

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO



REVISTA  
DE LA  
FACULTAD DE DERECHO



AÑO LECTIVO 1979 - 1980

No. 28

CARACAS

VENEZUELA

UNIVERSIDAD CATOLICA  
ANDRES BELLO

AUTORIDADES CENTRALES

*Rector*

ING. GUIDO ARNAL ARROYO

*Vice-Rector Administrativo*

R.P. LUIS AZAGRA, S.J.

*Secretario*

DR. FÉLIX HUGO MORALES

FACULTAD DE DERECHO

*Decano*

DR. ALFREDO MORLES HERNÁNDEZ

*Directora de la Escuela de Derecho  
de Caracas*

ABOG. MARÍA HELENA FERNÁNDEZ VELOSA

*Director de la Escuela de Derecho  
de San Cristóbal*

DR. JACQUES DE SAN CRISTÓBAL

*Profesores Miembros del  
Consejo de la Facultad*

R. P. LUIS M. OLASO, S.J.  
DR. RINALDO RODRÍGUEZ NAVARRO  
R. P. FERNANDO PÉREZ-LLANTADA, S. J.  
DR. HUGO MÁRMOL MARQUÉS  
DR. ROMÁN DUQUE CORREDOR

*Representantes de los Estudiantes  
ante el Consejo de Facultad*

BR. ANTONIO GONZÁLEZ MORA

BR. FRANCISCO UTRERA

*Representante de los Egresados*

ABOG. EMMA GARCÍA BELLO

*Director de los Cursos de Post-Grado*

DR. HUGO MÁRMOL MARQUÉS

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO

REVISTA  
DE LA  
FACULTAD DE DERECHO



AÑO LECTIVO 1979 - 1980

No. 28

CARACAS

VENEZUELA

## SUMARIO

PÁG.

### DOCTRINA

PERSPECTIVA HISTÓRICA DE LOS EFECTOS DE NATURALIZACIÓN VENEZOLANA DEL PROGENITOR SOBRE SUS HIJOS, por *Gonzalo Parra Aranguren* ..... 9

LA CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE AUTOPISTAS, por *Juan Garrido R. - Ezra Mizrachi C. y Emilio Ramos de la Rosa* ..... 153

ALTERNATIVAS A LA DETENCIÓN Y A LAS PENAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD EN VENEZUELA, por *Nelson Chacón Quintana* ..... 179

### LEGISLACION COMENTADA

ADMISIBILIDAD DEL RECURSO DE PLENA JURISDICCION CONTRA REPAROS DE LA CONTRALORIA, por *Aristides Rengel Romberg* ..... 195

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ZONAS VERDES URBANAS Y EL ANTEPROYECTO DE ORDENANZA DE ZONAS VERDES Y RECREATIVAS, por *Henrique Meier E.* ..... 215

EL ARTÍCULO 128 DEL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE HIDROCARBUROS Y SU INTERPRETACION JURISPRUDENCIAL, por *Acedo Payarez* ..... 303

LEY DE SOMETIMIENTO A JUICIO Y SUSPENSIÓN CONDICIONAL DE LA PENA, por *Braulio Sánchez M.* ..... 315

## SECCION ESTUDIANTIL

IMPORTANCIA JURÍDICO INTERNACIONAL DEL CONGRESO DE PANAMÁ DE 1926, por <i>Habib J. Fadel Muci</i> .....	375
CRONICA DE LA FACULTAD .....	447

DOCTRINA

# PERSPECTIVA HISTORICA DE LOS EFECTOS DE LA NATURALIZACION VENEZOLANA DEL PROGENITOR SOBRE SUS HIJOS MENORES DE EDAD \*

*Gonzalo Parra-Aranguren*

## SUMARIO:

- 1.—La Ley del tres de septiembre de 1821. 2.—Análisis de los respectivos preceptos. 3.—La Ley del veintisiete de mayo de 1844. 4.—La Memoria de la Secretaría de lo Interior en 1855. 5.—El Decreto sobre Inmigrados del dos de julio de 1855. 6.—La Constitución del dieciocho de abril de 1857. 7.—La Constitución del treinta y uno de diciembre de 1858. 8.—La Constitución del veintidós de abril de 1864. 9.—La Ley de Naturalización del trece de junio de 1865. 10.—La Resolución Ejecutiva del primero de diciembre de 1865. 11.—El Proyecto de Ley de Naturalización de 1869: 12.—a) el Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados. 13.—b) El fracaso del Proyecto. 14.—La Constitución del veintisiete de abril de 1881. 15.—La Ley del 3/4 de mayo de 1882: a) el *ius soli*. 16.—b) el *ius sanguinis*. 17.—La Ley del quince de mayo de 1882. 18.—La Ley del veinticinco de mayo de 1882: a) los efectos de la naturalización venezolana sobre los hijos menores. 19.—b) los efectos de la naturalización extranjera sobre los hijos menores. 20.—El Proyecto de reforma constitucional de 1889. 21.—Los Comentarios del Dr. Claudio Bruzual Serra. 22.—La reforma constitucional de 1891. 23.—El Proyecto de Constitución 24.—Su debate por el Congreso. 25.—La Revolución Legalista. 26.—El trámite de la Constitución de 1893. 27.—La Constitución del veintiuno de junio de 1893. 28.—La Resolución del quince de junio de 1892. 29.—Las Resoluciones del trece de agosto de 1896 y del veinticinco de junio de 1898. 30.—La Revolución Liberal Restauradora. 31.—La Constitución del veintinueve de mayo de 1901. 32.—La Resolución del diecinueve de junio de 1901. 33.—La publicación en la Gaceta Oficial. 34.—La Constitución del veintisiete de abril de 1904. 35.—a) La importancia del *ius sanguinis*. 36.—b) La ma-

\* En el presente trabajo se han utilizado las siguientes abreviaturas:  
BCN = Biblioteca del Congreso Nacional; CD = Diario de Debates de la Cámara de Diputados; CS = Diario de Debates de la Cámara del Senado; DD = Diario de Debates; MCFC = Memoria de la Corte Federal y de Casación; MMRE = Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores; MMRI = Memoria del Ministerio de Relaciones Interiores; RDLDV = Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela.

nifestación de voluntad. 37.—La Rehabilitación Nacional. 38.—El debate del Proyecto de Constitución en la Cámara de Diputados. 39.—La propuesta del General Santiago Briceño Ayesterán. 40.—La tercera discusión del Proyecto. 41.—El trámite en la Cámara del Senado. 42.—La Constitución del cinco de agosto de 1909. 43.—El *status* jurídico de los hijos nacidos después de la naturalización venezolana de sus progenitores. 44.—Los planteamientos de Francisco Gerardo Yanes. 45.—El trámite inicial del Proyecto de Ley de Naturalización de 1913. 46.—Su discusión en la Cámara de Diputados. 47.—El trámite en el Senado. 48.—La Ley de Naturalización del veinticuatro de mayo de 1913. 49.—El Estatuto Constitucional Provisorio del diecinueve de abril de 1914. 50.—El Proyecto de Constitución de 1914: 51.—a) Las tentativas de restringir el *ius sanguinis*. 52.—b) Los criterios opuestos. 53.—c) La crítica del *ius sanguinis*. 54.—d) Rechazo del precepto restrictivo. 55.—e) El tercer debate del Proyecto. 56.—La Constitución del diecinueve de junio de 1914. 57.—La Ley de Naturalización del trece de julio de 1928. 58.—La jurisprudencia administrativa de la época. 59.—El Proyecto de Constitución de 1936. 60.—a) Examen del *ius sanguinis* en la Cámara de Diputados. 61.—b) Los hijos mayores de edad de los naturalizados en Venezuela. 62.—La Constitución del veinte de julio de 1936. 63.—El Proyecto de Ley de Naturalización de 1936. 64.—El Proyecto de Ley de Naturalización de 1939. 65.—Los efectos de la naturalización extranjera sobre los hijos menores. 66.—El Proyecto de Ley de Naturalización de 1940: a) la "Exposición de Motivos". 67.—b) La manifestación de voluntad. 68.—c) Los planteamientos del Dr. Miguel Delgado Chabaud. 69.—d) Las propuestas relativas a la manifestación de voluntad. 70.—e) El debate en el Senado. 71.—La crítica del Dr. Lorenzo Herrera Mendoza. 72.—Los señalamientos de la Cancillería. 73.—Los problemas intertemporales. 74.—El Proyecto de Constitución de 1947: 75.—a) La segunda discusión. 76.—b) Su examen por la Comisión Revisora. 77.—c) La crítica del Dr. Martín Pérez Guevara. 78.—d) El Proyecto del Dr. Martín Pérez Guevara. 79.—e) El trámite final del Proyecto. 80.—La Constitución del cinco de julio de 1947. 81.—El Proyecto de Constitución de 1953. 82.—Su discusión por la Asamblea Nacional Constituyente. 83.—La Constitución del quince de abril de 1953. 84.—El Proyecto de Ley de Naturalización de 1955: 85.—a) Su trámite en la Cámara de Diputados. 86.—b) Los debates en el Senado. 87.—La Ley de Naturalización del dieciocho de julio de 1955.

1. Las ideas predominantes en el siglo XIX impulsaron a los diversos Legisladores a perseguir la unidad familiar en sus varios aspectos y a evitar toda posible interferencia que pudiese conllevar elementos disociadores en el seno de la familia.<sup>1</sup>

1. A este respecto cabe recordar la clásica fórmula cristiana sobre el matrimonio: *consorcium omnis vitae*, y aquella otra, refiriéndose al marido y



Ahora bien, el logro de semejante propósito hizo necesario la promulgación de diversas medidas, dentro de las cuales cabe mencionar la imposición de la nacionalidad del marido a la mujer casada; y siguiendo la misma orientación unificadora, "muchos Estados, aunque con matices diversos, adoptaron la naturalización familiar colectiva, bastando, al efecto, la nacionalización del Jefe de ella, y descartaron así el pensamiento de que el cambio de nacionalidad debiera ser algo personalísimo, en lo que no debiera influir la voluntad extraña, ni siquiera la de un progenitor, ni la de un cónyuge".<sup>2</sup>

Acorde con las directrices anteriores el Congreso Colombiano dispuso en el artículo tercero de la ley del *tres de septiembre de 1821*:

"En cabeza del marido quedan naturalizados la mujer y sus hijos menores de veintiún años".

Las mismas ideas inspiraron el Decreto dictado por el Congreso de Colombia el *once de junio de 1823*, tendiente a promover la inmigración de los extranjeros europeos y norteamericanos; y en su artículo quinto fue dispuesto:

"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".

De esta manera la naturalización amparaba a la totalidad de los miembros de la familia de los inmigrados, aun cuando exigía el establecimiento de vínculos territoriales con la República. No obstante, la nacionalidad adquirida por el padre benefició automáticamente a los hijos menores de veintiún años que hubieren permanecido en el extranjero, en virtud del

a la mujer, según la cual *erunt duo in carne una*. Ides similar se encuentra consagrada en el antiguo aforismo inglés: "A man and his wife are one and he is the one". (CALRAIRAC, GASTÓN. "Traité de la Nationalité de la Femme Mariée". París, 1929, Pág. 337).

2. HERRERA MENDOZA, LORENZO. "Generalidades sobre el régimen familiar", en "Estudios sobre Derecho Internacional Privado y Temas Conexos", Caracas, 1960, Pág. 282.

mandato del artículo tercero de la ley del tres de septiembre de 1821.<sup>3</sup>

El régimen consagrado por el Congreso de Colombia no sufrió cambio alguno a pesar de la reforma de la Ley de Naturalización ocurrida el *cuatro de julio de 1823*; siendo de advertir que por Decreto del *tres de agosto de 1824* fue dispuesto: "las viudas e hijos menores de veintiún años, de los extranjeros que hayan muerto con derecho a obtener carta de naturaleza, tienen el mismo derecho que sus padres o marido; y, por tanto, se les expedirá esta carta siempre que la soliciten".<sup>4</sup>

Ahora bien, todos los preceptos anteriores proyectaron su vigencia en nuestro País, una vez triunfante el movimiento separatista de 1830, mientras el Poder Legislativo venezolano dictó sus propias reglas sobre naturalización de los extranjeros.

2. El artículo tercero de las leyes de 1821 y 1823 no hizo distinción alguno con fundamento en la clase de nacionalidad adquirida por el progenitor: los efectos colectivos sobre los hijos menores de veintiún años debieron producirse bien se tratara de una naturalización por beneficio de la Ley, en los términos previstos por la Carta Fundamental, bien de otorgamiento gracioso de carta de naturaleza por el Poder Ejecutivo.<sup>5</sup>

3. 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", Número 7, Caracas, 1969, pp. 33-35.

4. PARRA-ARANGUREN GONZALO. "La Constitución de 1830 y los Venezolanos por Naturalización", Caracas, 1969, pp. 302-305.

5. La Constitución de Cúcuta, promulgada el *seis de octubre de 1821*, en su artículo cuarto declaró colombianos: "Primero.—Todos los hombres libres nacidos en el territorio de Colombia y los hijos de éstos. Segundo.—Los que estaban radicados en Colombia al tiempo de su transformación política, con tal que permanezcan fieles a la causa de la Independencia. Tercero.—Los no nacidos en Colombia que obtengan carta de naturaleza"; y la Constitución venezolana del *veinticinco de septiembre de 1830*, dispuso al respecto: "Artículo 9º Los venezolanos lo son por nacimiento y por naturalización. Artículo 10º Son venezolanos por nacimiento: 1º Los hombres libres que hayan nacido en el territorio de Venezuela. 2º Los nacidos de padre o madre venezolanos en cualquier parte del territorio que componía la República de Colombia. 3º Los nacidos en países extranjeros de padres venezolanos ausentes en servicio o por causa de la República, o con expresa licencia de autoridad competente. Artículo 11º Son venezolanos por naturalización: 1º Los no nacidos en el territorio de Venezuela, que el 19 de abril de 1810 estaban domiciliados en cualquier punto de él, y hayan permanecido fieles a la causa de la Independencia. 2º Los hijos de venezolano o venezolana, nacidos fuera del territorio de Venezuela, no estando sus padres ausentes en servicio o por causa de la República, lo serán luego que vengan a Venezuela y manifiesten del modo que determine la ley su

De igual modo resultaron beneficiados los menores de edad cuando la naturalización de su progenitor había sido adquirida de acuerdo con los preceptos tendientes a favorecer la inmigración;<sup>6</sup> o conforme a las prescripciones del Decreto del *tres de mayo de 1825*, sancionado por el Congreso de Colombia para favorecer a quienes se engancharan como marinos en un buque de guerra o mercante.<sup>7</sup>

Por supuesto, el funcionamiento del artículo tercero de las leyes de 1821 y 1823 estuvo condicionado a la extranjería de los hijos menores de veintiún años; y no era posible su intervención respecto de quienes ostentaran la nacionalidad venezolana por cualquier causa: sus nombres y demás datos de identificación debían indicarse en la solicitud de carta de naturaleza del progenitor, como requisito de admisibilidad para su ulterior trámite.<sup>8</sup> Por otra parte, no se les exigía expresamente la residencia en el territorio de la República, aun cuando la práctica parece haberla requerido, siendo de advertir por lo demás, que tal hipótesis debió ser la más frecuente.<sup>9</sup>

El privilegio legal sólo amparó a los hijos menores de veintiún años y no pudo extender su benéfico influjo sobre quienes fueran ya mayores de edad para la fecha de naturalización de su progenitor. En consecuencia, si deseaban obtener la nacionalidad venezolana debían dar cumplimiento a todos los requisitos exigidos; y sin que, jurídicamente hablando, la carta de naturaleza obtenida por su padre representara circunstancia decisiva para lograr una respuesta favorable.

Los hijos nacidos con posterioridad a la naturalización de sus progenitores tampoco estuvieron amparados por el artículo

---

voluntad de domiciliarse. 3º Los extranjeros con carta de naturaleza conforme a la ley. 4º Los nacidos en cualquiera de las otras dos secciones que formaban la República de Colombia, que estén domiciliados, o se domicilien en adelante en Venezuela. 5º Los extranjeros que hayan hecho servicios importantes a la causa de la Independencia, precediendo la correspondiente declaratoria".

6. PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad Venezolana de los Inmigrantes...", art. cit., pp. 27-70.

7. Dicho Decreto también mantuvo su vigencia en Venezuela después del triunfo del movimiento separatista de 1830 (PARRA-ARANGUREN, "La Constitución de 1830...", op. cit., pp. 195-207).

8. Artículo décimo de ambas leyes.

9. En este sentido se orienta alguna experiencia administrativa bajo el imperio de la Ley del veintisiete de mayo de 1844. (Véase luego el número 3 de este trabajo).

tercero de las leyes de 1821 y de 1823;<sup>10</sup> aun cuando sin lugar a duda, podían beneficiarse de los criterios atributivos de nacionalidad consagrados por otras normas vigentes: en los términos constitucionales, si el nacimiento había ocurrido en el territorio de la República; y en los casos previstos por los ordinales segundo y tercero del artículo décimo, o en la hipótesis del inciso segundo del artículo undécimo, todos de la Constitución de 1830, en virtud de no haberse hecho distingo alguno entre progenitores venezolanos originarios y naturalizados en Venezuela para el funcionamiento del *ius sanguinis*.

Una severa y literal inteligencia del artículo tercero de las leyes de 1821 y 1823 pudo orientarse a restringir los efectos colectivos durante la minoridad del beneficiado: así se rendiría homenaje más completo a la libertad de las personas en asunto de tanta trascendencia. Sin embargo, se trata de un punto de vista carente de apoyo en la práctica administrativa de la época, según resulta de los varios expedientes de naturalización; y, además, desvirtuaría el propio mandato del Legislador: su manifiesto propósito fue atribuir la nacionalidad venezolana a los hijos menores de veintiún años y nada previno acerca de su ulterior pérdida, una vez alcanzada la mayoría de edad.<sup>11</sup>

3. Las ideas consagradas en el artículo tercero de las Leyes de 1821 y 1823 fueron reproducidas por el Congreso venezolano; y después de la separación de la República de Colombia, la ley del *veintisiete de mayo de 1844* dispuso en su artículo undécimo:

“En cabeza del marido quedan naturalizados la mujer y sus hijos menores de veintiún años, Parágrafo Unico. Los nombres y edades de las personas mencionadas en este artículo se expresarán en la Carta o Declaratoria que se expida”.

La aplicación práctica del nuevo precepto se mantuvo dentro de las directrices consagradas por la jurisprudencia admi-

10. No obstante, cabe recordar el punto de vista contrario sostenido por el Secretario de lo Interior y Justicia, Dr. SIMÓN PLANAS, al comentar la ley del veintisiete de mayo de 1844 (Véase luego el número 3 de este trabajo).

11. PARRA-ARANGUREN, “*La Constitución de 1830...*”, op. cit., pp. 207-305, en especial, pp. 292-305. No obstante, recuérdense los comentarios en sentido contrario del Secretario de lo Interior, Dr. SIMÓN PLANAS (Véase luego el número 4 de este trabajo).

nistrativa anterior;<sup>12</sup> y, de acuerdo con ella, aun cuando nada fue dispuesto por el Legislador, en algunos casos la ausencia de efectivo señalamiento en la Carta de Naturaleza del nombre de la mujer del solicitante y de sus hijos menores de veintiún años, tal vez se explica por la circunstancia de encontrarse residenciados fuera del territorio de la República: así resulta de los expedientes de H. P. WOLF y de E. P. CLAUSEN.<sup>13</sup>

No obstante, los requerimientos de la vida diaria parecen haber planteado algunas dificultades; y para superarlas, el Secretario de lo Interior y Justicia, doctor SIMÓN PLANAS, en la Memoria que presentara al Congreso de la República el veinte de enero de 1855 hizo hincapié en la conveniencia de aclarar el beneficio del artículo undécimo de la Ley de Naturalización de 1844, a los fines de extender sus previsiones a los hijos menores de veintiún años.<sup>14</sup>

En esa misma oportunidad el doctor SIMÓN PLANAS informó al Soberano Cuerpo acerca de su interpretación del sistema venezolano vigente, en el sentido de comprender "necesariamente envueltos en los efectos de la naturalización de éste los hijos nacidos posteriormente a la naturalización";<sup>15</sup> y de esta manera, en forma implícita, sostuvo también la nacionalidad venezolana de los hijos de venezolanos originarios nacidos en el extranjero, por lo menos durante su minoría de edad. Sin embargo, se trata de un criterio contrario al categórico mandato del inciso segundo del artículo undécimo de la Constitución de 1830, según el cual "los hijos de venezolano o venezolana, nacidos fuera del territorio de la República", adquirirían la nacionalidad por naturalización "luego que vengan a

12. Véase antes el número 2 de este trabajo; y para un examen más detallado de la materia: PARRA-ARANGUREN, "La Constitución de 1830...", op. cit. pp. 307-378.

13. "Secretaría de lo Interior", Archivo General de la Nación, Tomo DCXLIV, Año 1859, páginas 11 y 25, respectivamente (PARRA-ARANGUREN, GONZALO. "Los Problemas de Nacionalidad Venezolana durante la Guerra Federal", en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad del Zulia", Número 30, Año 1970, pp. 202-260).

14. MMRI, 1855, "Sección Cuarta. Mejoras referentes al estado de las personas...: 3ª Naturalización de Extranjeros", p. 42.

15. MMRI, 1855, "Sección Cuarta. Mejoras referentes al estado de las personas...: 3ª Naturalización de Extranjeros", pp. 42-43.

Venezuela y manifiesten del modo que determine la Ley su voluntad de domiciliarse".<sup>16</sup>

Ahora bien, el procedimiento para efectuar la declaratoria exigida por la Constitución sólo fue regulado en una época muy posterior; y el artículo sexto de la Ley del *veintisiete de mayo de 1844* dispuso:

"Los hijos de venezolano o venezolana nacidos fuera del territorio de Venezuela, de que habla el número 2º del precitado artículo 11º, para gozar de la naturalización que por él se les concede deberán presentarse al Concejo Municipal del Cantón en que residen y expresar el lugar en que están domiciliados o se domicilien, firmando o haciendo firmar por otro esta manifestación, con el Presidente y Secretario de dicho Cuerpo".<sup>17</sup>

Por tanto, la nacionalidad prevista por el inciso segundo del artículo undécimo de la Constitución no pudo ser adquirida por los hijos de venezolanos por nacimiento hasta alcanzar su mayoría de edad: antes de esa fecha les era imposible obtenerla, debido a su incapacidad para efectuar la correspondiente manifestación de voluntad; y en virtud de no habersele atribuido al progenitor el derecho de hacer la declaratoria a nombre de sus hijos menores. En consecuencia, la misma conclusión debe ser válida respecto de los hijos de naturalizados en Venezuela, pues resultaría inaceptable reconocerles un *status* jurídico superior, derivado de los presuntos efectos colectivos de la naturalización de su progenitor.

Por supuesto, la estricta inteligencia de las reglas constitucionales debió traer consigo situaciones difícilmente justificables, cuando el nacimiento en el extranjero había constituido un hecho ocasional. En efecto, el rigor interpretativo

16. Los nacidos en Países extranjeros de padres venezolanos ausentes en servicio o por causa de la República, o con expresa licencia de Autoridad competente, fueron declarados venezolanos por nacimiento, sin necesidad de cumplir requisito adicional alguno, por el inciso segundo del artículo décimo de la Constitución de 1830.

17. En la época anterior a la Ley de 1844, el reconocimiento a la nacionalidad venezolana *iure sanguinis*, en los términos del inciso segundo del artículo undécimo, también estuvo supeditado a la correspondiente declaratoria de la Secretaría de lo Interior y Justicia: así fue dispuesto por la Resolución del ocho de noviembre de 1833 ("*Secretaría de lo Interior*", Archivo General de la Nación, Año 1833, Tomo LXVIII, pp. 80-81).

de los textos vigentes impuso negarles la nacionalidad venezolana hasta su mayor edad, con independencia de si eran hijos de venezolano por nacimiento o de progenitor naturalizado en Venezuela; pero semejante resultado pudo considerarse contrario al espíritu del Constituyente. Por tanto, son explicables las tentativas orientadas a superar las dificultades prácticas en algunos casos concretos, mediante la afirmación de la existencia de una laguna jurídica que debía colmarse a través de los principios generales del derecho;<sup>18</sup> y dentro de esta directriz se encuentra la Resolución del *veintiséis de octubre de 1847*, dictada por el Gobernador de la Provincia de Maracaibo. En efecto, al ordenar el alistamiento en la milicia nacional del joven JOAQUÍN VIDAL FARÍA hizo valer las siguientes consideraciones:

"1º que aunque nacido el mencionado Faría en territorio sujeto hoy a la dominación española, como menor de edad, sigue la condición política de su padre que es venezolano en ejercicio de los derechos de ciudadano; 2º que su nacimiento en la Isla de Cuba, con motivo de hallarse allí emigrada su familia, oriunda de Venezuela, debe estimarse como una circunstancia accidental y transitoria, sin eficacia para alterar el carácter de venezolano que su origen, desenvolvimiento, educación y todos los actos y dependencias de su vida le disciernen; 3º Que el presente caso es análogo a aquél en que por ministerio del artículo 11 de la Ley de 27 de mayo de 1844 quedan naturalizados en cabeza del jefe de la familia, su mujer e hijos menores, aunque nacidos en territorio extranjero".<sup>19</sup>

En esta forma la práctica administrativa admitió, al menos en ciertos casos, el funcionamiento automático del *ius sanguinis* durante la menor edad de los hijos de venezolano nacidos en el extranjero, si se encontraban residiendo en el territorio de la República; y la conservación de la nacionalidad parece debería haber estado supeditada a su propia manifestación de voluntad, una vez cumplidos los veintiún años, para satisfacer el

18. Dificultades similares debieron enfrentarse a todo lo largo del siglo XIX como consecuencia del régimen atributivo de la nacionalidad venezolana *iure sanguinis*; y condujeron a la declaratoria contenida en la Resolución del *quince de junio de 1892* (Véase luego el número 28 de este trabajo).

19. "Secretaría de lo Interior", Archivo General de la Nación, Tomo CCCLVI, Año 1847, pp. 374-374 vto. (PARRA-ARANGUREN, "La Constitución de 1830...", op. cit., 95-103).

5. Los planteamientos hechos al Congreso de la República por el doctor SIMÓN PLANAS quedaron sin respuesta; y tampoco fueron resueltos por el Poder Ejecutivo en el Decreto del *dos de julio de 1855*, reglamentario de la Ley del *dieciocho de mayo de 1855*, tendiente a proteger la inmigración de los extranjeros. En efecto, el párrafo único de su artículo décimo séptimo se limitó a reproducir el artículo décimo quinto del Decreto del *catorce de octubre de 1854*, que había dispuesto:

"Los menores de edad o hijos de familia quedarán comprendidos en la naturalización que se otorgue a sus padres por medio de la carta, y se expresarán en dicha carta los nombres de todos".<sup>23</sup>

6. La problemática planteada por el doctor SIMÓN PLANAS tampoco fue atendida en la reforma de la Constitución que tuvo lugar el *dieciocho de abril de 1857*; y su Título Tercero reguló la nacionalidad en los términos siguientes:

"Artículo 7º—La calidad de venezolano procede de la naturaleza, o se adquiere por naturalización. Artículo 8º—Son venezolanos por naturaleza: 1º Todos los nacidos en el territorio de Venezuela. 2º Los nacidos en países extranjeros de padres venezolanos ausentes en servicio o por causa de la República. 3º Los nacidos fuera del territorio de Venezuela, de padre o madre venezolanos, desde que expresen su voluntad de ser venezolanos. Artículo 9º—Son venezolanos por naturalización, los que tengan esta calidad conforme a la ley. Artículo 10º—Los que adquirieron y conservan el derecho de venezolano conforme a la Constitución de 1830, continuarán gozándolo sin quedar sujetos a otro requisito".<sup>24</sup>

7. Algunas de las dificultades derivadas de los planteamientos hechos por el doctor SIMÓN PLANAS, en su carácter de Secretario de lo Interior y Justicia, fueron resueltas por la

23. El primer párrafo del artículo octavo de la Ley del *dieciocho de mayo de 1855* reprodujo textualmente la fórmula utilizada por el artículo décimo quinto de la Ley del *seis de mayo de 1854* que leía como sigue: "Los inmigrantes obtendrán, desde su llegada, carta de naturaleza, sin necesidad de los requisitos que para la naturalización ha establecido la ley de la materia" (PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad venezolana de los inmigrantes...", art. cit., pp. 79-85).

24. PARRA-ARANGUREN, GONZALO. "La Nacionalidad Venezolana en la Constitución de 1857", en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello", Número 10, Caracas, 1970, pp. 9-102.



Constitución del *treintiuno de diciembre de 1858*. En efecto, su artículo sexto dispuso:

"Son venezolanos: 1º *Por nacimiento*, todos los nacidos en el territorio de Venezuela; los hijos de padre o de madre venezolanos, nacidos en el territorio de Colombia; y los de padres venezolanos nacidos en cualquier país extranjero. 2º *Por adopción*, los nacidos en cualquiera de las otras Repúblicas hispano-americanas, sin otra condición que acreditar su origen y manifestar su voluntad de serlo, ante la autoridad que determine la ley. 3º *Por naturalización*, los extranjeros ya naturalizados y los que obtengan carta de naturaleza conforme a la ley".

De esta manera fueron suprimidos los requisitos adicionales impuestos por las Constituciones anteriores para el funcionamiento del *ius sanguinis*, y por cuanto el Constituyente no hizo ningún distingo, parece que el intérprete tampoco debió diferenciar entre los hijos de progenitor venezolano por nacimiento y de naturalizado en Venezuela.

Por otra parte, el carácter automático del *ius sanguinis* eliminó cualquier duda razonable acerca de la condición jurídica de los hijos de venezolanos nacidos en territorio extranjero: el régimen consagrado por el inciso primero del artículo sexto debió beneficiarlos tanto durante su minoría de edad como después de haber cumplido veintiún años.<sup>25</sup>

8. Una vez concluida la Guerra de Los Cinco Años, los triunfadores en los campos de batalla emprendieron con todo entusiasmo la tarea de reorganizar la desfallecida República; y la

25. La conveniencia de incluir el *ius sanguinis* como criterio absoluto e ilimitado para atribuir la nacionalidad venezolana fue objeto de muy extensos comentarios: los intervinientes expusieron tanto los argumentos favorables como sus aspectos negativos, según se comprueba con la lectura del segundo debate del Proyecto que tuvo lugar el *treinta de septiembre de 1858* (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", Número 12, Caracas, 1971, pp. 73-80); y a pesar de que no hemos podido localizar el Diario de la Convención de Valencia correspondiente al *trece de noviembre de 1858*, cuando fue discutido por tercera vez, el resumen del Acta respectiva demuestra la extensa consideración del asunto por los Diputados PEDRO NARANJO, JOSÉ EUSEBIO GALLEGOS y ELOY PAREDES (PARRA-ARANGUREN, GONZALO. "El régimen de la nacionalidad venezolana derivado en la Constitución del *treintiuno de diciembre de 1858*", en "Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal", Número 132, Caracas, 1967, p. 129).

Constitución Federal, promulgada el *veintidós de abril de 1864*, reguló la nacionalidad en los términos siguientes:

"Artículo 6º—Son venezolanos: 1º Todas las personas que hayan nacido en el territorio de Venezuela, cualquiera que sea la nacionalidad de sus padres. 2º Los hijos de madre o padre venezolanos que hayan nacido en otro territorio, si vinieren a domiciliarse en el país y expresaren la voluntad de serlo. 3º Los extranjeros que hayan obtenido carta de nacionalidad; y 4º Los nacidos o que nazcan en cualquiera de las Repúblicas Hispanoamericanas o en las Antillas españolas, siempre que hayan fijado su residencia en el territorio de la Unión y quieran serlo. Artículo 7º—No pierden el carácter de venezolanos los que fijen su domicilio y adquieran nacionalidad en país extranjero".<sup>26</sup>

La nueva Carta Fundamental sólo dispuso quiénes eran "venezolanos", no obstante exigir la nacionalidad por nacimiento para el desempeño de ciertos cargos de particular importancia;<sup>27</sup> y la ausencia de criterios atributivos para determinarla hizo posibles muy delicados problemas, cuando fue objeto de controversia la nacionalidad originaria que pretendía atribuirse una persona.<sup>28</sup>

Por otra parte, el artículo sexto de la Constitución de 1864 de nuevo condicionó el funcionamiento del *ius sanguinis* al domicilio en el territorio de la República y a la manifestación de voluntad de querer ser venezolano: de esta manera, sus beneficiarios habían de cumplir los requisitos formales establecidos por el artículo sexto de la Ley de Naturalización de 1844, mientras mantuvo su vigencia; y, por tanto, se volvie-

26. El régimen anterior fue reproducido textualmente por los artículos sexto y séptimo de la Constitución del *veintisiete de mayo de 1874*, promulgado después del triunfo de la "*Revolución de Abril*" que condujo al Poder al General ANTONIO GUZMÁN BLANCO; y se mantuvo prácticamente inalterado en la Constitución del *veintisiete de abril de 1881* (artículos 5º y 6º) que pretendió reorganizar la República luego del éxito de la "*Revolución Reivindicadora*", que llevó nuevamente al General ANTONIO GUZMÁN BLANCO a la Jefatura Suprema de la República: tan sólo fue modificado el inciso cuarto, en su formulación externa, para declarar venezolanos "los nacidos o que nazcan en cualquiera de las Repúblicas Hispanoamericanas o en las Antillas españolas, siempre que unos y otros hayan fijado su residencia en el territorio de la República y manifestaren su voluntad de ser ciudadanos de ella".
27. Las Constituciones de 1874 y de 1881 siguieron una conducta similar; y por este motivo fue necesaria la Ley del *tres/cuatro de mayo de 1882* (Véase luego los números 15 y 16 de este trabajo).
28. PARRA-ARANGÜEN, "*Los Preceptos atributivos...*", art. cit., p. 81.

ron a plantear las dificultades prácticas referentes a la nacionalidad, durante su menor edad, de los hijos de venezolano nacidos en el extranjero, en particular cuando el nacimiento había constituido un hecho de naturaleza ocasional.<sup>29</sup>

9. Algún tiempo más tarde el Congreso de la República consideró oportuno atender las frecuentes instancias del Poder Ejecutivo, orientadas hacia la reforma de los preceptos referentes al otorgamiento de carta de naturaleza venezolana;<sup>30</sup> la nueva Ley, del *trece de junio de 1865*, tuvo un carácter "más liberal" al decir del doctor JOSÉ GIL FORTOUL,<sup>31</sup> y el manifiesto propósito "de facilitar la naturalización de extranjeros, con el objeto de acrecer la población".<sup>32</sup>

Sin embargo, la ley del trece de junio de 1865 nada dispuso acerca de los efectos colectivos de la naturalización; y en estricto cumplimiento del mandato del Legislador, las cartas de naturaleza expedidas bajo el imperio de las nuevas reglas sólo favorecieron al peticionario, sin extender su benéfico influjo ni a la mujer ni a sus hijos menores de veintiún años.<sup>33</sup>

Ahora bien, los antecedentes históricos accesibles a nuestra investigación no permiten establecer con certidumbre si la ausencia de norma sobre los efectos colectivos de la naturalización representa una actitud consciente o tan sólo un simple olvido por parte del Legislador de 1865.

Ciertamente, el artículo undécimo de la Ley del veintisiete de mayo de 1844 había sido objeto de crítica por muy altos personeros del Gobierno: el doctor SIMÓN PLANAS, con el carác-

29. La problemática se mantuvo sin solución expresa hasta la Carta Fundamental del *veintisiete de abril de 1904*, que consagró de nuevo el *ius sanguinis*, en forma absoluta e ilimitada, como criterio atributivo de la nacionalidad venezolana (Véase luego el número 35 de este trabajo). Al respecto, el Dr. FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA se limita a advertir que la Constitución de 1864 "olvidó señalar la edad requerida para la sujeción al vínculo" ("*Nacionalidad, Naturalización y Ciudadanía en Hispano-américa*", Caracas, 1957, p. 359).

30. PARRA-ARANGUREN, GONZALO. "La Ley de Naturalización de 1865 y la Constitución Federal de 1864", en "*Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello*", Número 13, 1972, pp. 10-16.

31. GIL FORTOUL, JOSÉ. "*Historia Constitucional de Venezuela*", Tomo II, Caracas, 1930, p. 7, nota 1.

32. CARBONELL, RAMÓN L. "*Deberes y Derechos de los Extranjeros en Venezuela*", Caracas, 1904, pp. 18-19.

33. PARRA-ARANGUREN, "*Los preceptos atributivos...*", art. cit., p. 107.

ter de Secretario de lo Interior y Justicia, sostuvo la necesidad de tomar en cuenta la voluntad individual de los hijos menores de veintiún años; y también negó que los efectos colectivos de la naturalización fueran consecuencia inevitable de la patria potestad, por cuanto ésta tiende fundamentalmente a la protección del incapaz.<sup>34</sup>

De igual modo constituye un hecho histórico indiscutible la solución propuesta por Don ANTONIO LEOCADIO GUZMÁN en el Proyecto de Tratado sobre "*Ciudadanía Americana*", que presentara al Congreso de Plenipotenciarios reunido en Lima en 1864; y en su artículo sexto dispuso sobre el particular: "La naturalización del hijo menor de edad del padre naturalizado en un Estado de la Liga, se opera *ipso facto*, por la naturalización del padre, y continuará hasta la época de su emancipación, en que tendrá el derecho de continuarla o renunciarla expresamente".<sup>35</sup>

10. No obstante el silencio de la Ley de Naturalización de 1865, mantuvo plena vigencia el mandato del párrafo único del artículo décimo quinto del Decreto del *dos de julio de 1855*,<sup>36</sup> reglamentario de la ley tendiente a favorecer la inmigración de los extranjeros;<sup>37</sup> y el asunto tuvo importancia práctica en virtud del reclamo propuesto por Italia, con base en los incidentes ocurridos a los inmigrados que vinieron a Venezuela en el buque "*Luisa Garibaldi*".

La intervención diplomática fue rechazada por el Gobierno; y la Resolución del Poder Ejecutivo del *primero de diciembre de 1856* declaró categóricamente: "que son venezolanos cuantos han venido al país, o vinieren en calidad de inmigrados y sus hijos menores al tiempo de su llegada, si han recibido los beneficios de las Leyes de inmigración".<sup>38</sup>

De esta manera quedó claramente resuelto el problema durante la minoridad de los hijos, pero pudieron plantearse

34. Véase antes los números 3 y 4 de este trabajo.

35. PARRA-ARANGUREN, "*La Ley de Naturalización de 1865...*", art. cit., p. 107, nota 180; pp. 119-122.

36. PARRA-ARANGUREN, "*La Nacionalidad venezolana de los inmigrados...*", art. cit., p. 84.

37. Véase antes el número 5 de este trabajo.

38. PARRA-ARANGUREN, "*La Nacionalidad venezolana de los inmigrados...*", art. cit., pp. 88-107.

dudas acerca de su situación jurídica cuando cumplieran veintún años: fue posible sostener tanto el mantenimiento de la nacionalidad venezolana como la libertad de escogencia del beneficiado. Sin embargo, esta última alternativa resulta bastante difícil de admitir porque la adquisición no estuvo sujeta a condición resolutoria alguna y debido al carácter perpetuo del vínculo, consagrado por el artículo séptimo de la Constitución de 1864.

11. El régimen político surgido como consecuencia de la Guerra Federal no pudo resolver las crecientes dificultades de la vida pública venezolana: antes al contrario, la importancia de los diarios problemas se vio magnificada por acontecimientos de muy diversa naturaleza, hasta que se desbordaron con vigor incontenible en los campos de batalla.

En un intento de superar la grave crisis, el *veintiocho de abril de 1868*, el Mariscal Presidente JUAN CRISOSTOMO FALCÓN hizo entrega provisoria del Poder Ejecutivo al General MANUEL E. BRUZUAL, con el encargo de lograr honorable entendimiento con los rebeldes; pero los esfuerzos conciliatorios no tuvieron éxito: el *veintiséis de junio de 1868* hizo su entrada triunfal en Caracas el General JOSÉ TADEO MONAGAS, con el carácter de Jefe de la "*Revolución Azul*", y dos días más tarde convocó al Congreso para reiniciar sus actividades el primer día del año siguiente.

Una vez instalados, los representantes de la voluntad popular debieron resolver los problemas surgidos por el fallecimiento del General JOSÉ TADEO MONAGAS, el *once de noviembre de 1868*; y por la abierta pugna entre su hijo, JOSÉ RUPERTO MONAGAS, y su sobrino JOSÉ DOMINGO MONAGAS, ambos deseosos de asumir en forma permanente la Jefatura Suprema del País.

Poco tiempo después, tan pronto quedó perfeccionada la victoria dinástica del General JOSÉ RUPERTO MONAGAS, pudo dedicar su atención hacia otras urgentes materias; y resulta verdaderamente singular, en época tan convulsionada, que el Congreso hubiera pretendido regular el otorgamiento de carta de naturaleza venezolana.

Con semejante propósito, los Diputados HILARIÓN ANTICH, RAMÓN F. FEO y M. F. SAMUEL presentaron, a fines de *febrero*

de 1869, un Proyecto de Ley de Naturalización de Extranjeros; y en forma expresa su artículo quinto dispuso:

"En cabeza del marido quedan naturalizados la mujer y los hijos menores de veintiún años".<sup>39</sup>

Por otra parte fue atribuido carácter indeleble a la nacionalidad venezolana adquirida por naturalización;<sup>40</sup> pero en el deseo de respetar hasta el máximo posible la libertad del individuo, excepcionalmente previno el artículo noveno:

"Los hijos naturalizados por consecuencia de la naturalización de sus padres pueden renunciar a la nacionalidad venezolana desde que cumplan veintiún años hasta que lleguen a los veinticinco".<sup>41</sup>

12. El Proyecto fue sometido a examen de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados; y anexo al Informe del *trece de abril de 1869*, suscrito por los doctores AGUSTÍN CONTASTI, M. F. SAMUEL y RAMÓN PERDOMO, se acompañó un nuevo Proyecto, con "las modificaciones convenientes".<sup>42</sup>

La Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados no se limitó al examen crítico de los aspectos regulados por el Proyecto original: también quiso resolver algunas de las dificultades causadas por los textos de la Constitución de 1864, que sólo había establecido criterios para determinar quiénes eran venezolanos en términos generales, a pesar de exigir la nacionalidad por nacimiento para el desempeño de ciertos cargos públicos. De esta manera tuvo muy presente la agitada y reciente controversia, cuando se discutió la aptitud del General MANUEL E. BRUZUAL para ejercer provisoriamente

39. En forma concordante, el artículo segundo del Proyecto impuso al solicitante indicar en su petición "el nombre de la mujer e hijos, si los tuviere, y la edad de éstos".

40. En este sentido dispuso el artículo octavo: "La Carta de Naturalización no puede ser devuelta. Los individuos que una vez la han solicitado y obtenido serán en todo tiempo considerados como venezolanos".

41. "Congreso de Venezuela. Cámara de Diputados 1865", BCN, Tomo 372, p. 463. El Proyecto de Ley apareció publicado en "El Federalista", periódico impreso en Caracas, correspondiente al *veintisiete de febrero de 1869*.

42. "Congreso de Venezuela. Cámara de Diputados 1865", BCN, Tomo 372, p. 459. Es de señalar que, a pesar de no firmar el Informe, el Proyecto de Ley anexo al mismo también aparece suscrito por los diputados BALDOMERO BENÍTEZ, JUAN FRANCISCO TROCONTI y RAMÓN F. FEO.

la Presidencia de la República, por la circunstancia de no haber nacido en el territorio de la República sino en la ciudad colombiana de Santa Marta.<sup>43</sup>

Con este propósito el artículo segundo atribuyó la nacionalidad venezolana por nacimiento a "todas las personas que hayan nacido o nacieren en el territorio de Venezuela, cualquiera que sea o haya sido la nacionalidad de sus padres"; y en el artículo tercero fueron declarados venezolanos por naturalización "los extranjeros que hayan obtenido u obtengan carta de nacionalidad".

El Proyecto no sólo hizo los anteriores distingos; también reprodujo la categoría de "venezolanos por adopción", que había sido prevista por la Carta Fundamental del *treintiuno de diciembre de 1858*.<sup>44</sup> Sin embargo, nada dispuso acerca de sus derechos y deberes; y en el artículo cuarto fue establecido:

"Son venezolanos por adopción: 1º Los hijos de padre o madre venezolanos que hayan nacido o que nazcan en otro territorio, si vinieren a domiciliarse en el País y expresaren la voluntad de serlo. 2º Los nacidos o que nazcan en cualquiera de las Repúblicas Hispanoamericanas o en las Antillas Españolas, siempre que hayan fijado su residencia en el territorio de la Unión y expresaren su voluntad de serlo".

La Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados mantuvo los efectos colectivos de la naturalización, y únicamente realizó algunos cambios de forma al texto original. En consecuencia, el artículo noveno del nuevo Proyecto dispuso como sigue:

"Por virtud de la naturalización del marido se considerarán como naturalizados la mujer y los hijos menores de veintinueve años".<sup>45</sup>

43. PARRA-ARANGUREN, "Los preceptos atributivos...", art. cit., pp. 80-84.

44. En forma concordante el artículo primero del Proyecto había diferenciado expresamente tres categorías de venezolanos: por nacimiento, por naturalización y por adopción.

45. En consecuencia, la representación al Ejecutivo debía indicar, entre otros datos, "el nombre de la mujer e hijos, si los tuviere, y la edad de todos", (artículo quinto).

Tampoco fue modificado el carácter indeleble atribuido en principio a la naturalización venezolana;<sup>46</sup> pero, de igual modo y por vía de excepción, el artículo décimo segundo previno:

"Los hijos de que trata el artículo 9º pueden elegir o adoptar (léase: u optar) entre la nacionalidad venezolana y la primitiva de sus padres dentro de los treinta días siguientes al (léase: día) en que cumplan veinte y un años, haciéndolo constar en el Registro de su residencia, debiendo esa Oficina comunicarlo el Ejecutivo de la Unión".<sup>47</sup>

13. Hasta donde hemos podido establecer, el Proyecto de Ley de Naturalización de Extranjeros no fue discutido por la Cámara de Diputados en 1869: las vicisitudes políticas de la época impidieron su ulterior progreso en las sesiones del año siguiente cuando el Congreso presencié, con acostumbrada parsimonia, el requiebrajamiento de la continuidad republicana; y el *veintisiete de abril de 1870* nuevas huestes revolucionarias entraron triunfalmente en Caracas, esta vez bajo la Jefatura Suprema del General ANTONIO GUZMÁN BLANCO: cuatro años más tarde se habían cumplido los procedimientos necesarios para transformarlas en Gobierno legítimo, y fue solemnemente promulgada la Constitución del *veintisiete de abril de 1874*.

14. El siguiente período presidencial también fue ejercido por el "Ilustre Americano"; y al finalizarlo rindió pacífico homenaje al principio de la alternabilidad republicana, cuando hizo entrega del Mando Supremo al General FRANCISCO LINARES ALCANTARA el *dos de marzo de 1877*. Sin embargo, pocas semanas más tarde se inicia una franca reacción contra el régimen anterior, y ya a principios del año siguiente los Gobernantes de turno tratan de perpetuar su mandato, a través del trajinado mecanismo de las reformas constitucionales: el golpe de Estado se produjo el *doce de octubre de 1878*, desde las más altas esferas del Poder, al disponerse la convocatoria de una Asamblea General Constituyente; pero el General FRANCISCO LINARES ALCÁNTARA no pudo presenciar el feliz término de las escara-

46. Al respecto dispuso el artículo undécimo: "La carta de nacionalidad venezolana no puede ser devuelta. Los individuos que la hayan obtenido deberán ser considerados en todo tiempo como venezolanos".

47. "Congreso de Venezuela. Cámara de Diputados 1865", BCN, Tomo 372, p. 461.



muzas jurídicas: falleció en forma repentina once días antes de la instalación del Soberano Cuerpo, que tuvo lugar el once de diciembre de 1878; y no obstante haber sido elegido Segundo Designado a la Presidencia, el General JOSÉ GREGORIO CEDEÑO encabezó la "Revolución Reinvidicadora", que habría de ocupar la ciudad de Caracas el trece de febrero de 1879.

De inmediato fue llamado el General ANTONIO GUZMÁN BLANCO para que se encargara del Gobierno Provisorio: una vez electo Presidente constitucional, luego del imprescindible sufragio popular, el "Ilustre Americano" trató de corregir en forma definitiva los constantes desvaríos de la vida política venezolana, también mediante la reforma de la Constitución: después de un proceso preparatorio relativamente largo,<sup>48</sup> la

48. El General ANTONIO GUZMÁN BLANCO se dirigió a los pueblos desde Caracas, en su Alocución del veintidós de febrero de 1879, con el carácter de *Supremo Director de la Reinvidicación Nacional* (RDLDV, Tomo VIII, N.º 2.119, p. 175) y al día siguiente veintisiete de febrero de 1879, dispuso la Convocatoria de un Congreso de Plenipotenciarios, compuesto por los Presidentes de los Estados, que habría de reunirse en la capital el veintisiete de abril de 1879, con el objeto primario de fijar "las instituciones que provisionalmente deban regir al País, mientras son reformadas conforme a las fórmulas legales" (RDLDV, Tomo VIII, Nr. 2.120, pp. 175-176). las ideas sobre reforma constitucional fueron sugeridas al Congreso de Plenipotenciarios por el propio General ANTONIO GUZMÁN BLANCO, en su Mensaje del diez de mayo de 1879 (*Mensajes Presidenciales*, Tomo II, Caracas, 1970, pp. 119-122). Por su parte, una vez instalado, el Congreso de Plenipotenciarios adoptó las siguientes Resoluciones: a) el veintiocho de abril de 1879 declaró "irritos, nulos y destituidos de todo valor y fuerza legal, todos los actos dictados desde el doce de septiembre de 1878 por el Gobierno que rompió en esa fecha los títulos de su autoridad legal convocando una Asamblea con el nombre de Constituyente, para reformar de una manera arbitraria las instituciones nacionales" (RDLDV, Tomo VIII, Nr. 2.149, pp. 191-192); b) el treinta de abril de 1879 redujo a siete los veinte Estados de la Unión Venezolana (RDLDV, Tomo VIII, Nr. 2.150, pp. 192-193); c) el primero de mayo de 1879 organizó la Alta Corte Federal y la Corte de Casación (RDLDV, Tomo VIII, Nr. 2.151, p. 193); d) el tres de mayo de 1879 estructuró el Poder Legislativo (RDLDV, Tomo VIII, Nr. 2.152, pp. 193-194); e) el cinco de mayo de 1879 creó el Consejo Federal (RDLDV, Tomo VIII, Nr. 2.153, pp. 193-194) y dispuso acerca del nombramiento de Presidente Provisional y de las formalidades para dejar completada la reorganización política del País (RDLDV, Tomo VIII, Nr. 2.154, p. 194); y f) el seis de mayo de 1879 declaró vigente la Constitución del veintisiete de abril de 1874 (RDLDV, Tomo VIII, Nr. 2.155, p. 194). Una vez concluidas las actividades del Congreso de Plenipotenciarios, por Decreto del diecisiete de mayo de 1879 se hizo formal convocatoria a elecciones para Presidente de la República y para Senadores y Diputados del Congreso Nacional, que debía instalarse el veinte de febrero de 1880 (RDLDV, Tomo VIII, Nr. 2.168, p. 223). Tan pronto se reunió el Congreso fue designada una Comisión para elaborar el Proyecto de Reforma constitucional: el doce de abril de 1880 se inició su examen y dos días después fue resuelto disentrarlo una sola vez, artículo por artículo, (GONZÁLEZ GUINÁN, FRANCISCO

nueva Carta Fundamental fue promulgada el *veintisiete de abril de 1881*; y por la fuente que le sirvió de modelo se la conoce bajo el nombre de "*Constitución Suiza*", porque se creyó "que Venezuela sería feliz si adoptaba, en esencia, las instituciones imperantes en la República Helvética, donde el impersonalismo gubernamental había llegado a su más alta expresión".<sup>49</sup>

15. Las Constituciones promulgadas bajo el Gobierno del General ANTONIO GUZMÁN BLANCO, el *veintisiete de abril de 1874* y el *veintisiete de abril de 1881*, se limitaron a determinar quiénes eran venezolanos, pero sin establecer los criterios para distinguir entre venezolanos originarios y naturalizados en Venezuela. No obstante, según recuerda el Ministro de Relaciones Exteriores en *El Libro Amarillo* de 1883, "a ejemplo de otros Estados, Venezuela ha excluido de los empleos más importantes a los ciudadanos por adopción, y reservándolos a los nativos".<sup>50</sup>

Ahora bien, el análogo silencio de la Constitución del *veintidós de abril de 1864* sobre tan importante asunto fue causa de

---

"*Historia Contemporánea de Venezuela*", Caracas, 1954, Tomo XII, pp. 183-190); habiéndose dispuesto el *diez de mayo de 1880* remitir el Proyecto de Constitución, que había sido aprobado, a las Legislaturas de los Estados para su ulterior trámite (RDLDV, Tomo VIII, Nr. 2.204, pp. 371-372). En cumplimiento del mandato del Congreso, el General ANTONIO GUZMÁN BLANCO hizo el envío del Proyecto a las Legislaturas y en su Mensaje del *quince de octubre de 1880* les sugería la conveniencia de efectuar algunas modificaciones o rectificaciones (GONZÁLEZ GUINÁN, op. cit., Tomo XII, pp. 232-234); y así ocurrió efectivamente (GONZÁLEZ GUINÁN, op. cit., Tomo XII, pp. 246-247), como lo hiciera constar el General ANTONIO GUZMÁN BLANCO en su Mensaje al Congreso el *veinte de febrero de 1881*, aun cuando también agregó: "la reforma ha sido aclamada por los pueblos en masa y solicitada legalmente con igual espontaneidad, por todos y cada uno de los Estados de la Unión" ("*Mensajes Presidenciales*", Tomo II, op. cit., p. 125). El Congreso resolvió que el Proyecto de Constitución tuviese tres discusiones en cada una de las Cámaras, habida cuenta de la importancia del asunto (GONZÁLEZ GUINÁN, op. cit., p. 266); la Cámara de Diputados lo hizo los días *diecisiete, diecinueve y veintitrés de marzo de 1881* ("*Cámara de Diputados y Senado 1881*", BCN, p. 40); y en el Senado fue discutido entre los días *veinticuatro y treinta de marzo de 1881* ("*Cámara de Diputados y Senado 1881*", BCN, p. 40); el "Ejecútese" presidencial le fue estampado el *veintisiete de abril de 1881*.

49. GONZÁLEZ GUINÁN, op. cit., Tomo XII, p. 42.

50. "*El Libro Amarillo*", 1883, pp. 545-546; y se agrega: "De ahí la necesidad de especificar éstos por medio de disposiciones terminantes, sin dejar el punto a la arbitrariedad de la interpretación de los que hayan de aplicar los artículos constitucionales".

ardorosas controversias en épocas anteriores, cuando asumió provisoriamente la Presidencia el General MANUEL E. BRUZUAL en 1868;<sup>51</sup> y explica la frustrada tentativa de regulación hecha por el Proyecto de Ley del trece de abril de 1869.<sup>52</sup>

La incertidumbre reinante sólo pudo superarse gracias a la ley del tres/cuatro de mayo 1882<sup>53</sup>; un único precepto, contenido de varios párrafos, determina con toda claridad quienes deben ser considerados venezolanos por nacimiento y, por tanto, hábiles para el desempeño de los más altos cargos públicos. El párrafo primero del artículo primero atribuye la nacionalidad venezolana originaria por el hecho del nacimiento en el territorio de la República, "sea cual fuere la nacionalidad de sus padres"; y a los fines de evitar dificultades prácticas delimita qué debe entenderse por "territorio" en ciertos casos específicos.<sup>54</sup> De esta manera rinde fervoroso homenaje al *ius soli*, principio fundamental en el régimen de la nacionalidad venezolana desde los tiempos más antiguos, cuya calurosa defensa habrá sido hecha por el Padre de la Patria, el Libertador SIMÓN BOLÍVAR; y quien, en carta dirigida al General ANDRÉS DE SANTA CRUZ el *veintiséis de octubre de 1826*, desde la ciudad colombiana de Popayán, hizo valer los siguientes conceptos:

"Primero el suelo nativo que nada: él ha formado con sus elementos nuestro ser; nuestra vida no es otra cosa que la esencia de nuestro pobre país; allí se encuentran los testigos de nuestro nacimiento, los creadores de nuestra existencia y los que nos han dado alma por la educación; los sepulcros de nuestros padres yacen allí y nos reclaman seguridad y reposo; todo nos recuerda un deber, todo nos excita senti-

51. Véase antes el número 12 de este trabajo.

52. Véase antes los números 11 y 12 de este trabajo.

53. Se indican las dos fechas por cuanto la Ley aparece sancionada por el Congreso en cuatro de mayo de 1882, a pesar de que el "Ejecútese" del Poder Ejecutivo es del tres de mayo de 1882 (PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad Venezolana Originaria", op. cit., Tomo I, pp. 166-172).

54. Al respecto fue dispuesto en el artículo primero de la Ley: "*Parágrafo Primero.* Forman parte del territorio las aguas marítimas y fluviales de la República, sus buques de guerra en todo paraje, sus buques mercantes cuando estén en alta mar, o en aguas de otro Estado cuya legislación no atribuya la ciudadanía local al que nazca en ellas. *Parágrafo Segundo.* Los buques de guerra extranjeros son considerados como territorio extranjero, aun cuando se hallen en aguas nacionales. *Parágrafo Tercero.* También se tienen por territorio extranjero las casas de los Ministros Diplomáticos extranjeros para los efectos de esta Ley, en cuanto a los hijos que les nazcan en ellas".

mientos tiernos y memorias deliciosas; allí fue el teatro de nuestra inocencia, de nuestros primeros amores, de nuestras primeras sensaciones y de cuanto nos ha formado. ¿Qué títulos más sagrados al amor y a la consagración?"<sup>55</sup>

16. La Ley del *tres / cuatro de mayo de 1882* también reconoció las situaciones jurídicas válidamente constituidas bajo el imperio de las Constituciones de 1830, 1857 y 1858, que habían consagrado, en forma expresa, los criterios atributivos de la nacionalidad venezolana originaria;<sup>56</sup> y para atender ciertas de las dificultades pendientes desde 1864, en virtud de la ausencia de pautas constitucionales, en su párrafo quinto declaró venezolanos por nacimiento:

"Los hijos de madre o padre venezolanos que hayan nacido en otro territorio, si han venido a domiciliarse en el país y expresado la voluntad de serlo, según lo establecido uniformemente en las Constituciones de 1864, 1847 y 1881".

De esta manera quedaron sin decidir las dificultades interpretativas para establecer la nacionalidad de los hijos de venezolanos nacidos en el extranjero durante su menor edad: en estricto rigor, según se ha dicho, el *ius sanguinis* no pudo funcionar sino después de haber cumplido veintiún años sus beneficiarios, porque sólo a partir de ese momento eran capaces, jurídicamente hablando, para hacer la manifestación de voluntad; y en este sentido parece haberse orientado la inteligencia de los artículos correspondientes hecha por el Ministerio de Relaciones Exteriores. En efecto, en la Memoria presentada el *veintisiete de abril de 1883* al Congreso de la República, el doctor RAFAEL SELJAS hizo los siguientes comentarios:

"Respecto de los hijos de padre o madre venezolanos nacidos en otro territorio, se subordinó su nacionalidad a las leyes del mismo, que preponderan por principio general, caso de

55. "*Cartas del Libertador*", Tomo V (1826 Junio 1827), Caracas, 1967, p. 282.

56. Por tanto, fueron declarados venezolanos por nacimiento: "*Segundo*. Los nacidos de padre o madre venezolanos en cualquier parte del territorio que componía la República de Colombia, como lo dispuso la Constitución de Venezuela de 1830. *Tercero*. Los nacidos en países extranjeros de padres venezolanos, ausentes en servicio o por causa de la República, o con expresa licencia de autoridad competente, del 22 de septiembre de 1830 a 22 de abril de 1864 en que estuvieron vigentes sucesivamente las Constituciones de 1830 y de 1857 que así lo declaraban. *Cuatro*. Los nacidos de padre venezolano en países extranjeros donde esté desempeñando funciones diplomáticas".

conflicto; y puestos al nivel de los completamente extraños, con leve diferencia, se exige su venida a la patria de sus mayores y la manifestación de voluntad de tener la naturaleza de ellos".<sup>57</sup>

La solución contraria parece haber sido sostenida, bajo indudable influjo doctrinario europeizante, por el Licenciado LUIS SANOJO; y en sus comentarios al Código Civil del veinte de febrero de 1873 se leen los siguientes conceptos:

"El hijo sigue durante su menor edad la nacionalidad de su padre o de su madre, o de la persona a cuyo cargo está, si fuere de padres desconocidos, porque durante aquél periodo, hablando legalmente, no tiene voluntad propia. Llegado a la mayor edad puede cambiar su nacionalidad o su domicilio, y por lo mismo hacerse miembro de otra sociedad".<sup>58</sup>

17. Algunos días más tarde el Congreso de la República trató de resolver las dificultades diplomáticas originadas por la perpetuidad del vínculo establecida en el texto constitucional;<sup>59</sup> y con semejante propósito fue dispuesto por el artículo único de la Ley del quince de mayo de 1882:

57. MMRE, 1883, "Asuntos Varios", p. X.

58. "SANOJO, LUIS. *Instituciones de Derecho Civil Venezolano*", Tomo I, Caracas, 1873, Nr. 39, p. 38. En el mismo sentido agrega: "No es contraria la doctrina establecida sobre la ley personal del individuo nacido en Venezuela de padres extranjeros al artículo 6º de la Constitución de la República, que declara venezolanos a todos los nacidos en su territorio, cualquiera que sea la nacionalidad de sus padres; puesto que mientras que el individuo sea menor, no puede considerársele con otros derechos personales, que los que le vengan de sus padres, por no tener todavía voluntad propia, que es un elemento indispensable para el ejercicio de tales derechos. No es menester decir que lo que dejamos establecido debe tener lugar siempre sin perjuicio de lo que dispongan las leyes o los tratados públicos". Este mismo punto de vista había sido defendido anteriormente por EVARISTO FOMBONA (*"España y Venezuela"*; Caracas, 1863, pp. 8-31) y por RICARDO OVIDIO LIMARDO (*"Legislación Comercial Comparada, o sea, Códigos de Comercio de Europa y América comparados entre sí con una introducción y apreciación crítico-filosófica sobre los Principios de Legislación que les sirven de base"*, Tomo I, París, 1869, pp. 115-132; 177-179; 217-233). Posteriormente EVARISTO FOMBONA reiteró su criterio: "Cuestión Internacional: ¿Es Extranjero el hijo de Extranjera?", Caracas, 1868, pp. 75-87. Dentro de la misma directriz cabe recordar los conceptos sostenidos por D. CRISTÓBAL M. GONZÁLEZ DE SOTO, en su libro: "Noticia Histórica de la República de Venezuela", Barcelona, España, 1873, pp. 264-270, 343, 387.

59. PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad venezolana originaria", op. cit., Tomo I, pp. 263-283.

"El artículo 6º de la Constitución Federal, según el cual "no pierden el carácter de venezolanos los que fijan su domicilio y adquieren nacionalidad en país extranjero", no niega el derecho de expatriación, sino que sólo declara un principio aplicable al caso en que los ciudadanos de que se trata, vuelvan a la República, la cual los considera entonces como si en ella hubieran permanecido constantemente".<sup>60</sup>

18. Diez días después, el *veinticinco de mayo de 1882*, fue dictada una Ley tendiente a regular determinados aspectos de la naturalización de los extranjeros; y en particular se consagraron sus efectos colectivos en los términos siguientes:

"Artículo 1º— Los hijos menores de los extranjeros naturalizados o que se naturalicen en Venezuela, conforme a la ley de 13 de junio de 1865, quedan naturalizados en cabeza del padre, y a falta de éste, en la de la madre. Artículo 2º— También la mujer se entiende naturalizada en cabeza del marido.<sup>61</sup> Artículo 3º— Los hijos naturales menores de la madre que se naturaliza siguen la condición de ésta".

Las diversas leyes sobre nacionalidad de 1882 fueron calificadas como "muy importantes" por el Ministro de Relaciones Exteriores, doctor RAFAEL SELJAS, en su Memoria del *veintisiete de abril de 1883*,<sup>62</sup> y con el expreso señalamiento de haberse llenado "algunos vacíos de la ley vigente de naturalización de extranjeros", hizo los siguientes comentarios:

"Faltaba determinar la nacionalidad de los hijos menores y de la mujer de las personas naturalizadas ya o por naturalizar en lo adelante. Para lo primero había que seguir las necesidades de la dependencia del padre durante la minoría de los hijos... Para los hijos naturales menores, si ya no

60. PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad venezolana originaria", op. cit., Tomo I, pp. 283-290.

61. A este respecto el Dr. RAFAEL SELJAS, en la Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores al Congreso de la República, presentada el *veintisiete de abril de 1883*, hizo expreso recordatorio del mandato similar de los artículos 18 y 19 del Código Civil de 1873, que regularon los efectos del matrimonio sobre la nacionalidad de la mujer casada (MMRE, 1883, "Asuntos Varios", pp. XII-XIV).

62. De igual modo sostuvo que eran leyes interpretativas de los artículos constitucionales y que, por tanto su vigencia debía retrotraerse a la fecha de los textos objeto de interpretación (MMRE, 1883, "Asuntos Varios", p. XVIII).

han de quedar privados de toda ciudadanía, no puede haber otra que la de la madre".<sup>63</sup>

Aun cuando el artículo primero de la Ley del *veinticinco de mayo de 1882* sólo se refirió a "los hijos menores de los extranjeros naturalizados o que se naturalicen conforme a la ley vigente de 13 de junio de 1865", de acuerdo con sus palabras textuales, los efectos colectivos también debieron producirse en las demás hipótesis de naturalización venezolana, a saber: los nacidos o que nazcan en cualquiera de las Repúblicas Hispano-americanas o en las Antillas españolas, siempre que hayan fijado su residencia en el territorio de la Unión y quieran serlo", según lo dispusiera la Constitución del *veintidós de abril de 1864*;<sup>64</sup> los extranjeros que hayan venido o vinieren en calidad de inmigrados, si han recibido los beneficios de las leyes de inmigración, en los términos previstos por el Decreto del *dos de julio de 1855* y de la Resolución Ejecutiva del *primero de diciembre de 1865*;<sup>65</sup> y quienes adquirieran la nacionalidad venezolana por mandato del artículo quinto de la ley del *veinticinco de mayo de 1882*, que dispuso: "El ejercicio del derecho de sufragio, por parte de un extranjero, implica la adquisición de la ciudadanía de Venezuela sin necesidad de Carta".<sup>66</sup>

63. MMRE, 1883, "Asuntos Varios", pp. XII-XIV. En sentido opuesto observa el Dr. FRANCISCO GERARDO YÁNES que la solución consagrada en la Ley del veinticinco de mayo de 1882 "contraría el principio de que no se debe imponer a nadie la nacionalidad. Entre nosotros, siendo perpetuo el vínculo, como lo declara el artículo 6º de la citada Ley, (la referencia es a la Constitución) resulta arbitraria la solución" ("*Memorandum de Derecho Internacional Privado*", Caracas, 1912, p. 33).
64. Una fórmula similar fue utilizada tanto por las Constituciones de 1874 y de 1881 como por todas las demás promulgadas durante la vigencia de la Ley del veinticinco de mayo de 1882, a saber: en 1891, 1893, 1901, 1904 y 1909.
65. El régimen especial de naturalización de los inmigrados se mantuvo hasta la reforma de la Ley ocurrida el *veinte de julio de 1891*, cuyo artículo décimo quinto se limitó a disponer: "Los inmigrados gozarán en la República de los mismos derechos acordados a los extranjeros por el artículo 10 de la Constitución Nacional; y si se nacionalizaren, quedarán exentos del servicio militar durante cinco años" (PARRA-ARANGUREN, "*La Nacionalidad Venezolana de los inmigrados...*", art. cit., pp. 124-128).
66. El Decreto dictado por el General ANTONIO GUZMÁN BLANCO el siete de *septiembre de 1874* reguló el procedimiento para elegir los Diputados que debían representar al Distrito Federal en el Congreso de la República; y su artículo 30 dispuso: "Cuando algún extranjero se inscribiere y votare, la Junta lo participará al Ministro de Relaciones Interiores para que le expida carta de nacionalidad; pero aunque no se haga la participación, en cualquier tiempo que se pruebe el hecho de haber votado, se le tendrá por

Ahora bien, la consagración de los efectos colectivos de la naturalización en dos preceptos distintos, y la referencia específica hecha por el artículo tercero de la Ley a los hijos naturales menores de la madre, hace suponer al doctor FRANCISCO GERARDO YÁNES, "que el art. 1º se refiere únicamente a los hijos legítimos".<sup>67</sup>

Por otra parte, la ley del veinticinco de mayo de 1882 no pretendió restringir los efectos colectivos a los hijos menores de quienes obtuvieran carta de naturaleza venezolana después de su entrada en vigencia: de acuerdo con sus propios términos también tuvo el propósito de aplicarse a "los hijos menores de los extranjeros naturalizados o que se naturalicen en Venezuela, conforme a la Ley de 13 de junio de 1865".

Aparte de la *inelegantia iuris* del precepto, por mencionar a los "extranjeros naturalizados" cuando debió referirse a los "venezolanos por naturalización", el régimen establecido por el Congreso mantuvo abierta la interrogante acerca de si la minoridad de los hijos era requerida al tiempo de la naturali-

---

venezolano y se le expedirá dicha carta" (RDLDV, Tomo VII, Nr. 1921, p. 230). El precepto fue repetido en el Decreto del *veintiuno de septiembre de 1879* (RDLDV, Tomo VIII, Nr. 2.182, p. 322), en el Decreto del *veinte de noviembre de 1880* (RDLDV, Tomo VIII, Nr. 2.265, pp. 506-507), y en el Decreto del *veintitrés de septiembre de 1881* (RDLDV, Tomo IX, Nr. 2.362, p. 456), todos ellos relativos a las elecciones en el Distrito Federal. Por otra parte, el artículo quinto de la Ley del *veinticinco de mayo de 1882* (RDLDV, Tomo X, Nr. 2.429, p. 130) dispuso en términos similares respecto de las elecciones a celebrarse en todo el territorio de la República; y de acuerdo con la inteligencia del Ministerio de Relaciones Exteriores un resultado análogo se obtuvo a través de la Ley del *dieciséis de abril de 1903*, cuyo artículo séptimo previno: "Los extranjeros domiciliados que violen cualquiera de las prescripciones establecidas en el artículo 6º, perderán su condición de extranjeros y quedarán, *ipso facto*, sometidos a las responsabilidades, cargos y obligaciones que pueda acarrear a los nacionales toda contingencia política" (MMRE, 1904, "Documentos", pp. 45-55). Sobre el particular es de tenerse en cuenta que el artículo sexto de la Ley del *dieciséis de abril de 1903* dispuso: "Los extranjeros domiciliados y transeúntes no deberán mezclarse en los asuntos políticos de la República ni en nada que con ellos se relacione. Al efecto, no podrán: 1º Formar parte de sociedades políticas. 2º Redactar periódicos políticos ni escribir sobre política interior o exterior del país en ningún periódico. 3º Desempeñar empleos o destinos públicos. 4º Tomar armas en las contiendas domésticas de la República. 5º Pronunciar discursos que de algún modo se relacionen con la vida política del país". El artículo séptimo de la Ley de 1903 fue modificado en la reforma que tuvo lugar el *treinta de junio de 1915*; y en su lugar el nuevo artículo séptimo dispuso: "El extranjero que infrinja la neutralidad, se considerará pernicioso y podrá ser expelido del territorio de la República, conforme a la Constitución Nacional".

67. YÁNES, op. cit., p. 33.



zación del progenitor; o de sí, por el contrario, sus efectos colectivos debían sólo producirse en relación a los hijos aún menores al tiempo de entrada en vigencia de la nueva Ley. En esta última hipótesis resultarían excluidos los hijos menores para la fecha de la naturalización, que hubieran adquirido la mayoría antes del veinticinco de mayo de 1882.

Carecemos de datos históricos interpretativos, pero el respeto de la libertad individual parece conducir a limitar los efectos colectivos de la naturalización del progenitor a los hijos todavía menores para la fecha de entrada en vigencia de la nueva Ley; y, por tanto, quienes hubieren cumplido ya los veintiún años deberían solicitar la correspondiente carta de naturaleza.<sup>68</sup>

Por otra parte, la ley de veinticinco de mayo de 1882 nada dispuso expresamente acerca de la situación jurídica de los hijos menores al tiempo de la naturalización cuando adquirieran la mayoría. En consecuencia, parece debe entenderse que esta simple circunstancia no conllevaba la pérdida de la nacionalidad venezolana adquirida por la naturalización de su progenitor, la cual sólo podía producirse en los términos previstos por la ley del quince de mayo de 1882, interpretativa del artículo sexto de la Constitución Federal.<sup>69</sup>

La ley del veinticinco de mayo de 1882 no hizo referencia a los hijos mayores de quien obtuviera carta de naturaleza venezolana: por tanto, no pudieron beneficiarse por la naturalización de su progenitor; y para adquirir la nacionalidad venezolana debían cumplir los requisitos impuestos por la ley respectiva.

Tampoco fue hecho pronunciamiento alguno en la Ley del veinticinco de mayo de 1882 acerca de la nacionalidad de los

68. El respeto a la libertad individual de los menores aparece expresamente mencionado en la Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores del quince de junio de 1899, (Véase luego el número 28 de este trabajo).

69. No obstante, el Dr. ANÍBAL DOMINICI sostiene: "Nuestra ley de 25 de mayo de 1882 establece que la mujer se entiende naturalizada, lo mismo que los hijos menores, en cabeza del marido... Los hijos podrán optar a su mayoría entre la nacionalidad que les compete por el nacimiento y la que proviene de la naturalización del padre, en el concepto de que éste no pudo modificar sino transitoriamente la nacionalidad que sus hijos tenían adquirida" ("*Comentarios al Código Civil Venezolano, reformado en 1896*"), Tomo I, Caracas, 1962, p. 65).

hijos nacidos en el extranjero después de la naturalización de sus progenitores: de esta manera parece debieron continuar comprendidos por el texto constitucional consagradorio del *ius sanguinis*, que supeditó la adquisición de la nacionalidad venezolana al establecimiento del domicilio en el territorio de la República y a la correspondiente manifestación de voluntad.

19. Aspectos particulares de la pérdida de la nacionalidad fueron también contemplados por la ley del *veinticinco de mayo de 1882*; y su artículo sexto dispuso:

"Las personas que hayan adoptado la nacionalidad de la República no tienen derecho para despojarse de ella, devolviendo la carta de naturaleza o haciéndose inscribir en matrículas de extranjeros".

Ahora bien, semejante precepto "tiene la gran particularidad de haber engañado a muchos inteligentes comentadores contemporáneos",<sup>70</sup> quienes lo entienden consagrando el carácter perpetuo e indeleble de la naturalización venezolana; inteligencia ésta justificada, además, por el interés de la República de conservar su población y de impedir eventuales reclamos diplomáticos.<sup>71</sup>

Sin embargo, su análisis cuidadoso permite sostener una conclusión diferente: el artículo sexto sólo rechaza ciertos procedimientos y no admite la pérdida de la nacionalidad venezolana por la simple devolución de la carta de naturaleza o por la inscripción en las Matrículas de Extranjeros. En consecuencia, no es posible entender que niega la libre expatriación, por tratarse de una facultad reconocida por el Derecho de Gentes y "el cual forma parte de la Legislación Nacional" en virtud del artículo 117 de la Constitución del veintisiete de

70. PÉREZ, MANUEL C. "La sujeción en la Legislación venezolana", en "Revista Universitaria", marzo 1912, Caracas, Nr. 57, p. 130.

71. MEJÍA, ALFONSO, "La sujeción perpetua en la Legislación venezolana", en "Revista Universitaria", diciembre de 1911, Caracas Nr. 54, pp. 16-17; YÁNEZ, op. cit., pp. 18-19; HERRERA MENDOZA, LORENZO. "Puede el Venezolano cambiar de Nacionalidad?" (febrero 1945), en "Estudios sobre Derecho Internacional Privado y Temas conexos", Caracas, 1960, p. 434; VETANCOURT ARISTEGUIETA, op. cit., p. 361.

abril de 1881,<sup>72</sup> según observa certeramente el doctor MANUEL C. PÉREZ.<sup>73</sup>

20. La suprema vigilancia del "Ilustre Americano" hizo posible la alternabilidad republicana en la época inmediata posterior: el *catorce de abril de 1884* fue electo Presidente el General JOAQUÍN CRESPO, quien tuvo que enfrentar muy diversas dificultades; y "para curar tales dolencias se creyó como el más eficaz de los remedios una nueva Presidencia constitucional del General Guzmán Blanco":<sup>74</sup> su designación tuvo lugar el *veintisiete de marzo de 1886*, no obstante encontrarse viviendo en la ciudad francesa de Niza.

Algunos meses más tarde asumió sus funciones, pero sin ánimo de permanencia; y el *ocho de agosto de 1887* hizo entrega de la Alta Investidura al General HERMÓGENES LÓPEZ, quien no pudo dominar sus veleidades hacia el *continuismo legal*, claramente manifestadas a comienzos de 1888. Sin embargo, el inmenso prestigio del General ANTONIO GUZMÁN BLANCO se proyectó en los siguientes comicios, en la forma de costumbre,

72. El artículo 117 de la Constitución del *veintisiete de abril de 1881* prescribía: "El Derecho de Gentes forma parte de la Legislación Nacional; sus disposiciones regirán especialmente en los casos de guerra civil. En consecuencia, puede ponerse término a ésta por medio de tratados entre los beligerantes, quienes deberán respetar las prácticas humanitarias de las naciones cristianas y civilizadas, siendo en todo caso inviolable la garantía de la vida". El precepto había sido incorporado en la Constitución del *veintidós de abril de 1864* (artículo 120); y se encuentra también en la del *veintisiete de abril de 1874* (artículo 120). Fue repetido en la Constitución del *dieciséis de abril de 1891* (artículo 117); en la del *cinco de julio de 1893* (artículo 150); en la del *veintinueve de marzo de 1901* (artículo 140), habiéndosele agregado la siguiente frase: "y a este efecto la Legislatura Nacional dictará una Ley que contenga las instrucciones necesarias para el Ejército de los Estados Unidos de Venezuela"; en la del *veintisiete de abril de 1904* fue utilizada una fórmula distinta: "El Derecho de Gentes hace parte de la Legislación Nacional, pero sus disposiciones no podrán ser invocadas cuando se opongan a la Constitución y leyes de la República"; y así se mantuvo en la del *cinco de agosto de 1909* (artículo 143). El precepto fue suprimido a partir del Estatuto Constitucional Provisorio del *diecinueve de abril de 1914*.

73. PÉREZ, art. cit., pp. 121-122. En el mismo sentido se pronuncian: GRISANTI, CARLOS. "La Nacionalidad a la Luz de la Legislación Venezolana", en "Revista de Derecho y Legislación", Tomo III, octubre de 1913, p. 31; PLANAS SUÁREZ SIMÓN. "Los Extranjeros en Venezuela. Su Condición ante el Derecho Público y Privado de la República", Lisboa, 1917, Nr. 105, pp. 249-250. (Véase: PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad venezolana originaria", op. cit., Tomo I, pp. 283-302).

74. GONZÁLEZ GUINÁN, op. cit., Tomo XIII, p. 300.

para imponer la candidatura del doctor JUAN PABLO ROJAS PAÚL: fue electo Presidente el *dos de julio de 1888*, y aun cuando era "más que un amigo, un hermano y fervoroso deudo" muy pronto permitió los excesos de la reacción antiguzmancista.<sup>75</sup>

Semejante conducta fue el preludio de ideas más profundas, con la finalidad de prolongar su permanencia en el Poder: y para obtener su propósito revivió un denominador común en la política venezolana: el procedimiento de la reforma constitucional. A tales fines, el *doce de noviembre de 1889* hizo saber a los Presidentes de los Estados que había "reunido en Caracas una Junta de los hombres más inteligentes y expertos de todos los círculos políticos, con el fin de estudiar los verdaderos puntos de interés nacional sobre que debían versar las enmiendas, para someter su estudio a las Legislaturas de los Estados en su próxima reunión".<sup>76</sup>

21. El avance de los trabajos de reforma condujo a un Proyecto, aprobado por las Legislaturas Estatales, que no llegó a recibir la sanción del Congreso;<sup>77</sup> pero fue origen de diversos pronunciamientos públicos, muchos de ellos aparecidos en la prensa capitalina.<sup>78</sup> Interés particular presentan, desde el punto de vista de la nacionalidad venezolana, las observaciones hechas por el doctor CLAUDIO BRUZUAL SERRA en su libro: "*Estudio sobre Reforma Constitucional*".

En efecto, el doctor CLAUDIO BRUZUAL SERRA sostuvo la conveniencia de modificar el sistema atributivo de la nacionalidad venezolana originaria a los fines de establecer la absoluta primacía del *ius sanguinis*; y con evidente inspiración en el escritor belga FRANÇOIS LAURENT, a quien cita en extenso de su

75. GONZÁLEZ GUINÁN, op. cit., Tomo XIV, p. 101.

76. GONZÁLEZ GUINÁN, op. cit., Tomo XIV, p. 462.

77. PERERA AMBROSIO, "*Historia Orgánica de Venezuela*", Caracas, 1944, pp. 207-208.

78. A título de ejemplo cabe señalar como las reformas propuestas por el General MARCO ANTONIO SALUZZO fueron comentadas en una serie de artículos publicados en el diario "*El Patriota*" por TEOFILO RODRÍGUEZ y EDUARDO ESPELOZÍN; y los recogieron posteriormente bajo el rubro: "*Reformas Constitucionales*", Caracas, 1889. También se refiere a ellas el folleto del Sr. DOMINGO SANTOS RAMOS: "*Restablecimiento de la Constitución de 1864, con enmiendas e innovaciones*" (Caracas, 1889); y varios artículos publicados por S. TERRENO ATIENZA en "*El Heraldo Liberal*", recogidos luego en un libro con el título: "*La Enmienda Constitucional*" (Caracas, 1890).

obra "*Derecho civil internacional*",<sup>79</sup> hace los siguientes comentarios de carácter general:

"La cualidad de ciudadano, en realidad, no depende del sólo hecho del nacimiento. Los lazos que nos ligan a la patria no pueden nacer de ese hecho eventual: NO, nuestros primeros afectos nacen en la familia; y se van extendiendo lentamente a la sociedad en que vivimos, por las múltiples relaciones que insensiblemente vamos adquiriendo en ésta. ¿Por el sólo hecho de que nazca en el territorio de Venezuela un hijo de transeúntes extranjeros podremos considerarlo como venezolano? Ese niño vuelve con su familia a la Patria de ésta y no guarda siquiera un recuerdo del lugar en que nació, mucho menos puede sentir por éste el afecto del patriotismo que su cualidad de ciudadano le impone. ¿Cómo exigirle, pues, los deberes de tal ciudadano, ni cómo concederle los derechos correlativos".<sup>80</sup>

Por otra parte, el doctor CLAUDIO BRUZUAL SERRA hizo valer otro argumento para justificar la reforma propuesta; y al efecto dijo:

"En casi todas las naciones civilizadas está admitido el principio de que el hijo sigue la nacionalidad del padre. De manera que los hijos de venezolanos que nacen en Francia, o en Bélgica, o en Italia, etc., etc., no son por la ley de estos países, ni franceses, ni belgas, ni italianos; y ¡oh mengua para nosotros! no son tampoco venezolanos según nuestra Constitución, a no ser que vengan al país y manifiesten la voluntad de serlo. Ahora bien: la Patria debe ver por sus hijos no solamente desde que tengan uso de razón y desde que puedan manifestar libremente su voluntad, sino desde que vienen al mundo, y no pocas veces desde antes de venir al mundo. Supogamos ahora que un hijo de padres venezolanos, nacido en Francia, venga a Venezuela con sus padres a la edad de un año; tal niño no es venezolano, porque no ha nacido en el territorio, ni puede llegar a serlo mientras no cumpla la edad necesaria para poder manifestar su voluntad; tampoco es francés según la ley francesa: entre tanto, es un peregrino en todas partes. ¿Háse visto semejante anomalía?".<sup>81</sup>

79. LAURENT FRANÇOIS, "*Le Droit Civile Internationale*". Tomo III, Bruxelles-París, 1881.

80. BRUZUAL SERRA, CLAUDIO, "*Estudio sobre Reforma Constitucional*", Caracas, 1889, p. 19.

81. BRUZUAL SERRA, *op. cit.* pp. 22-23.

De esta manera el doctor CLAUDIO BRUZUAL SERRA hizo hincapié en la limitada importancia reconocida al *ius sanguinis* por la Constitución: la simple descendencia de progenitor venezolano no era suficiente para atribuir la nacionalidad originaria; y debían cumplirse acumulativamente por el interesado algunos requisitos adicionales: establecer su domicilio en el territorio de la República y manifestar la voluntad de querer ser venezolano. Por tanto, los hijos menores de edad no podían adquirirla debido a su incapacidad para cumplir con esta última exigencia; y el progenitor no tenía facultad para hacer la declaración en nombre de sus hijos menores.

22. Aun cuando el doctor JUAN JOSÉ ROJAS PAÚL dio el necesario "asentimiento patriótico" a la candidatura de su Sucesor, según fuera publicado oportunamente en "*El Heraldo Liberal*" del *veintiuno de febrero de 1891*,<sup>82</sup> no pudo evitar las violentas reacciones en su contra, una vez concluidas sus funciones presidenciales: el nuevo Jefe del Poder Ejecutivo, doctor RAYMUNDO ANDUEZA PALACIOS, muy pronto orientó todas las energías hacia el "*continuismo constitucional*", a cuyo efecto hizo revivir el tortuoso pero siempre útil procedimiento de procurar las indispensables reformas de la Constitución.

La primera etapa para el logro de sus propósitos tuvo inmediato éxito: el Congreso de la República aprobó el *dieciséis de abril de 1891* la reforma solicitada por las Legislaturas de todos los Estados de la Federación venezolana,<sup>83</sup> y de esta

82. GONZÁLEZ GUINÁN, op. cit., Tomo XIV, pp. 505-517.

83. El asunto había sido ya objeto de examen el año anterior pero, en *veinticinco de abril de 1890*, el Congreso resolvió diferir la consideración de la materia hasta obtener el resultado de la consulta a las Legislaturas, acerca de la forma definitiva que debía darse al Proyecto de Reformas preparado por ellas; y con el propósito de saber "si se reducen a ocho los Estados de la Federación, imponiéndole un nexo forzado e inconstitucional a los Estados Falcón y Zulia, o si se dejan las nueve Entidades Autónomas que reconoce la Constitución del veintisiete de abril de 1881" (RDLDV, Tomo XIV, Nr. 4.518, p. 366). Una vez concluidos los trámites pertinentes, en *nueve de marzo de 1891* concurrió al Senado el Ministro de Relaciones Interiores para "poner en manos del Congreso, los acuerdos que, sobre reformas del art. 118 de la Constitución, le presentaban por su órgano las Legislaturas de los nueve Estados de la Federación". Tan pronto se retiró del Hemiciclo, el Senador por el Zulia, Dr. FRANCISCO E. BUSTAMANTE propuso: "Que se invite a la Cámara de Diputados a reunirse en Congreso con el objeto de considerar las solicitudes de los Estados sobre reforma del art. 118 de la Constitución"; así fue aprobado ("*Libro de Actas del Senado 1889-1891*", BCN, p. 223). La proyectada sesión conjunta tuvo lugar el *catorce de*

manera pudo modificarse el artículo 118 de la Constitución del veintisiete de abril de 1881, con el único objeto de facilitar la futura reforma dirigida a satisfacer las apetencias personales del nuevo Presidente.<sup>84</sup>

23. Una vez superados los obstáculos existentes, varios Senadores presentaron, el *tres de junio de 1891*, un nuevo Proyecto de reforma de la Constitución, cuyo estudio se encomendó a una Comisión Especial, compuesta por los doctores VICENTE AMENGUAL y FERNANDO ARVELO y por el General LEÓN COLINA.

Seguidamente se procedió al trámite reglamentario: la primera discusión tuvo el *tres de junio de 1891*; fue examinado por segunda vez los días *cinco, seis, ocho y nueve de junio*

---

marzo de 1891, y en esa oportunidad el Diputado PEDRO VICENTE LINARES sugirió: "Que pasen las solicitudes de las Legislaturas de los Estados a una Comisión Especial compuesta de tres Senadores y tres Diputados para que las escrute y presente los puntos en que ellas coinciden conforme con lo determinado en el art. 118 de la Constitución Nacional; y presente su Informe el día 18 de los corrientes, para cuya sesión queda desde ahora invitado el Congreso". La propuesta fue aceptada; y la Comisión quedó compuesta por los Senadores Dr. VICENTE AMENGUAL y LUIS SAGARZAZU y por el General LEÓN COLINA; y por los Diputados A. ARRIETA, General D. MONAGAS y FRANCISCO CODECIDO O. En su Informe se hizo la siguiente sugerencia: "Que pase este expediente a una de las Cámaras de la Legislatura Nacional para que inicie el Decreto en que se mande a promulgar la reforma hecha a la Constitución en su art. 118, en los términos en que ésta ha sido solicitada por las Legislaturas". La propuesta fue aprobada y a iniciativa del Diputado A. ARRIETA se dispuso pasar el expediente a la Cámara del Senado ("*Actas del Congreso. Años 1889-1891*", BCN, pp. 60-67). Las tres discusiones reglamentarias tuvieron lugar los días *veintiuno, veinticuatro y treinta de marzo de 1891*; y la Cámara de Diputados lo aprobó el *treinta y uno de marzo de 1891*, y los días *cuatro y ocho de abril de 1891*, respectivamente ("*Congreso de Venezuela*", BCN, Tomo 485, pp. 259 y 130).

84. El artículo 118 de la Constitución del *veintisiete de abril de 1881* disponía: "Esta Constitución podrá ser reformada total o parcialmente por la Legislatura Nacional, si lo solicitare la mayoría de las Legislaturas de los Estados. Lo resuelto por la mayoría hace obligatoria la reforma; pero nunca se hará ésta sino sobre los puntos en que coincidan las solicitudes". El texto modificado de la Constitución del *dieciséis de abril de 1891*, con el mismo número, 118, quedó redactado así: "Esta Constitución podrá ser reformada por la Legislatura Nacional, si lo solicitaren las Legislaturas de los Estados; pero nunca se hará la reforma sino sobre los puntos en que coincida la mayoría de los Estados; también podrá hacerse la reforma sobre uno o más puntos cuando lo acordaren las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura Nacional, funcionando separadamente y por el procedimiento establecido para sancionar las leyes; pero en este segundo caso, la enmienda acordada será sometida a las Legislaturas de los Estados y quedará sancionada en el punto o puntos en que fuere ratificada por la mayoría de ellas".

de 1891, y el tercer debate se realizó los días *once y doce de junio de 1891*.

En su formulación definitiva el régimen de la nacionalidad aparece incluido en la Sección Segunda del Proyecto; y sin efectuar distingo alguno entre venezolanos originarios y naturalizados en Venezuela, el artículo undécimo dispuso:

"Son venezolanos: 1º Todas las personas que hayan nacido o nacieren en el Territorio de Venezuela, cualquiera que sea la nacionalidad de sus padres. 2º Los hijos de madre o padre venezolanos, que hayan nacido en otro territorio, si vinieren a domiciliarse en el País y expresaren su voluntad de serlo. 3º Los extranjeros que hayan obtenido carta de nacionalidad".<sup>85</sup>

Constituye rasgo característico del Proyecto haber suprimido el beneficio de la nacionalidad venezolana atribuida por la Constitución del veintisiete de abril de 1881 a "los nacidos o que nazcan en cualquiera de las Repúblicas Hispanoamericanas, o en las Antillas Españolas, siempre que unos y otros hayan fijado su residencia en el territorio de la República y manifestaren su voluntad de ser ciudadanos de ella" (inciso 4º del artículo 5º).<sup>86</sup>

Desde otra perspectiva el Proyecto se caracteriza por haber suprimido el precepto consagratorio de la perpetuidad del vínculo; y a este respecto previno el artículo duodécimo:

85. "Congreso de Venezuela. Congreso 1891", BCN, Tomo 485, p. 266.

86. Precepto similar había sido consagrado por las Constituciones del *veintidós de abril de 1864* (ordinal 4º del artículo 6º) y del *veintisiete de abril de 1874* (artículo 6º, ordinal 4º). La supresión del inciso puede explicarse como el resultado del debate público y del intercambio de opuestos criterios que en última instancia, condujeron al Decreto del *veintidós de junio de 1891*, por medio del cual se dispuso "que los ciudadanos colombianos J. M. Vargas Vila y Antonio L. Montaña sean embarcados para el extranjero en la primera ocasión por el puerto de La Guayra". En efecto, el Representante en el Consejo Federal por el Estado Los Andes, Dr. LEOPOLDO BAPTISTA, salvó su voto argumentando, entre otras razones, la nacionalidad venezolana que correspondía a los afectados por la medida de extrañamiento, en virtud de haber satisfecho los presupuestos previstos por la Constitución, al encontrarse residienciados en el territorio y haber manifestado su voluntad de querer ser venezolanos. Por su parte, el Dr. GUILLERMO TELL VILLEGAS PULIDO, también integrante del Consejo Federal, hizo hincapié en el derecho del Poder Ejecutivo de rechazar en ciertos casos la nacionalidad derivada del inciso constitucional, y en la falta de reglamentación de la forma de manifestar la voluntad, motivo por el cual no era posible suponerla válidamente hecha a través de simples palabras o por medio de la prensa (VILLEGAS PULIDO, GUILLERMO TELL, "Los Extranjeros. Su Admisión. Su Expulsión", Caracas, 1891, pp. 101-102; 111-123).



"Recobran el carácter de venezolanos cuando vuelvan a la República, los que hayan fijado su domicilio y adquirido nacionalidad en país extranjero".<sup>87</sup>

Por otra parte, también pretendió resolver las dificultades prácticas causadas por la exigencia, impuesta por el mismo Proyecto, de la nacionalidad venezolana por nacimiento para el desempeño de ciertos cargos de particular importancia en la vida pública. En consecuencia, su artículo décimo octavo dispuso:

"Serán considerados como venezolanos por nacimiento para los casos en que por esta Constitución se requiere la condición de tal, los hijos legítimos de padre y madre venezolanos por nacimiento, nacidos en el extranjero, hallándose dichos padres en servicio de la República o ausentes contra su querer por causas políticas y siempre que al venir al País se domicilien en él y expresen su voluntad de serlo"<sup>88</sup>

24. La Cámara de Diputados se ocupó de inmediato del asunto: el primer debate tuvo lugar el *trece de junio de 1891*,<sup>89</sup> la segunda discusión se realizó los días *dieciséis, diecisiete y dieciocho de junio de 1891*,<sup>90</sup> y el Proyecto fue examinado por tercera vez el *veinte y el veintidós de junio de 1891*.<sup>91</sup> Ahora bien, al concluir el trámite reglamentario, el artículo décimo octavo quedó concebido en los siguientes términos:

"Serán considerados como venezolanos por nacimiento, para los casos en que por esta Constitución se requiera la condición de tal, los hijos legítimos de padre venezolano por nacimiento

87. De esta manera se reprodujo la fórmula utilizada por el artículo único de la ley del *quince de mayo de 1882* (Véase antes el número 17 de este trabajo).

88. "*Congreso de Venezuela. Congreso 1891*", BCN, Tomo 485, pp. 266 y su vuelto.

89. "*Cámara de Representantes. Actas 1889-1891*", BCN pp. 410-411.

90. "*Cámara de Representantes. Actas 1889-1891*", BCN, pp. 414-415.

91. En la sesión matutina del *veinte de junio de 1891* el Diputado RÓMULO M. GUARDIA propuso: "que se discutan en conjunto los tres primeros títulos del Proyecto de Constitución y que se resuelva la Cámara en Comisión General al efecto de considerar así la materia". La sugerencia se aceptó y fueron elegidos para integrar la Mesa de la Comisión General los Diputados FRANCISCO BATALLA, PEDRO VICENTE MIJARES, J. A. HERNÁNDEZ RON y L. BLANCO ESPINOZA: al concluir sus actividades resultó aprobado el Informe respectivo ("*Congreso de Venezuela. Congreso 1891*", BCN, pp. 263, 282 vto; "*Cámara de Representantes. Actas 1889-1891*", pp. 432-433).

y los hijos naturales de madre venezolana por nacimiento, que nazcan en el extranjero".

De esta manera el *ius sanguinis* tuvo importancia absoluta e ilimitada como criterio atributivo de la nacionalidad originaria; y no era necesario ni establecer domicilio en el territorio de la República ni manifestar la voluntad, aun cuando, en forma contradictoria, el artículo undécimo del mismo Proyecto, en su inciso segundo, exigía el cumplimiento acumulativo de tales requisitos para adquirir la nacionalidad venezolana.

La Cámara del Senado sometió a una Comisión Especial el examen de las reformas introducidas al Proyecto; y el *veinticuatro de junio de 1891* aprobó el Informe de la misma fecha, suscrito por los doctores VICENTE AMENGUAL, RAMÓN JIMÉNEZ GÓMEZ y JUAN TOMÁS PÉREZ, quienes sostuvieron la necesidad de insistir en el texto original del artículo décimo octavo. Al efecto expusieron:

"Las razones de insistencia son éstas: La del artículo 18, porque si hubiera de aceptarse su redacción tal como vino de la otra Cámara, quedaría establecida una contradicción con el número 2º, art. 11 del Proyecto en referencia, a la vez que no sería difícil que en la práctica de las nuevas instituciones tropezáramos con el inconveniente de reconocer como venezolano por nacimiento a un individuo que ni ha venido al país ni expresado su deseo de serlo, pudiéndose llegar hasta la posibilidad de ver elegido Presidente de la República, Senador o Vocal de la Alta Corte Federal, tal vez contra su voluntad, a una persona que tiene dos nacionalidades: una, la del país en que nació, y la otra la que se le facilita por el artículo en cuestión".<sup>92</sup>

En vista de la insistencia del Senado se reunieron ambas Cámaras en Congreso el *veinticinco de junio de 1891*; y de inmediato fue decidido resolverse en Comisión General. El Informe de la Mesa respectiva, suscrito por los doctores JUAN TOMÁS PÉREZ, VICENTE AMENGUAL, MARCO ANTONIO SALUZZO y JUVENAL ANZOLA, luego de oír "el parecer de los Senadores y Diputados que han tenido a bien emitirlo", dio cuenta del acuerdo existente en el sentido de redactar el artículo décimo octavo de la manera siguiente:

92. "Congreso de Venezuela. Congreso 1891", BCN, Tomo 485, pp. 197-198.

"Serán considerados como venezolanos por nacimiento, para los cargos en que por ésta Constitución se requiere tal condición, los hijos legítimos de padres venezolanos por nacimiento y los naturales de madre venezolana que al venir al país se domicilien en él y declaren explícitamente su voluntad de serlo".<sup>93</sup>

25. La reforma de la Constitución, con el manifiesto propósito de modificar el sistema de la elección presidencial y de extender el tiempo de su período, fue aprobada sin tropiezos de ninguna clase por todas las Legislaturas estatales: y el doctor RAYMUNDO ANDUEZA PALACIOS consideraba prácticamente satisfechos sus designios, mediante la futura sanción de la nueva Carta Fundamental por el Congreso que debía reunirse en 1892.<sup>94</sup>

Sin embargo, sus expectativas se vieron frustradas: el veinte de febrero de 1892 sólo pudo instalarse la Comisión Preparatoria, en virtud del enfrentamiento entre "continuistas" y "legalistas". Simultáneamente, el mismo día, desde su Hato "El Totumo", el General JOAQUÍN CRESPO hizo abierta crítica de la conducta del Presidente y declaró en forma solemne que si continuaba en sus propósitos "los acontecimientos me encontrarán cumpliendo mis deberes de ciudadano, de liberal y de soldado de la República".<sup>95</sup>

La imposibilidad de obtener un acuerdo pacífico provocó la franca ruptura:<sup>96</sup> cuarentiséis Senadores calificaron al Presidente como "Apóstata del Partido Liberal"; y en su "Manifiesto de Explicación y Protesta", del tres de marzo de 1892, denunciaron la maniobra continuista. Por su parte, el catorce de marzo de 1892, el doctor RAYMUNDO ANDUEZA PALACIOS hizo pública su voluntad de mantenerse en el ejercicio del Poder para enfrentar la "conjuración fusionista", dirigida contra la estabilidad de las instituciones y el predominio del Partido

93. "Actas del Congreso. 1889-1891", BCN, p. 104.

94. VELÁZQUEZ, Ramón J.—"La Caida del Liberalismo Amarillo: tiempo y drama de Antonio Parades". Caracas, 1972, p. 45.

95. PERERA, op. cit., p. 213.

96. A este respecto cabe recordar las palabras del Dr. JUAN PABLO ROJAS PAUL al General LUIS LEVEL DE GODA, a su paso por Trinidad: "Si los amigos del Gobierno están en mayoría, la oposición no dejará reunir el Congreso, y si es ésta la que tiene la mayoría, el Gobierno no convendrá en su reunión" (LEVEL DE GODA, Luis. — "Historia Contemporánea de Venezuela Política y Militar (1858-1888)", Tomo Primero, Caracas, 1954, "Discurso Preliminar", p. 31).

Liberal: de esta manera quedó destruida de nuevo la inestable legalidad de la República.<sup>97</sup>

Las fuerzas revolucionarias recibieron así el indispensable estímulo para iniciar un ardoroso peregrinaje; y su progresivo acercamiento a la capital sugirió a los Generales defensores del Gobierno la idea de atribuir la causa de la guerra a la permanencia en el Poder del doctor RAYMUNDO ANDUEZA PALACIOS.<sup>98</sup> Por tanto, ejercieron con éxito las necesarias presiones para obtener su retiro voluntario<sup>99</sup>; y es despedido desde el puerto de La Guayra con todos los honores: seguidamente se encarga de la Presidencia de la República el doctor GUILLERMO TELL VILLEGAS.

Los nuevos gobernantes pretenden un arreglo pacífico y logran la instalación del Congreso que, como de costumbre, constituye, "el mejor espectáculo de la ciudad", hambrienta de diversiones;<sup>100</sup> pero nada se logra en definitiva y la paradójica situación persiste gracias a un frágil equilibrio de debilidades: "un Gobierno que no puede acabar con una Revolución y una Revolución incapaz de derribar al Gobierno".<sup>101</sup>

97. En sesión extraordinaria del veinte de marzo de 1892, los integrantes de la Corte de Casación, Doctores EUSEBIO BAPTISTA, NICOMEDES ZULOAGA, NICOLÁS ANZOLA, DIEGO CASAÑAS BURGUILLOS, ELOY G. MONTENEGRO, PEDRO CENTENO y D. B. BARRIOS, acordaron "suspender sus trabajos y sesiones hasta que la Nación recobre sus legítimas autoridades; excitar a todos los Tribunales de la República a que, en cumplimiento de la Ley procedan de igual manera; y protestar solemnemente contra el crimen consumado" (*Memoria de la Corte de Casación al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela en 1894*, Caracas, 1894, pp. 109-112). Poco tiempo después, los Miembros de Alta Corte Federal, Doctores CARLOS URRUTIA, C. YÉPEZ HIJO, EDUARDO GARATE, L. M. DÍAZ, TOMÁS R. OLIVARES y J. A. GANDO B., resolvieron el dieciocho de abril de 1892 separarse "de los puestos que desempeñamos... mientras no sea restablecido el imperio de dicho orden constitucional, en los Estados Unidos de Venezuela" (*Memoria de la Alta Corte Federal al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela en 1894*, pp. 141-143).

98. "Si Andueza se vá, la guerra se acaba", dice el General DOMINGO MONAGAS, "cuyos dos mil leales barceloneses son la mejor demostración de la justicia de su lógica" (VELÁZQUEZ, op. cit., p. 57).

99. El Dr. RAMÓN J. VELÁZQUEZ recuerda las palabras del Dr. RAYMUNDO ANDUEZA PALACIOS: "opté, pues, por la separación, para evitar el nuevo derramamiento de sangre y dar una nueva prueba de mi desprendimiento y de mi abnegación" (op. cit., p. 58).

100. VELÁZQUEZ, op. cit. 61. Al respecto informa el Dr. AMBROSIO PERERA: "Durante una de las reuniones del Congreso, el partidario de Crespo, representante del Zulia, Dr. FRANCISCO BUSTAMANTE, dirigiéndose a las barras gritó: "Abajo el Congreso y Viva la Revolución", frase recibida con grandes aplausos: el Congreso se disolvió y la multitud lo llevó entusiasmada a su residencia" (Op. cit., pp. 213-214).

Sin embargo, el deterioro de las instituciones se agrava: el doctor GUILLERMO TELL VILLEGAS también abandona el País; y el *dos de septiembre de 1892* asume la Presidencia el doctor GUILLERMO TELL VILLEGAS PULIDO,<sup>102</sup> aun cuando sus días se encuentran contados; el General JOAQUÍN CRESPO hizo su entrada triunfal en Caracas el *seis de octubre de 1892*. De inmediato procedió a establecer los parámetros jurídicos necesarios para la estructuración provisoria del Gobierno; y en *primero de enero de 1893* hizo formal convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente que habría de organizar definitivamente la marcha ulterior de la República.

26. Aun cuando había sido convocada para el primero de mayo, la Asamblea Nacional Constituyente sólo se instaló el *cuatro de mayo de 1893*; al día siguiente fue resuelto el nombramiento de una Comisión, compuesta de dos Diputados por cada Estado y dos por el Distrito Federal, con el objeto de presentar en el término de cinco días un Proyecto de Constitución; y el *seis de mayo de 1893* fueron designados para integrarla los siguientes Representantes: General GREGORIO SEGUNDO RIERA y General DIEGO A. ARCAÿ; doctores P. FEBRES CORDERO y JUAN FRANCISCO CASTILLO; doctor RAFAEL VILLAVICENCIO y General JUAN MACÍAS INCHAUSPE; General ESTEBAN CHALBAUD CARDONA y General SALOMÓN DELGADO; doctor JESÚS MUÑOZ TEBAR y ciudadano CARLOS S. FOMBONA PALACIO; doctores LEOPOLDO BAPTISTA y MARTÍN TAMAYO PÉREZ; Generales LUIS SAGARZAZU y J. BERRÍO; Ciudadanos ANTONIO ARANGUREN y JOSÉ ANDRADE; Generales MANUEL GONZÁLEZ GIL y FRANCISCO A. ARNAO; doctor PABLO ACOSTA y General JOSÉ MARÍA RODRÍGUEZ LÓPEZ.<sup>103</sup>

El *diez de mayo de 1893*, el doctor PABLO ACOSTA, Director de la Comisión, informó sobre la activa marcha de los trabajos, y cinco días después, el *quince de mayo de 1893*, fue presentado el Proyecto de Constitución, adjunto a un oficio en el cual se hacía saber: "En el seno de la misma Comisión hay y ha habido discrepancia de opiniones, no sólo en disposiciones determinadas, sino hasta en el plan y esencia de algunas instituciones. Quiere esto decir que las firmas de los miembros de la Comisión

101. VELÁZQUEZ, op. cit., p. 61.

102. BDLDV, Tomo XIV, Nr. 5.207, pp. 188-189 .

103. "Actas del Congreso. 1893", BCN.

en el Proyecto, no los obligan, de ninguna manera, de defender y sostener definitivamente el criterio o conclusión que establecen sus artículos".<sup>104</sup>

El mismo *quince de mayo de 1893* se votó en primera discusión, sin comentarios,<sup>105</sup> y fue aprobado el Proyecto de la Comisión, que disponía:

"Artículo 5º— Son venezolanos: 1º Todas las personas que hayan nacido o nacieren en el territorio de Venezuela, cualquiera que sea la nacionalidad de sus padres. 2º Los que nacieren en el extranjero o en el mar, de padre venezolano que se encuentre residiendo o viajando en el ejercicio de una misión diplomática o adscrito a una Legación de la República, los cuales serán considerados como venezolanos por nacimiento. 3º Los hijos de padre o madre venezolanos que hayan nacido en otro territorio, si vinieren a domiciliarse en el País y manifestaren por escrito ante el Gobierno Nacional su voluntad de serlo. 4º Los nacidos o que nazcan en cualquiera de las Repúblicas Hispanoamericanas, o en las Antillas Españolas, siempre que unos y otros hayan fijado su residencia en el territorio de la República y manifestado, por escrito ante el Gobierno de la Unión, su voluntad de serlo. 5º Los extranjeros que hayan obtenido carta de nacionalidad, después de cinco años de residencia en Venezuela".<sup>106</sup>

Con motivo del segundo debate, en *veintidós de mayo de 1893*, el Diputado doctor JULIO MONTENEGRO propuso la siguiente fórmula sustitutiva:

"Artículo 5º— Los venezolanos lo son por nacimiento o por naturalización. (a) Son venezolanos por nacimiento: 1º Todas las personas que hayan nacido o nacieren en el territorio de Venezuela, cualquiera que sea la nacionalidad de sus padres. 2º Los hijos legítimos de padre venezolano por nacimiento y los naturales de madre venezolana por nacimiento que nazcan en el extranjero siempre que al venir al País se domicilien en él y declaren ante la Autoridad competente la voluntad de serlo. 3º Los hijos legítimos que nacieren en el extranjero o en el mar de padre venezolano que se encuentre residiendo o viajando en ejercicio de una misión diplomática o adscrito a una Legación de la República. (b) Son venezolanos por naturalización: 1º Los hijos de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos fuera del territorio de la República,

104. "Congreso de Venezuela, Congreso 1893", BCN, p. 106.

105. "Actas del Congreso 1893", BCN.

106. "Congreso de Venezuela, Congreso 1893", BCN, pp. 231-240.

si vinieren a domiciliarse en el País y manifestaren su voluntad de ser venezolanos. 2º Los nacidos o que nazcan en las Repúblicas Hispanoamericanas o en las Antillas españolas, siempre que unos y otros hayan fijado su residencia en el territorio de la República y manifestado su voluntad de ser venezolanos; 3º Los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza o ciudadanía, después de un año de residencia en Venezuela, a excepción de los que vengan como inmigrados por cuenta del Tesoro Nacional, quienes conforme a la Ley son venezolanos desde que llegari al País".<sup>107</sup>

Dada la importancia de la materia y su extensa discusión por los Representantes de la voluntad popular, el doctor JOSÉ ANDRADE propuso el diferimiento del asunto, habida cuenta lo avanzado de la hora; y al día siguiente, *veintitrés de mayo de 1893*, el propio doctor JULIO MONTENEGRO modificó el inciso 3º de la letra (b) de su propuesta para que leyera:

"3º Los extranjeros que hubieren obtenido carta de naturaleza o de ciudadanía conforme a las leyes".<sup>108</sup>

La fórmula sugerida por el doctor JULIO MONTENEGRO resultó aprobada; y de inmediato fue sometido a votación el artículo sexto del Proyecto, que disponía:

"No pierden el carácter de venezolanos los que hayan fijado su domicilio y adquirido nacionalidad en País extranjero".

De inmediato el Diputado JOSÉ M. HERNÁNDEZ propuso modificarlo en los términos siguientes: "Recuperan el carácter de venezolanos los que hayan fijado su domicilio y adquirido nacionalidad en País extranjero"; y en discusión el nuevo texto, el doctor JOSÉ ANDRADE sugirió agregarle la frase: "con tal que manifiesten su voluntad de recuperarla". Sin embargo, la tentativa no tuvo éxito y fue aprobado el artículo en su forma original;<sup>109</sup> pero al discutirse por tercera vez, el *seis de junio*

107. "Actas del Congreso 1893", BCN.

108. Según puede observarse fue suprimida la referencia a la nacionalidad de los inmigrados, posiblemente en virtud de la reforma de la ley de Inmigración del *veinte de julio de 1891*, cuyo artículo décimo quinto presuponia la solicitud del interesado. No obstante, algunos autores han sostenido el mantenimiento de la naturalización automática de los inmigrados, con apoyo en el artículo cuarto de la Ley de Naturalización del *veinticinco de mayo de 1882*, que sólo fue derogado el *veinticinco de mayo de 1913* (PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad venezolana de los inmigrados...", art. cit., pp. 126-128).

109. "Actas del Congreso 1893", BCN. El Dr. JOSÉ ANDRADE salvó su voto de manera expresa.

de 1893 resultó negado.<sup>110</sup> En consecuencia, aun cuando el texto definitivo rechazó el precepto que permitió sostener el carácter indeleble del vínculo en el régimen venezolano de la nacionalidad, también se abstuvo de consagrar formalmente el derecho de libre expatriación, como lo hiciera la ley del quince de mayo de 1882.

27. La Constitución del *veintiuno de junio de 1893* tuvo el indudable acierto de suprimir las dificultades prácticas de épocas anteriores, que habían conducido a la ley del tres/cuatro de mayo de 1882: expresamente dispuso quiénes eran venezolanos por nacimiento y quiénes debían considerarse naturalizados en Venezuela.

Por otra parte, también hizo implícito pronunciamiento acerca de la alegada nacionalidad, durante la menor edad, de los hijos de venezolanos nacidos fuera de la República. En efecto, únicamente la adquirieron en forma automática "los hijos legítimos que nacieren en el extranjero o en el mar de padre venezolano o que se encuentre residiendo en el extranjero o viajando en ejercicio de una Misión Diplomática o adscrito a una Legación de la República" (inciso tercero, letra (a) del artículo quinto.<sup>111</sup>

En todas las demás hipótesis el *ius sanguinis*, por sí solo, no fue suficiente para atribuir la nacionalidad venezolana; y se requirió el cumplimiento acumulativo de dos requisitos: establecer domicilio en el territorio y manifestar la voluntad de querer ser venezolano.<sup>112</sup>

110. "Actas del Congreso 1893", BCN. Resultaron nótiles nuestras gestiones para consultar el Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente reunida en 1893.

111. Al respecto es preciso recordar el mandato del inciso tercero del artículo 77 de la propia Constitución que exigía la nacionalidad venezolana por nacimiento para el desempeño de los Destinos diplomáticos y de los Consulados Generales; y a los fines de facilitar el funcionamiento práctico del inciso 3º letra (a) fue dictado el Decreto del *veintidós de septiembre de 1893*, que dispuso llevar un Registro en la Dirección Administrativa del Ministerio de Relaciones Interiores y estableció las formalidades a cumplirse cuando se extendieran las respectivas partidas de nacimiento.

112. Aun cuando fue exigido el cumplimiento de los mismos requisitos, el Constituyente distinguió la situación jurídica de los hijos según que sus progenitores fueran venezolanos por nacimiento o naturalizados en Venezuela (PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad venezolana originaria", Op. cit., Tomo I pp. 174-176).



Así lo destaca el doctor FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA cuando comenta: "Otro principio que estableció la Constitución del 93 fue el de ofrecer la nacionalidad, *sin imponerla*, a los hijos de los naturalizados que hubieren nacido en el extranjero, al domiciliarse en Venezuela. Se pensará, acaso, que esto resultaba del todo superfluo, porque aquellos estaban colocados, en todo caso, en la condición de extranjeros".<sup>113</sup>

Ahora bien, los menores son incapaces de actuar personalmente y los nuevos textos no facultaron en forma expresa a los progenitores para efectuar la declaratoria en su nombre: por tanto, parece forzoso afirmar su irremediable extranjería antes de los veintiún años; siendo muy aleccionador el silencio del Constituyente sobre el particular, especialmente si se recuerda que el asunto había sido resuelto en sentido contrario algunos meses antes por el Ministerio de Relaciones Exteriores.<sup>114</sup>

28. En efecto, por escrito dirigido al Ministerio de Relaciones Interiores el ciudadano EDUARDO BAASCH, venezolano por nacimiento, mayor de edad y con domicilio en Caracas, le hizo saber que en el año de 1878 había contraído matrimonio en Hamburgo con la señorita GUILLERMINA ISABEL KRULL, viniéndose luego a establecer en Puerto Cabello; que, de regreso en Europa, nació el catorce de diciembre de 1883, en la referida ciudad de Alemania, un hijo con el nombre de Henrique Eduardo; y con vista en los anteriores presupuestos solicitó formalmente que fuera declarado venezolano durante su minoría de edad.

El expediente fue pasado al Ministerio de Relaciones Exteriores y por Resolución del *quince de junio de 1892* se comunicó al peticionario que el Ciudadano Presidente de la República "ha tenido a bien disponer que se tenga al menor Henrique Eduardo Baasch como ciudadano venezolano mientras dure su minoridad".

La Resolución estuvo precedida de varios Considerandos y en el primero de ellos se advirtió:

"Que el número 2º del artículo 5º de la Constitución no ha podido referirse sino a los mayores de edad, pues los menores de edad ni pueden elegir domicilio ni las manifestaciones que

113. VETANCOURT ARISTEGUIETA, *op. cit.*, p. 365.

114. Véase después el número 28 de este trabajo.

hicieran en el sentido del artículo constitucional podrían tener eficacia legal".

Seguidamente fue sostenido en el segundo Considerando de la Resolución:

"Que, habiendo silenciado la Constitución el punto relativo a la nacionalidad de los hijos de venezolanos, nacidos en el extranjero, durante su minoridad, es de necesidad ocurrir para resolver el caso actual al Derecho de Gentes, que es el suplemento de la legislación en todos los países civilizados".<sup>115</sup>

En consecuencia, la Resolución de la Cancillería agregó en su tercer Considerando:

"Que es en esta materia el principio predominante en el Derecho Internacional Privado que "los hijos legítimos, en cualquiera parte que hayan nacido son regularmente miembros del Estado de que sus padres son miembros en el momento de su nacimiento; pero que pueden escoger si la prefieren, llegados a la mayoría, la nacionalidad del lugar donde nacieron".

En última instancia fue hecho valer en la Resolución suscrita por el doctor MANUEL CLEMENTE URBANEJA:

"Que, conformándose a estos principios es que la ley de 25 de mayo de 1882 hace venezolanos a los hijos menores de edad de padres naturalizados en el país, cualquiera que sea el lugar donde hayan nacido dichos hijos".<sup>116</sup>

Según puede deducirse de la lectura del último Considerando, la Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores presupone la transmisión automática de la nacionalidad venezolana a los hijos nacidos fuera de la República después de la naturalización de sus progenitores, al menos durante su minoridad; y desde esta perspectiva acepta un resultado análogo para la hipótesis de venezolanos por nacimiento. Sin embargo, los artículos primero y tercero de la Ley del veinticinco de mayo de 1882 sólo parecen haber pretendido amparar a los menores de veintiún años para la fecha del otorgamiento de la carta de naturaleza a sus progenitores, y nada dispuso acerca

115. Así lo disponía el artículo 117 de la Constitución vigente en la época, del *dieciséis de abril de 1891*: "El Derecho de Gentes hace parte de la Legislación Nacional..." (Véase antes la nota 72 de este trabajo).

116. RDLDV, Tomo XVI, Nr. 5.185, pp. 180-181.

de los hijos nacidos con posterioridad: no obstante es preciso reconocer la ambigua redacción del artículo primero por referirse a "los hijos menores de los extranjeros naturalizados".<sup>117</sup>

La Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores, suscrita por el eminente jurista doctor MANUEL CLEMENTE URBANEJA, no pudo desplegar la deseada eficacia: por una parte, quedó incluida dentro de la derogatoria dispuesta por el Decreto del *dieciocho de octubre de 1892* de "todas las Leyes, Decretos y Resoluciones dictados por los Gobiernos de la Usurpación, a contar del catorce de marzo último, en que la mayoría de los Estados declaró traidores los Poderes que fueron cómplices de aquél crimen de lesa patria";<sup>118</sup> y, por la otra, los fundamentos esgrimidos por la Resolución Ejecutiva no encontraron eco alguno en la Asamblea Nacional Constituyente que sancionó la Constitución del *veintiuno de junio de 1893*, en una nueva tentativa de organizar en forma permanente la inestable y precaria vida republicana de los Estados Unidos de Venezuela.

29. Aun cuando la Constitución del veintiuno de junio de 1893, en términos similares a sus predecesoras inmediatas, exigió la manifestación de voluntad como requisito indispensable para el funcionamiento del *ius sanguinis*, nada dispuso acerca del trámite a ser cumplido ni tampoco designó el funcionario competente para recibirla.

Ahora bien, las enseñanzas de la experiencia administrativa son muy rudimentarias al respecto y los pocos casos prácticos parecen haber sido tramitados *ad-libitum* por el Ejecutivo Nacional: la solicitud fue considerada en Gabinete<sup>119</sup> y, de encontrarse satisfechos los extremos constitucionales, el Presidente de la República dispuso lo conducente a través del Ministerio de Relaciones Interiores. De inmediato fue comunicado lo resuelto al peticionario y se procedía a la correspondiente publicación "para los efectos legales del caso".

117. Véase antes el número 18 de este trabajo.

118. RDLDV, Tomo XVI, Nr. 5.214, p. 191.

119. De acuerdo con el artículo 96 de la Constitución de 1893, "todos los asuntos que no sean económicos de las Secretarías, deberán resolverse en Consejo de Ministros; la responsabilidad de éstos es colectiva y solidaria; y sólo quedará exento de ella el Ministro que, por no conformarse a la opinión de la mayoría, renuncie su puesto"; y conforme al inciso décimo del artículo 76 correspondía al Presidente de la República la facultad de "expedir cartas de nacionalidad conforme a la ley".

Con fines ejemplificativos puede recordarse la Resolución del trece de agosto de 1896, recaída en el expediente del ciudadano JUAN FRANCISCO CASTILLO MEDINA, mayor de edad, nacido en la Isla Española de Puerto Rico, de padre venezolano por nacimiento, el ciudadano Narciso Castillo. Ahora bien, en virtud de haber pasado "el exponente a domiciliarse en esta capital, donde reside desde el trece de mayo de 1892, con deliberado ánimo de hacer para siempre suya la patria de su difunto padre", fue dispuesto "que se tenga a Juan Francisco Castillo Medina como venezolano por nacimiento; y que, por tanto, se le declare en el goce de todos los derechos y garantías que le corresponden como a tal ciudadano de la República, de los que reconoce el caso 2º (a), artículo 5º, Título II de la Constitución Nacional".<sup>120</sup>

Tramitación similar recibió el planteamiento del ciudadano RAFAEL MÁRQUEZ, "mayor de edad, hijo legítimo del ciudadano venezolano General Rafael Márquez, nacido en la ciudad de Bogotá, República de Colombia, solicitando se le reconozca y declare su calidad de venezolano por nacimiento, para lo cual y con deliberado propósito de hacer para siempre suya la patria de su padre, ha pasado a domiciliarse en esta capital desde el día cuatro del corriente mes, según consta de la certificación que acompaña a su solicitud".<sup>121</sup> Una vez considerado el asunto en Consejo de Ministros, el Presidente de la República, a través de Resolución dictada por el Ministro de Relaciones Interiores, dispuso el *veinticinco de junio de 1898* "que se tenga a Rafael Márquez como venezolano por nacimiento; y que, por tanto, se le declare en el goce de todos los derechos

120. RDLDV, Tomo XIX, Nr. 6.655, p. 118; MMRI, 1897, Tomo I, Documento Nr. 526, p. 416.

121. Resulta interesante destacar la admisión de domicilio del peticionario en Venezuela con sólo tres semanas de permanencia en el territorio de la República. Al respecto disponía el Código Civil del *diecinueve de mayo de 1896*: "Artículo 20. El domicilio de una persona se halla en el lugar donde tiene el asiento principal de sus negocios e intereses. Artículo 21. El cambio de domicilio se verifica por el hecho de una habitación real en otro lugar, con ánimo de fijar allí el asiento principal de sus intereses y negocios. Tal intención se probará con la declaración que se haga ante las Municipalidades a que correspondan, tanto el lugar que se deja como el del nuevo domicilio. A falta de declaración expresa, la prueba deberá resultar de hechos o circunstancias que demuestren tal intención"; y el Dr ANÍBAL DOMINICI comenta sobre el particular: "Cuando el hecho está acompañado de la intención no se requiere que transcurra ningún tiempo, que la ley no exige nada por ese respecto al tratar del domicilio". (Op. cit., Tomo I, p. 69).

y garantías que le correspondan como a tal ciudadano de la República, de los que reconoce el número 2º (a), artículo 5º, Título II de la Constitución Nacional".<sup>122</sup>

En ambos casos fue prevenido por el Ministerio de Relaciones Interiores: "Comuníquese la presente Resolución al interesado para que tenga en ella constancia de lo que solicita y publíquese para los efectos legales del caso".

30. Los personeros de la Revolución Legalista, en la desbordante euforia democrática del triunfo, aprobaron un precepto constitucional que prohibía la reelección del Presidente de la República para el período inmediato siguiente:<sup>123</sup> "cinco líneas que ahora se atravesaban en el camino de Joaquín Crespo como río crecido", en expresivas palabras del doctor RAMÓN J. VELÁZQUEZ; "y mientras cavilaba entre reunir a cien sabios legisladores para que reformaran la Ley, o elegir a un Teniente de la Causa, para que fuera el Guardián del Trono, dejaba que todos hablaran, que todos aspiraran".<sup>124</sup>

La balanza se inclinó en el último sentido: con el beneplácito del General JOAQUÍN CRESPO y no obstante las críticas de los adversarios, el "*Gran Consejo Liberal Eleccionario*" proclamó el *veintisiete de abril de 1897* al General IGNACIO ANDRADE

122. RDLDV, Tomo XXI, Nr. 7.147, p. 298; MMRI, 1899, Tomo I, Documento Nr. 690, p. 685.

123. El artículo 73 de la Constitución de 1893 dispuso: "El Presidente, aunque no haya desempeñado su destino todo el período para que fue nominado, no podrá ser elegido para el período siguiente. Tampoco podrá ser elegido Presidente, para el período inmediato, el Ciudadano que haya desempeñado la Presidencia durante el último año del período anterior, ni los parientes de uno y otro hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad".

124. VELÁZQUEZ, op. cit., p. 142. A este respecto debe recordarse que por Acuerdo legislativo del *diecisiete de marzo de 1897* habrá sido enmendada la Constitución pero sin manchar, todavía, el incómodo precepto: sólo quedó eliminado el caso noveno, inciso décimo catorce del artículo 14 por medio del cual se garantizaba a los venezolanos el derecho a no "ser condenados a pena corporal por más de diez años"; y fue reformado el inciso octavo del artículo 110, referente a las atribuciones de la Alta Corte Federal, para que leyera así: "Declarar la nulidad de las leyes, decretos o resoluciones que colidan con esta Constitución; y determinar cuál deba regir cuando estén en colisión las nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados o las de los mismos Estados, o cualquiera con esta Constitución; y participarlo así al Congreso Nacional o a la respectiva Asamblea Legislativa del Estado, según el caso. En cada uno de los casos expresados, la Alta Corte Federal se reunirá con la Corte de Casación, y se decidirá con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de ambos Cuerpos" (RDLDV, Tomo XX, Nr. 6.774, p. 45).

como candidato del Partido de Gobierno a la Presidencia de la República.

La violenta pugnacidad del ambiente político explica los opuestos comentarios que se propalaron de inmediato en los más variados sectores: aparte de representar la imposición personalista del Jefe Supremo, según el periodista JOSÉ MARÍA VARGAS VILA había nacido en Colombia, "y eso no se lo perdonan los venezolanos";<sup>125</sup> por otra parte, "fue conservador, y eso no se lo perdonan los liberales".<sup>126</sup>

125. Al respecto informa el Dr. RAMÓN J. VELÁZQUEZ: "Aseguraban sus adversarios desde las columnas de *"El Criterio Nacional"*, *"El Monitor Liberal"*, *"El Liberal"* y en los pasquines y papeles de la época que el General Ignacio Andrade había nacido en Cúcuta el 31 de julio de 1839. "La Constitución Venezolana —dice uno de estos editoriales de la enconada oposición— no le niega su condición de venezolano, pero el sólo hecho de haber nacido tal candidato en suelo extraño a nuestra Patria, pone en pié una cuestión indudablemente comprometedora desde el momento de que si puede reputarse por la ley, ciudadano de Venezuela, también es colombiano de nacimiento por ministerio de la Constitución granadina. Es decir, que se trata de un ciudadano que tiene dos patrias y que puede cobijarse bajo dos banderas, y que por ninguna declaración expresa ni ha renunciado a su legítima nacionalidad, ni se ha acogido a la adopción que pautan liberalmente nuestras instituciones" (op. cit., pp. 162-164). Sobre el particular relata también el Dr. RAMÓN J. VELÁZQUEZ que el día de las elecciones, primero de septiembre de 1897, el General JOAQUÍN CRESPO votó cerca de su residencia, "y la tarjeta estaba escrita de la siguiente manera: "Voto por el venezolano General Ignacio Andrade", como réplica a las acusaciones que sobre la nacionalidad del candidato hacía la oposición" (op. cit., p. 170. Es igualmente de recordar que el General JOAQUÍN CRESPO había sido testigo del matrimonio del General IGNACIO ANDRADE, celebrado en Caracas el catorce de febrero de 1885, con la señorita MARÍA ISABEL DE LA SOLEDAD SOSA SAA, siendo de advertir la indicación, en la respectiva partida, de la ciudad de Mérida, Sección Guzmán del Estado Los Andes, como lugar de nacimiento del General IGNACIO ANDRADE. Por lo demás, una vez concluidos los comicios en forma favorable, el General ZOILO BELLO RODRÍGUEZ hizo publicar el libro: *"Proceso Electoral de 1898. Triunfo de la Candidatura del General Ignacio Andrade para Presidente de la República de Venezuela de 1898 a 1902"* (Caracas, 1897); y en la Sección VI fueron presentadas *"Pruebas de la Nacionalidad venezolana del General Andrade"*: informes de su tío carnal, Dr. DIEGO LUIS TROCONIS G.; copia de su partida de matrimonio; el resultado de las investigaciones hechas por el Dr. MANUEL LANDAETA ROSALES con el objeto de demostrar la residencia en Mérida del General JOSÉ ESCOLÁSTICO ANDRADE para la fecha de nacimiento de su hijo; constancia de la irregularidad de los asientos en el Libro de Bautismos de la Parroquia de El Sagrario de la ciudad de Mérida, llevado en los años 1826 a 1855; y algunos comentarios de Don TULIO FEBRES CORDERO demostrativos de la nacionalidad venezolana *iure soli* del General IGNACIO ANDRADE (op. cit., pp. 365-395).

126. En este sentido MARIANO PICÓN SALAS se refiere a los comentarios hechos por el General JOAQUÍN CRESPO en los términos siguientes: "Así que no teniendo patria ni partido propio, no puede apoyarse en nada ni en nadie y no cuenta sino conmigo. Además ese hombre no ha mandado nunca, no

La lucha electoral fue "la más intensa y sincera desde el año de 1846", en criterio del doctor RAMÓN J. VELÁZQUEZ, aun cuando todos los esfuerzos republicanos se vieron frustrados por las artificiosas maniobras gubernamentales el propio día de los comicios, en la madrugada del *primero de septiembre de 1897*.<sup>127</sup> Sin embargo, el "Comité Revolucionario del Partido Liberal Nacionalista" se abstuvo de reconocer el triunfo del General IGNACIO ANDRADE y decidió recurrir a las armas para lograr adecuada reparación de la burla sufrida: algunas semanas más tarde fracasa ante la energía del Poder Ejecutivo, pero el General JOAQUÍN CRESPO fallece en pleno campo de combate, en "*La Mata Carmelera*", el *dieciséis de abril de 1898*.

Suceso tan inesperado provocó inicial desconcierto, pero también habría de constituir inevitable estímulo para emprender el desmantelamiento de la férrea estructura jurídica organizada por el General JOAQUÍN CRESPO, con el objeto de controlar eficazmente los posibles desvaríos del Presidente electo: "los juristas empiezan a discutir la conveniencia o las dificultades de la reforma constitucional y escriben largos y eruditos ensayos. Aconsejan fórmulas y recuerdan precedentes universales. Para el General Andrade la cosa es más sencilla: cambiar en un renglón de un artículo de la Constitución la palabra "siete" por la palabra "veinte": veinte Estados en lugar de siete Estados".<sup>128</sup> De esta manera resultaba imprescindible el nombramiento de las personas que controlarían la vida política y el acontecer militar en los nuevos veinte Estados de la República.

No obstante la unanimidad existente en el Partido de Gobierno respecto a los propósitos finales, muy pronto se for-

---

ha hecho sino obedecer y está ya viejo para aprender a mandar; necesita quien lo mande" ("*Los días de Cipriano Castro*", Caracas, s/f. p. 30).

127. En efecto, "el Gobierno hizo ocupar todas las plazas municipales en donde iban a funcionar las mesas de inscripción y votación y los candidatos de la oposición no pudieron hacerse representar en ninguna de las Juntas Inspectoras de las Inscripciones y Registro", relata el Dr. RAMÓN J. VELÁZQUEZ; y los dividendos de semejante actitud fueron conforme a las expectativas: el General IGNACIO ANDRADE obtuvo cuatrocientos seis mil seiscientos diez sufragios; y los demás candidatos el siguiente número de votos: JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ, dos mil doscientos tres; JUAN JOSÉ ROJAS PAUL, doscientos tres; ANTONIO GUZMÁN BLANCO, ciento cincuenta y dos; NICOLÁS ROLANDO, treinta y uno (VELÁZQUEZ, op. cit., pp. 169-171).

128. VELÁZQUEZ, op. cit., p. 184.

maron dos tendencias contrapuestas: unos pretendían la modificación inmediata, a través de un Acuerdo del Congreso; otros consideraban imprescindible utilizar el procedimiento prescrito para la reforma constitucional. En consecuencia, con el deseo de resolver pacíficamente las dificultades, por Decreto Legislativo del *veintiséis de abril de 1898* fue diferido el asunto de las Enmiendas para las sesiones de 1899.<sup>129</sup> Sin embargo, los ánimos no se apaciguaron, antes al contrario la pugna fue más intensa y en última instancia el Congreso aprobó un Acuerdo, el *veintidós de abril de 1899*, por medio del cual dispuso volver a la división territorial de veinte Estados: seguidamente se adoptaron las medidas transitorias pertinentes.<sup>130</sup>

Así se produce, al decir del doctor RAMÓN J. VELÁZQUEZ, "un golpe de Estado, en el cual los soldados están reemplazados por los Diputados y Senadores, y los fusiles por las papeletas de la votación";<sup>131</sup> pero se trata de una efímera victoria que traerá consigo frutos muy amargos. En efecto, sesenta hombres atraviesan el Río Táchira, desde la frontera colombiana, en la noche del *veintitrés de mayo de 1899* y dan comienzo a la "Revolución Liberal Restauradora" acaudillada por el General CIPRIANO CASTRO, bajo la consigna "Siempre vencedor, jamás vencido": el *veintidós de octubre de 1899* hizo su entrada triunfal en Caracas, que, al decir del periódico "El Tiempo", "estaba como virgen en día de bodas", según recuerda el historiador ENRIQUE BERNARDO NÚÑEZ.<sup>132</sup>

Cinco días después el nuevo Jefe Supremo de la República proclamó los derechos, garantías y privilegios reconocidos a los venezolanos por la Constitución de 1893; y también fueron

129. RDLDV, Tomo XXI, Nr. 7.084, pp. 57-58.

130. RDLDV, Tomo XXII, Nr. 7.403, pp. 46-49. El Proyecto de Acuerdo fue presentado por sesentiséis Diputados quienes, sin defenderlo teóricamente ante las objeciones de los contrarios, se limitaron a imponer su mayoría frente a los veinticinco votos del grupo "constitucionalista". En conformidad con el Acuerdo aprobado, el Congreso dictó el Decreto del *veinticinco de mayo de 1899*, con el propósito de promover la reforma de varios artículos de la Constitución (RDLDV, Tomo XXII, Nr. 7.444, pp. 82-84).

131. VELÁZQUEZ, op. cit., pp. 205-206.

132. NÚÑEZ, ENRIQUE BERNARDO. "El Hombre de la Levita Gris", Caracas 1943, pp. 25-27.



declarados en vigencia "las demás disposiciones de la expresada Constitución, en cuanto no se opongan a los fines de la Revolución Liberal Restauradora y sean compatibles con la naturaleza del Gobierno que de ella ha surgido".<sup>133</sup>

Las habituales intrigas palaciegas, de los pequeños y grandes personajes de la política menuda venezolana, en su permanente pugna por los Altos Destinos del País, trajeron consigo el refugio de los descontentos en una prolongada guerra de guerrillas. Sin embargo, en su Alocución del *veinticuatro de julio de 1900* el General CIPRIANO CASTRO declaró solemnemente restablecida la paz en la República:<sup>134</sup> algunas semanas más tarde, el *tres de octubre de 1900*, gracias al omnímodo capricho del Jefe Supremo, fue convocada la Asamblea Nacional Constituyente, que debería reunirse en Caracas el veinte de febrero de 1901, con el objeto de intentar nuevamente la estable y armoniosa reorganización de la República.<sup>135</sup>

31. Una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, en *veintidós de febrero de 1901* dispuso nombrar una Comisión con el objeto de preparar el Proyecto de Constitución; y quedó compuesta por las siguientes personas: doctor MANUEL C. URBANEJA, doctor DIEGO E. CHACÓN, General J. M. GARCÍA GÓMEZ, General M. GUZMÁN ALVAREZ, Presbítero General CLAUDEVILLE, General ARÍSTIDES TELLERÍA, General PEDRO P. MONTENEGRO, General J. A. VELUTINI, General JUAN JOSÉ PERERA, FÉLIX AROCHA GALLEGOS, doctor A. BUSTAMANTE, doctor F. TOSTA GARCÍA, General MANUEL MORALES, General SANTIAGO BRICEÑO, doctor LEOPOLDO BAPTISTA, doctor FRANCISCO GONZÁLEZ GUINÁN y General D. ARREAZA MONAGAS.<sup>136</sup>

El Proyecto fue presentado el *cuatro de marzo de 1901*; y se limitó a reproducir las normas atributivas de nacionalidad consagradas por la Constitución de 1893, con el único cambio de haber suprimido el régimen de privilegio correspondiente

133. RDLDV, Tomo XXII, Nr. 7.623, pp. 624-625.

134. RDLDV, Tomo XXII, Nr. 7.951, pp. 156-157.

135. RDLDV, Tomo XXIII, Nr. 8.050, pp. 222-223.

136. "Congreso de Venezuela. Congreso 1901", BCN, p. 37.

a "los nacidos o que nazcan en las Antillas españolas" (artículo 8 (b) inciso 2º). Por otra parte, fue incorporado un nuevo precepto que dispuso:

"La manifestación de voluntad de ser venezolano debe hacerse ante el Registrador Principal del Estado en que el manifestante establezca su domicilio; y aquél, al recibirla, la extenderá en el Protocolo respectivo y enviará copia de ella al Ejecutivo Federal para su publicación en la Gaceta Oficial".<sup>137</sup>

La primera discusión del Proyecto tuvo lugar el ocho de marzo de 1901,<sup>138</sup> y sin cambios de ninguna especie fue aprobado por segunda vez el once de marzo de 1901.<sup>139</sup> Sin embargo con motivo del tercer debate, en diecinueve de marzo de 1901, el General PEDRO P. MONTENEGRO hizo conocer su desacuerdo con la aceptación condicional del *ius sanguinis*, como criterio atributivo de la nacionalidad venezolana originaria; y al efecto expuso:

"Encuentro algo que no satisface en el número 2º de la letra A). Vaya un ejemplo: una familia venezolana se establece en China, tiene allí un hijo que se adapta a las costumbres y a los hábitos de los hijos del Celeste Imperio; viene a Venezuela, se incrusta en nuestra política. ¿No es un escándalo que inmediatamente lance su candidatura a la Presidencia de la República? Por estas razones propongo que el artículo quede así: "Los hijos de padre y madre venezolanos por nacimiento que nazcan en el extranjero, siempre que después de diez años de domicilio en el país declaren ante la autoridad competente la voluntad de serlo".

Dentro de la misma directriz el General JOSÉ MARÍA GARCÍA GÓMEZ sugirió la siguiente submodificación:

"No podrá ejercer ningún empleo ni de Presidente de la República ni ningún otro sino después de diez años de residencia en el País".

Al respecto hizo valer:

"Creo que lo justo es que un joven que viene del extranjero, de edad de veinte años, si al llegar a Venezuela, manifiesta

137. "Congreso de Venezuela. Congreso 1901", BCN, p. 37.

138. DD 1901, p. 153.

139. DD 1901, pp. 223- 224.

su voluntad de ser venezolano, debe tenersele como tal y acordársele los derechos que le corresponden como hijo de Venezuela, sino después de diez años de residencia".<sup>140</sup>

Las anteriores propuestas no tuvieron éxito: se aprobó el artículo original; y sin tentativas de reforma fueron también aceptados los demás preceptos relativos a la nacionalidad venezolana.<sup>141</sup>

32. Las directrices procesales incluidas en la Constitución del *veintinueve de marzo de 1901* sobre la manifestación de voluntad, exigida para el funcionamiento del régimen atributivo de la nacionalidad venezolana, necesariamente debían conllevar dificultades prácticas debido al silencio de la Ley de Registro Público del *treinta de mayo de 1887*, vigente en la época. Por tanto, no debe extrañar la Resolución de la Dirección Administrativa del Ministerio de Relaciones Interiores del *diecinueve de junio de 1901* tendiente a clarificar la manera de dar cumplimiento al artículo noveno de la Constitución; y al respecto se dispuso:

"La manifestación deberá hacerse por escrito, con expresión del tiempo de residencia en el País y el propósito que se tenga de seguir viviendo en él, el lugar de nacimiento, el estado, la edad y la profesión. La manifestación deberá asentarse en un Título especial que se abrirá en el Protocolo que se lleva en la Oficina; y al cual se le pondrá por nombre: "Manifestaciones de voluntad para ser venezolano", y se cobrará por derechos lo asignado en el artículo 49 de la Ley de Registro Público,<sup>142</sup> y se pasará copia al Ejecutivo Federal para la publica-

140. El General JOSÉ MARÍA GÓMEZ concluyó sus palabras de la siguiente manera: "Si estas ideas no se aceptan, votaré por el inciso tal como está".

141. DD 1901, pp. 301-302. (Véase igualmente: PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad Venezolana Originaria", Op. cit., Tomo I, pp. 177-178).

142. El artículo 49 de la Ley de Registro Público del *treinta de mayo de 1887* disponía como sigue: "Los Registradores Principales cobrarán por derechos de escritura cuatro bolívares por cada asiento o registro en los protocolos que no pase de veinte y cinco renglones, y cinco céntimos por cada uno de los más renglones que hubiere. Si el registro no llega a veinte y cinco renglones se cobrarán siempre los cuatro bolívares. Parágrafo Único. También se cobrarán cincuenta céntimos de bolívar por el derecho de papel sellado correspondiente al invertido en el protocolo, siempre que no pase de un folio lo escrito; y tantas veces cincuenta céntimos cuantos sean los folios que se empleen, cobrándose siempre por completo los cincuenta céntimos por el folio que se principia a escribir, aunque no se ocupe todo él". (RDLDV, Tomo XIII, Nr. 3.848, p. 296).

ción en la Gaceta Oficial. En los Territorios Federales los Registradores Subalternos procederán como los Principales".<sup>143</sup>

33. El artículo noveno de la Constitución del *veintinueve de mayo de 1901* no se limitó a señalar el funcionario competente para recibir la declaración de voluntad: también impuso su publicación en la "Gaceta Oficial". De esta manera el Constituyente pretendió resolver algunas dificultades causadas en la práctica por el funcionamiento de los textos constitucionales, cuando sus beneficiarios sostuvieron la adquisición automática de la nacionalidad por el simple cumplimiento de las exigencias impuestas: establecimiento del domicilio en la República y manifestación de voluntad de querer ser venezolano.<sup>144</sup>

Ahora bien, las nuevas pautas suprimieron en la práctica el derecho del extranjero a la nacionalidad venezolana, al permitir el ejercicio de facultades discrecionales por el Ejecutivo para ordenar o no la correspondiente publicación en la Gaceta Oficial. En este sentido se expresa el doctor FRANCISCO GERARDO YÁNES cuando hace los siguientes comentarios:

"En Venezuela, no creemos que el Registrador pueda negarse a protocolizar la manifestación, pero al Ejecutivo podrá en todo caso no hacer la publicación, lo cual creemos suficiente para quitar valor a la manifestación; en efecto, el Registro no hace sino dar autenticidad y publicidad a la manifestación de la voluntad del extranjero; pero sólo la publicación en la Gaceta puede agregar el pase del Ejecutivo: de otra manera sería una formalidad inútil que podría cumplirse en cualquier otro periódico. Bueno es observar que según nuestra Ley ni el Registrador ni el Ejecutivo están autorizados para negar

143. La vigencia de la Resolución del diecinueve de junio de 1901 fue reiterada el veinte de enero de 1908, ante la Consulta hecha por el Ciudadano Registrador Principal del Estado Zamora, en San Carlos (MMRI, 1909, Tomo II, Documento Nr. 5, pp. 396-397). Algún tiempo después, en *veintinueve de diciembre de 1908* fue resuelta la consulta del Registrador Subalterno del Territorio Yuruari, en Guasipati, acerca de si podía considerarse facultado para recibir la manifestación de voluntad debido a la ausencia en la ciudad de Registrador Principal: le fue respondido "que el solicitante puede hacer su declaración y autenticarla ante el Juez de Primera Instancia de aquél lugar, y luego enviarla en oficio al Registrador Principal competente" (MMRI, 1909, Tomo II, Documento Nr. 5, pp. 397-398).

144. Véase antes la nota 86 de este trabajo.

tales formalidades; pero sería mucho suponer, que el Estado no pudiese negar la entrada a la nacionalidad venezolana a un extranjero indigno".<sup>145</sup>

34. La Constitución del *veintinueve de marzo de 1901* tuvo una vigencia muy efímera: como había ocurrido ya en varias oportunidades el Supremo Magistrado pretendió continuar sus sacrificios por la Patria mediante la extensión del período presidencial a seis años, contados a partir de 1905; y, por supuesto, en su mantenimiento provisorio en el ejercicio del Poder, mientras se daban los retoques jurídicos imprescindibles para justificar la nueva estructura de la República.

Ya a fines de 1903 los más altos personeros del Ejecutivo concibieron la estrategia de encomendar a todos los Concejos Municipales la presentación de solicitudes a las Asambleas Legislativas de los Estados, para que éstas, a su vez, pidieran al Congreso que se convirtiera en Poder Constituyente en sus sesiones del año siguiente.

Más aún. El doctor LUCIO BALDÓ, en la Memoria presentada en su carácter de Ministro de Relaciones Interiores en 1904, hizo hincapié en la necesidad de "una legislación eminentemente práctica, es decir, especialmente cónsona con nuestro estado social presente"; y también señaló que los pueblos están "cansados de esa ficción legal que ha consistido en preceptos vanamente promulgados, fórmulas escritas que bien pudieran considerarse como la expresión de la mentira jurídica".<sup>146</sup>

Conceptos similares fueron reiterados al Congreso por el General CIPRIANO CASTRO; y en su Mensaje de 1904 le hizo formal recordatorio: "La verdad es que la Legislación hace años

145. YÁNES, op. cit., p. 28. La anterior inteligencia adquirió rango constitucional en 1914. (Véase luego el número 56 de este trabajo). Por otra parte, y luego de referirse a la expulsión de los ciudadanos colombianos J. M. VARGAS VILA y ANTONIO L. MONTAÑA (Véase antes la nota 86 de este trabajo), el Dr. YÁNES, hizo el siguiente comentario: "es sensible que en la nueva ley, la publicación deba hacerse en la Gaceta Oficial y no en cualquier otro periódico" (op. cit., p. 28, nota 1). A este respecto debe recordarse que la Ley de Naturalización del *trece de junio de 1865* sólo exigía la publicación por la prensa (artículo cuarto); pero en la Ley del *veinticuatro de mayo 1913* fue dispuesto por el artículo quinto: "La nacionalidad no se considerará adquirida hasta la publicación del Decreto de naturalización en la *Gaceta Oficial*, y en ningún caso tendrá efecto retroactivo".

146. PICÓN SALAS, op. cit., pp. 178-180.

vigente no concuerda con las prácticas políticas, con las costumbres públicas, ni con el carácter nacional. Remediar esta contradicción fundamental corresponde al ilustrado raciocinio de vosotros, los Legisladores de la República".<sup>147</sup>

Los anteriores esfuerzos tuvieron el éxito deseado y el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, por Acuerdo del dieciocho de abril de 1904, "en uso de la delegación que le otorgan los pueblos", resolvió asumir "las funciones, facultades y derechos que corresponden al Poder Constituyente, por la esencial naturaleza de éste":<sup>148</sup> dos días después, el veinte de abril de 1904, procedió a instalarse solemnemente; y en la misma oportunidad fue electa una Comisión, compuesta por los Senadores FRANCISCO TOSTA GARCÍA y ENRIQUE SISO y por los Diputados JOSÉ IGNACIO LARES, General PEDRO TOMÁS LANDER y P. L. BRICEÑO MARTÍN, "para que a la brevedad posible presente un Proyecto de Constitución".<sup>149</sup>

El encargo fue satisfecho en el lapso de dos días, y el mismo veintidós de abril de 1904 se aprobó el Proyecto por primera vez;<sup>150</sup> la segunda discusión tuvo lugar el veinticinco de abril

147. "Mensajes Presidenciales", Tomo III (1891-1909), Caracas, 1971, p. 366.

148. RDLDV, Tomo XXXVII, Volumen II, Nr. 9.448, pp. 140-141. El último Considerando del Acuerdo lee como sigue: "Por cuanto los Pueblos, en uso de su soberanía immanente, han confirmado de modo amplio las atribuciones del Congreso para la reforma de la Constitución vigente, y le han delegado, en cuanto sea necesario, el poder que les asiste para dictar la Carta Fundamental indispensable a la atinada y armónica dirección de los negocios públicos y al desarrollo de las fuerzas vitales de la Nación".

149. CS 1904, Nr. 69, veintinueve de abril de 1904, pp. 279-280; "Congreso Constituyente, Congreso 1904", BCN, p. 56. El mismo veinte de abril de 1904 el Congreso Nacional Constituyente dirigió una Alocución pública a los venezolanos, para "hacer ante el País una breve exposición doctrinal acerca de las enmiendas y adiciones al Pacto Federal vigente que han solicitado los pueblos por todos los medios de su resorte" (RDLDV, Tomo XXXVII, Volumen II, Nr. 9.455, pp. 147-151); y se les afirma: "que existe una descomposición general en los más importantes resortes del sistema político vigente, ya a causa de las violentas perturbaciones del movimiento armado, ya por efecto de la ineficacia virtual de esos mismos resortes para llenar funciones de conservación y desarrollo en el vasto plan de la vida orgánica del País".

150. CS 1904, Nr. 85, veintinueve de abril de 1904, p. 343. El día anterior, veinticinco de abril de 1904, había dispuesto que "tanto la Constitución como las Leyes y Decretos que expida el Congreso Constituyente, sufrirán tres discusiones, con intervalo de un día, y para este efecto se reunirá diariamente a las tres de la tarde" (RDLDV, Tomo XXXVII, Volumen II, Nr. 9.458, pp. 152-153).

de 1904,<sup>151</sup> y el tercer debate se produjo el *veintisiete de abril de 1904*.<sup>152</sup> sin embargo, no se modificó el régimen sobre la nacionalidad venezolana; y los preceptos de la nueva Constitución, publicada el propio *veintisiete de abril de 1904*, dispusieron como sigue:

"Artículo 8º— Los venezolanos lo son por nacimiento o por naturalización. a) Son venezolanos por nacimiento: 1º Todas las personas que hayan nacido o nacieren en el territorio de Venezuela; y 2º Los hijos de padres venezolanos, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento. b) Son venezolanos por naturalización: 1º Los nacidos o que nazcan en las Repúblicas hispanoamericanas, siempre que hayan adquirido domicilio en la República y manifestado su voluntad de ser venezolanos. 2º Los extranjeros que hubieren obtenido carta de naturaleza conforme a las leyes. 3º Los extranjeros que adquieran el carácter de venezolanos en virtud de leyes especiales; y 4º La extranjera casada con venezolano mientras dure el vínculo matrimonial, debiendo, para continuar en el carácter de tal, disuelto el vínculo, hacer la manifestación a que se refiere el artículo siguiente, dentro del primer año de terminado aquél.<sup>153</sup> Artículo 9º— La Manifestación de voluntad de ser venezolano debe hacerse ante el Registrador Principal de la jurisdicción en que el manifestante establezca su domicilio, y aquél, al recibirlo, la extenderá en el Protocolo respectivo y enviará copia de ella al Ejecutivo Nacional para su publicación en la *Gaceta Oficial*".<sup>154</sup>

La consagración incondicional del *ius sanguinis* eliminó diversos de los problemas planteados en épocas anteriores, y, en particular, toda duda legítima acerca de la condición jurídica, durante su menor edad, de los hijos de venezolanos nacidos fuera del territorio de la República: ciertamente adquirieron la nacionalidad originaria en forma automática, y el intérprete no pudo diferenciar entre hijos de progenitor

151. CS 1904, Nr. 85, *veintinueve de abril de 1904*, pp. 344-345.

152. CS 1904, Nr. 85, *veintinueve de abril de 1904*, pp. 345-346; Nr. 86, *veintinueve de abril de 1904*, p. 347.

153. Al respecto destaca el Dr. VETANCOURT ARISTEGUETA que se "hizo asunto constitucional la nacionalidad adquirida por el matrimonio" (op. cit., pp. 365-366).

154. RDLDV, Tomo XXXVII, Volumen II, Nr. 9.646, pp. 156-176. Algunos días más tarde, el *dos de mayo de 1904*, el Congreso Constituyente sancionó el Estatuto provisorio para la organización de la República: se establecieron las reglas para el nombramiento de Presidente y de los más altos órganos de la Administración, mientras eran reemplazados de acuerdo con la nueva Carta Fundamental (RDLDV, Tomo XXXVII, Nr. 9.471, Volumen II, Nr. 9.471, pp. 178-179).

venezolano por nacimiento y de naturalizado en Venezuela, en virtud de no haber sido hecho distinción alguno al respecto por el propio Constituyente.

Sin embargo, la fórmula utilizada por el inciso segundo de la letra (a) del artículo octavo abrió nuevos interrogantes, ya que la frase "*padres venezolanos*" pudo hacer referencia a ambos progenitores, a aquél en ejercicio de la patria potestad o a uno cualquiera de ellos; siendo de advertir que esta última interpretación parece haber predominado en la práctica administrativa de las épocas posteriores.<sup>155</sup>

El funcionamiento automático del *ius sanguinis*, según aparece previsto en la Constitución del *veintisiete de abril de 1904*, ha sido justificado por la doctrina patria como un mecanismo jurídico válido para restringir la frecuencia de los reclamos diplomáticos, cuyo equívoco manejo había conducido al bloqueo de las costas venezolanas el nueve de diciembre de 1902. En efecto, el reconocimiento de la filiación como criterio absoluto para atribuir la nacionalidad venezolana originaria impediría a los hijos de venezolanos, nacidos fuera del territorio de la República, alegar su carácter de extranjeros para exigir por vía diplomática una discutible responsabilidad internacional por presuntos daños y perjuicios sufridos en Venezuela.<sup>156</sup>

Ahora bien, la conveniencia de reconocer la primacía de la filiación como criterio atributivo de la nacionalidad venezolana había sido afirmada por algún sector de la doctrina patria, no sólo con base en las enseñanzas del Derecho comparado sino también con argumentos de indiscutible solidez teórica,<sup>157</sup> y es de señalar su vigorosa defensa por el doctor LUIS SAGARZAZU, en forma prácticamente simultánea a los trabajos del Constituyente. En efecto, en su tesis presentada para obtener el grado universitario de Doctor en Ciencias Políticas,

155. PARRA-ARANGUREN, "*La Nacionalidad Venezolano Originaria*", op. cit., Tomo I, pp. 210-238.

156. PARRA-ARANGUREN, "*La Nacionalidad Venezolano Originaria*", op. cit., Tomo I, pp. 201-203. Adviértase, no obstante, que el Dr. FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA se limita a decir sobre la reforma: "La Constitución de 1904 prescribe (léase: prescinde) de la circunstancia del domicilio, tratándose de los hijos venezolanos, y les extiende, imperativamente, la nacionalidad" (op. cit., p. 366).

157. Véase antes el número 16 de este trabajo.



que le fue conferido el *veintisiete de mayo de 1904*,<sup>158</sup> se declaró partidario de la teoría del *ius sanguinis*, "pues, verdaderamente, el hecho de nacer en éste o en aquél país es un accidente que no puede ser tomado por norma en un asunto tan serio como el de la nacionalidad".<sup>159</sup>

En el mismo sentido agregó el doctor LUIS SAGARZAZU:

"...sería mucho más práctico establecer el *ius sanguinis* como norma de nacionalidad en todos los países para evitar el conflicto que puede presentarse, (y que se ha presentado muchas veces), de que un individuo sea considerado nacional en dos Países diferentes. Veamos el caso prácticamente: de un matrimonio venezolano nace un hijo en París, y a la edad que ordena la Ley francesa es llamado al servicio de las armas. Más tarde vuelve este hijo de venezolanos al País e indudablemente será obligado a cumplir igualmente las obligaciones impuestas a los venezolanos. Además, ¿no es natural que un padre eduque a su hijo en el culto de su Patria, sin fijarse en el territorio en que éste haya nacido? ¡Qué terrible sería para un padre, por ejemplo, que estallara una guerra entre su Patria y la de su hijo! Indudablemente que el hijo correría presuroso a defender la patria de su padre".<sup>160</sup>

36. Las dificultades prácticas causadas por los vacíos en las directrices consagradas en la Carta Fundamental sobre la manifestación de voluntad, exigida en ciertas hipótesis para adquirir la nacionalidad venezolana, fueron resueltas de acuerdo con la Resolución del diecinueve de junio de 1901: así fue decidido el *veinte de diciembre de 1908* por el propio Ministerio de Relaciones Interiores.<sup>161</sup>

A este respecto conviene también tener presente que la Ley de Registro Público del *ocho de abril de 1904* ajustó sus preceptos a los requerimientos constitucionales al disponer, en forma expresa, la inscripción de las manifestaciones de

158. "Anales de la Universidad Central de Venezuela", Año V, Tomo V, N° II (abril-junio de 1904), p. 81.

159. SAGARZAZU, LUIS. "La Constitución de 1901 y la reforma", Caracas, 1904, pp. 14-15.

160. SAGARZAZU, op. cit., pp. 15-16.

161. MMRI, 1909, Tomo II, Documento Nr. 5, p. 396. En esa misma oportunidad se comunicó al funcionario consultante, Registrador Principal del Estado Zamora, que habían quedado sin efecto las disposiciones de la Circular Número 649 de la Dirección de Política del Ministerio de Relaciones Interiores de fecha *quince de agosto de 1901*.

voluntad "en un título especial" del Protocolo llevado por la Oficina Principal (artículo 24). De igual modo autorizó el cobro de cinco bolívares por concepto de derechos de registro (inciso 7° del artículo 67); y, además, "cincuenta céntimos de bolívar por cada folio del Protocolo que se invierta en la inserción del título o documento respectivo, como y para la renta de papel sellado. Estos cincuenta céntimos se cobrarán aun cuando no se emplee toda la hoja del Protocolo". (Parágrafo Unico del artículo 67).

Por otra parte, según fuera previsto en el artículo 30, para la inscripción de los documentos bastará hacer un extracto del mismo, el cual "suscribirá sólo el presentante o interesado junto con el Registrador Principal, anotándose esta circunstancia al pie de aquél"; y de acuerdo con el Parágrafo Unico del mismo artículo 30, "al pie del documento original registrado se pondrá la fecha en letras y una nota en que se diga el número del asiento o registro, el folio del protocolo y el trimestre, expresando haberse satisfecho los derechos de registro e inutilizándose en el Protocolo las correspondientes estampillas de Escuela, si por disposición especial no lo estuvieren ya en el título original".

37. La extensión del periodo presidencial dispuesta por la Constitución del *veintisiete de abril de 1904* no pudo ser disfrutada por su beneficiario inmediato, el General CIPRIANO CASTRO: rigurosos motivos de salud le impusieron un inaplazable viaje a Europa; y el veinticuatro de noviembre de 1908 queda Encargado de la Presidencia de la República el hombre de su máxima confianza, el General JUAN VICENTE GÓMEZ.<sup>162</sup>

Veinticinco días después, el *diecinueve de diciembre de 1908*, con el pretexto de un intento de asesinato<sup>163</sup> y bajo el nombre

162. En su Proclama del *veintitrés de noviembre de 1908* el General CIPRIANO CASTRO hizo público: "Constitucionalmente queda encargado de la Presidencia de la República el Primer Vice-presidente, General J. V. Gómez. Rodeadlo y prestadle vuestra cooperación, en el desempeño de su Alta Misión, como si fuera a mí mismo, y habréis cumplido vuestro deber" (MMRI, 1909, Documento Nr. 5, p. 17).

163. El General JUAN VICENTE GÓMEZ, en su Alocución del *veinte de diciembre de 1908*, informó al respecto: "Ya sabéis que vine a desempeñar el Poder Ejecutivo, en virtud del título legal que invisto, sin ser empujado por ninguna ambición personal... Pero mis mejores intenciones y deseos han encontrado, desgraciadamente, un inexplicable obstáculo en algunos pocos

de la "Rehabilitación Nacional", el indescifrable sustituto inicia un abierto movimiento para desplazar al Mandatario ausente, con apoyo de los Estados Unidos de América, que fuera concedido previa solicitud del Canciller venezolano, doctor JOSÉ DE JESÚS PAUL, según informa el doctor GUILLERMO MORÓN:<sup>164</sup> los miembros del Gabinete son reducidos a la cárcel y personeros adictos al Vicepresidente Encargado asumen los más altos Destinos Públicos, con el deseo de encauzar la futura marcha del País bajo el nuevo lema de "Paz, Unión y Trabajo".

Los inusitados acontecimientos fueron recibidos con generalizado beneplácito; y constituye testimonio irrefutable de la alegría popular, las palabras de RÓMULO GALLEGOS quien, en sus años mozos, escribió: "Solemne hora, decisiva para los destinos de la Patria, es la que marca la actualidad. En el ambiente que ella ha creado parecen advertirse las señales que anuncian el advenimiento de aquél milagro político desde largo tiempo esperado como única solución eficaz del complejo problema de nuestra nacionalidad republicana".<sup>165</sup>

Sin embargo, no bastaba el desplazamiento del General CIPRIANO CASTRO:<sup>166</sup> la definitiva ruptura con el "pasado bochor-

---

ciudadanos, que llamándose íntimos amigos del Ciudadano General Cipriano Castro, no sólo se han atravesado en el camino de mis deberes legales, sino que han bajado al antro de la conjuración y fraguado contra mi vida el plan diabólico que hice abortar en la mañana de ayer, enfrentándome a los mismos conjurados y reduciéndolos a prisión" (MMRI, 1909, Documento Nr. 57, pp. 291-292).

164. MORÓN GUILLERMO, "Historia de Venezuela", Tomo V, Caracas, 1971, p. 315. El Ministerio de Relaciones Interiores, a cargo del General FRANCISCO LINARES ALCÁNTARA, informó el *veintiséis de diciembre de 1908* a los Presidentes de los Estados, la presencia desde el día anterior, en el Puerto de La Guayra, del vapor de guerra Dolphi, correo especial del Presidente de los Estados Unidos y del Secretario de Estado de aquél Gobierno, con el Comandante TOMÁS WASHINGTON, quien había subido a "presentar sus saludos y cumplimientos al actual Gobierno de Venezuela", con sus deseos por el pronto restablecimiento de las relaciones diplomáticas (MMRI, 1909, pp. 324-330).

165. MORÓN, op. cit., Tomo V, p. 316.

166. El *veintiséis de enero de 1909*, constante de cincuentitrés folios útiles, fue enviado al Ministerio de Relaciones Interiores por el Gobernador de la Sección Oriental del Distrito Federal, AQUELES ITURBE, "el expediente formado con motivo de la Conjuración fraguada contra la vida del ciudadano General Juan Vicente Gómez, Encargado de la Presidencia de la República, en el mes de diciembre próximo pasado" (MMRI, 1909, Documento Nr. 76, p. 383); y al día siguiente, *veintisiete de enero de 1909*, el General FRANCISCO LINARES ALCÁNTARA, lo envió al Procurador General de la Nación, con los siguientes comentarios: "Como resulta de esas actuaciones que el siniestro plan, venturosamente fracasado por la presencia de ánimo del

noso" también impuso consolidar el nuevo régimen, sin atender al mandato de la Constitución que hacía concluir en 1911 el período presidencial. Ahora bien, el consenso de los más diversos sectores de la política venezolana, excepto un grupo minoritario dirigido por el General JOSÉ MANUEL HERNÁNDEZ, explica las insistentes manifestaciones plebicitarias, en los primeros meses de 1909, para obtener los necesarios propósitos reformistas.<sup>167</sup>

38. La Cámara de Diputados inició el examen del Proyecto de Constitución el *tres de junio de 1909*;<sup>168</sup> y el segundo debate de los artículos sobre nacionalidad tuvo lugar el *catorce de junio de 1909*. En esa ocasión fue objeto de crítica el inciso tercero, letra (a) del artículo décimo cuarto, que disponía:

"a) Son venezolanos por nacimiento: ...<sup>39</sup> Los nacidos fuera del territorio de la República de padre o madre venezolanos por nacimiento, siempre que al venir al País se domicilien en él y declaren la voluntad de serlo".

En efecto, el Representante por el Estado Trujillo, doctor JUAN LISCANO, hizo expreso recordatorio de la actitud asumida por "casi todas las Constituciones del Mundo", que "consideran también como nacionales por nacimiento a todos los nacionales nacidos en territorio nacional"; aparte de que "un hijo de padres venezolanos puede, perfectamente, en la capital de Francia, sentir orgullo de ser venezolano". En consecuencia, propuso redactar el inciso tercero de la siguiente manera: "Los hi-

Supremo Magistrado, es obra de las sugerencias, consejos y órdenes del General Cipriano Castro; y corresponde a la Corte Federal y de Casación, según el artículo 95 de la Constitución Nacional, conocer de las acusaciones que con tal motivo se instaren, espere este Despacho que Ud., se servirá incoar el procedimiento necesario" (MMRI, 1909, p. 384). La guerra fue propuesta por el Dr. JUVENAL ANZOLA el ocho de febrero de 1909: *el diecisiete de febrero de 1909* la Corte declaró "que hay lugar a juicio en la acusación incoada contra el General Cipriano Castro, por el Procurador General de la Nación, por la imputación de varios delitos" (MFCF, 1909, Tomo I, Número 109, p. 264). En consecuencia, quedó "de hecho en suspenso el funcionario acusado", a tenor del segundo párrafo, inciso segundo del artículo 95 de la Constitución; y así fue comunicado por el Ministerio de Relaciones Interiores, el *veinte de febrero de 1909*, a los Presidentes de Estado, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios Federales (MMRI, 1909, pp. 391-398).

167. PERERA, op. cit., p. 240.

168. CS 1909, Nr. 10, *ocho de junio de 1909*; Nr. 12, *nueve de junio de 1909*.

jos de padres venezolanos, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento”.

La defensa del Proyecto fue hecha por el General CELESTINO PERAZA, quien, al mismo tiempo de recordar la discusión del asunto “en el seno de la Comisión” redactora, también señaló la urgencia de evitar la doble nacionalidad; y en idéntico sentido el doctor JOSÉ E. MACHADO sostuvo como única fórmula, para resolver semejantes conflictos, la de permitir a dicho individuo seleccionar “la que más le convenga por un acto de propia y deliberada voluntad”. Dentro de la misma directriz, el doctor HILARIÓN NÚÑEZ hizo hincapié en la concordancia del inciso “con los principios de Derecho Internacional que informan la materia”, por cuanto faculta al interesado para resolver los problemas surgidos con motivo de la doble nacionalidad.

La conveniencia de consagrar el *ius sanguinis* en forma absoluta encontró franco apoyo en las palabras del doctor LEOPOLDO TORRES, aun cuando sus comentarios supeditaron su funcionamiento a la nacionalidad venezolana originaria del progenitor; y también reconoció como inevitables las colisiones de leyes “porque las Naciones no siguen un mismo principio en esta materia”: a título de ejemplo, la doble nacionalidad se presenta respecto de los hijos de francés nacidos en el territorio de la República, “y no hay razón justificada para que Venezuela renuncie a una prerrogativa que le corresponde como Nación independiente”.

1-2-

La propuesta de reforma igualmente fue aprobada por el General IGNACIO PEDROZA, por cuanto sabemos “que estamos completamente despoblados, y que debemos de propender al aumento de la población”; siendo de advertir que el doctor JUAN LISCANO reiteró sus ideas, en una intervención posterior, con fundamento en los siguientes conceptos:

“Me parece que el Derecho Internacional Privado tiene preceptos invulnerables en la Legislación universal que solucionan todos los conflictos que pueden presentarse, de manera que dado el caso de que hubiere individuos de padres venezolanos nacidos, por ejemplo, en territorio francés, pudiera traer eso ningún conflicto; a mí me parece, que como lo traen legislaciones anteriores, es más sabia la legislación que concede

más el derecho de la nacionalidad, que ésta que lo rompe de una manera violenta, por eso me afianzo en la proposición que he hecho".

No obstante, la sugerencia del doctor JUAN LISCANO resultó negada por la Cámara.<sup>169</sup>

39. Con motivo del anterior debate y dentro de la línea de pensamiento aceptada por el Proyecto original, el General SANTIAGO BRICEÑO AYESTERÁN sugirió agregar la siguiente frase al inciso tercero de la letra (a) del artículo décimo tercero: "...o que lo manifiesten ante un Representante de la Nación por sí, o por medio de su padre o madre, antes de llegar a la mayor edad". De esta manera quiso atender a las dificultades prácticas derivadas del funcionamiento del *ius sanguinis*, durante la menor edad de los hijos de progenitor venezolano nacidos en el extranjero, quienes sólo podían manifestar su voluntad después de cumplir veintiún años; y sobre el particular dijo el General SANTIAGO BRICEÑO AYESTERÁN:

"...quiero abrir más campo a los hijos de padre o madre venezolanos que naciendo fuera del País se les impone el deber de venir a manifestar su voluntad, cuando bien pueden hacerlo ante el Representante de la Nación, teniendo tanta fuerza esta manifestación como si se hiciese en el propio país. Esto, porque puede darse el caso de que un individuo que se haya ausentado y que por circunstancias excepcionales, ajenas a su voluntad, no pueda volver al país, ni él ni sus hijos, pero que al mismo tiempo éstos tengan el orgullo de ser venezolanos como lo son sus padres, renunciando la nacionalidad donde han nacido, conservando su condición de extranjeros y los derechos y deberes que tienen los venezolanos, para cuando la Nación los necesite".

El aditamento sugerido sólo fue contradicho, de manera incidental, por el doctor C. HERMOSO TELLERÍA, con el simple alegato de que "la forma para expresar la voluntad de ser venezolano, ya está prevista en el artículo 14, y por consiguiente, es innecesaria la modificación propuesta".

169. CD 1909, Nr. 39, siete de julio de 1909, pp. 2-8; Nr. 40 ocho de julio de 1909, pp. 1-2 (Véase: PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad Venezolana Originaria", op. cit., Tomo I, pp. 205-208).

Concluido el debate, la fórmula del General SANTIAGO BRICEÑO AYESTERÁN resultó negada, a pesar de su indiscutible importancia práctica para extender el benéfico influjo del *ius sanguinis* durante la menor edad de los venezolanos nacidos en territorio extranjero.<sup>170</sup>

40. La Cámara de Diputados consideró por tercera vez el Proyecto de Constitución en el lapso comprendido entre el *veintiséis de junio de 1909* y el *dos de julio de 1909*.<sup>171</sup> aun cuando le fueron hechas varias reformas, ninguna de ellas afectó los artículos referentes a la nacionalidad venezolana; y los preceptos sometidos al Senado dispusieron como sigue:

"Artículo 13.— Los venezolanos lo son por nacimiento o por naturalización. a) Son venezolanos por nacimiento: 1º Todos los nacidos en el territorio de Venezuela. 2º Los nacidos en países extranjeros o en el mar, de padre venezolano que resida fuera del País, o que se encuentra viajando en ejercicio a una Misión Diplomática, o adscrito a una Legación de la República. 3º Los nacidos fuera del territorio de la República de padre o madre venezolanos por nacimiento, siempre que al venir al país se domicilien en él y declaren la voluntad de serlo. b) Son venezolanos por naturalización: 1º Los hijos de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos fuera del territorio de la República, si vinieren a domiciliarse en el país y manifestaren su voluntad de ser venezolanos. 2º Los nacidos o que nazcan en las Repúblicas hispanoamericanas siempre que hayan fijado su residencia en el territorio de la República y manifestado su voluntad de ser venezolanos. 3º Los extranjeros que hubieren adquirido carta de naturaleza conforme a las leyes. 4º La extranjera casada con venezolano mientras dure el vínculo matrimonial, debiendo para continuar en el carácter de tal, disuelto el vínculo, hacer la manifestación a que se refiere el artículo siguiente, dentro del primer año. Artículo 14.— La manifestación de voluntad de ser venezolano debe hacerse ante el Registrador Principal de la jurisdicción en que el manifestante establezca su domicilio, y aquél, al recibirla, la extenderá en el protocolo respectivo y enviará copia de ella al Ejecutivo Nacional para su publicación en la *Gaceta Oficial*".<sup>172</sup>

170. CD 1909, Nr. 39, *siete de julio de 1909*, pp. 2-8; Nr. 40 *ocho de julio de 1909*, pp. 1-2. (Véase: PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad Venezolana Originaria", op. cit., Tomo I, p. 208, nota 38).

171. Así se lee en el Oficio que le enviara al Senado el *tres de julio de 1909*, bajo el Nr. 236, anexo al cual remitió el Proyecto de Constitución. ("Senado. Enmiendas a la Constitución Nacional 1909", BCN, p. 3).

172) "Senado. Enmiendas a la Constitución Nacional 1909", BCN, pp. 87-88.

41. El Proyecto siguió su trámite en la Cámara del Senado; y al discutirse por segunda vez, el *doce de julio de 1909*, el doctor LUIS RAZETTI propuso reunir los casos segundo y tercero de la letra (a) del artículo décimo tercero en un sólo inciso, concebido en los términos siguientes: "(a) Son venezolanos por nacimiento: ...2° Los hijos de padres venezolanos cualquiera que sea el lugar de su nacimiento".

Al respecto hizo valer los siguientes conceptos:

"La Constitución anterior en el artículo 8° conserva para la nacionalidad los dos derechos: del *Jus soli* y el Derecho del *Jus Sanguinis*. Esta Constitución restringe el Derecho del *Jus Sanguinis*. Creo, y esto no es una opinión de abogado, que un país como Venezuela que necesita población, debe tener los dos derechos. Mientras más venezolanos haya, mejor. Creo que el artículo como está en la Constitución está mejor (lee). Lo que no conviene, según opiniones que he tomado a abogados muy ilustrados de Caracas y puedo asegurar que todos me han contestado del mismo modo, que a Venezuela le convienen esos dos derechos, porque necesita de población. Por consiguiente, no se sabe restringir el *Jus Sanguinis*. Todo hijo de padre venezolano, es venezolano, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento. Aquí en este parágrafo hay un punto ambiguo (lee) así es que debemos establecer los dos derechos como en la Constitución vigente. Propongo modificar el parágrafo como dice la Constitución actual. Muy bien que Alemania y Francia tengan un solo derecho, pero nosotros que tenemos tanto territorio no debemos restringir la nacionalidad... Debemos tener en cuenta que extranjero es todo lo que no es venezolano. Y es muy fácil que un venezolano tenga hijos en Curazao o Trinidad, y no serían venezolanos. Es lo más común que los venezolanos, por motivo de nuestras luchas políticas, tengan que vivir allí y sus hijos no serían venezolanos, sino cuando tengan la mayor edad".

La propuesta hecha por el doctor LUIS RAZETTI fue aprobada sin comentarios de ninguna clase.<sup>173</sup>

42. La Constitución del *cinco de agosto de 1909* reprodujo expresamente el distingo entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela; pero dejó abierta la interrogante acerca de la debida inteligencia de la frase "*padres venezola-*

173. CS 1909, Nr. 20, *dieciséis de julio de 1909*, p. 141; Nr. 22, *veintiuno de julio de 1909*, pp. 161-162.



nos", utilizada por el inciso segundo de la letra (a) del artículo décimo tercero.

En efecto, fue posible interpretarla referida a ambos progenitores, tan sólo a aquél en ejercicio de la patria potestad, o a uno cualquiera de ellos: aun cuando la práctica administrativa parece inclinarse en este último sentido, la doctrina patria exigió la nacionalidad venezolana del padre para los hijos legítimos y de la madre cuando se trata de hijos nacidos fuera de matrimonio, a menos de haber sido reconocidos por su progenitor. Sin embargo, en el caso de los hijos naturales también se suele considerar suficiente la nacionalidad venezolana de uno cualquiera de los padres para el funcionamiento del *ius sanguinis*, con independencia del momento en el cual se produjo el reconocimiento.<sup>174</sup>

La Constitución del cinco de agosto de 1909 nada dispuso en forma expresa acerca de los efectos de la naturalización del progenitor sobre sus hijos ya menores de edad para esa fecha: no obstante criterios divergentes de épocas posteriores,<sup>175</sup> el doctor FRANCISCO GERARDO YÁNES, en sus enseñanzas impartidas en 1911, los considera amparados por las previsiones del inciso primero, letra (b) del artículo décimo tercero.<sup>176</sup>

El *status* jurídico de los hijos menores de edad para la fecha de otorgamiento de carta de naturaleza venezolana, tampoco fue previsto en forma expresa por los nuevos textos constitucionales de 1909: por tanto, de acuerdo con los artículos primero y tercero de la Ley del veinticinco de mayo de 1882 debieron estimarse naturalizados en cabeza de su progenitor;<sup>177</sup> y al entrar en vigencia la ley del veinticuatro de mayo de 1913, gozaron de los efectos de la naturalización de su padre o madre, según el caso, hasta los veintiún años, pero les fue posible repudiar la nacionalidad venezolana en los términos del inciso primero del artículo cuarto.<sup>178</sup>

174. PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad Venezolana Originaria", op. cit., Tomo I, pp. 238-247.

175. MOOSMAYER, PETER, "Das Staatsangehörigkeitsrecht von Kolumbien, Ecuador und Venezuela", Frankfurt am Main - Berlin, 1960, pp. 146-147; 159-160.

176. YÁNES, op. cit., p. 33.

177. Véase antes el número 18 de este trabajo.

178. Véase luego el número 57 de este trabajo.

43. Más grave fue la incertidumbre creada por la Constitución del cinco de agosto de 1909 respecto de los hijos nacidos en el extranjero después de la naturalización venezolana de sus progenitores; dificultad ésta surgida, según se ha visto, como consecuencia de las reformas hechas en el curso de los debates parlamentarios.

En efecto, el Proyecto original reprodujo los criterios consagrados por la Constitución de 1893, que, en dos párrafos distintos, reguló de manera diferente el *status* jurídico de los hijos de venezolano por nacimiento y de naturalizado en Venezuela, nacidos fuera del territorio de la República. Sin embargo, al discutirse el inciso referente a los hijos de progenitor venezolano originario fueron eliminados los requisitos adicionales exigidos para el funcionamiento del *ius sanguinis*, y se hizo una referencia genérica a los hijos de "padres venezolanos", sin indicar la clase de nacionalidad que debía ostentar el progenitor; todo ello a pesar de mantenerse vigentes las pautas del inciso primero de la letra (b) del artículo décimo tercero sobre los hijos de padre o madre venezolanos por naturalización.

De esta manera el nuevo régimen pudo ser objeto de diversa interpretación: por una parte, fue posible afirmar la nacionalidad originaria, atribuida en forma automática a los hijos de naturalizado en Venezuela por mandato del inciso segundo de la letra (a) del artículo décimo tercero, que no hizo distinción alguno con base en la nacionalidad del progenitor para el funcionamiento del *ius sanguinis*; por otra parte, pudieron ser considerados venezolanos por naturalización, con fundamento en el inciso primero de la letra (b) del mismo artículo décimo tercero, que reconoció tal carácter a "los hijos de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos fuera del territorio de la República, si vinieren a domiciliarse en el país y manifestaren su voluntad de ser venezolanos". De aceptarse esta última perspectiva, el *ius sanguinis* sólo atribuiría la nacionalidad originaria en las hipótesis de hijos nacidos en el extranjero de "padres venezolanos" por nacimiento.

44. La controvertible situación jurídica no pudo pasar desapercibida en materia tan importante, y ya en 1912 el doctor FRANCISCO GERARDO YÁNEZ advirtió: "el punto es difícil, por lo mismo que parece de muy sencilla solución". En consecuen-

cia, se plantea respecto de los hijos nacidos en el extranjero después de la naturalización venezolana de su progenitor: "¿Adquirirán la nacionalidad *iure sanguinis*?" y responde en términos escuetos: "El artículo 13 (b) 1º de la Constitución parece resolver lo contrario".<sup>179</sup>

De inmediato el doctor FRANCISCO GERARDO YÁNES expone los diversos argumentos posibles en defensa de las contrapuestas soluciones; y en sentido favorable al funcionamiento del *ius sanguinis*, respecto de los hijos nacidos fuera del territorio de la República después de la naturalización de su progenitor, presenta los siguientes alegatos:

"1º En que el número 2, artículo 13 (a), no distingue si los padres venezolanos deben serlo por nacimiento o por naturalización. 2º En que si los hijos menores nacidos en el extranjero antes de la naturalización adquieren la nacionalidad, con mayor razón la adquieren después. 3º Que el número 1º del citado artículo 13 (b) no puede referirse sino a hijos mayores cuando la naturalización".

Por otra parte, la restricción del *ius sanguinis* a los hijos de progenitor venezolano por nacimiento, nacidos en el extranjero, encontraría fundamento en las razones siguientes:

"1º Que mientras el *ius soli* ha sido absolutamente admitido en todas nuestras Constituciones, el *ius sanguinis* ha quedado en muchas sujeto a condiciones complementarias antes de aparecer con el absolutismo actual. 2º Que si bien el artículo 13 (b), número 1º, se refiere sin duda a los hijos mayores, puede también referirse a los hijos menores. 3º Que el hecho de que por una solución positiva los hijos queden naturalizados en cabeza de sus padres, no implica una extensión por analogía al otro caso. La naturalización envuelve condiciones de residencia y luego, una nacionalidad adquirida, no tiene a los ojos de nuestra ley la misma importancia que la de origen".

Antes de exponer su propia perspectiva el doctor FRANCISCO GERARDO YÁNES hizo expreso señalamiento acerca de la incidencia de los opuestos criterios sobre el *status* jurídico del beneficiado; y al respecto advirtió: "...creemos prudente una observación: Cuando el hijo menor adquiere con su padre la nacionalidad venezolana, es venezolano por naturalización; mien-

179. YÁNES, op. cit., p. 33.

tras que atribuírsela *jure sanguinis* después, es concederle la nacionalidad por nacimiento".<sup>180</sup>

De inmediato el doctor FRANCISCO GERARDO YÁNES examina algunas cuestiones relativas a la nacionalidad; y se plantea como primera pregunta la siguiente: "Admitido que el *jus sanguinis* no es suficiente para atribuir la nacionalidad venezolana por nacimiento, a los hijos de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos en el extranjero, ¿podrán los menores hacer la manifestación de que trata el N° 1, Art. 13 (b), de la Constitución, por medio de su representante legal?".

La anterior interrogante, a su entender, encuentra dos posibles soluciones: la afirmativa, representa "la conciliación entre el efecto restringido del *jure sanguinis* y la unidad de nacionalidad en la familia"; y "la negativa en la perpetuidad del vínculo".<sup>181</sup> Esta última es aceptada por el doctor FRANCISCO GERARDO YÁNES; y al efecto comenta: "Es de principio la no imposición de una nacionalidad y la excepción debe fundarse en texto formal. Con todo sería deseable una solución positiva en sentido de permitir esta manifestación del menor, hecha por su representante legal";<sup>182</sup> y a vuelta de página agrega: "creemos preferible facultar a sus representantes legales para hacer la manifestación; pues de otro modo, la solución conduciría a aplazar los efectos de la nueva ley por 21 años. Y nuestras Constituciones no duran tanto".<sup>183</sup>

45. Las dificultades causadas por los textos constitucionales debieron sentirse por el Congreso de la República durante el

180. YÁNES, op. cit., p. 33. A pie de página agrega el siguiente párrafo: "El Art. 1° de la Ley de 25 de mayo de 1882 habla de hijos de padres *naturalizados* o que se naturalicen, aun cuando parezca referirse a los extranjeros naturalizados antes de aquella fecha"; y en las "Observaciones" incluidas al final del libro se lee: "La nacionalidad 'por naturalización' puede adquirirse *jure sanguinis*. El punto discutido es si puede adquirirse la de origen naciendo de padres naturalizados. La cuestión, por lo demás, está al parecer resuelta por la ley de 25 de mayo de 1882, art. 1°" (op. cit., p. 157).

181. Los comentarios del Dr. FRANCISCO GERARDO YÁNES son anteriores a la ley del *veinticuatro de mayo de 1913*, que permitió expresamente la posible pérdida de la nacionalidad venezolana.

182. YÁNES, op. cit., p. 39. En las "Observaciones", al final del libro, agrega: "La cuestión de naturalización de menores es una teoría hipotética propuesta sobre el punto de la observación anterior": se refiere a la transcripción hecha en la nota que precede, con el número 180 (op. cit., p. 157).

183. YÁNES, op. cit., p. 40.

trámite de la Ley de Naturalización del *veinticuatro de mayo de 1913*; pero ciertamente no fueron resueltas de manera clara e inequívoca por el Legislador y los debates parlamentarios tampoco satisfacen las legítimas exigencias del intérprete.

La primera discusión del Proyecto tuvo lugar en la Cámara de Diputados el *veinticinco de abril de 1913*,<sup>184</sup> y en relación a las consecuencias jurídicas del otorgamiento de carta de naturaleza fue previsto en el artículo cuarto:

“Los efectos de la naturalización son puramente individuales. Sin embargo: 1º Los hijos menores del naturalizado lo serán hasta su mayor edad y se considerarán como venezolanos si no hacen una manifestación contraria al Ejecutivo Federal o a los Agentes de la República en el extranjero, dentro del año siguiente a la mayor edad. 2º La mujer y los hijos mayores del naturalizado podrán ser comprendidos en la carta con la única condición de que suscriban la solicitud a que se refiere el artículo 2º”.<sup>185</sup>

De igual modo dispuso el artículo noveno del Proyecto:

“Los hijos menores extranjeros de la extranjera que se casare con venezolano adquirirán y perderán con su madre la nacionalidad conforme al número 4º del artículo 13 (b) de la Constitución, pero tendrán derecho a optar por una u otra nacionalidad mediante simple manifestación ante el Registrador Principal en el año siguiente a la mayor edad, siempre que al optar la nacionalidad la extranjera se cumpla el artículo 7º”.<sup>186</sup>

De igual modo fue previsto en el artículo sexto:

“La viuda e hijos mayores del extranjero fallecido durante su demanda de naturalización podrán obtenerla por la simple ratificación de la solicitud, siempre que ésta hubiere sido conforme a la ley y acompañada de los comprobantes que exige el artículo 2º”.

El *veintinueve de abril de 1913*, antes de iniciarse el segundo debate y a propuesta del Diputado CÉSAR TERRERO MONAGAS,

184. CD 1913, Número 6, *veintinueve de abril de 1913*: el mismo día había sido admitido el Proyecto por la Cámara de Diputados.

185. El artículo segundo del Proyecto regulaba la solicitud del extranjero tendiente a obtener la carta de naturaleza venezolana.

186. El artículo séptimo del Proyecto disponía: “La nacionalidad venezolana no puede renunciarse sin el consentimiento del Ejecutivo Nacional” (*Diputados. Relaciones Interiores 1913*, BCN, p. 196).

el Proyecto se remitió a una Comisión Especial, con el objeto de "que lo estudie"; y fueron designados para integrarla, los doctores JUAN FRANCISCO CASTILLO, NARCISO ALVARENGA GARCÍA y PEDRO MARÍA PARRA.<sup>187</sup> Pocos días después, el *cinco de mayo de 1913*, la Comisión rindió su Informe donde hizo la sugerencia de suprimir la frase "lo serán hasta su mayor edad", del inciso primero del artículo cuarto, "porque es en concepto de la Comisión un error de imprenta"; y en el ordinal segundo del mismo artículo, con el propósito de obtener "más precisión y claridad", se pronunció por agregar las palabras "de nacionalidad", a fin de que el texto pertinente leyera como sigue: "La mujer y los hijos mayores del naturalizado podrán ser comprendidos en la carta de nacionalidad, con la única condición de que suscriban la solicitud a que se refiere el artículo 2º"<sup>188</sup>

La Comisión no hizo señalamiento alguno respecto del artículo sexto; pero propuso modificar el artículo noveno así: "donde dice "ante el Registrador Principal" debe decirse "ante las autoridades y durante el lapso que determina el número 1º del artículo 4º de esta Ley", y suprimir donde dice "siempre que al optar la nacionalidad extranjera se cumpla el artículo 7º".<sup>189</sup>

46. Con motivo de la segunda discusión del Proyecto, en *siete de mayo de 1913*, el General IGNACIO PEDROZA hizo los siguientes planteamientos:

"Yo deseo que los abogados me ilustren, pues quiero saber ante qué autoridad debe hacerse la manifestación de que habla el artículo 9º Porque antes era ante el Registrador Principal, cuando nó ante el Ministro del Interior... ¿Qué autoridad? No está claro. Creo que no debe presentarse ante un policía o un Comisario Mayor de Aldea".

El doctor NARCISO ALVARENGA GARCÍA respondió la pregunta con la indicación de la autoridad aparecía hecha en el inciso

187. CD 1913, Número 9, *dos de mayo de 1913*.

188. "Diputados. Relaciones Interiores 1913", BCN, pp. 186-187.

189. "Diputados. Relaciones Interiores 1913", BCN, pp. 187-188. La supresión de la referencia al artículo séptimo se explica por la circunstancia de haber sugerido la Comisión su reforma en los términos siguientes: "La nacionalidad venezolana se pierde por la adquisición plena y voluntaria de otra nacionalidad. Unico. El venezolano naturalizado en el extranjero que tenga su domicilio o resida en el territorio nacional por espacio de dos años, se presume que abandona la nacionalidad etxranjera y adquiere nuevamente la nacionalidad venezolana".

primero del artículo cuarto; pero debido a la persistente insatisfacción del General IGNACIO PEDROZA, el Diputado EDUARDO J. DAGNINO hizo algunos comentarios aclaratorios en los términos siguientes:

"Dos extremos comprende este número 1º. Cuando el hijo es menor y cuando ha llegado a la mayor edad. Cuando el hijo es menor tiene la nacionalidad de sus padres y puede adquirirla al llegar a la mayoría según el artículo 1º (léase: inciso 1º), si no lo manifiesta en contrario, después de un año. Es así como debe de terminarse el artículo 1º. Pero no es esto lo que dice. (Lee). Los menores se considerarán venezolanos *ipso facto* por el hecho de tener sus padres nacionalidad venezolana, y al llegar a la mayor edad, en el año siguiente, es que tienen el derecho de manifestar su nacionalidad, si siguen o no. Creo que es lo concordante con los principios constitucionales y con los principios del derecho en materia de naturalización; porque los hijos menores, mientras están bajo la patria potestad, tienen la nacionalidad de sus padres y al llegar a la mayor edad tienen un año para manifestar si siguen o no siguen".

El doctor NARCISO ALVARENGA GARCÍA consideró que el precepto "no necesita de interpretación"; y al respecto dijo:

"Bien se comprende que mientras sean menores de edad están regidos conforme con lo que pauta esta disposición primera. Pero muy bien pueden esos menores, al llegar a la mayor edad, ausentarse y hacer una manifestación contraria, acogéndose a una nacionalidad extraña".

No obstante, el doctor EDUARDO J. DAGNINO insistió:

"El artículo no está claro (Lee). Quiere decir que la menor edad queda sujeta a la condición de hacerlo o no hacerlo; y yo discuto que no necesita hacerlo. De modo que no es el menor de edad el que se va a considerar como venezolano, si no hace la manifestación; el que se va a considerar como venezolano es el que ha llegado a la mayor edad. El de menor edad se considera venezolano: esto es lo que yo discuto".

En vista de los encontrados criterios, el doctor PEDRO MARÍA PARRA hizo la siguiente propuesta:

"Tiene razón el Diputado Dagnino y tiene razón el Diputado Alvarenga; la dificultad se salva con un acomodo de palabras o de frases, redactando el número del artículo así: Los hijos

menores del naturalizado se considerarán como venezolanos si dentro del año siguiente de la mayor edad...".

En los términos anteriores fue aprobado el Proyecto de Ley por segunda vez en la Cámara de Diputados;<sup>190</sup> y sin reforma alguna posterior concluyó el tercer debate, que tuvo lugar el *nueve de mayo de 1913*.<sup>191</sup>

47. Una vez en la otra Cámara, ningún comentario fue hecho durante la primera y la segunda discusión que tuvieron lugar los días *diez de mayo de 1913*<sup>192</sup> y *doce de mayo de 1913*,<sup>193</sup> respectivamente. Sin embargo, con motivo de su tercer examen, en *catorce de mayo de 1913*, el doctor JOSÉ GIL FORTOUL hizo varias observaciones al Proyecto "ya aprobado por la Cámara de Diputados, en la cual tal vez la festinación del debate hizo que no se notaran ciertos considerables errores de redacción"; y por considerar "inaceptable" el párrafo primero del artículo cuarto propuso la siguiente fórmula sustitutiva:

"Los hijos menores del naturalizado gozarán de los efectos de la naturalización de su padre o madre hasta su mayor edad, y continuarán considerados como venezolanos si no hicieren una manifestación en contrario al Ejecutivo Federal o a los Agentes de la República en el extranjero, dentro del año siguiente a la mayor edad".

La sugerencia fue aceptada;<sup>194</sup> y se convirtió en el texto definitivo, al no haber sido objeto de reparos en la otra Cámara, donde fue admitida el *quince de mayo de 1913*, a propuesta del Diputado EDUARDO J. DAGNINO.<sup>195</sup>

48. La Ley del *veinticuatro de mayo de 1913* determinó los efectos de la naturalización sobre los hijos menores al tiempo del otorgamiento de quien obtuviera carta de naturaleza venezolana: a tenor del inciso primero del artículo cuarto adquirirían en forma automática la nacionalidad; y conservaban el carácter

190. CD 1913, Número 15, *doce de mayo de 1913*.

191. CD 1913 Número 18, *catorce de mayo de 1913*.

192. CS 1913, Número 18, *quince de mayo de 1913*.

193. CS 1913, Número 19, *dieciséis de mayo de 1913*.

194. CS 1913, Número 21, *veinte de mayo de 1913*. La intervención aparece recogida en las "*Obras Completas*" del Dr. JOSÉ GIL FORTOUL, Caracas, 1956, Tomo V, pp. 411-414.

195. CD 1913, Número 21, *veinte de mayo de 1913*.



de venezolano, no obstante alcanzar la mayoría de edad, si no efectuaban una manifestación contraria dentro del año inmediatamente siguiente. De esta manera fue imposible cualquier solución de continuidad en el *status* jurídico del hijo menor del naturalizado al cumplir veintiún años: mantuvo su nacionalidad adquirida, a menos de expresa declaratoria de repudio dentro del término legal; en cuyo caso dejaba de ser venezolano.

El régimen establecido por la Ley fue calificado por el Profesor F. SURVILLE como un sistema de efecto individual atenuado<sup>195-a</sup>; pero semejante punto de vista fue objeto de crítica por parte del doctor FERNANDO AMORES y HERRERA, quien sostuvo sobre el particular:

“...el sistema de la Ley de Naturalización venezolana, tal como está consagrado por el número 1º de su artículo 4º, es precisamente el de *efecto colectivo con la atenuación de una opción, expresada por manifestación en contra de la nacionalidad venezolana*, que la Ley reserva al hijo cuando llega a mayor... es más bien un sistema de *efecto colectivo atenuado* que no un sistema de efecto individual atenuado, pues la disposición copiada declara venezolanos desde luego, de pleno derecho, a esa clase de hijos, y aún después de llegar a mayores lo siguen siendo, salvo una manifestación en contrario, en ausencia de la cual no cabe duda de que continúan siendo tan venezolanos como su padre. Por eso digo que el sistema venezolano es un sistema *colectivo atenuado*: colectivo porque la naturalización del padre supone la de sus hijos menores, que es lo característico del *sistema colectivo*; atenuado porque el hijo, cuando ya no es menor, puede sustraerse a los

195-a. SURVILLE, F. — “*Cours Élémentaire de Droit International Privé*”, Paris, 1925, p. 138, nota 4. Al respecto advierte el doctor FERNANDO AMORES y HERRERA que la referencia es “esta vez a la ley realmente en vigor en Venezuela sobre naturalización (24 de mayo de 1913)” y a pie de página agrega: “Hago esta aclaración porque en otros lugares de la obra de SURVILLE, y en otros muchos escritores extranjeros he observado con desagrado un descuido culpable al citar leyes de otros países, especialmente de España y de los países Ibero-Americanos. Ese descuido consiste en citar como vigentes leyes derogadas, a veces desde hace muchísimos años; con lo cual adscriben a estos países a doctrinas y principios que han abandonado hace ya mucho tiempo. Esa negligencia, ese desdén por las legislaciones de ciertos países, que tiene algo de xenóforo, es imperdonable en tratadistas que continuamente estudian Legislación Comparada, y que por vivir en países donde existen preciosas fuentes de información sobre la legislación extranjera, puestas constantemente al día, no tienen disculpa” (“*Cuestiones de Derecho Internacional Privado. Efectos de la naturalización de un padre de familia sobre la nacionalidad de su mujer y de sus hijos*”, en “*Astrea, Revista de Derecho, Jurisprudencia y Legislación*”, Ciudad Bolívar, Año III Julio de 1927, p. 160).

efectos de esa naturalización haciendo una manifestación de su voluntad en sentido contrario; pero esta opción, que insisto en que el hijo sólo puede ejercerla cuando es ya mayor, no tiene efecto retroactivo, no puede tenerlo como no puede tenerlo la naturalización misma, ni ninguna de las opciones que dan las leyes para desvirtuar o atenuar sus efectos en ciertos casos".<sup>195-b</sup>

De igual modo fue prevista por la ley una hipótesis particular: el caso de los hijos menores de la extranjera casada con venezolano; quien adquiere automáticamente la nacionalidad venezolana y para conservarla debe expresar su voluntad dentro del año siguiente a su disolución, por mandato del inciso cuarto, letra (b) del artículo décimo tercero de la Constitución, en concordancia con el artículo décimo octavo del Código Civil del *nueve de abril de 1904*.<sup>196</sup>

Según advierte el doctor FRANCISCO GERARDO YÁNES podían darse tres soluciones al problema: "1º Que los hijos adquieran y conserven la nacionalidad; 2º Que la naturalización en este caso tiene un efecto puramente individual; 3º Que los hijos adquieren y pierden accesoriamente junto con la madre la nacionalidad". De acuerdo con su criterio, "en principio priva la primera solución"; aun cuando agrega: "pero nosotros juzgamos que el carácter excepcional y temporal de esta forma de naturalización debe extenderse accesoriamente a los hijos, los cuales, como su madre después de enviudar, podrán adqui-

195-b. AMORES y HERRERA, art. cit., pp. 163, 161-162. En este sentido agrega los siguientes comentarios: "Un sistema individual atenuado sería un sistema legislativo que declarara que la naturalización del extranjero en Venezuela no produciría ningún efecto sobre la nacionalidad de sus hijos menores, salvo, por ejemplo, para ciertos efectos, como sería el establecimiento de ciertos derechos y obligaciones a cargo de esos hijos, pero sin que éstos dejaran nunca de ser extranjeros contra su voluntad; algo parecido, en fin, a lo que establece en España el artículo 24 del Real Decreto de Extranjería de 17 de noviembre de 1852 (complemento del artículo 2º de la Constitución de la Monarquía), que dice: "Así los (extranjeros) domiciliados como los transeúntes y sus hijos, cuando no hayan optado por la nacionalidad española, estarán exentos del servicio militar. Esta excepción no alcanza a los nietos cuando sus padres han nacido ya en territorio español, aunque conserven la nacionalidad extranjera".

196. El artículo décimo octavo del Código Civil del *nueve de abril de 1904* lee como sigue: "La extranjera que se casare con un venezolano adquirirá los derechos civiles propios de los venezolanos, y los conservará mientras permanezca casada".

rir la nacionalidad en los términos de los números 1º y 4º del artículo 13 (b) de la Constitución".<sup>197</sup>

Ahora bien, conforme a esta directriz el artículo noveno de la Ley de 1913 extendió los efectos de la naturalización a los hijos menores mientras su madre conservara la nacionalidad venezolana; pero también les fue permitido "elegir una u otra nacionalidad" mediante simple manifestación durante el año siguiente a su mayoría de edad.

Según advierte el doctor SIMÓN PLANAS SUÁREZ, el artículo noveno de la Ley "es, sin duda, de aquellos que ofrecen asuntos variados, que la disposición actual está lejos de resolver"; y sobre el particular comenta:

"El Legislador puede sólo comprender en el caso que nos ocupa a los *hijos naturales menores* de la extranjera que se casare con venezolano, pero no a los que hayan sido reconocidos por el padre, ni a los *hijos legítimos menores*, que tienen su nacionalidad propia, derivada del *nacimiento* o de la *filialción*, directamente relacionada con las circunstancias de la ley del padre o del vínculo matrimonial disuelto, y aun es probable que, en muchos casos, pueda ser esta nacionalidad diferente de la (de la) madre".<sup>198</sup>

La ley del *veinticuatro de mayo de 1913* nada dispuso en forma expresa acerca de la nacionalidad de los hijos nacidos después del otorgamiento de carta de naturaleza venezolana: por tanto, se mantuvo la discrepancia de criterios originada por los oscuros mandatos de los textos constitucionales vigentes.

Por una parte, fue posible entender que los beneficiaba el *ius sanguinis* incondicional, a tenor del inciso segundo, (letra (a), del artículo décimo tercero; en cuyo caso el párrafo primero, letra (b) del mismo precepto sólo se aplicaría a los

197. YÁNES, op. cit., p. 37.

198. PLANAS SUÁREZ, op. cit., Nr. 97, p. 236. De seguida se pregunta: "Y podrá el Legislador venezolano imponer, aunque sea temporalmente, la nacionalidad venezolana a individuos que se encuentren en tales condiciones? No parece natural, ni jurídico, ni posible". Por su parte, el doctor FERNANDO AMORES y HERRERA comenta: "El Legislador podría aún haberse ahorrado el artículo 9º por estar ya comprendido el caso en el que prevé el artículo 4º; pero sin duda ha dejado subsistente aquella disposición para evitar dudas que podrían surgir de la diferencia establecida por la doctrina entre los efectos del matrimonio sobre la nacionalidad de la mujer y la naturalización *strictu sensu*, y referirse el artículo 9º a la primera hipótesis y el artículo 4º a la segunda" (art. cit., p. 166).

hijos del naturalizado, mayores de edad al tiempo de obtener su progenitor la nacionalidad venezolana. Sin embargo, también pudieron considerarse comprendidos por el inciso primero, letra (b) del artículo décimo tercero tanto los hijos del naturalizado mayores de edad al tiempo de la naturalización como los nacidos después del otorgamiento de carta de naturaleza venezolana; y en esta hipótesis el párrafo segundo, letra (a) del artículo décimo tercero sólo favorecería a los hijos de padres venezolanos por nacimiento, en cuyo caso los hijos de padres naturalizados en Venezuela no tuvieron posibilidad de adquirir la nacionalidad venezolana antes de los veintiún años, debido a su incapacidad de efectuar la correspondiente declaración en forma válida.

La anterior controversia interpretativa no se extiende a los hijos del naturalizado, mayores de edad al tiempo de obtener la nacionalidad venezolana: los contrapuestos criterios parecen haber coincidido en considerarlos amparados por el inciso primero, letra (b) del artículo décimo tercero de la Constitución.<sup>199</sup> No obstante, la ley del *veinticuatro de mayo de 1913* autorizó su inclusión en la carta de naturaleza si habían suscrito la correspondiente solicitud (inciso segundo del artículo cuarto);<sup>200</sup> y, cumplidos los extremos legales, también pudieron obtenerla mediante la simple ratificación del pedimento, en caso de haber muerto su progenitor durante los trámites dirigidos a obtener la nacionalidad venezolana (artículo sexto).<sup>201</sup>

199. YÁNES, op. cit., p. 33. En sentido contrario: MOOMAYER, op. cit., pp. 146-147, 159-160.

200. En esta hipótesis, según advierte el doctor FERNANDO AMORES y HERRERA, quedan exceptuados de hacer una petición independiente de carta de naturaleza, pero agrega: "aun cuando creemos que no están exentos de comprobar que llenan todas las condiciones exigidas por la ley para naturalizarse" (art. cit., p. 156). Por su parte, MOOSMAYER considera superfluo el régimen de favor establecido por inciso segundo del artículo cuarto de la Ley, por cuanto se refiere —a su entender— a la misma categoría de personas ya amparadas por el párrafo primero de la letra (b) del artículo décimo tercero de la Constitución; y sería inconstitucional si se interpreta el precepto como un procedimiento más ventajoso para obtener la nacionalidad venezolana (op. cit., p. 160, not. 6).

201. Idéntico régimen funcionó respecto de la mujer del solicitante y de su viuda. Sin embargo, nada se previno acerca de los hijos mayores de la extranjera casada con venezolano: silencio explicable por el carácter automático de la adquisición de la nacionalidad en virtud del matrimonio, que no suponía petición alguna ni ulterior trámite para el otorgamiento de carta de naturaleza.

Ahora bien, aun cuando existen esporádicas voces contrarias,<sup>202</sup> el régimen previsto por la ley no parece que pueda calificarse como inconstitucional, pues sus pautas estuvieron ajustadas a las exigencias de la Ley Suprema de la República: al suscribir o ratificar, según el caso, la solicitud de su progenitor, los hijos mayores de edad cumplían con el requisito de manifestar su voluntad; y el domicilio en el territorio constituyó exigencia de indispensable cumplimiento para obtener carta de naturaleza venezolana por mandato expreso del artículo primero de la ley del *veinticuatro de mayo de 1913*.<sup>203</sup>

49. El inicio del último año del período presidencial establecido en la Constitución de 1909 puso en movimiento a "los intelectuales de la Dictadura", en expresivas palabras del doctor AMBROSIO PERERA, quienes "anduvieron ocupadísimos en buscar la fórmula que hiciera posible el continuismo": con el pretexto de una "Revolución castrista" y la precipitada ocupación de la ciudad de La Vela de Coro por un grupo de oficiales al mando de SIMÓN BELLO, el General JUAN VICENTE GÓMEZ suspendió las garantías constitucionales el *primero de agosto de 1913*, como presupuesto jurídico teórico indispensable para emprender la defensa del régimen contra las fuerzas subversivas. Sin embargo, de esta manera también obtuvo un importante resultado práctico: fue imposible realizar las elecciones previstas por los textos legales para la integración de los Concejos Municipales, las Legislaturas de los Estados y el Congreso Nacional; y al romperse de nuevo el frágil "hilo

202. MOOSMAYER, op. cit., p. 160, nota 6.

203. Por su parte, el Dr. SIMÓN PLANAS SUÁREZ justifica el régimen especial consagrado por el inciso segundo del artículo cuarto; y al respecto cita las palabras de SURVILLE et ARTHUYS, quienes sostienen: "Si son mayores no se puede admitir que la naturalización del Jefe de familia produzca como consecuencia para ellos la adquisición de una nueva nacionalidad. Todo lo que se concibe es que la ley del país en que el padre se naturalice les acuerde facilidades especiales que les permitan hacerse también sus nacionales" (op. cit., Nr. 91 pp. 225-226). Dentro de la misma directriz expresa el doctor FERNANDO AMORES y HERRERA: "Por lo que respecta a los hijos mayores, se concibe muy bien que la naturalización de su padre no pueda ejercer la menor influencia sobre su nacionalidad; no estando ya sometidos a la patria potestad de su padre, no existe la razón de unidad de la nacionalidad en el seno de la familia que justifica principalmente la naturalización colectiva de los hijos menores. El efecto individual respecto de los hijos mayores es principio universalmente admitido. Sin embargo, en casi todos los países se dan facilidades a estos hijos para naturalizarse en la nueva patria de su padre" (art. cit., pp. 155-156).

constitucional" se hizo necesaria la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.<sup>204</sup>

El propio *diecinueve de abril de 1914* fue sancionado y publicado el "*Estatuto Constitucional Provisorio*", contentivo de las necesarias disposiciones para obtener los propósitos reformistas:<sup>205</sup> en materia de atribución de la nacionalidad reprodujo fielmente los preceptos de la Constitución del cinco de agosto de 1909; aun cuando, prácticamente, derogó el carácter automático de las hipótesis de naturalización por beneficio de la ley consagradas por la letra (b) del artículo sexto. En efecto, el nuevo texto mantuvo la exigencia de registro de manifestación de voluntad y de su ulterior publicación en la *Gaceta Oficial*; pero también dispuso en forma expresa en el Parágrafo Único del artículo séptimo:

"La nacionalidad no se considerará adquirida mientras el Ejecutivo no ordene y verifique la referida publicación".

De esta manera adquirió rango constitucional la solución consagrada por el artículo quinto de la Ley del *veinticuatro de mayo de 1913*,<sup>206</sup> explicable cuando el otorgamiento de la nacionalidad representa el ejercicio de facultades discrecionales.

204. PERERA, op. cit., pp. 244-248. Muchos años después el General JUAN VICENTE GÓMEZ hizo al respecto los comentarios siguientes: "...como en estos casos hay que reventar el tumor, pues me puse de acuerdo con Jurado para que mandara un propio a Curazao y a Trinidad y les ofreciera apoyo a los Bello y a Carmelo Castro y a los castristas y que le dijeran a don Cipriano que si ponía su pie en La Vela todos se alzaban a su favor, pero esto no era verdad, sino pura combinación mía con Jurado y Laclé que eran mis amigos probados. Don Cipriano no pisó el peine, pero si hubo una expedición de castristas y venía también un poeta Arvelo y cayeron en la trampa y nos pusimos a esperar que don Cipriano se decidiera, pero nada y entonces hubo que traerlos presos al Castillo, pero esto me sirvió para declararme en campaña, acabar con las elecciones que venían y poder instalarme con mi tropa en Maracay, porque Caracas era peligrosa, porque en lo de Delgado había mucha gente comprometida. Dejé en Caracas al Dr. Gil Fortoul encargado de los papeles y de la representación...". (VELÁZQUEZ, RAMÓN J. "*Confidencias imaginarias del General Juan Vicente Gómez*", Caracas, 1980, p. 262).

205. El mismo *diecinueve de abril de 1914* fue elegido Presidente Provisorio el Dr. VICTORINO MÁRQUEZ BUSTILLOS, a quien también correspondió desempeñar la Presidencia de la República en el período inmediato posterior a la promulgación de la Constitución del *diecinueve de junio de 1914*.

206. El artículo quinto de la Ley del *veinticuatro de mayo de 1913* dice como sigue: "La nacionalidad no se considerará adquirida hasta la publicación del Decreto de Naturalización en la *Gaceta Oficial*, y en ningún caso tendrá efecto retroactivo".

les; pero su traslado al ámbito de la naturalización por beneficio de la ley implica necesariamente eliminar todo distingo con la naturalización ordinaria.<sup>207</sup>

En efecto, la necesaria publicación hizo perder su carácter automático al privilegio concedido por los incisos primero, segundo y cuarto de la letra (b) del artículo sexto del "*Estaduto Constitucional Provisorio*": aun cuando, teóricamente, el Poder Ejecutivo no debía rechazar la manifestación de voluntad si estaban cumplidos los extremos constitucionales, pudo abstenerse de ordenar la publicación en la Gaceta Oficial y de impedir la consiguiente adquisición de la nacionalidad venezolana por su beneficiario constitucional.<sup>208</sup>

207. De acuerdo con el Dr. FRANCISCO GERARDO YÁNEZ, "entre la naturalización y el beneficio de la Ley existe una diferencia esencial. La naturalización es una concesión graciosa del Gobierno, que puede ser negada al extranjero aun cuando reúna todas las condiciones requeridas por la ley, sin obligación de explicar la negativa y sin que el extranjero pueda ejercer recurso alguno contra la decisión. La adquisición de la nacionalidad por beneficio de la ley es, al contrario, un verdadero derecho para el extranjero que se encuentra en ciertas condiciones determinadas. Este derecho lo ejerce el extranjero manifestando su deseo de ser venezolano ante el Registrador Principal de la jurisdicción en que el manifestante establezca su domicilio y el Registrador, después de extenderla en el Protocolo, enviará copia de ella al Ejecutivo Nacional para su publicación en la *Gaceta Oficial*. PUNTO CONTROLADO. Se ha discutido si en realidad la diferencia entre la naturalización y el beneficio de la Ley no se reduce a una simplificación de procedimiento. En otros términos, si no obstante el derecho del extranjero, el Estado puede negar las formalidades de registro y publicidad que establece la ley" (Op. cit., p. 27).

208. Para el Dr. FRANCISCO GERARDO YÁNES carece de interés racional en Venezuela la distinción entre naturalización por beneficio de la ley y la naturalización ordinaria: "1º Porque la nacionalidad adquirida, sea por beneficio de la ley, sea por naturalización, atribuye una misma cualidad: la de venezolano por naturalización. (Art. 13 (b), Constitución). 2º Porque el pretendido derecho a la nacionalidad se estrella ante la falta de una ley orgánica que determine la autoridad que deba apreciar las pruebas de los requisitos legales. Tocando esta apreciación al Ejecutivo, que es la otra parte, equivale en resumen al consentimiento que otorga en la naturalización". De inmediato agrega: "No exigiendo la ley la instrucción previa de pruebas, ni una declaratoria judicial que termine (léase: determine) con anterioridad el caso de la ley, resultan estas tres conclusiones: 1º Que el beneficio de la Ley es completamente teórico puesto que está a la apreciación libre del Ejecutivo como una naturalización cualquiera. 2º Que el extranjero requiere una serie de condiciones que no necesita para naturalizarse. 3º Que produciendo el mismo efecto es preferible optar por la naturalización" (op. cit., pp. 28-29).

50. El "Congreso de Diputados Plenipotenciarios de los Estados que forman la Unión Venezolana se reunió en Caracas con el objeto de formular el Proyecto de nuevo Pacto de Unión de los Estados, en cumplimiento a la cláusula j) del mandato de las Asambleas de Diputados Plenipotenciarios de los Distritos de los Estados; y en su Mensaje del *diecinueve de abril de 1914* el doctor JOSÉ GIL FORTOUL, con el carácter de Presidente del Consejo de Gobierno, Encargado de la Presidencia de la República, le hizo los siguientes planteamientos:

"Los Estados de la Unión, a quienes legítimamente representais aquí, decidieron, en ejercicio de su soberanía, que en la presente fecha quedase insubsistente el Pacto Federal de 1909, y os confiaron el mandato de formular un nuevo Pacto que sin interrumpir la tradición republicano-democrática que de un siglo acá se ha hecho consustancial con la existencia política de Venezuela, se adapte mejor a las aspiraciones de este momento histórico y facilite más el esfuerzo conjunto del Pueblo y del Gobierno para acelerar el progreso y prosperidad de la República".<sup>209</sup>

Al día siguiente, *veinte de abril de 1914*, fue elegida la Comisión encargada de redactar el Proyecto de reforma constitucional; y quedó compuesta de la siguiente manera: General PABLO GIUSSEPI MONAGAS, JUAN BAUTISTA ESTÉ, Coronel GONZALO CRESPO, doctor DEMETRIO LOSSADA DIAS, doctor LUIS FELIPE LANDÁEZ, General IGNACIO PEDROZA, RAÚL CAPRILES, doctor F. MONROY GONZÁLEZ, General LINO DÍAZ hijo, General J. A. MARTÍNEZ MÉNDEZ, General PEDRO M. GUERRA, J. M. ARANDA, doctor SAMUEL E. NIÑO, doctor JUVENAL ANZOLA, doctor DIÓGENES ESCALANTE, General ANTONIO JOSÉ CÁRDENAS, doctor R. QUEVEDO VILORIA, doctor LUIS LIZARRAGA, doctor MANUEL FONSECA y doctor RAMIRO A. PARRA.<sup>210</sup>

"Después de haber estudiado detenidamente la materia", la Comisión presentó anexo a su nota del *catorce de abril de 1914* el Proyecto de Reforma Constitucional: fue aprobado por primera vez los días *veintisiete y veintiocho de abril de*

209. "Mensajes Presidenciales", Tomo IV (1910-1939), Caracas, 1971 p. 63.

210. DD, 1914, Nr. 3, *veintidós de abril de 1914*, p. 3.



1914,<sup>211</sup> y al iniciarse el segundo debate, en *dos de mayo de 1914*, el doctor DEMETRIO LOSSADA DIAS propuso modificar el inciso segundo de la letra (a) del artículo décimo tercero, que disponía: "Son venezolanos por nacimiento: ...2º Los hijos de padres venezolanos cualquiera que sea el lugar de su nacimiento"; y al efecto sugirió se agregara la frase siguiente: "siempre que se radiquen en el País y expresen su voluntad de serlo".<sup>212</sup>

51. El anterior planteamiento tuvo cierta receptividad, aun cuando algunos representantes consideraron más oportunas otras vías para lograr el mismo propósito.

En efecto, el doctor FRANCISCO GONZÁLEZ RINCONES sugirió la siguiente fórmula: "a menos que haya manifestado su voluntad en contrario", pues de esta manera se suprime "la adición que obliga a los hijos de venezolanos nacidos en el extranjero a hacer gestiones a su regreso al país, lo que sería quizás un obstáculo al aumento de población, que tanto necesitamos favorecer"; y además hizo el siguiente recordatorio: "Por lo que hace a Francia, si padres venezolanos tienen un hijo en territorio francés (a menos que se hallen en misión diplomática, en cuyo caso, se considera su domicilio como territorio venezolano), la Ley lo considera francés (léase: venezolano) mientras se halla bajo la tutela paterna, debiendo al llegar a 21 años decidirse por la nacionalidad que prefiera".

Dentro de la misma directriz el Diputado RAFAEL ANGEL ARRÁIZ se expresó en los términos siguientes:

"El artículo que se discute es fundamental en todos los países civilizados. Los hijos de padres venezolanos, cualquiera que sea el lugar donde nazcan, tienen la nacionalidad de sus padres. Esto ocurre en Francia, España, Inglaterra y Alemania. Lo

211. El Proyecto de Constitución fue leído el *veintisiete de abril de 1914* y se aprobó su diferimiento para la primera discusión (DD 1914, Número 8, *treinta de abril de 1914*), la cual tuvo lugar en la sesión del día siguiente, *veintiocho de abril de 1914* (DD 1914, Número 9, *cuatro de mayo de 1914*).

212. DD 1914, Número 10, *ocho de mayo de 1914*, pág. 1. La argumentación para justificar su propuesta no aparece publicada, en virtud de no haber devuelto el Dr. DEMETRIO LOSSADA DIAS la copia del discurso, que le hicieron llegar los taquígrafos a los fines de su corrección. Tampoco se encuentran publicados los comentarios hechos por el General PABLO GIUSSEPI MONAGAS, a los cuales hace referencia en su intervención el General IGNACIO PEDROZA.

que pasa es que esos países tienen su Ley de extranjería que dispone que los hijos de los extranjeros nacidos en ellos tienen la necesidad de expresar su voluntad de ser del país. Yo sé esto por experiencia personal. Tengo un hijo que ha nacido en España. Los nacidos en España tienen la nacionalidad de sus padres mientras se hallen bajo la patria potestad; después de los 21 años el país les concede el derecho de optar la nacionalidad y en ese caso los considera naturalizados allí".

En sentido similar, el doctor LUIS FELIPE LANDÁEZ "ingenuamente" advirtió "que la modificación que propone hacer al artículo el doctor Lossada Díaz trae el mayor número de dificultades en la práctica"; y de seguida hizo los siguientes comentarios:

"La primera dificultad que se presenta es que, aceptada la modificación, la nacionalidad de un niño de padres venezolanos en país extranjero es ninguna desde su primera edad hasta los 21 años que es cuando, según la modificación, tiene el derecho de expresar su voluntad de hacerse venezolano, pues hay Naciones, como España, por ejemplo, que no lo reputarían como hijo del país, y en tal circunstancia ese niño quedaría sin Patria hasta los 21 años".

En consecuencia, el Diputado LUIS FELIPE LANDÁEZ sostuvo:

"A mí me parece francamente, que la modificación propuesta por el Dr. González Rincones resolvería el problema planteado por el Dr. Lossada Díaz, pues todo escrúpulo quedaría subsanado, con agregarle al inciso, como dice González Rincones, las siguientes frases: "*en caso de no manifestar su voluntad en contrario*". Juzgo mucho más claro el inciso como está en el Proyecto con la adición de González Rincones que con la modificación propuesta por Lossada Díaz, pues ésta última, si se aceptara, expondría a los hijos de padres venezolanos nacidos en el extranjero, a quedar sin Patria y sin bandera hasta los 21 años de edad, que es cuando podría expresar el niño en cuestión su voluntad de ser o no venezolano".

El Doctor J. E. MUÑOZ RUEDA también se pronunció favorablemente; y además de los argumentos expuestos hizo valer los comentarios siguientes:

"...En estos países de efímera población, casi sin vinculaciones de ningún género con los demás Estados, siempre es bueno abrir la puerta de la ciudadanía al mayor número. Dejando el artículo tal cual está en el Proyecto, se les conceden esos

derechos a personas que, aun nacidas y radicadas en el extranjero, y estando ya unidas en cierto modo con el país por lazos preexistentes, como son los de la sangre, es lo racional que todo ello los estimule a interesarse por Venezuela. Es un abogado que en un caso dado, puede volver allá por la honra de la Patria. Opino, pues, que se deje el artículo tal cual está redactado, agregándosele, en todo caso, la adición propuesta por el Dr. González".<sup>213</sup>

52. Otros Diputados defendieron abiertamente la propuesta de reforma; y en este sentido el doctor E. OCHOA hizo valer los argumentos siguientes:

"Lo que acaba de exponer el honorable colega Arráiz, queda comprendido en la proposición del Dr. Lossada Dias, sólo que ésta es más amplia porque exige un nuevo requisito: el de radicarse en el país, y a mi entender esto es razonable; un individuo nacido en el extranjero de padres venezolanos puede pasarse allí toda su vida y entonces no es sino un extraño que no tiene en el país, la mayor parte de las veces, intereses morales ni materiales, ni conoce sus costumbres y necesidades; y sin embargo puede muy bien ser Presidente de la República o alcanzar algún otro puesto de marcada importancia. Muy justo es exigirle, pues, llene un requisito que lo viene a igualar en todo a aquél que durante su existencia, o en su mayor parte, le ha consagrado a la Patria todas sus actividades grandes o pequeñas".

De igual modo sostuvo:

"Respecto a lo que dice mi distinguido colega el Dr. González Rincones, me permito recordarle que los hijos nacidos de padres venezolanos en el extranjero, entre tanto desempeñan alguna misión diplomática, son venezolanos de hecho y no necesitan apelar a ninguna fórmula, porque el recinto de la Embajada o de la Legación está considerado como territorio nacional".

El Diputado G. TRUJILLO DURÁN hizo valer ideas más radicales, tendientes a una mayor restricción del régimen atributivo de la nacionalidad venezolana originaria; y al respecto dijo:

"Estoy casi de acuerdo con la modificación del colega Lossada Dias, digo casi, porque yo creo que el venezolano por nacimiento es únicamente el nacido en territorio venezolano, y voy a someter este caso. Si tenemos por esta Ley a un indi-

213. DD 1914, Número 10, ocho de mayo de 1914, pp. 3-4.

viduo nacido de padres venezolanos en territorio americano, se hace hombre y tiene intereses y vivió siempre en los Estados Unidos, se casa con una muchacha nacida en las mismas condiciones; cuando esos señores tengan un hijo que es de padres venezolanos nacido en el extranjero, entonces ese hijo puede venir al país a ocupar un puesto público, sin conocer siquiera el idioma, sin tener afecto, sin haber pisado nunca la tierra venezolana... yo creo que para ser venezolano por naturalización basta que el interesado lo solicite".

53. Una tercera línea de pensamiento sostuvo el inciso segundo de la letra (a) del artículo décimo tercero, en su fórmula original; y fue el General IGNACIO PEDROZA quien, en primer término, defendió la conveniencia de consagrar el *ius sanguinis* sin límites de ninguna clase, a cuyo efecto hizo un recordatorio previo: "Este artículo está muy bien traído aquí, porque no es... que las leyes de otra Nación podrán no convenir en que los hijos de Venezuela que hayan nacido, por ejemplo, en Francia, dejen de ser franceses"; y de seguida agregó, en forma un tanto enigmática: "Este artículo viene como consecuencia de la Convención de Ginebra. Todos los países han convenido en que el artículo quede así para darle más popularidad al país de la extracción".

Algunos momentos después hizo los siguientes comentarios adicionales:

"Voy a contestarle al honorable colega Lossada Dias.<sup>214</sup> Dice que él no conoce la Convención de Ginebra, que él no conoce la materia sobre el particular; yo creo que sin conocer la materia no debe atreverse a hacer una modificación como la que ha hecho el Diputado, pues sus argumentos carecerán así de toda fuerza. Yo no soy especialista en la materia, pero a hombres versados en ella, hombres que han hecho Constituciones, les he preguntado sobre este punto, y me dijeron: "Busque la Convención de Ginebra que es un convenio universal entre todas las naciones". Yo busqué la Convención de Ginebra, la estuve solicitando en todas partes, vine a la Secretaría y la solicité igualmente, pero no se pudo encontrar. Yo

214. DD 1914, Número 10, ocho de mayo de 1914, p. 4. La intervención del Diputado Lossada no aparece publicada en el Diario de Debates del Congreso de Diputados Plenipotenciarios: existe una nota según la cual no devolvió el ejemplar taquigráfico que le fuera entregado a los fines de su corrección.

*sé que la Convención de Ginebra declaró que los hijos tienen la nacionalidad de sus padres*".<sup>215</sup>

En el mismo sentido dijo el Diputado Doctor NARCISO ALVARENGA GARCÍA:

"Yo le daré mi voto al inciso segundo tal como está en el *Proyecto*, pues no creo que a los hijos nacidos de venezolanos en el extranjero vaya a negárseles aquí el derecho de nacionalidad, cuando sin mayor requisito se les concede la naturalización a los extranjeros que la solicitan".<sup>216</sup>

54. En vista de los diversos comentarios, el doctor FRANCISCO GONZÁLEZ RINCONES tomó de nuevo la palabra para resumir sus conceptos de la manera siguiente:

"...me parece que no queda mucho que agregar para hacer ver que no es conveniente negar a los hijos de venezolanos nacidos en el exterior la nacionalidad de sus padres, puesto que la misma Constitución concede a los hijos de extranjeros nacidos en el país, la calidad de venezolanos de nacimiento. Por qué no concederle a los hijos de venezolanos nuestra nacionalidad, con los derechos que ella acredita, cuando muchos de nuestros compatriotas se ven en el caso, dada nuestra vida política, de irse del país, y otros lo abandonan buscando horizontes para sus aptitudes o para su desarrollo industrial o económico? Yo creo que ya que el inciso primero concede la nacionalidad a los nacidos en el país, sea quienes fueren sus padres, sin obligarlos a declaración alguna ni a fijar aquí su domicilio, es natural concedérsela también a los hijos de venezolanos que nazcan fuera del país cuyos padres tienen quizás más razones para querer la Patria ausente, que las que puedan tener los que a ella vienen, sin haber nacido en ella".

215. DD 1914, Número 10, ocho de mayo de 1914, p. 4. El General IGNACIO PEDROZA agregó: "Ahora tratando del asunto del Diputado Arráiz, ya se vé que allí es necesario que el hijo de padres venezolanos nacido en ese territorio puede expresar su voluntad de querer ser español al tener 21 años y al declararlo es español por naturalización. Y yo le preguntaría al colega: ¿Un hijo nacido de padres venezolanos a bordo de un buque extranjero, cuál es su nacionalidad?". Y ante la respuesta de varias voces: "La de la bandera del buque" añadió: "Es venezolano, no es un hijo del mar"; para concluir: "Yo espero que para la segunda discusión (léase: la tercera) esté sobre la mesa de la Secretaría la Convención de Ginebra". Por supuesto, las expectativas del General IGNACIO PEDROZA resultaron frustradas ante la imposibilidad de localizar la inexistente Convención de Ginebra: la referencia pudo dirigirse a las Resoluciones adoptadas por el Instituto de Derecho Internacional el siete de septiembre de 1880 en Oxford y el veintinueve de septiembre de 1896 en su sesión de Venecia.

216. DD 1914, Número 11, nueve de mayo de 1914, pp. 3-4.

Por otra parte, reiteró la conveniencia de restringir el efecto absoluto e ilimitado del *ius sanguinis*, en respeto a la libertad individual; y sostuvo:

“Creo además que es menester agregar al inciso 2º la frase *a menos que expresen su voluntad en contrario*, porque hay países que no consideran como extranjeros los hijos de extranjeros hasta su mayor edad, debiendo éstos, al llegar a los 21 años, escoger la nacionalidad de los padres o la del país donde han nacido; de lo contrario, sería muy curioso el caso de que un individuo resultara tener dos nacionalidades: la del país donde ha nacido y la que le concede nuestra Constitución; insisto, para evitar confusión en la aplicación de la Ley, que se agregue: *a menos que manifieste su voluntad en contrario*”.

Acto continuo intervino de nuevo el doctor DEMETRIO LOSSADA DIAS;<sup>217</sup> y seguidamente el Diputado NARCISO ALVARENGA GARCÍA concretó sus ideas en los términos siguientes:

“...me voy a permitir observar al colega Dr. González Rincones de que, en el fondo viene a haber una confusión en su proposición entre “los venezolanos por nacimiento” y “los venezolanos por naturalización”; si se agrega la adición a la proposición que se ha discutido, viene a quedar destruido el inciso 1º, caso (b), porque esos son los *venezolanos por naturalización* y vendría así una confusión. El caso como lo ha planteado, está previsto en la misma ley que se discute. Desde el momento en que esos señores manifiestan su voluntad de ser venezolanos vendrían a caer en el caso 2º que ha citado el Diputado Dr. González Rincones”.

Las últimas palabras del debate fueron dichas por el Diputado General DELFÍN AURELIO AGUILERA, quien hizo valer los siguientes conceptos:

“Le voy a dar mi voto, y suplico a mis colegas se lo den, al artículo tal como está en el Proyecto de Constitución, porque este inciso está explicado por nuestra Ley Civil. Los hijos de padre y madre venezolanos nacidos en territorio extranjero siguen la nacionalidad de sus padres, y está establecida la forma y modo de presentación. Raro sería que no pudiese dársele a los hijos de padres venezolanos la nacionalidad de sus padres cuando con tanta facilidad se le concede a los hijos

217. El texto de la intervención del Diputado DEMETRIO LOSSADA DIAS tampoco aparece publicada en el Diario de Debates; y se encuentra la siguiente nota: “Este discurso no consta en los originales”.

de extranjeros nacidos en Venezuela (Aplausos). Yo sostengo el artículo tal como está en el Proyecto”.

De inmediato tuvo lugar la votación: la propuesta modificatoria del doctor DEMETRIO LOSSADA DIAS fracasó y fue aprobado el texto del Proyecto original.<sup>218</sup>

55. El tercer debate del Título sobre nacionalidad tuvo lugar el *once de mayo de 1914*; y el Diputado General DELFÍN AURELIO AGUILERA hizo la siguiente propuesta:

“Con el objeto de conciliar las opiniones divergentes en la primera y segunda discusión de este Proyecto,<sup>219</sup> voy a permitirme hacer una modificación a este artículo en los términos siguientes: (leyó): cambiar la frase: *Los venezolanos lo son por nacimiento o por naturalización* por esta otra: *La nacionalidad venezolana es de origen o adquirida*. El aparte (b) redactado así: “Adquieren la nacionalidad venezolana: 1º Los hijos mayores de edad, de padre o madre venezolanos, etc., etc. En el número 3º del mismo aparte (b) cambiar la palabra *adquirido* por la de *obtenido*”.

La sugerida reforma fue aprobada sin comentarios de ninguna clase,<sup>220</sup> circunstancia ésta que permite suponer la existencia de un acuerdo previo entre los defensores de los diversos puntos de vista; y algunos días más tarde, en *dieciocho de mayo de 1914*, se cumplió el último trámite al ratificarse tanto los artículos modificados como los introducidos en el tercer debate.<sup>221</sup>

218. DD 1914, Número 11, *nueve de mayo de 1914*, pp. 3-4.

219. A este respecto conviene recordar que con motivo del primer debate no hubo exposición de criterios contrapuestos (DD 1914, Número 9, *cuatro de abril de 1914*).

220. DD 1914, Número 22, *veinticinco de mayo de 1914*, p. 1.

221. DD 1914, Número 18, *veinte de mayo de 1914*, p. 1. De seguida el Proyecto ANDRÉS MATA, J. M. ARANDA, JUVENAL ANZOLA, MARCIAL HERNÁNDEZ SALAS, fue pasado a una Comisión de Redacción, compuesta por los Diputados DELFÍN A. AGUILERA, NARCISO ALVARENGA GARCÍA y JUAN BAUTISTA ESTÉ: su Informe, del *diecinueve de mayo de 1914*, no introdujo cambio alguno en los artículos relativos a la nacionalidad venezolana (“*Congreso de Plenipotenciarios. Actos Legislativos. 1914*”, BCN, p. 139). Posteriormente, una vez aprobada, en cumplimiento del artículo 61 del Estatuto Constitucional Provisorio, fue sometida a las Asambleas de Plenipotenciarios de los Distritos de los Estados: el escrutinio de los votos tuvo lugar el *trece de junio de 1914*; y en virtud de haber sido ratificada unánimemente, el Congreso de Diputados Plenipotenciarios acordó declarar sancionada la nueva Constitución de los Estados Unidos de Venezuela.

56. La Constitución del *diecinueve de junio de 1914* mantuvo expresamente la diferencia entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela. Sin embargo, utilizó una fórmula distinta: "La nacionalidad venezolana es de origen o adquirida"; y en esta forma parece haber querido evitar generalizadas interpretaciones tendientes a restringir la nacionalidad venezolana originaria a quienes hubieran nacido en el territorio de la República.<sup>222</sup>

El Constituyente nada dispuso y, por tanto, dejó abierta la interrogante de épocas anteriores acerca de la debida inteligencia de la frase "*padres venezolanos*" utilizada por el inciso segundo, letra a) del artículo décimo para reconocer efecto automático al *ius sanguinis* como criterio atributivo de la nacionalidad.<sup>223</sup>

La incertidumbre existente respecto de la condición jurídica de los hijos nacidos en el extranjero de progenitor venezolano por naturalización tampoco fue resuelta claramente por la Constitución del diecinueve de junio de 1914, pues sólo se limitó a añadir la frase "mayores de edad" al inciso primero de la letra (b) del artículo décimo; y de esta manera fue dispuesto: "b) Adquieren la nacionalidad venezolana: 1º Los hijos mayores de edad de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos fuera del territorio de la República, si vinieren a domiciliarse en el País y manifestaren su voluntad de ser venezolanos".

La nueva fórmula parece haber amparado a los hijos mayores de edad para la fecha de naturalización de su progenitor; y, al decir del doctor SIMÓN PLANAS SUÁREZ, constituye un

222. Así había ocurrido bajo el imperio de la Constitución del *cinco de agosto de 1909* que previno: "Los venezolanos lo son por nacimiento o por naturalización". A este respecto cabe recordar que otros artículos de la Constitución de 1914 continuaron exigiendo la "nacionalidad por nacimiento" para el desempeño de funciones públicas de particular importancia: Diputado (artículo 36); Senador (artículo 40); Presidente de la República (artículo 78); Ministro (artículo 85); Miembro de la Corte Federal y de Casación (artículo 94) y Procurador General de la Nación. (Parágrafo Único del artículo 103). Por supuesto, el requisito parece que debe interpretarse en el sentido de "nacionalidad originaria" y comprender las hipótesis de funcionamiento tanto del *ius soli* como del *ius sanguinis*.

223. Véase antes el número 34 de este trabajo.



criterio natural, "conforme con las enseñanzas de la doctrina" y "consiguiente a las facilidades que en el particular ofrece la República".<sup>224</sup>

Sin embargo, quedó sin resolver la controversia acerca de su aplicación a los hijos nacidos en el extranjero después de haber obtenido su progenitor carta de naturaleza venezolana; y de aceptarse tal punto de vista resultaría que, según el nuevo texto, el privilegio constitucional sólo pudo funcionar después de la mayoría de edad del beneficiado: "este aditamento, destaca el doctor SIMÓN PLANAS SUÁREZ, es una aclaración muy natural y conveniente, porque aleja toda duda respecto de la interpretación que pudiera darse, conforme a la redacción anterior, a la manifestación de voluntad de un individuo menor de edad".<sup>225</sup> Por su parte, el doctor FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA se limita a comentar: "Con tal disposición dióse una nota de respeto al derecho a la elección de la nacionalidad, que leyes anteriores se vieron obligados a no acatar por las razones, que expusimos, de población".<sup>226</sup>

La anterior interpretación trae consigo un claro distingo entre los hijos menores al tiempo de la naturalización y los hijos nacidos con posterioridad al otorgamiento de carta de naturaleza: los primeros adquieren automáticamente la nacionalidad venezolana, y la conservan después de la mayor edad, a menos de expresar su voluntad en contrario (inciso primero del artículo cuarto de la Ley de 1913); pero los hijos nacidos con posterioridad a la naturalización de su progenitor sólo podrían adquirir la nacionalidad venezolana una vez de cumplidos los veintiún años, porque sólo a partir de entonces estarían capacitados para efectuar la correspondiente declaración de querer ser venezolanos.

57. Las Constituciones sancionadas por el Soberano Congreso en las tres décadas siguientes se limitaron a reproducir los preceptos referentes a la nacionalidad venezolana;<sup>227</sup> y el régi-

224. PLANAS SUÁREZ, op. cit., Nr. 91, pp. 225-226.

225. PLANAS SUÁREZ, op. cit., Nr. 86, letra A) p. 212; MOOSMAYER, op. cit., p. 147.

226. VETANCOURT ARISTEGUIETA, op. cit., p. 367.

227. Así ocurrió en las Constituciones del *veinticuatro de junio de 1922* (arts. 10 y 11), *veinticuatro de junio de 1925* (arts. 27 a 30); *veintitrés de mayo*

men legal imperante tan sólo sufrió el impacto de la reforma del *trece de julio de 1928*: sin comentario alguno fue derogado el privilegio concedido a los hijos mayores al tiempo de la naturalización de su progenitor tanto por el inciso segundo del artículo cuarto como por el artículo sexto de la Ley de Naturalización del veinticuatro de mayo de 1913.<sup>228</sup>

No obstante el silencio legislativo, la supresión es explicada por el doctor AURELIANO OTAÑEZ "porque no era prudente acordar la naturalización a personas mayores sin requerirles período de prueba ni residencia y porque los hijos mayores del naturalizado podían obtener ya muy fácilmente la nacionalidad venezolana por la naturalización privilegiada que les ofrecía el artículo 29 de la Constitución".<sup>229</sup>

En efecto, al comentar el inciso primero del mencionado artículo 29 de la Constitución de 1931, el doctor AURELIANO OTAÑEZ expresa:

"El cambio de nacionalidad de los padres no puede tener ninguna influencia sobre la nacionalidad de los hijos, cuando

---

*de 1928* (arts. 27 a 30); *veintinueve de mayo de 1929* (arts. 27 a 30) y *nueve de julio de 1931* (arts. 27 a 30). La frecuente reforma de la Constitución ha sido criticada por las "fuerzas vivas", que en tiempos posteriores desplazaron a los Más Altos Funcionarios en el manejo de los Supremos Destinos de la República; pero resultan muy ilustrativos los comentarios del "Benemérito Jefe", General JUAN VICENTE GÓMEZ: "... los enemigos dicen que yo he cambiado la Constitución un montón de veces y si a ver vamos no es verdad, pues la Constitución ha quedado siempre igualita, pues lo único que me interesa y que ha cambiado una y otra vez, según las circunstancias, es el asunto de la Presidencia, que si se puede volver a nombrar o no al mismo Presidente, que si cuántos años son el período, que si hay o no hay Vicepresidentes, pero en lo demás esa Constitución es igualita a la de siempre. Y yo he cambiado el asunto de la Presidencia porque las circunstancias cambian de un año para otro, y en un tiempo es bueno estar de Presidente y de Comandante en Jefe y en otro es mejor dividir los mandos y una vez pensé que era bueno asegurar el Gobierno de cualquier sorpresa nombrando a Juancho y a José Vicente para las Vicepresidencias pero me salió muy malo el negocio, igual que en cualquier empresa" (VELÁZQUEZ, RAMÓN. "Confidencias imaginarias de Juan Vicente Gómez", op. cit., pp. 286-287).

228. El Proyecto de Ley fue presentado a la Cámara de Diputados por los Representantes ALBERTO PAOLI, P. ACOSTA DELGADO y ALFREDO MURACCIOLE DÁVILA: los tres debates reglamentarios tuvieron lugar los días *veinte, veintisiete y veintinueve de junio de 1928*. De inmediato pasó a la Cámara del Senado donde fue discutido por tres veces el *treinta de junio de 1928* y los días *tres y seis de julio de 1928*, respectivamente.
229. OTAÑEZ, AURELIANO. "Les étrangers au Venezuela (Nationalité Condition Civile)", París, 1934, pp. 48-49.

ocurre después de la mayoría de éstos. En consecuencia, Venezuela se limita a facilitarles el acceso de la nacionalidad ya adquirida por sus padres, y con ese fin no les exige sino el domicilio en el país y la voluntad de querer ser venezolanos".<sup>230</sup>

Sin embargo, el doctor AURELIANO OTAÑEZ critica el régimen de naturalización automática establecido por los textos constitucionales, al no exigir ninguna prueba de la situación, de la honorabilidad o de la buena conducta del aspirante a la naturalización. Aun cuando reconoce al Ejecutivo Federal la alternativa de abstenerse de ordenar la publicación en la Gaceta Oficial, considera más oportuno permitirle evaluar debidamente los antecedentes personales del solicitante: por tanto, estima que "sería preferible exigirle las mismas justificaciones que se piden a quienes pretendan una naturalización ordinaria", pues de esta manera se obtiene una protección para el Estado, "que se arriesga a admitir en su seno, al concederle la nacionalidad, a un gran número de personas indeseables".<sup>231</sup>

Por otra parte, el doctor AURELIANO OTAÑEZ señala la posibilidad de "graves inconvenientes" como consecuencia de los efectos colectivos de la naturalización; y sobre el particular advierte: "puede suceder que un individuo naturalizado en un Estado tenga en el extranjero hijos "*pubertati proximi*", que, nacidos y educados en su país de origen, no compartan en forma alguna su deseo de cambiar de patria, pretenderán sustraerse a la nueva nacionalidad que les va a ser impuesta". Por tanto, a su entender, resulta justificada la actitud del Legislador venezolano cuando les permite repudiar la nacionalidad dentro del año siguiente a su mayoría.<sup>232</sup>

Crítica más profunda del régimen legal fue hecha por el doctor J. R. GONZÁLEZ UZCÁTEGUI, quien considera imprescindible la exigencia de una voluntad positiva al cumplir los veintiún años, orientada hacia el mantenimiento de la nacionalidad venezolana adquirida por el menor en cabeza de su padre; y sobre el particular hizo valer los siguientes conceptos:

230. OTAÑEZ, op. cit., p. 35.

231. OTAÑEZ, op. cit., p. 37.

232. OTAÑEZ, op. cit., p. 45.

“¿Cómo se presume de su simple silencio que han renunciado a su nacionalidad? Lo lógico sería que los menores, al cumplir la mayor edad si quisieran continuar siendo venezolanos, así lo manifestarán como se exige a la mujer al disolverse el vínculo del matrimonio. Según nuestro Código Civil, si la mujer calla vuelve a adquirir su nacionalidad. ¿Por qué razón el Legislador no siguió una línea paralela a un caso eminentemente análogo? y no sólo es falta de lógica sino también de redacción, porque del silencio nada se puede presumir: *Nam qui tacet non utique fatetur*”.<sup>233</sup>

La solución consagrada por el inciso primero del artículo cuarto de la Ley de 1928 ha sido también criticada por el doctor AURELIANO OTAÑEZ en virtud de no hacer distinciones en la hipótesis de los hijos menores que han contraído matrimonio. Ciertamente la inteligencia literal del precepto debería conducir al reconocimiento de la nacionalidad venezolana con facultad de repudiación al cumplir los veintiún años; pero el resultado en ninguna forma puede calificarse de satisfactorio: “en primer término, porque el menor, por el hecho del matrimonio, se convierte en jefe de familia, motivo por el cual no debería cambiar su nacionalidad por el hecho de sus padres; y además porque un cambio de nacionalidad puede originar numerosas dificultades respecto a la nacionalidad de su mujer”.<sup>234</sup>

58. Hasta donde nos ha sido posible establecer, la jurisprudencia administrativa con ocasión de las leyes de 1913 y de 1928 no presenta rasgos peculiares, y se limita simplemente a aplicar las normas jurídicas a los hechos ocurridos durante su vigencia.

En este sentido, el Ministerio de Relaciones Interiores, por Resolución del *veinte de junio de 1939*, accedió a la solicitud formulada por el ciudadano ARNOLDO HARTON con el propósito de obtener el reconocimiento de la nacionalidad venezolana de sus hijos menores de edad, de acuerdo con el artículo cuarto de la Ley;<sup>235</sup> y dentro de la misma directriz, la Cancillería informó al Congreso, en “*El Libro Amarillo*” presentado el die-

233. GONZÁLEZ UZCATEGUI, J. R. “*Crítica a la Ley de Naturalización*”, en “*Revista de Derecho y Legislación*”, Tomo XIX, Año 1930, pp. 65-66.

234. OTAÑEZ, op. cit., p. 49.

235. MMRI 1940, “*Exposición Preliminar*”, p. CXXII. En la misma oportunidad fue rechazado el pedimento relativo a la naturalización de su esposa, en virtud de no haber suscrito la solicitud de carta de naturaleza.

cinco de abril de 1940, acerca del criterio de la Consultoría Jurídica sobre la nacionalidad de un hijo menor de madre naturalizada venezolana, expuesto en los términos siguientes:

"Si, como parece, no hizo dentro del año siguiente a su mayoría la manifestación a que se refiere el número 1º, artículo 4º de la Ley de Naturalización, debe ser considerado venezolano. La circunstancia de haber declarado incidentalmente otra nacionalidad no le hace perder la venezolana porque para ello, según el artículo 7º de la Ley citada, se requiere la adquisición plena y voluntaria de una nueva".<sup>236</sup>

De igual modo cabe mencionar el Informe de fecha quince de diciembre de 1939, rendido por la misma Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, para atender la solicitud de la ciudadana MARÍA LUISA CORTEZ PÉREZ DE ROSALES, originaria española, casada con el ciudadano venezolano RAFAEL ROSALES B. y quien trataba de obtener la debida protección para lograr la traída a Venezuela de su menor hijo legítimo habido en su primer matrimonio, JOSÉ FERNÁNDEZ CORTÉS, en virtud de haber quedado automáticamente naturalizado por mandato de la Ley. A este respecto fue dicho por el doctor F. ARROYO PAREJO:

"...La regla generalmente seguida en casos como el presente, es la de que los hijos menores de edad siguen la condición de aquél de sus padres que ejerza sobre ellos la patria potestad, salvo su derecho a optar por la nacionalidad del padre pre-muerto al llegar a su mayoría. Esta es la misma regla que aplica la vigente Ley de Naturalización, en su artículo 8º".<sup>237</sup>

Por otra parte, la jurisprudencia administrativa también reconoció la aplicación de las leyes anteriores a los hechos ocurridos bajo su imperio; y al respecto es ilustrativo el informe suministrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en la "Exposición de Motivos" de la Memoria, al Congreso de la República, fecha diecinueve de abril de 1940, cuando le hace saber:

236. "El Libro Amarillo", 1940, Tomo II, p. 166.

237. "El Libro Amarillo", 1941, Tomo I, p. 350.

"El ciudadano Jacobo Abady se dirigió al Ministerio, en representación fechada el 11 de noviembre, manifestando que, habiéndose concedido a su padre, el Sr. Abraham Abady, Carta de Naturalización el día 4 de mayo de 1910, fecha para la cual tenía él 10 años de edad, se consideraba venezolano, y rogaba se le expidiera pasaporte en su calidad de tal. Este Despacho, en atención a que el artículo 1º de la Ley sobre la materia dictada el 25 de mayo de 1882, modificatoria de la Ley de 13 de junio de 1865, vigente para la indicada fecha del otorgamiento de la nacionalidad venezolana al Sr. Abady, establecía que "los hijos menores de los extranjeros naturalizados o que se naturalicen en Venezuela, conforme a la Ley vigente de 13 de junio de 1865, quedan naturalizados en cabeza del padre, y a falta de éste en la de la madre", disposición ésta concordante con la del numeral 1º del artículo 4º de la actual Ley de Naturalización, consideró que, siendo indudablemente ciudadano venezolano de conformidad con los textos legales arriba citados, una vez probada la condición del solicitante de hijo del Sr. Abraham Abady por él invocada, no existía impedimento alguno para expedirle en tal calidad el referido pasaporte, y en este sentido ofició al solicitante y al ciudadano Gobernador del Distrito Federal (Oficios Nos. 20.606 y 20.482 de 30 y 28 de Noviembre respectivamente)".<sup>238</sup>

59. El *diecisiete de diciembre de 1935* representa la fecha de mayor trascendencia en la historia política de la Venezuela contemporánea: el fallecimiento del General JUAN VICENTE GÓMEZ despierta todas las ocultas ambiciones, disfrazadas muchas veces bajo candoroso manto democrático.<sup>239</sup> A las pocas horas el Gabinete encargó del Poder Ejecutivo al General ELEAZAR LÓPEZ CONTRERAS, quien desempeñaba el Ministerio de Guerra y Marina: bajo la consigna "*Calma y Cordura*" la República trata de enderezarse por nuevos derroteros; y en veinte de diciembre de 1935 fue convocado el Congreso Nacional a una reunión extraordinaria, que se debería iniciar seis días más tarde, con el objeto de "elegir Presidente de los Estados Uni-

238. MMRI 1940, "*Exposición Preliminar*", p. CXXI.

239. Al enterarse de su muerte, el Dr. LAUREANO VALLENILLA LANZ hizo los siguientes comentarios: "Se murió el loquero! El General Gómez me ha dado muchas veces la impresión de esos loqueros de antiguos manicomios que empleaba la terapia de la lata de agua y del látigo. No curaban, pero mantenían en orden el establecimiento" (VALLENILLA LANZ hijo, Laureano. "*Escrito de Memoria*", Versailles, 1961, p. 123).

dos de Venezuela por el tiempo que falta del actual período constitucional".<sup>240</sup>

No obstante la efervescencia política reinante en el País, el Congreso Nacional se instaló en sesiones ordinarias el *diecinueve de abril de 1936* con los Diputados y Senadores elegidos en los comicios del año anterior:<sup>241</sup> al día siguiente, *veinte de abril de 1936*, el doctor JUAN CARMONA planteó en la Cámara de Diputados la necesidad de proceder con toda urgencia al nombramiento de una Comisión de Reforma Constitucional; y luego de un breve debate resultó aprobada la sugerencia con el fervoroso entusiasmo de todos los parlamentarios.<sup>242</sup>

240. RDLDV, Tomo LVIII, Nr. 19.345, p. 964. Una importante relación de los sucesos se encuentra en: LÓPEZ CONTRERAS, ELEAZAR. "Páginas para la Historia Militar de Venezuela", Caracas, 1944, pp. 235-246.

241. Recuerda a este respecto el Dr. TULLIO CHIOSSONE: "La reacción política contra todo vestigio del pasado sostenía que el Congreso debía disolverse porque no era exponente de la libre voluntad popular" ("*Formación Jurídica de Venezuela en la Colonia y la República*", Caracas, 1980, p. 249); y el Dr. AMBROSIO PERERA suministra informes más concretos: "Durante los primeros meses del año de 1936 la opinión pública estuvo dividida sobre si se convocaba el pueblo a elecciones para una Asamblea Constituyente, o se continuaba el hilo de aparente constitucionalidad, que había dejado el régimen fenecido. En este caso se habría de reunir en abril el Congreso compuesto por ciudadanos nombrados, mediante aparente legalidad, por obra y gracia de la voluntad de dictador extinto. Se organizó lo que entonces se llamó el Bloque de Abril, dirigido en la mayoría por ciudadanos de tendencia revolucionaria, para auspiciar la reunión del Congreso, y la opinión pública llegó a ser unánime en ese sentido, lo que equivaliendo a un plebiscito nacional, dio carácter de derecho a las credenciales espúreas de los legisladores. Se reunió entonces el Congreso Nacional y poco después los revolucionarios, viendo que no encontraban en los legisladores la docilidad que ellos necesitaban para sus planes, pidieron su disolución, alegando que el Bloque de Abril sólo había auspiciado la reunión del Congreso para que procediese a la elección Presidencial y a resolver alguna que otra cosa imprescindible, teniéndose, por lo tanto, que disolver una vez obtenido esto. No se obtuvo la disolución del Congreso, y algunos representantes de la Dictadura dieron entonces pruebas de erudición y de tener dotes parlamentarias. Mas de labios acostumbrados a la lisonja, no salió una sola palabra de lealtad, hacia quien se debía prebendas y la posición política, y en cambio se tomó como carácter el oponerse, con todo el apoyo del Gobierno, a los planes inoportunos de los revolucionarios" (op. cit., pp. 255-256).

242. CD 1936, Número 2, *veintisiete de abril de 1936*, pp. 6-8. Un planteamiento similar fue hecho el *veintidós de abril de 1936* por el Senador JUAN BAUTISTA ESTRÉ cuando propuso: "que se invite a la Cámara de Diputados para una reunión en Congreso, a fin de iniciar la reforma de la Constitución Nacional". Sin embargo, no tuvo éxito en vista de la actitud asumida ya por la Cámara de Diputados (CS 1936, Número 4, *veintisiete de abril de 1936*, pp. 4-5).

En consecuencia, se procedió al nombramiento de la Comisión de Reforma Constitucional; y quedó compuesta por los siguientes Diputados: doctor MANUEL TIBERIO ARREAZA, JULIO DOMÍNGUEZ, LUIS CORREA, L. F. VARGAS PIZARRO, doctor CARLOS SANDA, doctor GONZALO GALINDO, General BLAS GARCÍA, doctor V. VIANA CASTILLO, doctor JUAN CARMONA, doctor PEDRO JOSÉ TROCONIS, doctor MIGUEL BORGES UZTARIZ, ASUNCIÓN RODRÍGUEZ, Coronel FRANCISCO LÓPEZ BARALT, doctor FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA, doctor VICENTE DÁVILA, doctor DIEGO GODOY TROCONIS, doctor A. GUEVARA BLOHM, doctor EMIGDIO DABOIN, doctor INOCENTE OSORIO y doctor FRANZ CONDE JAHN.<sup>243</sup>

Cuatro semanas más tarde había sido cumplido el encargo por la Comisión de Reforma Constitucional: el proyecto fue aprobado por primera vez el *veintinueve de mayo de 1936*;<sup>244</sup> la segunda discusión tuvo lugar entre los días *seis y veinte de junio de 1936*;<sup>245</sup> y el tercer debate se realizó entre el *veinticuatro* y el *treinta de junio de 1936*.<sup>246</sup>

60. Con motivo del segundo debate del Proyecto, el *once de junio de 1936*, el Diputado A. MURILLO CHACÓN propuso restringir el funcionamiento absoluto del *ius sanguinis* como criterio atributivo de la nacionalidad originaria; y sugirió la siguiente fórmula para el inciso segundo del artículo 28: "Son venezolanos por nacimiento: ...2° Los hijos de padres vene-

243. CD 1936, Número 3, *veintiocho de abril de 1936*, p. 3. La Comisión fue nombrada el *veintiuno de abril de 1936* por el Presidente de la Cámara, Dr. FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA; y en esa oportunidad el Diputado FRANCISCO GARRIDO hizo la siguiente propuesta modificatoria: "que se haga la iniciativa de las reformas de la Constitución, en Congreso, para evitar que esté viciada en su procedimiento": luego de discutida con suficiente amplitud fue retirada la propuesta, con permiso de la Cámara.

244. CD 1936, Número 26 *dos de junio de 1936*, p. 5. El Proyecto había sido comenzado a leer el *veintiocho de mayo de 1936* (CD, Número 25, *veintiocho de mayo de 1936*) y concluyó al día siguiente, *veintinueve de mayo de 1936*.

245. La segunda discusión tuvo lugar los días, *seis, ocho, diez, once, doce, trece, quince, dieciséis, diecisiete, dieciocho, diecinueve y veinte de junio de 1936* (CD 1936, Números 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 39, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47 y 48 correspondientes a los días *nueve, diez, once, doce, trece, quince, dieciséis, dieciocho, veinte, veintidós, veinticuatro, veintiséis, veintiocho y treinta de junio de 1936*; y *primero, dos, cuatro y seis de julio de 1936*).

246. El tercer debate se realizó los días *veinticuatro, veinticinco, veintisiete, veintinueve y treinta de junio de 1936* (CD 1936, Números 50, 51, 52, 53, 54, 59, 60, 64, 65, 66 y 67, correspondientes a los días *ocho, nueve, diez, once, trece, veinte, veintiuno, veintisiete, veintinueve, treinta y treinta y uno de julio de 1936*).



zolanos, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento siempre que manifiesten el deseo de ser venezolanos llegando a su mayoría".

La sugerencia tendiente a evitar la doble nacionalidad tuvo el apoyo del Diputado JUAN PARÍS HIJO; pero fracasó en definitiva ante la crítica hecha por el General JUAN DE DIOS CELIS PAREDES y por el doctor FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA, quien advirtió: "si nosotros convenimos en que los hijos de padres venezolanos que nazcan en el exterior acepten la nacionalidad *iure soli*, le restamos al país un número considerable de pobladores". En el mismo sentido hizo constar: "No se trata de conceder derecho de escogencia de la nacionalidad, sino de imponerla por elementales principios de población. Ese es el concepto del ordinal 2º. No es otro".<sup>247</sup>

61. En esa misma ocasión el doctor OVIDIO PÉREZ AGREDA sostuvo la incongruencia del inciso primero del artículo 29 que dispuso: "Son venezolanos por naturalización: 1º Los hijos de padre o madre venezolanos por naturalización, que, nacidos fuera del territorio de la República, vinieren a domiciliarse en el país y manifestaren su voluntad de ser venezolanos"; y al respecto hizo constar:

"Esos son de hecho venezolanos, según el artículo que acabamos de aprobar. El artículo que acabamos de aprobar no establece ninguna diferencia entre venezolanos por naturalización y venezolanos por nacimiento. Cuando 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".

Por tanto, luego de señalar: "todo esto está muy mal redactado", propuso suprimir el ordinal primero del artículo 29 de la Constitución; habiendo sido aprobada la eliminación por una mayoría de veinticuatro diputados.<sup>248</sup>

247. CD 1936, Número 36, *quince de junio de 1936*, pp. 5-6.

248. CD 1936, Número 36, *quince de junio de 1936*, p. 6. En esa misma oportunidad el Dr. FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA propuso modificar el inciso segundo del artículo 29 en los términos siguientes: "Son venezolanos

No obstante la anterior actitud, al discutirse por tercera vez el Proyecto en la sesión vespertina del *veinticinco de junio de 1936*, el doctor FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA propuso se incorporara de nuevo el inciso primero del artículo 29: al respecto se limitó a recordar que era el mismo ordinal de la Constitución vigente en la época; y sin comentarios de ninguna especie la sugerencia fue aprobada por la Cámara.<sup>249</sup>

62. La Constitución del veinte de julio de 1936 mantuvo expresamente la diferencia entre venezolanos originarios y naturalizados en Venezuela; y con tal propósito utilizó en su artículo vigésimo séptimo la fórmula incorporada desde 1925: "La Nacionalidad venezolana se tiene por el nacimiento y se adquiere por la naturalización".

De igual modo, la nueva Carta Fundamental repitió los textos introducidos a partir de la reforma de 1909 para consagrar los criterios atributivos de la nacionalidad originaria: por tanto, quedaron sin respuesta las mismas interrogantes de épocas anteriores; y el inciso segundo del artículo 28, al referirse a los "hijos de padres venezolanos" hizo posible la controversia acerca de si requería la nacionalidad venezolana de ambos progenitores, tan sólo de aquél en ejercicio de la patria potestad o de uno cualquiera de ellos. En este último sentido se orientó la jurisprudencia administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores,<sup>250</sup> mediante una interpretación muy ge-

---

por naturalización: ...2º Los nacidos o que nazcan en las Repúblicas iberoamericanas, siempre que hayan fijado su residencia en el territorio de la República, manifestado su voluntad de ser venezolanos y llenado los requisitos de la ley de la materia"; y al efecto argumentó: "puede darse el caso de algún elemento hispano de vida deshonesto, de medios ilícitos de vida, y que apoyado en este ordinal tenga derecho a que se le conceda la naturalización". El Dr. OVIDIO PÉREZ AGREDA sugirió incluir también a "los nacidos o que nazcan en España"; y así fue aprobado: el beneficiado debía cumplir los requisitos impuestos por la Ley de Naturalización, pero una vez satisfechos adquiría automáticamente la nacionalidad venezolana, sin admitirse el ejercicio de facultades discrecionales por parte del Poder Ejecutivo.

249. CD 1936, Número 53, *once de julio de 1936*, p. 8. El Dr. FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA tampoco informa acerca de los fundamentos de la proposición en su libro, *Nacionalidad, Naturalización y Ciudadanía en Hispanoamérica*, Caracas, 1957.

250. LORENZO HERRERA MENDOZA comenta en términos categóricos: "Y se advierte que no obstante el plural, empleado en el texto cuando se designa a los progenitores ("padres venezolanos"), se ha venido interpretando prácticamente, por nuestros funcionarios, como si existiera todavía la redacción

nerosa, en el deseo de proteger el lazo de la nacionalidad venezolana, al decir del Profesor ERNESTO WOLF.<sup>251</sup>

Por otra parte, la Constitución del veinte de julio de 1936 también reprodujo la fórmula incorporada desde la reforma de 1914 para atribuir el *status* de naturalizados en Venezuela a "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".

De esta manera se mantuvo la incertidumbre jurídica acerca del posible funcionamiento del *ius sanguinis* respecto de los hijos de naturalizados en Venezuela: el inciso primero del artículo 29, pudo referirse tanto a los hijos nacidos en el extranjero después de la naturalización venezolana de su progenitor como a los hijos ya mayores de edad al tiempo del otorgamiento de la carta de naturaleza.<sup>252</sup>

Sin embargo, también tuvo base razonable la interpretación tendiente a restringir su vigencia a esta última categoría de personas: el tratamiento privilegiado así concedido tendría particular importancia en virtud de la supresión, por el Congreso de 1928, del régimen de favor consagrado por la Ley

disyuntiva originaria ("padre o madre") ("*Datos Históricos sobre la Nacionalidad Originaria en Venezuela*", en "*Estudios sobre Derecho Internacional Privado y Temas Conexos*", Caracas, 1960, p. 399).

251. WOLF, ERNESTO. "*Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*", Volumen I, Caracas, 1945, p. 180. Un examen más extenso del problema se encuentra en: PARRA-ARANGUREN, "*La Nacionalidad Originaria Venezolana*", op. cit., Tomo I, pp. 200-238.

252. La referencia genérica hecha por el inciso segundo del artículo 28 a los hijos de "padres venezolanos" permitió incluir dentro de dicho término a los venezolanos por nacimiento y a los naturalizados en Venezuela (WOLF, op. cit., Volumen I, pp. 179-180, 185-199). El principio de la igualdad de derechos entre venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela, a menos de una excepción expresa, fue reconocido por el Dr. CARLOS MORALES para sostener la posible pérdida de la nacionalidad venezolana bajo el imperio de la Ley de Naturalización de 1940 ("*Pérdida de la Nacionalidad Venezolana*", en "*Estudios Jurídicos*", Caracas, 1943, p. 23); y también aparece aceptado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en la "*Exposición de Motivos*" anexa al Proyecto de Ley de Naturalización sometido al Congreso en 1940: al referirse al inciso cuarto del artículo 29, referente a la nacionalidad de la extranjera casada con venezolano, recuerda que "no haciendo distinción al decir venezolano, incluye tanto a quien lo sea por nacimiento, como a quien lo sea por naturalización" (CS 1940, Número 10 *doce de mayo de 1940*, p. 7). Un examen más detenido del asunto se encuentra en: PARRA-ARANGUREN, "*La Nacionalidad Venezolana Originaria*", op. cit., Tomo I, pp. 238-247; 314-329.

de 1913 para los hijos mayores de edad al tiempo de la naturalización de su progenitor.

Una tercera forma de interpretar el inciso primero del artículo 29 es sostenida por el profesor alemán PETER MOOSMAYER: según su criterio el precepto es únicamente aplicable a los hijos nacidos en el extranjero después de la naturalización de su progenitor, quienes sólo adquirirían la nacionalidad venezolana al cumplir veintiún años, si establecen domicilio en la República y efectúan la correspondiente manifestación de voluntad.<sup>253</sup> Sin embargo, de acuerdo con esta perspectiva no podrían ser venezolanos antes de su mayoría; y de esta manera se produce un injustificable distingo frente a los hijos menores nacidos antes del otorgamiento de la carta de naturaleza, quienes obtuvieron automáticamente la nacionalidad de su progenitor por mandato de las Leyes de 1928 y de 1940.<sup>254</sup>

El inciso primero del artículo 29 de la Constitución del veinte de julio de 1936 no parece haber podido referirse a los hijos menores de edad al tiempo del otorgamiento de la carta de naturaleza a su progenitor, al menos durante la vigencia de la Ley del *trece de julio de 1928* que se prolongó hasta mediados de 1940: de acuerdo con el inciso primero de su artículo cuarto gozarían en forma automática de "los efectos de la naturalización de su padre o madre hasta su mayor edad, y continuarán considerándoseles como venezolanos, a menos que hagan una manifestación en contrario al Ejecutivo Federal o a los Agentes Diplomáticos y Consulares de la República en el Extranjero, dentro del año siguiente a la mayor edad". Por tanto, la nacionalidad venezolana se adquiriría sin condición alguna, aun cuando el beneficiado tuvo el derecho de repudiarla dentro de ciertos límites temporales; y al ser esto así no parece lógico supeditar su conservación al cumplimiento de los requisitos previstos por el inciso primero del artículo 29 de la Constitución.<sup>255</sup>

253. MOOSMAYER, op. cit., p. 160, nota 4; p. 161; "*Der Gebietsgrundsatz im Staatsangehörigkeitsrecht (jus soli)*". Frankfurt am Main - Berlin, 1963, pp. 157-158.

254. Existe una diferencia entre ambos instrumentos: La Ley de 1928 les concedió la nacionalidad sin condición alguna, pero con facultad para repudiarla; la Ley de 1940 sólo extendió el beneficio hasta los veintiún años (Véase luego el número 68 de este trabajo).

255. En este sentido: MOOSMAYER, op. cit., pp. 160-161. A este respecto debe

Las pautas referentes a la manifestación de voluntad sufrieron algunas reformas en la nueva Carta Fundamental: por una parte, se supeditó la publicación en la Gaceta Oficial a la circunstancia de que el Ejecutivo encontrara conforme los recaudos necesarios; y por la otra, fue agregado el siguiente párrafo al artículo 30: "Cuando el interesado se encontrare en el extranjero, la manifestación mencionada se hará ante el Representante Diplomático o Consular de la República, quienes las remitirán al Ministro de Relaciones Exteriores, para su debida protocolización y publicación".<sup>256</sup>

63. Algunas semanas antes de emprender el examen de la nueva Carta Fundamental de la República, el Congreso dedicó algunos de sus esfuerzos al estudio de los problemas causados por la naturalización de los extranjeros: el *treinta de abril de 1936* el Secretario de la Cámara de Diputados hizo del conocimiento público la presentación de un Proyecto de Ley sobre la materia por los doctores FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA, JOSÉ LEÓN MÁRQUEZ y DAVID GIMÓN hijo.<sup>257</sup> Una vez leído junto

---

recordarse la reforma introducida por la Ley de 1940, que sólo reconoció los efectos colectivos de la naturalización del progenitor sobre sus hijos menores hasta el momento en el cual alcanzaran su mayoría de edad. (Véase luego el número 68 de este trabajo).

256. El régimen de la nacionalidad venezolana consagrado por la Constitución del veinte de julio de 1936 se mantuvo inalterado en la reforma del *cinco de mayo de 1945*.
257. Posteriormente el Dr. FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA hizo los siguientes comentarios: "Presentamos a la Cámara de Diputados de Venezuela en 1936, un Proyecto de Ley de Naturalización encaminado a impedir el abuso de las repetidas naturalizaciones. Aconteció, principalmente durante las dos últimas guerras mundiales, que individuos deseosos de escapar al cumplimiento de sus obligaciones militares con sus patrias de origen y a la pérdida de sus propiedades en los territorios ocupados por el enemigo, acudían presurosos ya a adquirir la carta de Naturaleza en los países latinoamericanos, ya a fundar su derecho a la nacionalidad en las Constituciones y Leyes por las facilidades que otorgaban cuando concurría el *ius soli* o el *ius sanguinis* en cualquiera de sus progenitores". A este respecto, bajo el rubro "*Los Tránsfugas de la Nacionalidad*", señaló las siguientes reformas fundamentales contenidas en el Proyecto: a) aumentar a cuatro años el término de domicilio o residencia del aspirante; b) suprimir la exención del requisito del domicilio al extranjero casado con venezolana para reconocer a dicho matrimonio sólo el carácter de circunstancia favorable, siempre que la cónyuge venezolana sea de vida honesta; c) aumentar los requisitos exigidos por la Ley de 1928 con los siguientes: prueba jurada de la última residencia o domicilio del naturalizable; renuncia formal a su nacionalidad originaria o de naturalización; la nacionalidad del cónyuge y de los hijos sometidos a patria potestad o tutela; la comprobación de haber introducido en Venezuela industria o comercio y del ejercicio profesional lícito; saber hablar el castellano; d) impedir la naturalización

con su "*Exposición de Motivos*", resultó aprobado en el primer debate;<sup>258</sup> y aun cuando sus artículos iniciales fueron discutidos por segunda vez el *dieciséis de mayo de 1936*, los contrapuestos criterios de los diversos Representantes impusieron, a sugerencia del doctor OVIDIO PÉREZ AGREDA, el envío del Proyecto para su mejor estudio a la Comisión Permanente de Relaciones Interiores de la Cámara de Diputados.<sup>259</sup>

64. A pesar del silente fracaso de 1936, tres años más tarde fueron emprendidos nuevos esfuerzos: el *veinte de abril de 1939* se dio cuenta en la Cámara del Senado de un Oficio del Ministerio de Relaciones Interiores, anexo al cual remitió un Proyecto de Ley de Naturalización, con su "*Exposición de Motivos*", para ser considerado por el Congreso de la República.

En esa misma oportunidad, a propuesta del doctor TOMÁS LISCANO, se admitió y fue aprobado en primera discusión;<sup>260</sup> pero al discutirse por segunda vez, el *veinticuatro de abril de 1939*, el doctor MANUEL OCTAVIO ROMERO SÁNCHEZ propuso su envío, con fines del pertinente estudio, a una Comisión Especial: admitida la sugerencia, quedó integrada por el proponente, doctor MANUEL OCTAVIO ROMERO SÁNCHEZ, y los doctores TOMÁS LISCANO y J. M. PADILLA HERNÁNDEZ.<sup>261</sup>

Las sustanciales críticas hechas por la Comisión Especial, en su Informe del *cuatro de mayo de 1939*, le impusieron la tarea de acompañar un nuevo Proyecto para satisfacer el ar-

del inhabilitado; e) imponer el transcurso de un plazo de dos años para solicitar de nuevo la nacionalidad si ha sido rechazada; f) libertad de la venezolana de origen para no aceptar la naturalización que pueda imponerle el cambio de nacionalidad de su marido; g) no conceder la naturalización en Venezuela a quien la hubiere perdido por naturalizarse en país extranjero; h) restringir las facilidades constitucionales de los hispanoamericanos a quienes fueron ciudadanos originarios de las respectivas Repúblicas ("*Nacionalidad, Naturalización y Ciudadanía en Hispanoamérica*", op. cit., pp. 124-126).

258. CD 1936, Número 9, *cinco de mayo de 1936*, p. 2.

259. CD 1936, Número 20, *veinte de mayo de 1936*, pp. 3-7. La Comisión Permanente de Relaciones Interiores estaba compuesta por los siguientes Diputados: Dr. FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA, LUIS CORREA, MANUEL TIBERIO ARREAZA, Dr. INOCENTE OSORIO, JULIO DOMÍNGUEZ, General DELFIN A. AGUILERA, Dr. RAFAEL ANGARITA ARVELO, JESÚS MARCANO VILLANUEVA y Dr. DIEGO GODOY TROCONIS (CD 1936, Número 3, *veintiocho de abril de 1936*, p. 2).

260. CS 1939, Número 2, *veinticinco de abril 1939*, p. 4.

261. CS 1939, Número 3, *veintiséis de abril de 1939*, pp. 3-7.

título 31 del Reglamento de la Cámara: el mismo día fue admitido y aprobado en primera discusión.<sup>262</sup>

El segundo debate se inició el *trece de mayo de 1939*: y en esa misma oportunidad, sin comentarios de ninguna clase, resultó aprobado el siguiente precepto:

“Artículo tercero.—Los efectos de la naturalización son puramente individuales. Parágrafo 1º. Los hijos menores de los que se naturalicen venezolanos adquirirán y perderán con sus padres los efectos de la naturalización. Pero si al cumplir su mayor edad gozaren de la nacionalidad venezolana adquirida por sus padres, podrán conservarla definitivamente, si dentro del año subsiguiente, se domiciliaren en el país y manifestaren su voluntad de ser venezolanos”.<sup>263</sup>

65. El Proyecto de la Comisión Especial no se limitó a regular los efectos de la naturalización del progenitor sobre sus hijos menores de edad al tiempo de obtener carta de naturaleza venezolana; también tuvo en cuenta la hipótesis inversa para regularla en los términos siguientes:

“Artículo quinto.—Los hijos menores del venezolano que por efectos de la naturalización de su padre o madre dejaren de ser venezolanos, podrán readquirir la nacionalidad venezolana si vinieren a domiciliarse en el país y manifestaren su voluntad de ser venezolanos, después de su mayoría”.<sup>264</sup>

A este respecto el Informe de la Comisión Especial había criticado el artículo octavo del Proyecto del Ministerio de Relaciones Interiores, por permitir “que los hijos menores del venezolano, sin distinción, conserven la nacionalidad venezolana, aunque sus padres la pierdan”; principio considerado contradictorio con el régimen previsto para la mujer casada, que sólo adquiriera la nacionalidad durante el matrimonio y debiendo, para conservarla, manifestar su voluntad dentro del año siguiente a su disolución.<sup>265</sup>

262. CS 1939, Número 9, *cinco de mayo de 1939*, pp. 3-8. El Dr. J. M. PADILLA salvó su voto respecto de algunas reformas incluidas en el Proyecto anexo al Informe de la Comisión Especial.

263. CS 1939, Número 17, *dieciséis de mayo de 1939*, p. 5.

264. CS 1939, Número 17, *dieciséis de mayo de 1939*, p. 5.

265. CS 1939, Número 9, *cinco de mayo de 1939*, p. 4. A este respecto cabe recordar que el doctor FERNANDO AMORES y HERRERA había interpretado en términos similares el régimen de la Ley del *veinticuatro de mayo de 1913*, re-

Aun cuando el artículo quinto del Proyecto de la Comisión resultó aprobado sin observaciones el *trece de mayo de 1939*<sup>266</sup> fue objeto de graves críticas con motivo del tercer debate, que tuvo lugar el *veinticinco de mayo de 1939*.

En esa oportunidad el Senador J. B. RENDÓN propuso la siguiente fórmula sustitutiva del artículo quinto:

“Los hijos menores del naturalizado venezolano que por efectos de la naturalización de su padre o madre, en otros países dejaren de ser venezolanos, podrán readquirir la nacionalidad venezolana si vinieren a domiciliarse en Venezuela y manifestaren su voluntad de ser venezolanos después de su mayor edad”.

La reforma pretendió “que la ley esté clara y no de lugar a confusiones, dudas ni ambigüedades”: a su entender la disposición del Proyecto debía referirse “exclusivamente a los hijos menores del *naturalizado venezolano* que, por efecto de la naturalización de su padre o madre, entraron a gozar posteriormente de una naturalización distinta a la de su origen”.

La anterior inteligencia fue criticada por el doctor JOSÉ RAFAEL PRIETO, para quien la idea se encuentra “clarísimamente expresada”; y al respecto dijo:

“...así como nosotros admitimos que los hijos menores de los que se naturalizan venezolanos adquieren y pierden con sus padres los efectos de la naturalización; asimismo debemos

pedido en la Ley del *trece de julio de 1928*; y sobre el particular destacó el posible surgimiento de una hipótesis de apatridia, cuando sostuvo: “Concretándonos, pues, a Venezuela, diré que yo me sitúo desde luego en mi punto de vista de que el sistema venezolano es el de *efecto colectivo*; que sólo pueden presentarse conflictos con los países del sistema de efecto individual, pues no aceptando éstos últimos que los hijos menores de un súbdito suyo que se naturalice en Venezuela, adopte la nacionalidad venezolana, sino reteniéndolos como súbditos suyos, y disponiendo la Ley venezolana por el contrario (art. 4º, Nº 1º citado) que gozarán de los efectos y serán considerados como venezolanos, tendrán dos nacionalidades, la venezolana y la primitiva de su padre; o, como hay que admitir por analogía, y en ausencia de disposición expresa de la ley venezolana, que Venezuela admite el mismo sistema cuando un venezolano se naturaliza en un país extranjero del sistema de efecto individual, se presentará el conflicto de ausencia de nacionalidad para los hijos menores de ese venezolano, que según la ley venezolana seguirán la nueva nacionalidad de su padre, pero que según esta ley no adquirirán esta nacionalidad, pues, por hipótesis, esta ley sólo dá efecto individual a la naturalización de un extranjero en su país; y cada uno de esos hijos vendría a ser así un “*Heimathlos*” (sin patria)” (art. cit., p. 164).

266. CS 1939, Número 17, *dieciséis de mayo de 1939*, p. 5.



admitir que a los hijos menores del venezolano que adquiere otra nacionalidad les suceda lo mismo".

Sin embargo, el doctor LUIS BELTRÁN PRIETO FIGUEROA sostuvo el criterio contrario, por cuando "no puede de ninguna manera, ninguna Ley especial decretar la pérdida de la nacionalidad en la forma en que lo trae establecido el artículo"; y en apoyo de su punto de vista hizo expresa referencia a la decisión de la Corte Federal y de Casación del *veinticinco de septiembre de 1937*, que declaró inconstitucional el artículo 22 del Código Civil de 1922 por considerar incompetente al Legislador ordinario para establecer causales de pérdida de la nacionalidad venezolana originaria.<sup>267</sup>

Por su parte, el doctor JACINTO RAMÍREZ RAUSSEO afirmó estar "en presencia de un caso de indiscutible previsión legislativa y conforme a elementales principios de Derecho internacional"; y el doctor MANUEL OCTAVIO ROMERO SÁNCHEZ hizo una enfática declaratoria:

"Estatuye la Constitución que el que nace en Venezuela es venezolano; pero no dice que la nacionalidad venezolana es indeleble y no le prohíbe a los venezolanos cambiar de nacionalidad: lejos de eso, Venezuela ha aceptado en tratados internacionales el principio del cambio de nacionalidad, y ha aceptado el principio de que los hijos menores siguen la nacionalidad de sus padres".<sup>268</sup>

267. MCFC 1938, Tomo I, pp. 282-286.

268. ROMERO SÁNCHEZ recuerda sobre el particular un Convenio que afirma haber sido aceptado por Venezuela en la Quinta Conferencia Panamericana efectuada en Río de Janeiro en el año de 1924. En verdad la dicha reunión tuvo lugar en Santiago de Chile entre el veinticinco de marzo y el tres de mayo de 1923; y la referencia parece que debe entenderse hecha al Proyecto de Convenio Número 8 sobre "*Nacionalidad y Naturalización*", preparado por el Instituto Americano de Derecho Internacional, como instrumento de trabajo para la Segunda Reunión de la Junta de Jurisconsultos, dentro de los crecientes esfuerzos para la codificación, en el Hemisferio Americano, del Derecho Internacional Público y del Derecho Internacional Privado. El referido Proyecto Número 8 parte de la existencia de dos criterios contrapuestos para atribuir la nacionalidad; y da la preferencia al *ius soli* para las Repúblicas Americanas como Países de inmigración, con los consiguientes conflictos de nacionalidad. Por tanto, se consideró "necesario que las Repúblicas Americanas adopten convencionalmente reglas uniformes en favor del principio del *ius soli* para que el individuo nacido de padres extranjeros en el territorio de una República de América sea considerado como nacional del país de su nacimiento no sólo en aquella donde ha nacido, sino en todas las Repúblicas del Mundo". En consecuencia, fue previsto por el artículo primero: "Los individuos nacidos en el territorio de una República Americana son nacionales de

En consecuencia, el doctor MANUEL OCTAVIO ROMERO SÁNCHEZ sostuvo:

"Tales hijos, temporalmente siguen la naturalización de sus padres, pero cuando tengan capacidad jurídica para manifestar su voluntad, si quieren ser venezolanos, deben venir a Venezuela y manifestar que son venezolanos; desde ese instante, se incorporan a la *ciudadanía* venezolana. Si no lo hacen, no son venezolanos; y no pueden invocar la nacionalidad venezolana para proteger sus intereses personales en caso de emergencia, como ha sucedido".

Por lo demás, el doctor MANUEL OCTAVIO ROMERO SÁNCHEZ hizo el siguiente recordatorio:

"Yo tuve ocasión, en París, de negar varias solicitudes de hijos de venezolanos, nacidos en Venezuela; extranjeros nacionalizados en Venezuela cuyos hijos nacieron en Venezuela, se fueron a su país natal después de llevarse un tesoro hecho en Venezuela; estos hijos menores, por razón de la renacionalización de sus padres, fueron alemanes, vivieron en Alemania: hoy tiene cincuenta y cuatro años uno y otro cincuenta. Hicieron la guerra como soldados alemanes y ahora, porque Hitler los echa de su país, porque son judíos, y les embarga sus bienes, se acuerdan de que nacieron en Venezuela, y quieren que Venezuela reclame el desembargo de sus bienes, es decir, quieran ser venezolanos; para qué crearle un conflicto a Venezuela. Pero esos señores no han venido nunca a Venezuela, ¡ni quieren venir! Porque yo les propuse que vinieran y adquirieran domicilio aquí".<sup>269</sup>

dicha República cualquiera que sea la nacionalidad de sus padres; esos individuos al llegar a la mayoría de edad pueden hacer una declaración en sentido contrario y reclamar la nacionalidad del país de su padre o de su madre. Los otros casos de adquisición y pérdida de nacionalidad se rigen por las disposiciones de las Constituciones o leyes de cada una de las Repúblicas Americanas así como por las estipulaciones de los tratados por ellas celebrados, o en su defecto, por los principios sobre la materia del Derecho Internacional". De seguida dispuso el artículo segundo: "Cada una de las Repúblicas Americanas apreciará la nacionalidad de los individuos nacidos en alguna de las otras, de acuerdo con la regla establecida en el precedente artículo". (*Revista de Derecho Internacional*, La Habana, 1924, Tomo VI, Número Extraordinario (Noviembre), pp. 265-266). El Proyecto en cuestión fue rechazado por el Consejo del Instituto al reunirse en La Habana a comienzos de 1925 "porque uno de los miembros del Comité entendía que propiamente pertenece esa materia al Derecho Internacional Privado" (PARRA-ARANGUREN, GONZALO. "Los precedentes venezolanos del Código Bustamante", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello*, Número 17, Caracas, 1974, pp. 87-89).

269. CS 1939, Número 23, *veintiséis de mayo de 1939*, p. 12.

No obstante los anteriores argumentos, el Senador J. B. RENDÓN insistió en su propuesta; y al efecto sostuvo:

“La Constitución no establece que la nacionalidad de los menores se pierda con la nacionalidad de sus padres: nada de eso establece. De consiguiente, ¿por qué vamos nosotros a establecer un estatuto por el cual se establezca un criterio contrario? Eso es, como lo he dicho, alejar la posibilidad de que se aumente la nacionalidad venezolana, el favor de la nacionalidad venezolana para quienes quieran gozar y sentirse orgullosos de ella. Insisto, pues, en que se haga la agregación que he propuesto, es decir, de referir esa disposición únicamente a los venezolanos naturalizados que tienen hijos menores no nacidos en Venezuela, porque como he dicho, esos no adquieren la nacionalidad, por lo menos, mientras no hayan llegado a la mayor edad, no renuncien a ella y adquieran la de otro país: no debe perderla porque sus padres cambien la suya”.<sup>270</sup>

En vista de los opuestos criterios, el doctor JOSÉ RAFAEL POCATERRA, por tratarse de “un asunto de grave trascendencia”, propuso diferir su examen “hasta que la Cámara logre formarse una idea más cabal y exacta de los puntos de vista de cada quien”,<sup>271</sup> pero en última instancia se decidió el diferimiento tan sólo por diez días, de acuerdo con la sugerencia del Senador TRINO BAPTISTA:<sup>272</sup> al continuarse el tercer debate, el *veintiuno de junio de 1939*, el Capítulo Segundo del Contra-Proyecto fue aprobado sin reserva alguna y nada se dijo acerca de la discusión anterior.<sup>273</sup>

Sin embargo, los esfuerzos no llegaron a feliz término: la Cámara de Diputados conoció del Proyecto por primera vez en horas de la tarde del *treinta de junio de 1939*;<sup>274</sup> pero dos semanas más tarde clausuró sus sesiones nuestro Supremo Poder Legislativo.<sup>275</sup>

66. Las deficiencias de la Ley de Naturalización del trece de julio de 1928, “que imposibilita al Ejecutivo Federal el desa-

270. CS 1939, Número 23, *veintiséis de mayo de 1939*, pp. 12-13.

271. CS 1939, Número 23, *veintiséis de mayo de 1939*, p. 13.

272. CS 1939, Número 23, *veintiséis de mayo de 1939*, p. 15.

273. CS 1939, Número 53, *treinta de junio de 1939*, pp. 11-12.

274. CD 1939, Número 69, *dieciocho de julio de 1939*, p. 4.

275. Así ocurrió en la sesión vespertina del *diecisiete de julio de 1939* (CD 1939, Número 86, *ocho de agosto de 1939*, pp. 9-17).

rollo de una labor amplia y fecunda en tan grave materia", fueron objeto de nuevo señalamiento por el doctor LUIS GERÓNIMO PIETRI en la Memoria presentada en 1940 al Congreso de la República, con el carácter de Ministro de Relaciones Interiores.<sup>276</sup>

Por tanto, no debe extrañar que al día siguiente de su instalación, en *veintidós de abril de 1940*, el Secretario de la Cámara de Diputados diera cuenta de un "oficio del ciudadano Ministro de Relaciones Interiores, remitiendo un Proyecto de Ley de Naturalización, acompañado de su Exposición de Motivos": de inmediato fue admitido y, a propuesta del representante MIGUEL DELGADO CHALBAUD, resultó aprobado en primera discusión.<sup>277</sup>

De acuerdo con la "*Exposición de Motivos*" el Proyecto enviado al Soberano Cuerpo pretende superar las deficiencias y vacíos de la ley del trece de julio de 1928, razón por el cual la modifica "tanto en su estructura como en la mayor parte de su articulado"; y persigue también adaptarse "lo más posible, a las necesidades del país y a la importancia y desarrollo que viene cobrando entre nosotros la corriente inmigratoria mundial".

De manera específica explica la "*Exposición de Motivos*":

"en el Proyecto se ha tenido en cuenta que el artículo 29 de la Constitución crea situaciones distintas, a las cuales han de corresponder disposiciones legales apropiadas: así, puesto que en los casos 1º y 2º, probados los hechos y llenados en éste, además, los requisitos legales, no es posible negar la naturalización, la Ley, en lo que respecta a esos casos, ha de reconocer todo su valor a tal consecuencia importante de la citada disposición constitucional".

La "*Exposición de Motivos*" agrega también los siguientes conceptos:

276. MMRI 1940, "*Exposición*", "*Naturalización*", p. CXX. De seguida agrega: "No obstante las dificultades anotadas, el Despacho se ha preocupado por el cabal cumplimiento de los preceptos constitucionales relativos a la adquisición de la nacionalidad venezolana, y de las disposiciones de la Ley de Naturalización, cifiéndose al espíritu del legislador y a los principios generales del Derecho".

277. CD 1940, Número 2, *veinticuatro de abril de 1940*, pp. 7-8.

“es de notarse que el Proyecto se ocupa de los hijos de los naturalizados en el país sólo mientras sean menores, porque la citada disposición primera del artículo 29 de la Constitución se contrae a esos hijos ya mayores. En cuanto a los hijos extranjeros de extranjera casada con venezolano, si se tiene en cuenta que por la disposición cuarta del propio artículo, ella adquirió, por este matrimonio, la nacionalidad venezolana, sus hijos, una vez que hayan alcanzado la mayor edad, están también incluidos en la disposición 1ª, mientras aquella no pierda la nacionalidad venezolana; y de aquí la disposición 2ª del artículo 7º del Proyecto, la cual se hace cargo de estas distintas situaciones”.<sup>278</sup>

En consecuencia, el Proyecto dispuso:

“Artículo séptimo.— Los efectos de la naturalización son puramente individuales. Sin embargo: 1º Los hijos menores de los naturalizados en el país, gozarán de los efectos de la naturalización de sus padres mientras alcanzan su mayor edad. 2º Los hijos menores extranjeros de la extranjera que se casare con venezolano, adquirirán y perderán con su madre la nacionalidad; pero deberán hacer, al llegar a la mayor edad, la manifestación a que se refiere el numeral 4º del artículo 29 de la Constitución Nacional”.<sup>279</sup>

Por otra parte, el Proyecto de Ley nada previno acerca de los efectos de la naturalización del progenitor sobre sus hijos ya mayores de edad al tiempo de obtener carta de naturaleza venezolana: no obstante, todas las personas beneficiadas por los incisos primero, segundo y cuarto del artículo 29 de la Constitución Nacional fueron exceptuadas de cumplir el requisito impuesto por el artículo cuarto del Proyecto, de tener domicilio “en el País, con dos años de continua residencia en el mismo, por lo menos”.

67. El Proyecto de Ley también incluyó algunas directrices procesales sobre la manifestación de voluntad regulada por el

278. CD 1940, Número Extraordinario, *veinticinco de mayo de 1940*, pp. 55-56; CS 1940, Número 10, *doce de mayo de 1940*, pp. 6-8.

279. En forma concordante, dentro de los requisitos formales tanto de la manifestación de voluntad de las personas comprendidas en el número segundo del artículo 29 de la Constitución como de la solicitud de todo aspirante a carta de naturaleza fue exigida la indicación de “los nombres de los hijos que tenga y si son legítimos, legitimados o naturales” (artículos 9 y 11 del Proyecto).

artículo 30 de la Carta Fundamental de 1936; y en su artículo octavo previno:

“La manifestación de voluntad a que se contrae el artículo 30 de la Constitución Nacional, se hará por escrito ante el Registrador Principal de la respectiva jurisdicción, o ante el Representante Diplomático o Consular de la República en el exterior. Se expondrán y acompañarán a dicha manifestación las pruebas de los hechos o circunstancias especiales a que se refieren los numerales 1º, 2º y 4º del artículo 29 de la citada Constitución”.<sup>280</sup>

En el mismo sentido fue dispuesto por el artículo décimo del Proyecto:

“El Registrador ante quien se hubiere hecho la manifestación la recibirá con los recaudos exigidos por la ley, que reclamará del manifestante, procederá a extender aquella manifestación en el Protocolo respectivo y enviará copia de la misma y de los comprobantes necesarios que se le hayan presentado, al Ejecutivo Federal, el cual ordenará la publicación de la manifestación en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela al encontrar que todas las actuaciones son conformes a las previsiones y requisitos exigidos por la ley”.

El segundo párrafo del artículo décimo reguló la otra posibilidad; y al respecto dispuso:

“El Representante Diplomático o Consular ante quien se hiciera la manifestación de voluntad, reclamará igualmente los recaudos exigidos por la Ley y enviará todos los documentos presentados al Ministerio de Relaciones Exteriores. Este Despacho remitirá lo actuado y recibido al Ministerio de Rela-

280. En forma concordante, la Ley de Registro Público del *seis de julio de 1936* previno en su artículo 43: “En cada Oficina Principal de Registro se llevará un Protocolo para el registro de los documentos siguientes:... manifestaciones de voluntad de ser venezolano en los casos en que lo exige la Constitución Nacional...”; mandato reiterado en el artículo 54 de la Ley de Registro Público del *treintiuno de julio de 1940* y en su reforma del *veintiséis de agosto de 1943* (artículo 54). Por su parte, la Ley Orgánica del Servicio Consular del *treintiuno de julio de 1925* se limitó a disponer en su artículo 32: “Los Cónsules deberán tener los libros siguientes: ... 4º Un Libro o Registro en que se asienten íntegramente las protestas, poderes y demás actos de que deban dar fé”. En los mismos términos generales fue repetido en la Ley Orgánica del Servicio Consular del *veintiocho de octubre de 1936*, aun cuando se agregó la siguiente frase: “en este libro se registrarán también, con las formalidades de Ley, los testamentos que presenciare el Cónsul” (artículo 32, inciso 4º); y esta fórmula no fue modificada en la reforma de la Ley que tuvo lugar el *quince de julio de 1938*.

ciones Interiores, el cual, al encontrar que todas las actuaciones son conformes a las previsiones y requisitos exigidos por la Ley, ordenará que se protocolice y publique la mencionada manifestación, en la *Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela*".

Por último, el cuarto párrafo del artículo décimo del Proyecto reiteró la declaratoria constitucional:

"La nacionalidad no se considerará adquirida mientras no se verifique la expresada publicación".<sup>281</sup>

La manifestación de voluntad debía ser presentada personalmente por el interesado, a tenor del artículo décimo sexto del Proyecto; aun cuando se permitió realizar las diligencias posteriores "por medio de apoderado constituido por poder especial".

Ahora bien, la reforma del régimen vigente de los efectos de la naturalización del progenitor sobre sus hijos menores de edad necesariamente había de traer consigo algunas reglas de carácter transitorio; y fue dispuesto por el artículo vigésimo segundo del Proyecto:

"Las manifestaciones y solicitudes de naturalización formuladas de acuerdo con la ley de Naturalización del 13 de julio de 1928, en el estado en que se encuentren, quedarán sujetas a la presente Ley, en cuanto a los requisitos y formalidades de procedimiento que ella establece".

68. El artículo séptimo de la Ley fue aprobado sin comentario alguno en la segunda discusión que tuvo lugar el *veintiséis de abril de 1940*;<sup>282</sup> pero con motivo de su tercer debate en la Cámara de Diputados, en horas de la mañana del *siete de mayo de 1940*, se hizo presente la dificultad de determinar la esfera de vigencia respectiva del inciso primero del artículo séptimo del Proyecto de ley, por una parte, y, por la otra, del párrafo primero del artículo 29 de la Constitución Nacional.

281. El tercer párrafo del artículo décimo del Proyecto se refería a la hipótesis prevista por el inciso cuarto del artículo 29 de la Constitución, a saber, de la extranjera casada con venezolano; y el artículo noveno del Proyecto estableció requisitos especiales para los beneficiados por el inciso segundo del mismo artículo 29, o sea, los nacidos o que nazcan en España o en las Repúblicas Iberoamericanas.

282. CD 1940, Número 6, *veintinueve de abril de 1940*, p. 25.

En efecto, el representante MIGUEL DELGADO CHALBAUD tomó la palabra para formular los siguientes comentarios:

"El numeral 1º del artículo 7º es la reproducción del numeral 1º del artículo 4º de la Ley actualmente vigente; pero sólo en parte. Se hizo una supresión allí que yo considero inconveniente, por cuanto contempla una situación de individuos que están realmente vinculados a la nacionalidad venezolana y a los cuales se les resta esa vinculación, poniéndoles en condiciones de inferioridad a aquellos, también hijos de extranjeros naturalizados, de que trata el número 1º del artículo 29 de la Constitución... Dice así: "Artículo 29.—Son venezolanos por naturalización: 1º Los hijos mayores de edad, de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos fuera del territorio de la República, si vienen a domiciliarse en el país y manifestaren su voluntad de ser venezolanos".

Establecidas las anteriores premisas el Diputado MIGUEL DELGADO CHALBAUD sostuvo:

"Estos individuos están, desde luego, por la Constitución de la República, en un cierto nivel de privilegio superior a los que la Ley actualmente en discusión contempla al decir: "Los hijos menores de los naturalizados en el País, gozarán de los efectos de la naturalización de sus padres mientras alcanzan su mayor edad".

De inmediato y con fines aclaratorios agregó:

"Me explicaré mejor. Un individuo, hijo de extranjero naturalizado, que ha vivido durante toda su vida en el extranjero, tiene el privilegio, según el número 1º del artículo 29 de la Constitución, de adquirir inmediatamente la naturalización, sin que, como lo dice la Exposición de Motivos que presenta el Ministro de Relaciones Interiores, sea posible negar la naturalización a los incluidos en los casos 1º y 2º del artículo 29 de la Constitución. En tanto que en el proyecto actual, al dejar a los hijos menores de los naturalizados en el país en esas condiciones en que aparecen, francamente quedan expuestos a no obtener esa nacionalidad".

Por tanto, el representante MIGUEL DELGADO CHALBAUD concluyó:

"Yo creo prudente que se incluya en este numeral 1º, integralmente, la parte final del numeral primero del artículo 4º de la Ley actual, que dice (y así concreto mi proposición): "y continuará considerándoseles como venezolanos, a menos que hagan una manifestación en contrario al Ejecutivo Fede-



ral o a los Agentes Diplomáticos o Consulares de la República en el extranjero, dentro del año siguiente a la mayor edad”.

La propuesta anterior fue objeto de crítica por parte del Presidente de la Cámara de Diputados, doctor ALBERTO LOSSADA CASANOVA, por advertir una contradicción de orden constitucional “de acuerdo con los términos en que está redactada”; y al respecto hizo los comentarios siguientes:

“Dice el inciso 1º del artículo 29 de la Constitución, que son venezolanos por naturalización 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. De acuerdo con los términos de la proposición del Diputado Delgado Chalbaud, estos mismos individuos no tendrían necesidad de venir a domiciliarse en el país para adquirir la nacionalidad venezolana, puesto que basta que hagan una manifestación ante el Agente Consular o Diplomático de Venezuela en el exterior, para que se consideren venezolanos... Por eso, el artículo que venía en el primitivo proyecto que consideramos, presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, establecía como requisito en este caso el hecho de que el hijo de venezolano por naturalización, nacido en el extranjero, viniera a domiciliarse en el país, para poder adquirir la nacionalidad venezolana. De tal manera, pues, que en mi concepto, mientras no se establezca el requisito del domicilio para los hijos mayores de edad nacidos en el extranjero de padres venezolanos por naturalización, el artículo pecará de inconstitucional”.

Acto continuo el Diputado MIGUEL DELGADO CHALBAUD rebatió los anteriores argumentos; y sobre el particular expuso:

“Las situaciones que se contemplan en el numeral 1º del artículo 29 de la Constitución, y en el numeral 1º del artículo 7º de la Ley, son completamente distintas. La Constitución habla de los hijos mayores de edad, de extranjeros naturalizados, que vengan a domiciliarse en el país y manifiesten su voluntad de ser venezolanos. Esa es una situación. La otra situación es la de hijos menores de edad que lleguen a la mayoría, de padres venezolanos naturalizados; que viven en el país, que han conservado su venezolanidad por naturalización durante la menor edad, y que, al alcanzar la mayoría, no es que van a adquirir la nacionalidad, sino que van a manifestar que no quieren ser venezolanos. La una es el positivo; la otra es el negativo. Dos situaciones completamente distintas que no son absolutamente inconstitucionales”.

De inmediato fue cerrado el debate: la propuesta del representante MIGUEL DELGADO CHALBAU no obtuvo la mayoría necesaria y se aprobó el artículo séptimo en su fórmula original.<sup>283</sup>

69. El artículo octavo tan sólo sufrió un cambio en su numeración al discutirse por segunda vez el Proyecto en la Cámara de Diputados; pero en el segundo párrafo del artículo décimo fue incorporada una frase, a propuesta del doctor JESÚS AROCHA MORENO, y quedó en los términos siguientes:

“El Representante Diplomático o Consular ante quien se hiciere la manifestación de voluntad, reclamará igualmente los recaudos exigidos por la Ley, *procederá a asentar aquella en un libro destinado al efecto*, y enviará todos los documentos presentados al Ministerio de Relaciones Exteriores...”.

La sugerencia tuvo como fundamento la posible pérdida en el correo o en el viaje, “y entonces al interesado no le quedaría manera de comprobar que hizo la manifestación”; aparte de “que, dada la importancia de la materia debe llevarse un libro especial para ello, y no que se hagan estos asientos en el libro que sirva para los protestos, poderes y demás actos de que deba dar fe el Cónsul”.<sup>284</sup>

Por otra parte, no tuvo éxito la propuesta del doctor HUMBERTO RUÍZ FONSECA de permitir la presentación de la manifestación de voluntad y de la solicitud de carta de naturaleza “personalmente por el interesado o por medio de apoderado constituido por poder especial”: por tanto, el artículo décimo sexto del Proyecto fue aprobado en su forma original.<sup>285</sup>

70. Una vez aprobado el Proyecto, en los términos anteriores y con el cambio de la numeración original de algunos artículos, se envió a la otra Cámara para que continuara su trámite reglamentario: las tres discusiones de Ley tuvieron lugar los

283. CD 1940, Número 13, *nueve de mayo 1940*, pp. 13-14. La propuesta modificatoria tuvo el apoyo del Dr. JESÚS AROCHA MORENO, aun cuando sugirió la supresión de la posibilidad de manifestar la voluntad en contrario ante el “Representante Diplomático”, porque se trata de funciones específicas del Cónsul. Sin embargo, MIGUEL DELGADO CHALBAUD recordó el mandato del artículo 30 de la Constitución que permitía efectuar la manifestación ante el Representante Diplomático o Consular de la República.

284. CD 1940, Número 7, *treinta de abril de 1940*, p. 6.

285. CD 1940, Número 7, *treinta de abril de 1940*, pp. 12-13.

días *nueve de mayo de 1940*,<sup>286</sup> *dieciséis de mayo de 1940*<sup>287</sup> y *dieciocho de mayo de 1940*,<sup>288</sup> respectivamente. Sin embargo, ninguna reforma sufrieron los preceptos objeto de nuestros comentarios.

71. La reforma de los efectos de la naturalización sobre los hijos menores al tiempo del otorgamiento de la carta de naturaleza, realizado por la Ley del *veintinueve de mayo de 1940*, fue objeto de severas críticas doctrinarias; y resultan particularmente aleccionadores los comentarios del doctor LORENZO HERRERA MENDOZA escritos en marzo de 1945, quien se plantea el caso "en el cual un joven argentino, o paraguayo menor de 22 años, o un español u holandés de 23 años, etc., quede naturalizado venezolano, *en cabeza del padre*, por hallarse bajo la patria potestad de su progenitor, según la ley de la patria nativa".

Luego de transcribir el artículo séptimo de la Ley, el doctor LORENZO HERRERA MENDOZA destaca la incongruencia del nuevo régimen en los términos siguientes:

"...el joven de nuestro ejemplo constituiría un fenómeno antijurídico, que haría recordar la función de *la cadena sin fin* o la de una *pelota vasca*. Estando bajo la patria potestad del extranjero que se naturaliza en Venezuela, quedaría naturalizado el hijo también, *por el tiempo de su minoridad*, y por esta naturalización tácita, *provisional e indirecta*, el hijo, con sus 21 años cumplidos, *se convertiría en mayor*, instantáneamente, al quedar bajo el imperio del estatuto personal venezolano, desde que se publique en la Gaceta Oficial la naturalización del padre; y siendo ya mayor, perdería *ipso jure ipsoque facto* nuestra nacionalidad y recobraría la suya originaria y el consiguiente estatuto personal extranjero, que pronuncia su minoridad; por esto último, volvería a quedar bajo la subordinación del padre, y con ello, se convertiría nuevamente en venezolano provisional y mayor de edad, etc. Por lo tanto, el joven de nuestro ejemplo sería: venezolano, y por ello, mayor de edad; por esto otro y en el mismo instante, recaería en la minoridad y en la extranjería; por esto último y en el mismo instante, volvería a la venezolanidad y a la mayoría, y así indefinidamente".

286. CS 1940, Número 10, *doce de mayo de 1940*, pp. 6-8.

287. CS 1940, Número 15, *dieciocho de mayo de 1940*, pp. 8-15.

288. CS 1940, Número 17, *veinte de mayo de 1940*, p. 7.

De seguida el doctor LORENZO HERRERA MENDOZA explica:

"Su *status* no podría resolverse por medio de una opción que él ejerciera entre las dos nacionalidades; porque el optante carecería de capacidad jurídica, en razón de la minoridad pronunciada por su verdadera ley nacional. La opción es un acto jurídico y político de alta gravedad: darle la espalda a la patria nativa, o, por el contrario, cerrar la puerta que para él está entreabierta en la nueva patria paterna. No habría, pues, más camino transitable que conservarle y reconocerle a ese joven su verdadera condición de extranjero y menor de edad, y esperar que, en tiempo oportuno, resuelva él mismo su situación para el porvenir. Cuando llegue, realmente, a la mayoría, guardará silencio, y entonces continuará con su primitiva nacionalidad, o, por el contrario, hará la manifestación de su voluntad de ser venezolano, conforme a lo previsto en el inciso 1º del artículo 29 de la Constitución Nacional<sup>289</sup> que dice: "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 manifiestan su voluntad de ser venezolanos*".

Por último, el doctor LORENZO HERRERA MENDOZA recuerda:

"El dicho caso del posible joven, aparentemente venezolano y extranjero, mayor y menor de edad, todo simultáneamente, no habría podido presentarse cuando estuvieron en vigor las leyes de 1913 y 1928, porque entonces, al operarse la venezolanización del hijo, en cabeza del padre, el nuevo estatuto personal del hijo lo independizaba si tenía 21 años cumplidos; pero *manteniéndolo bajo nuestra vinculación política y jurídica, de modo permanente*, a menos que, durante el primer año de su *mayoridad venezolana*, el sujeto declinase la venezolanización, manifestando su preferencia por la patria originaria; manifestación para la cual había que considerarlo capaz, pues la hacía dentro de la última etapa de su subordinación a la ley venezolana; todo de conformidad con el texto legal derogado, ...Se trataba, pues, de jóvenes que continuaban siendo venezolanos bajo *condición resolutoria*. En cambio, desde la reforma de 1940, aquéllos, cuando llegan a la mayoría, son desvinculados de Venezuela, y el renacimiento del vínculo está sujeto a *condición suspensiva*".<sup>290</sup>

289. La cita es a la Constitución del veinte de julio de 1936.

290. HERRERA MENDOZA LORENZO, "Apuntes sobre el cambio de Estatuto Personal y su irretroactividad", Caracas, 1945, 33-35. El anterior artículo fue reproducido en el libro: "Estudios sobre Derecho Internacional Privado y Temas Conexos", Caracas, 1960, pp. 271-283, pero no se transcribieron los párrafos citados en el texto, por razones desconocidas para nosotros.

72. En tiempos posteriores las inconveniencias prácticas causadas por el artículo séptimo de la Ley del veintinueve de mayo de 1940 fueron objeto de expreso señalamiento por la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores: la oportunidad se hizo presente con motivo de la solicitud de un ciudadano, nacido en España pero naturalizado venezolano en cabeza de sus padres en 1940, y quien manifestó, ante el Cónsul General de la República en dicho País, su deseo de mantener la nacionalidad, una vez cumplidos los veintiún años, el dieciséis de febrero de 1954.

La Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, en su dictamen del *quince de junio de 1954*, sostuvo en términos categóricos:

“...el efecto de esa naturalización cesó automáticamente al cumplir la mayor edad el dieciséis de febrero del presente año, conforme a la citada disposición. Ninguna ley prevé la conservación automática de la nacionalidad por el hijo de padres naturalizados que cumpla su mayor edad, por lo cual habrá de producirse ordinariamente una solución de continuidad en la nacionalidad del individuo al efectuarse tal acontecimiento. No podría pensarse que el interesado hiciese con anterioridad su manifestación de voluntad de continuar siendo venezolano, sin autorización expresa de la ley, porque él no tendría la capacidad legal necesaria, como menor de edad. Es una falla de la Ley, que conviene señalar”.<sup>291</sup>

73. Los problemas intertemporales planteados por el artículo séptimo de la Ley del veintinueve de mayo de 1940 debieron resolverse de acuerdo con el principio de la irretroactividad, en seguimiento del mandato consagrado por el artículo 90 de la Constitución del veinte de julio de 1936 que dispuso:

“Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena”.

Ahora bien, ninguna duda razonable pudo surgir en el caso de los hijos menores al tiempo de la naturalización de sus padres, cuando el otorgamiento de la carta de naturaleza y la mayoría del hijo ocurrieron durante la vigencia de las leyes de 1913 y de 1928. En semejante hipótesis, a falta de voluntad contraria, expresada dentro del año siguiente a la

291. Véase luego el número 83 de este trabajo.

mayoridad, la nacionalidad venezolana adquirida por el menor tuvo carácter definitivo y no se vio afectada por el nuevo régimen de la Ley de 1940.

Problemas más complejos se presentan cuando la naturalización del progenitor tuvo lugar bajo el imperio de las normas anteriores, pero el hijo sólo alcanzó su mayoría después de promulgados los nuevos preceptos.

En semejante hipótesis la solución depende del sentido que se atribuya al artículo cuarto de las Leyes de 1913 y de 1928: si se considera que impuso la nacionalidad venezolana al menor en forma definitiva, aun cuando sujeta a su posible repudio durante el año siguiente a los veintiuno, el principio de la irretroactividad impediría la aplicación del nuevo artículo séptimo, por tratarse de una situación jurídica completamente concluida bajo el imperio de las normas anteriores.

Por el contrario, en caso de entenderse que el artículo cuarto de las Leyes de 1913 y de 1928 sólo trajo como consecuencia una situación provisoria para el menor, consolidable en forma permanente después de vencido el año siguiente a su mayoría, el principio de la irretroactividad no sería obstáculo para la aplicación del nuevo artículo séptimo a los hijos menores para la fecha de su promulgación, a pesar de que sus padres hubieran obtenido carta de naturaleza anteriormente.

Este último punto de vista parece haber sido aceptado por el Ministerio de Relaciones Interiores en la época inmediatamente siguiente a la entrada en vigor de la Ley del veintinueve de mayo de 1940: en *tres de junio de 1942* se contestó al ciudadano BERNARDO SCHMIDT que su hija, menor de edad para la fecha de su naturalización, tenía que manifestar la voluntad de continuar siendo venezolana, de acuerdo "con lo prescrito por el artículo 7º de dicha Ley, vigente para la época en que la referida hija cumplió 21 años",<sup>292</sup> y en *dieciséis de noviembre de 1944* se hizo saber al ciudadano SUMER JANOWSKI que su declaración de voluntad de continuar siendo venezolano, por la circunstancia de haber alcanzado la mayoría, debía ser hecha ante el Registrador Principal de su domicilio.<sup>293</sup>

292. MMRI 1943, "Exposición Preliminar", p. LXVIII.

293. MMRI 1945, "Exposición Preliminar", p. LXIV.

Sin embargo, algunos años más tarde fue sostenido un criterio diferente en el caso de la ciudadana SIMY BENTOLILA BENZADON, nacida en Tetúan el veintidós de febrero de 1919, naturalizada en cabeza de su padre a la edad de tres años, que se convirtió en mayor encontrándose ya vigente la ley de 1940. En efecto, la Resolución del *cuatro de julio de 1961* dictada por el Ministerio de Relaciones Interiores le reconoció de pleno derecho la nacionalidad venezolana, con fundamento en el artículo cuarto, inciso primero, de la Ley de 1913; y expresamente se sostuvo:

“salvo que la Dirección de Identificación tenga conocimiento, o posea en sus archivos alguna prueba de que Simy Bentolila Benzadon hubiere expresado a los “Agentes de la República en el extranjero” que su nacionalidad es española y no hubiere dicho que es venezolana por naturalización... para con ello obtener pasaporte español, porque esa fuera su conveniencia; no tendríamos entonces la condición de venezolana, sino de española”.

74. La exitosa revuelta militar del *dieciocho de octubre de 1945* necesariamente pretendería justificar sus designios con la trajinada excusa de organizar en forma digna la Administración Pública; y algunos meses más tarde, luego de haber satisfecho mezquinos rencores, fue convocada la Asamblea Nacional Constituyente, que se instaló en Caracas a las diez de la mañana del *diecisiete de diciembre de 1946*.

Poco tiempo después, en *treinta de enero de 1947*, la respectiva Comisión Permanente presentó el Proyecto de Constitución;<sup>294</sup> y en el Capítulo Primero (“*De los Venezolanos*”)

294. La “Junta Revolucionaria de Gobierno”, por Decreto número 52 del *diecisiete de noviembre de 1945*, había creado una Comisión Preparatoria con el objeto de presentar un Ante-Proyecto de Constitución. Una vez cumplido su encargo elaboró un Informe con el objeto de “exponer en forma elemental y sucinta, las principales razones que en definitiva influyeron para acoger e incorporar el articulado que pasamos a comentar, quedando cada Miembro de la Comisión en libertad de hacer sus observaciones personales y sostener sus puntos de vista en hojas separadas” (“*Informe y Comentario de la Comisión Preparatoria de la Asamblea Nacional Constituyente acerca del Anteproyecto de Constitución*”, Caracas, 1947, p. 3). Dicho Anteproyecto fue enviado por el Ministerio de Relaciones Interiores a la Comisión Especial de la Asamblea Nacional Constituyente; y en Memorandum del *siete de enero de 1947* la Cancillería hizo los respectivos comentarios, habiéndose limitado a expresar sobre la nacionalidad de los hijos de los naturalizados en Venezuela: “...adquirirán de derecho la nacionalidad venezolana si nacen en el país y deberían también poder optar

del Título Segundo ("De Los Habitantes de la República y de sus Deberes y Derechos") fueron incluidas las normas sobre la nacionalidad venezolana.

El Proyecto mantuvo la existencia de dos grandes categorías de personas, a través de la clásica fórmula: "La nacionalidad venezolana se tiene por nacimiento y se adquiere por naturalización" (artículo décimo). De inmediato dispuso quiénes debían ser considerados venezolanos originarios; y a estos efectos hizo abandono de la tradición mantenida desde los comienzos mismos de la República, por cuanto no reconoció eficacia absoluta e incondicionada para atribuir la nacionalidad ni al nacimiento en el territorio ni a la descendencia de progenitor venezolano: en ambas hipótesis fue exigido el cumplimiento de requisitos adicionales.

De acuerdo con el Proyecto el *ius sanguinis* tuvo funcionamiento automático sólo cuando uno de los progenitores se encontraba en servicio oficial de la República en el extranjero (inciso segundo del artículo undécimo); y en las demás hipótesis era necesario cumplir los pertinentes requisitos contemplados por el ordinal tercero del mismo artículo undécimo: establecer el domicilio en Venezuela; haber sido inscrito el nacimiento ante la respectiva Autoridad Diplomática o Consular; o expresar la voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana y renunciar a toda otra que tengan, una vez llegados a la mayoría de edad.

Por otra parte, los incisos tercero y cuarto del artículo duodécimo declararon venezolanos por naturalización: "3º El

por la nueva nacionalidad de sus padres, cuando nazcan fuera de él, al igual que los padres venezolanos por origen"; y de igual modo formuló críticas sobre el inciso referente a la nacionalidad por naturalización de los hijos adoptivos. A pesar de los antecedentes expuestos, el referido Ante-Proyecto no tuvo carácter oficial, según fuera reiterado en la Asamblea Nacional Constituyente en horas de la mañana del *veintiuno de diciembre de 1946*, cuando se discutió el nombramiento de la Comisión Especial que debería elaborar el Proyecto de Constitución; y su proponente, Dr. ELBANO PROVENZALI HEREDIA hizo constar: "...será motivo del estudio de esa Comisión decir si el ante-proyecto que nos ha llegado a nuestras mesas, ha de ser adoptado como proyecto de la Asamblea Nacional Constituyente, con lo cual, yo, desde luego, no estoy de acuerdo; porque sin dejar de reconocer que es producto de estudio, de las maduras deliberaciones de un grupo de constitucionalistas, cuyas luces soy el primero en reconocer, debo decir también, que en algunos puntos fundamentales estoy en profundo desacuerdo y ya habrá oportunidad para manifestar cuáles son esos puntos" (DD 1947, Número 5, *nueve de enero de 1947*, pp. 9-10).



hijo adoptivo de padre o madre venezolanos, desde que el acto de adopción tenga efecto legal en Venezuela"; y "4º Los hijos de extranjeros nacionalizados en Venezuela, si están domiciliados en el país, y, siendo de mayor edad, hicieren ante las Autoridades competentes manifestación de su voluntad de ser venezolanos. Durante la minoridad de dichos hijos que estén en Venezuela, se regirán civilmente por las leyes venezolanas".<sup>295</sup>

El Proyecto también suprimió la publicación en la Gaceta Oficial, como requisito de indispensable cumplimiento para la eficacia de la naturalización venezolana; y de esta manera el Ejecutivo no pudo diferir *ad libitum* la efectiva vigencia de los preceptos constitucionales.

75. Luego de algunos comentarios de carácter general, sin incidencia sobre el régimen de la nacionalidad venezolana, el Proyecto fue admitido por la Asamblea Nacional Constituyente el *primero de febrero de 1947*<sup>296</sup>: algunos días más tarde, en *doce de febrero de 1947*, tuvo lugar el primer debate del Capítulo Primero del Título Segundo, habiéndose limitado la Representante PANCHITA SOUBLETTE SALUZZO, con el carácter de miembro de la Sub-comisión respectiva, a explicar los lineamientos básicos del articulado propuesto.<sup>297</sup>

Con motivo de la segunda discusión del Proyecto se hicieron planteamientos de índole muy diversa, con el objeto de reestructurar los criterios atributivos de la nacionalidad originaria: el doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA llegó al extremo de proponer se pasara el Capítulo a una Comisión Especial, porque no se habían acogido todas sus ideas para regular la nacionalidad venezolana.

Durante el debate la controversia adquirió tonos enérgicos pero ciertamente confusos; y son aleccionadoras a este respecto las palabras del Representante DOMINGO ALBERTO RANGEL, elegido por figurar en la lista del partido político que fungía en funciones de gobierno, cuando hizo los siguientes comentarios:

295. DD 1947, Número 18, *primero de febrero de 1947*, pp. 25-26.

296. DD 1947, Número 20, *cuatro de febrero de 1947*, pp. 12-17.

297. DD 1947, Número 27, *veinte de febrero de 1947*, pp. 4-5. La primera discusión concluyó el mismo *doce de febrero de 1947* y había comenzado el día anterior, *once de febrero de 1947* (DD 1947, Número 26, *trece de febrero de 1947*, pp. 14-32).

"Nada ganamos nosotros con enreversar los textos legales, nada ganamos nosotros con hacerle la barba a distinguidos profesores extranjeros, con insertar teorías en el texto constitucional, con traer tesis exóticas, retorcer hasta lo infinito el lenguaje jurídico para que la Constitución venezolana sea como la Introducción a la Filosofía del Derecho de Hegel, una cosa que apenas una docena o más de entendidos pueden comprender. Nosotros tenemos un claro ejemplo de la Constitución Norteamericana, cuna de Constituciones, y quizá la más prestigiosa de todas las Constituciones escritas, que es una Constitución redactada en el más diáfano, en el más sencillo lenguaje; leyendo uno esa Constitución se siente uno como ante la Biblia, se siente uno como ante el Quijote, como ante los grandes textos del Mundo que se distinguen, precisamente, por su claridad".<sup>298</sup>

En horas de la tarde del *veinticuatro de febrero de 1947*, al discutirse por segunda vez el artículo duodécimo, referente a los venezolanos por naturalización, fue mantenido el inciso tercero en la fórmula del Proyecto, con el aditamento de exigir la minoría de edad para los adoptados por venezolanos, a sugerencia del doctor ELOY PÁRRAGA VILLAMARÍN;<sup>299</sup> y de inmediato se pasó a considerar el ordinal cuarto del mismo artículo.

Seguidamente el doctor JOSÉ R. BARRIOS MORA propuso la siguiente fórmula sustitutiva:

"Los hijos de extranjeros nacionalizados en Venezuela si al llegar a la mayor edad y estando domiciliados en el País hicieren ante las Autoridades Competentes manifestación de su voluntad de ser venezolanos".

La sugerencia fue fundamentada así:

"El presente ordinal del artículo 12, tal como está redactado contiene una doble condición no sólo para adquirir la nacionalidad sino también para conservarla, confusiónismo que vendrá indudablemente a acarrear consecuencias lamentables para el interesado y que no serían de desear para el País, supuesto que la pérdida del domicilio, en un momento dado, vendría a comportar también la pérdida de la nacionalidad. Si al recobrase el domicilio volviera a recobrase *ipso facto* la nacionalidad esto significaría una confusión por demás lamentable".

298. DD 1947, Número 29, *veintiséis de febrero de 1947*, p. 17.

299. DD 1947, Número 30, *veintiocho de febrero de 1947*, p. 5.

Dentro de la misma línea de pensamiento, el Diputado ANTONIO LEYDENZ sostuvo: "este ordinal no tiene la suficiente claridad para lograr los propósitos que con él se persiguen"; y al efecto hizo las siguientes críticas:

"Empezaré por manifestar que este ordinal comienza hablando de extranjeros nacionalizados en Venezuela, cuando lo más propio es hablar de venezolanos por naturalización, ya que esos extranjeros, desde el momento mismo en que se nacionalizaron, dejaron de ser tales extranjeros, para pasar a ser venezolanos. Este numeral tiene por objeto conceder la nacionalidad por naturalización a los hijos de venezolanos naturalizados y las facilidades que se les dá provienen precisamente de eso, del hecho de ser hijos de venezolanos naturalizados, de venezolanos en fin. Mal podría entonces estarse hablando allí de extranjeros".

El Representante ANTONIO LEYDENZ sostuvo igualmente:

"Considero que la referencia al domicilio y a la mayor edad, que son requisitos establecidos en el susodicho ordinal, no están expresados también con la claridad necesaria. Además, termina el ordinal diciendo: "Durante la minoridad de dichos hijos que estén en Venezuela, se regirán civilmente por las Leyes venezolanas". Indudablemente que esta última expresión del ordinal huelga. Es una expresión que está demás".

En consecuencia, el doctor ANTONIO LEYDENZ propuso reproducir el inciso primero del artículo 29 de la Constitución de 1945, según el cual son venezolanos por naturalización "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"; y justificó semejante actitud en la forma siguiente:

"Nosotros tenemos como propósito fundamental el de dar al país una nueva Constitución, pero no quiere decir esto que aquellas disposiciones de la Constitución anterior que sean claras, que sean buenas o que sean útiles, deben porque sí ser eliminadas, sino que pueden acogerse cuando tengan esas condiciones y cuando correspondan a los fines que nos proponemos, en este nuevo texto constitucional".

La propuesta hecha por el doctor ANTONIO LEYDENZ resultó aprobada.<sup>300</sup>

76. La Comisión designada para revisar el Título sobre la nacionalidad, compuesta por los doctores ELBANO PROVENZALI HEREDIA, OCTAVIO ANDRADE DELGADO y LORENZO FERNÁNDEZ, mantuvo las directrices del Proyecto aprobado en segunda discusión, con ligeras variantes de forma.

En efecto, en las conclusiones de su Informe del *veintitrés de mayo de 1947* fue sugerido formular el *ius sanguinis* en los términos siguientes:

“Artículo 12.—Son venezolanos por nacimiento: ...3º Los hijos de padre o madre venezolanos, nacidos en país extranjero, en los casos siguientes: a) Cuando sus padres, o uno de ellos, estén en el extranjero en servicio oficial de la República. b) Cuando conforme a las leyes del país donde hubieren nacido no adquieran la nacionalidad del lugar de nacimiento. c) Cuando su nacimiento hubiera sido inscrito ante la respectiva autoridad diplomática o consular venezolana. d) Desde el momento que residan en Venezuela. e) Cuando, llegados a la mayoría, manifestaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana”.

Por su parte, los pertinentes incisos del artículo décimo tercero quedaron redactados así:

“Son venezolanos por naturalización: ...2º El extranjero menor de edad adoptado por venezolano, desde que el acto de adopción tenga efecto legal en Venezuela ...5º Los hijos mayores de edad de padre o madre venezolanos por naturalización, si se domiciliaren en el país y manifestaren su voluntad de ser venezolanos”.<sup>301</sup>

77. Al discutirse por tercera vez el Proyecto, en la sesión vespertina del *veintitrés de mayo de 1947*, la consagración del *ius sanguinis* se mantuvo en los mismos términos, con una ligera variante de forma sugerida por el representante JOSÉ

300. DD 1947, Número 30, *veintiocho de febrero de 1947*, pp. 5-6.

301. DD 1947, Número 65, *veintiocho de mayo de 1947*, pp. 4-5.

GONZÁLEZ CABRERA;<sup>302</sup> y el artículo décimo tercero fue aprobado sin cambio alguno.<sup>303</sup>

Al concluir el examen del Capítulo Primero del Título Segundo, el mismo *veintitrés de mayo de 1947*, ya en horas de la noche, el doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA dejó expresa constancia de su voto salvado; y al efecto dijo:

“A mi juicio, este Capítulo debe inspirarse en tres principios fundamentales: 1º Que el Legislador debe tratar de fundarse siempre en la voluntad presunta de los sujetos a quienes han de aplicarse las disposiciones de este Capítulo; 2º Que debe reconocerse el principio de la autonomía de la voluntad en materia de nacionalidad; y 3º Que es indispensable que en las disposiciones que integran este Capítulo, traten de salvarse los conflictos de Derecho Internacional que resultan de la aplicación de leyes contradictorias. A mi juicio, estos principios admitidos hoy en general por el Derecho Internacional moderno, no han sido suficientemente acatados en el articulado que acabamos de aprobar”.

Por otra parte, hizo expreso recordatorio de la acogida sólo parcial de la Ponencia presentada, “en mi propio nombre y en el de algunos compañeros del grupo independiente”, a la Comisión encargada de revisar el Título sobre la Nacionalidad; y formalmente solicitó se dejara constancia de la misma en el Diario de Debates de la Asamblea Nacional Constituyente.<sup>304</sup>

En la sesión del *veintiséis de mayo de 1947* el doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA explicó con mayor amplitud sus críticas a los preceptos aprobados. Por una parte, desde una perspectiva formal, sostuvo la incongruencia de calificar como venezolanos por nacimiento a las personas comprendidas por los incisos c), d) y e) del artículo duodécimo, por cuanto la nacionalidad sólo se adquiere cuando posteriormente se cumplen las condiciones establecidas en ellos: “Yo creo que se hace indispensable antes que todo establecer esta distinción,

302. DD 1947, Número 65, *veintiocho de mayo de 1947*, pp. 6-9. La propuesta de JOSÉ GONZÁLEZ CABRERA fue: “En lugar de decir: “Los hijos de padre o madre venezolanos, nacidos en país extranjero...”, decir: “Los nacidos en país extranjero de padre o madre venezolanos, en los casos siguientes, etc.”, (p. 6).

303. DD 1947, Número 65, *veintiocho de mayo de 1947*, p. 15.

304. DD 1947, Número 65, *veintiocho de mayo de 1947*, p. 18.

porque si bien es cierto que el venezolano por nacimiento y aquél que se reputa venezolano por nacimiento, gozarán de un mismo estatuto jurídico una vez que se cumplan esas condiciones, la verdad es que no puede hablarse de venezolanos por nacimiento sino cuando se trata de sujetos que en el momento mismo en que nacen tienen la nacionalidad venezolana".<sup>305</sup>

Por otra parte, de acuerdo con el doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA dichos ordinales c), d) y e) del artículo duodécimo constituían flagrante violación de la libertad individual, de ineludible acatamiento para resolver los conflictos de nacionalidad; aun cuando no pudo menos de admitir: "hay ciertos casos en que podríamos fundarnos en la voluntad presunta del sujeto ...supongamos que un matrimonio venezolano va de viaje a Europa y allá tiene un niño. Regresan cuando éste todavía ni siquiera ha empezado a caminar. Este niño se forma en el país y llega a la mayoría encontrándose domiciliado en Venezuela. Es lógico que a este niño no le impongamos el cumplimiento de determinadas condiciones, no es necesario que le pidamos que haga una declaración expresa de su voluntad, basta con que él se encuentre domiciliado en el País y que haya vivido durante todo el tiempo anterior para que haya establecido vínculos suficientes con Venezuela que nos hagan presumir que es realmente un venezolano".

El doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA también criticó el inciso segundo del artículo décimo tercero por constituir "un caso típico de imposición de la nacionalidad por naturalización"; y respecto del inciso quinto del mismo artículo décimo tercero hizo los siguientes comentarios:

"En la Ley de Naturalización actualmente vigente se establece que los hijos menores de edad del extranjero naturalizado en Venezuela gozan de la protección de las leyes venezolanas hasta que lleguen a la mayoría, y que, entonces, puede optar por la nacionalidad venezolana. Si hubiera que referirse a algún caso en la Constitución debería ser a ese que contempla la Ley de Naturalización y en modo alguno a éste que se refiere a los hijos mayores de edad de padre o madre venezolanos, porque la verdad es que el hijo mayor de edad se independiza completamente de la familia, y los actos que

305. DD 1947, Número 65, veintiocho de mayo de 1947, p. 24.

realice su padre no deben tener repercusión alguna en su vida, y mucho menos en su nacionalidad. De consagrar alguna disposición en relación con los hijos de padre o madre venezolanos por naturalización, lo lógico sería que esa referencia fuera dirigida a los hijos menores de edad del extranjero naturalizado y de ningún modo a los hijos mayores de edad que vengan a domiciliarse en el país y manifiesten su voluntad de ser venezolanos".<sup>306</sup>

Por último, el doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA propuso el nombramiento de una Comisión con el objeto de informar, si es posible "mañana mismo", acerca de la conveniencia del levantamiento de la sanción ya recaída sobre el Capítulo Primero del Título Segundo; y la sugerencia resultó aprobada.<sup>307</sup>

78. El Proyecto consignado por el doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA reconoció la importancia del *ius sanguinis* para atribuir la nacionalidad originaria en los términos siguientes:

"Son venezolanos por nacimiento: ...3º Los nacidos en el Exterior, de padre o madre venezolanos, cuando éstos estén en el extranjero al servicio de la República. 4º Los nacidos en el Exterior, de padre y madre venezolanos, cuando conforme a las leyes del país donde hubieren nacido no adquieran su nacionalidad por el hecho del nacimiento..."

De igual modo fue dispuesto en un precepto independiente:

"Los nacidos en el Exterior de padre o madre venezolanos, no comprendidos en los números 3º y 4º del artículo anterior, gozarán durante su minoridad de la protección de las leyes de la República, y se reputarán venezolanos por nacimiento si están domiciliados en el país al llegar a la mayoría, o si, dentro de los dos años siguientes a ésta, manifestaren, conforme a la ley, su voluntad de ser venezolanos o establezcan su domicilio en Venezuela".

Por otra parte previno el Proyecto:

"Son venezolanos por naturalización: 1º Los comprendidos en las previsiones del artículo anterior, que no llenaren los requisitos en él señalados, si establecen su domicilio en Venezuela y manifiestan su voluntad de ser venezolanos".

306. La referencia es al artículo séptimo, inciso primero, de la Ley del veintinueve de mayo 1940. (Véase antes los números 67 a 73 de este trabajo).

307. DD 1947, Número 65, veintiocho de mayo de 1947, pp. 24-26.

El Proyecto también dispuso:

“El hijo adoptivo de padre o madre venezolana gozará de la protección de las leyes de la República durante su minoridad y podrá adquirir la nacionalidad venezolana al llegar a la mayoría si establece su domicilio en Venezuela y manifiesta su voluntad de ser venezolano”.<sup>308</sup>

79. La Comisión sugerida por el doctor MARTÍN PÉREZ GUEVARA quedó compuesta por los representantes CÉSAR MORALES CARRERO, JOSÉ RAMÓN BARRIOS MORA, GUSTAVO MACHADO, ANTONIO GONZÁLEZ AVILA y JOSÉ FLORENCIO MENDEZ;<sup>309</sup> pero no hizo nada útil y ante su inercia, en *primero de julio de 1947* la Asamblea Nacional Constituyente dispuso resolverse en Comisión General.<sup>310</sup>

Al concluir sus deliberaciones, el doctor ELBANO PROVENZALI HEREDIA, “en nombre de los integrantes de la Mesa Directiva de la Comisión General” hizo del conocimiento de la Asamblea Nacional Constituyente que se había llegado a algunas conclusiones; pero también “se acordó ir leyendo uno por uno los artículos cuya modificación o eliminación se propone, con el objeto de que vayan siendo considerados separadamente”.

De esta manera, sin comentario alguno, quedó aprobada la fórmula definitiva consagratoria del *ius sanguinis* para atribuir la nacionalidad originaria, en los términos siguientes:

“Artículo 11.— Son venezolanos por nacimiento: ...3º Los nacidos en el Exterior, de padre o madre venezolanos, cuando éstos se encuentren en el extranjero al servicio oficial de Venezuela. 4º Los nacidos en el exterior, de padre y madre venezolanos, cuando conforme a las leyes del país donde hubieren nacido no adquieran la nacionalidad de éste... *Parágrafo Segundo.* Los nacidos en el exterior, de padre o madre venezolanos, no comprendidos en los ordinales 3º y 4º de este artículo, son también venezolanos por nacimiento, si están domiciliados en el país al llegar a la mayoría, o si, cumplida ésta, manifiestan su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana o establecen su domicilio en el país. *Parágrafo Tercero.* Son asimismo venezolanos por nacimiento los nacidos en el exterior, de padre o madre venezolanos, cuando su nacimiento haya sido inscrito ante la respectiva autoridad diplomática o consular venezolana”.

308. DD 1947, Número 65, *veintiocho de mayo de 1947*, p. 3.

309. DD 1947, Número 65, *veintiocho de mayo de 1947*, p. 20.

310. DD 1947, Número 86, *tres de julio de 1947*, pp. 16-18.



Por otra parte, fue eliminado el inciso atributivo de la nacionalidad por naturalización al "extranjero menor de edad adoptado por venezolano desde que el acto de adopción tenga efecto legal en Venezuela"; y el inciso quinto del Proyecto quedó como ordinal segundo en la forma siguiente:

"Artículo 12.— Son venezolanos por naturalización: ...2º Los hijos mayores de edad, de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos en el exterior, si se domicilian en el País y manifiestan su voluntad de ser venezolanos".

80. La Constitución del cinco de julio de 1947 superó algunas dificultades interpretativas de épocas anteriores, cuando el *ius sanguinis* estuvo supeditado a la filiación de "padres" venezolanos; frase ésta que fue posible entenderla referida a ambos progenitores, a uno cualquiera de ellos o a aquél en ejercicio de la patria potestad. En efecto, el inciso cuarto del artículo undécimo requirió la nacionalidad venezolana del padre y de la madre, acumulativamente; y la de uno cualquiera de ellos fue suficiente en las hipótesis previstas, tanto por el ordinal tercero y por los párrafos segundo y tercero del mismo artículo como por el inciso segundo del artículo duodécimo.

Sin embargo, la Constitución del cinco de julio de 1947 dejó abiertas algunas interrogantes: por una parte, su artículo undécimo nada dispuso acerca de si era necesario que los progenitores fueran venezolanos por nacimiento; y, por la otra, al suprimir el carácter absoluto e incondicional del *ius sanguinis* pudo plantearse nuevamente la cuestión de la nacionalidad de los hijos de venezolanos nacidos fuera del territorio de la República, durante su minoría de edad.

Ahora bien, ninguna duda existió al respecto en los tres casos en las cuales la nacionalidad originaria venezolana se adquiría automáticamente por el hijo menor: si el padre o la madre se encontraban en el extranjero al servicio oficial de Venezuela (inciso tercero); cuando conforme a las leyes del País donde hubieren nacido no adquirieran la nacionalidad de éste (ordinal cuarto); y si su nacimiento había sido inscrito ante la respectiva Autoridad Diplomática o Consular venezolana (párrafo tercero).

Por el contrario, las hipótesis de adquisición de la nacionalidad venezolana originaria previstas por los parágrafos primero y segundo del artículo undécimo, al requerir la mayoría del hijo como presupuesto indispensable para su funcionamiento, no pudieron beneficiarlo antes de cumplir los veintiún años.

De igual modo fue exigida la mayoría por el inciso segundo del artículo dudodécimo para los hijos de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos fuera del territorio de la República, y quienes, además, debían establecer domicilio en el País y efectuar la correspondiente declaración de voluntad.

Por tanto, dicho ordinal no pudo aplicarse a los hijos menores al tiempo del otorgamiento de la carta de naturaleza a su progenitor, quienes continuaron amparados por el artículo séptimo de la Ley del veintinueve de mayo de 1940.<sup>311</sup>

81. La Constitución del cinco de julio de 1947 tuvo una vigencia muy breve: no habían transcurrido dieciocho meses cuando, el *veinticuatro de noviembre de 1948*, se instaló un Gobierno Provisorio de los Estados Unidos de Venezuela; y en su Acta de Constitución expresamente se dispuso:

"...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 disposiciones 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 trágica muerte del Teniente-Coronel CARLOS DELGADO CHALBAUD impuso una reforma del Acta Constitutiva, el *veintisiete de noviembre de 1950*, para llenar su vacante con el

311. PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad Venezolana Originaria", op. cit., Tomo II, pp. 461-470.

doctor GERMÁN SUÁREZ FLAMERICH; y a los fines de restablecer la normalidad republicana se convocó a elecciones, celebradas el treinta de noviembre de 1952, con el objeto de elegir Asamblea Nacional Constituyente.

Dos días después, la renuncia de todos los miembros de la Junta Militar de Gobierno impuso una nueva reforma de su Acta Constitutiva, el *dos de diciembre de 1952*, "en vista de haberse cumplido el 30 de noviembre último el proceso electoral determinado por el correspondiente Estatuto y con el propósito de dejar a los representantes autorizados de la Institución Armada la libertad de constituir el Gobierno que mejor convenga a los intereses nacionales": de inmediato fue designado el General MARCOS PÉREZ JIMÉNEZ Presidente Provisional de la República de Venezuela.

Cinco semanas más tarde, en *nueve de enero de 1953*, luego de sortear inevitables dificultades, se instaló la Asamblea Nacional Constituyente; y cuatro días después, el *trece de enero de 1953*, fue elegida la Comisión encargada de preparar el Proyecto de Constitución: quedó compuesta por los Representantes, doctor RAFAEL HEREDIA PEÑA, doctor RICARDO MENDOZA AGUILERA, doctor DARÍO PARRA, doctor CASTOR URBINA, ciudadana MERCEDES HERNÁNDEZ R., doctor AURELIO FERRERO TAMAYO y doctor ARTURO HERNÁNDEZ.<sup>312</sup>

El Proyecto de Constitución presentado el *diecinueve de enero de 1953* por un grupo de Representantes "en el deseo de colaborar en el cumplimiento del propósito principal" de la Asamblea Constituyente de los Estados Unidos de Venezuela, reprodujo en sus líneas generales el régimen de la nacionalidad venezolana sancionado por la Constitución del cinco de julio de 1947: no se reconoció eficacia absoluta e ilimitada ni al *ius soli* ni al *ius sanguinis* como criterios atributivos de la nacionalidad originaria; el régimen de la naturalización por beneficio de la Ley mantuvo también las directrices anteriores;<sup>313</sup> y de igual modo se remitió a la Ley la regulación tanto

312. Más amplios informes se encuentran en PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad Venezolana Originaria", op. cit., Tomo II, pp. 489-493.

313. Aparte del diferente orden numérico de los respectivos párrafos cabe destacar dos reformas sustanciales: la eliminación de la posible doble nacionalidad de los naturales de España o de alguno de los Estados latinoame-

de las manifestaciones de voluntad previstas en los textos constitucionales como de la adquisición de carta de naturaleza venezolana.<sup>314</sup>

82. El proyecto fue aprobado sin críticas de ninguna clase en su primera discusión, el *veintiuno de enero de 1953*,<sup>314a</sup> pero con motivo del segundo debate, en los días *cinco y seis de febrero de 1953*,<sup>315</sup> se produjo un cambio radical en los criterios atributivos de la nacionalidad originaria: a propuesta del doctor LUIS ALBERTO GARCÍA MONSANT, en aras "de los sentimientos nacionalistas en que se ha inspirado todo el Proyecto", fueron consagrados en forma absoluta e incondicional tanto el *ius soli* como el *ius sanguinis*, sin excepción alguna; y también se reguló la hipótesis de "los nacidos en naves o aeronaves venezolanas fuera de la jurisdicción de otro Estado".

El propio *seis de febrero de 1953* fue aprobado el precepto referente a los casos de naturalización por beneficio de la Ley; y aun cuando el Representante AURELIO FERRERO TAMAYO propuso algunas reformas, ninguna afectó el inciso primero del artículo 24 que disponía:

"Son venezolanos por naturalización: 1º Los hijos mayores de edad, de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos en el exterior, si se domicilian en el País y manifiestan su voluntad de ser venezolanos".<sup>316</sup>

La "generosa inspiración nacionalista" se mantuvo en el tercer debate, que tuvo lugar el *siete de abril de 1953*: sólo fueron admitidos algunos cambios, propuestos por el Representante ANGEL DELGADO, en las fórmulas consagratorias del *ius soli* y del *ius sanguinis* que utilizaron los incisos primero y tercero del artículo 23;<sup>317</sup> y ninguna reforma se produjo respecto

ricanos; y el reconocimiento de la nacionalidad por naturalización a la extranjera casada con venezolano sólo cuando "manifieste su voluntad de ser venezolana" y "si conforme a su ley nacional pierde por efecto de tal manifestación su nacionalidad de origen".

314. DD 1953, Número 8, *veinticuatro de enero de 1953*, pp. 130-131.

314-a. DD 1953, Número 9, *veintiséis de enero de 1953*, p. 167.

315. DD 1953, Número 15, *doce de febrero de 1953*, pp. 347-348; DD 1953, Número 19, *trece de febrero de 1953*, pp. 356-363.

316. DD 1953, Número 19, *trece de febrero de 1953*, pp. 363-365.

317. DD 1953, Número 54, *ocho de abril de 1953*, pp. 934-935. El texto sometido a examen disponía: "Artículo 23. Son venezolanos por nacimiento: 1º Todos los nacidos en el territorio de la República... 3º Los hijos de padre o madre venezolanos, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento". La

del *status* jurídico de los hijos mayores de edad, de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos en el exterior.

83. La Constitución del *quince de abril de 1953* atribuyó la nacionalidad originaria a "los hijos de padre o madre venezolanos", en el inciso tercero del artículo 22: de esta manera puso término a ciertas dificultades surgidas en épocas anteriores, con fundamento en la frase "hijos de padres venezolanos"; pero no quedaron superadas todos los problemas por cuanto no hizo la necesaria aclaratoria del calificativo "venezolanos": la práctica administrativa parece haberlo extendido a los venezolanos por naturalización, pero también fue posible restringirlo a los nacionales originarios. De aceptarse este último criterio deberían ser considerados como extranjeros los hijos nacidos después del otorgamiento de la carta de naturaleza; por el contrario, los hijos menores al tiempo de la naturalización adquirirían en forma automática la nacionalidad venezolana, en los términos previstos por el artículo séptimo de la Ley de 1940 y por el artículo segundo de la Ley de 1955, respectivamente.

El Constituyente tampoco resolvió la interrogante relativa al ámbito de vigencia del inciso primero del artículo 23: por una parte, pudo afirmarse que amparaba a los hijos ya mayores de edad al tiempo de la naturalización de sus progenitores; por la otra, fue posible extender su beneficio, cuando cumplieran veintiún años, a los hijos menores en el momento de otorgamiento de carta de naturaleza venezolana a sus padres; y, en última instancia, también pudo referirse a los hijos nacidos después de la naturalización de su progenitor. La práctica administrativa parece haber aceptado una interpretación amplia, extensiva a las dos primeras categorías, siendo de advertir que, de acuerdo con ella, la tercera clase de personas resultó beneficiada por el funcionamiento del *ius sanguinis*.<sup>318</sup>

Con independencia de la anterior discrepancia interpretativa, es indudable la voluntad del Constituyente en el sentido

---

fórmula sustitutiva, que resultó aprobada, estuvo concebida en los siguientes términos: "Artículo 23. Son venezolanos por nacimiento: 1º Los nacidos en el territorio de la República. . . 3º Los hijos de padre o madre venezolanos".

318. PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad Venezolana Originaria", op. cit., Tomo II, pp. 525-531.

de querer consagrar, en el inciso primero del artículo 23, una hipótesis de naturalización por beneficio de la ley; por tanto, las facultades de los organismos administrativos quedaron restringidas a comprobar los extremos constitucionales; y el beneficiado tuvo un derecho a la nacionalidad venezolana. Sin embargo, el carácter automático de la naturalización fue simplemente teórico porque la nacionalidad sólo se adquirió con la publicación en la Gaceta Oficial que, en la práctica, es ordenada discrecionalmente por el Poder Ejecutivo.<sup>319</sup>

Las exigencias impuestas por el inciso primero del artículo 23 fueron objeto de examen por la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores; y en su dictamen del *quince de julio de 1954* hizo las siguientes observaciones:

“La primera es el domicilio en Venezuela. No puede pensarse que se trate de un domicilio anterior al cumplimiento de la mayoría, como es el caso del solicitante, sino que debe cumplirse la condición al hacer la solicitud o manifestación de voluntad, pues esa es la condición impuesta por la Constitución Nacional. Por domicilio debe entenderse, conforme al artículo 5º de la Ley de Naturalización, el establecido por el derecho común, o sea, “el lugar donde tiene el asiento principal de sus negocios e intereses” (artículo 27 del Código Civil). Confirma esa interpretación el artículo 4º de la Ley de Naturalización que exime a los hijos mayores de edad de venezolanos por naturalización del requisito de dos años de residencia antes de la manifestación de voluntad”. Aunque el solicitante expresa su intención de regresar a Venezuela en 1955, es evidente que no cumple el requisito del domicilio actual en el país y que mientras no lo cumpla no podrá ser atendida su manifestación de voluntad”.

La Consultoría Jurídica agregó:

“Por lo demás, la Constitución Nacional en su citado artículo 23 exige en el caso considerado la manifestación de voluntad de ser venezolano, sin establecer lapso alguno para hacer tal

319. MOOSMAYER, op. cit., p. 161. Así fue dispuesto expresamente por el artículo 18 de la Ley de Naturalización del veintinueve de mayo de 1940: “El Decreto de Naturalización no surtirá efecto sino a contar de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela”. La exigencia fue suprimida por la Ley del dieciocho de julio de 1955; pero la restableció el artículo quinto del Reglamento del *once de junio de 1974*, aun cuando los efectos de la naturalización no fueron expresamente supeditados a la publicación.

manifestación. Como la ley no distingue, el intérprete no debe distinguir ni le es posible exigir condiciones que la ley no establezca. El artículo 26 de la misma establece que "las manifestaciones de voluntad, la adquisición de Carta de naturaleza y la revocatoria de las naturalizaciones serán reguladas por la Ley". Hasta ahora no se ha dictado una ley reglamentaria del Título II de la Constitución Nacional, por lo cual habrá que aplicar entre tanto el Capítulo II de la Ley de Naturalización en cuanto no sea contrario a la nueva Constitución".<sup>320</sup>

Con vista de las anteriores premisas y de las circunstancias concretas sometidas a consideración, el dictamen concluyó:

"En el caso que se consulta, no parece claro que el interesado tenga domicilio en Venezuela y solamente residencia temporal en España, por lo cual su manifestación no puede ser aceptada por el Cónsul General sin la prueba fehaciente de esta condición".<sup>321</sup>

84. La Ley de Naturalización de 1940 debió modificarse, no sólo por exigirlo las nuevas reglas de la Constitución del quince de abril de 1953, sino también "por la conveniencia de regular situaciones surgidas con el desarrollo del país y principalmente con el incremento de la política inmigratoria mantenida por el Gobierno Nacional en los últimos años". Así lo destacó en forma expresa la "*Exposición de Motivos*", anexa al Proyecto que remitiera el Ministerio de Relaciones Interiores a la Cámara de Diputados el *veinte de mayo de 1955*; y de igual modo fue hecho constar haberse incluido únicamente "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 espí-

320. La referencia es a la Ley del veintinueve de mayo de 1940, cuyo Capítulo Segundo se titula: "Procedimiento".

321. Los planteamientos objeto de examen se referían a un ciudadano, nacido en España pero naturalizado en cabeza de sus padres en el año 1940 y quien manifestó, ante el Cónsul General de la República en dicho País, su deseo de mantener la nacionalidad venezolana, al cumplir sus veintiún años, el dieciséis de febrero de 1954. Después de señalar los límites temporales de la nacionalidad concedida por el artículo séptimo de la Ley de 1940, la Consultoría Jurídica sostuvo: "La ley no acuerda el pase automático de la nacionalidad del menor al mayor de edad, por respeto a la voluntad del individuo; dá al hijo mayor o que ha cumplido su mayoría la facultad de hacerse venezolano en determinadas condiciones". (Véase antes el número 72 de este trabajo).

ritu, 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".<sup>322</sup>

El artículo segundo del Proyecto atribuyó efectos puramente individuales a la naturalización; pero también dispuso: "Sin embargo, los hijos menores de los naturalizados en el país, mientras alcancen la mayoría de edad, gozarán de los efectos de la naturalización de sus padres".

El Proyecto estableció igualmente algunas directrices para regular las manifestaciones de voluntad previstas en el artículo vigésimo tercero de la Constitución; y en relación a la exigida a los hijos mayores de edad, nacidos en el exterior, de padre o madre venezolanos por naturalización, fue dispuesto por el artículo tercero: "se inscribirá en el Registro correspondiente al ser recibida y se publicará en un plazo no mayor de quince días, a partir de la fecha del registro". De igual modo, conforme al artículo cuarto, las manifestaciones de voluntad "se harán por ante el funcionario que designe el Reglamento de la Ley y se acompañarán de los documentos que al efecto se exijan".

85. El Proyecto fue admitido por la Cámara de Diputados el *veintitrés de mayo de 1955*; y a propuesta de la Representante MERCEDES HERNÁNDEZ se pasó a la Comisión de Relaciones Interiores "para su estudio e informe, a la mayor brevedad".<sup>323</sup>

El encargo fue cumplido con rapidez inusitada: el Informe lleva fecha *veinticuatro de mayo de 1955*, "después de haber estudiado detenidamente el Proyecto de Ley de Naturalización presentado a la consideración del Cuerpo por el Ejecutivo Nacional"; y aparece suscrito por AURELIO FERRERO TAMAYO, CASTOR URBINA, ROBERTO VETANCOURT, LUIS ACOSTA RODRÍGUEZ, ERWIN BURGUERA, CARLOS QUINTERO DELGADO, MARÍA DE AZARA, RAFAEL VETANCOURT RAVARD y JUAN CONDE BARROZI.

322. CD 1955, Número 8, *treinta de mayo de 1955*, pp. 2-4.

323. CD 1955, Número 7, *veinticinco de mayo de 1955*, p. 2.



El *veinticinco de mayo de 1955* resultó admitida la propuesta final de Informe, a saber: "que se apruebe en primera discusión el Proyecto de Ley Naturalización", con una ligera reforma en su encabezamiento.<sup>324</sup>

Al iniciarse el segundo debate del Proyecto, el *treinta de mayo de 1955*, la Diputado MARÍA DE AZARA propuso modificar el artículo segundo, para darle una mejor redacción, en la forma siguiente:

"Los efectos de la naturalización son puramente individuales. Sin embargo, los hijos menores de los naturalizados en el país, gozarán de los efectos de la naturalización de sus padres, mientras alcancen la mayoría de edad".

La sugerencia fue admitida sin comentario alguno.<sup>325</sup> En esa misma oportunidad, *treinta de mayo de 1955*, el doctor CARLOS VICCI OBERTO propuso adaptar el primer párrafo del artículo tercero con el precepto constitucional, que exige como requisito *sine qua non* el domicilio en el país. La sugerencia fue aprobada sin discusión y el primer párrafo quedó redactado así:

"La manifestación de voluntad de ser venezolano formulada por los hijos de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos en el exterior, mayores de edad y domiciliados en el país, se inscribirá en el Registro correspondiente al ser recibida y se publicará en un plazo no mayor de quince días, a partir de la fecha del registro".<sup>326</sup>

Una vez concluido el segundo debate el Proyecto fue enviado a la Comisión Permanente de Estilo; y el Informe respectivo, del *diez de junio de 1955*, propuso algunos cambios de forma: "Suprimir en el artículo 2º del Proyecto, la oración *de los naturalizados en el país*, porque es un período que huelga. En el artículo 3º, trasladar la expresión: *al ser recibida*, para colocarla después del término *país*, por ser el orden lógico de la oración. En el artículo 5º suprimir la palabra *la* que antecede a *Carta de Naturaleza* y cambiar la palabra *la*, antes de *Ley*, por *esta*, a fin de darle fuerza al indicativo".

324. CD 1955, Número 8, *treinta de mayo de 1955*, pp. 4-5.

325. CD 1955, Número 9, *treintiuno de mayo de 1955*, pp. 4-5.

326. CD 1955, Número 9, *treintiuno de mayo de 1955*, p. 5.

Una vez leído, en *trece de junio de 1955*, el Informe no fue objeto de comentario alguno; y de inmediato, se procedió a la tercera discusión del Proyecto, habiendo sido aprobado en los términos propuestos por la Comisión Permanente de Estilo.<sup>327</sup>

86. La Cámara del Senado no hizo ninguna reforma de fondo al Proyecto en los debates reglamentarios: el primero fue realizado el *catorce de junio de 1955*,<sup>328</sup> la segunda discusión tuvo lugar los días *veinte de junio de 1955*,<sup>329</sup> *veintiuno de junio de 1955*<sup>330</sup> y *veintisiete de junio de 1955*,<sup>331</sup> y por tercera vez fue examinado el *treinta de junio de 1955*.<sup>332</sup>

Únicamente pueden señalarse algunos cambios de forma, propuestos por la Comisión Permanente de Estilo en su Informe del *veintiocho de junio de 1955*, en los términos que siguen: "En el artículo 3º, la última parte del encabezamiento, después de las palabras "el país", redactarla así: "una vez recibida se insertará en el Registro correspondiente y se publicará dentro de un plazo de quince días, a partir de la fecha de inscripción": la sugerencia fue acogida con beneplácito el *veintinueve de junio de 1955*,<sup>333</sup> y las reformas hechas por el Senado no tuvieron tropiezos en la otra Cámara el *ocho de julio de 1955*.<sup>334</sup>

87. La Ley del dieciocho de julio de 1955 consagró expresamente los efectos de la naturalización venezolana sobre los hijos menores de edad; pero la referencia hecha a los "padres" por el artículo segundo mantuvo abierta la interrogante de épocas anteriores acerca de su correcta inteligencia: fue posible entenderla literalmente, en el sentido de exigir la de ambos, el padre y la madre; también pudo considerarse sufi-

327. CD 1955, Número 17, *quince de junio de 1955*, p. 3. El Informe aparece suscrito por VITELIO REYES, ANTONIO REYES ANDRADE, J. M. RONDON SOTILLO, J. A. GARCÍA LEZAMA, MIGUEL ANGEL LEÓN A., RAFAEL EMILIO GONZÁLEZ, EUCLIDES FUGUETT, OTTO SEIJAS y RAMÓN VÁSQUEZ D

328. CS 1955, Número 19, *quince de junio de 1955*, pp. 9-10.

329. CS 1955, Número 23, *veintiuno de junio de 1955*, pp. 5-11.

330. CS 1955, Número 24, *veintidós de junio de 1955*, pp. 3-5.

331. CS 1955, Número 27, *veintiocho de junio de 1955*, pp. 20-21.

332. CS 1955, Número 30, *primero de julio de 1955*, p. 5.

333. CS 1955, Número 29, *treinta de junio de 1955*, pp. 3-5. El Informe se encuentra suscrito por JESÚS GUERRA OLIVIERI, ANTONIO PULIDO VILLAFÁÑE, P. F. ARREAZA CALATRAVA, PEDRO SOTILLO y ALFONSO MEJÍA.

334. CD 1955, Número 26, *nueve de julio de 1955*, pp. 4-7.

ciente la de uno cualquiera de ellos o la de aquél progenitor en ejercicio de la patria potestad.

Esta última parece más cónsona con el estricto significado jurídico del término "padres",<sup>335</sup> y encuentra mayor apoyo si se recuerda que dos años antes el Constituyente, en forma inequívoca, tomó como presupuesto la nacionalidad venezolana del padre o de la madre para el funcionamiento del *ius sanguinis* (inciso tercero del artículo 22).

Los efectos de la naturalización sólo ampararon a los hijos menores "mientras alcancen la mayoría de edad", a tenor del artículo segundo, que reprodujo la fórmula de la Ley de 1940: fácilmente se comprenden los dificultosos problemas para quienes pretendían conservar la nacionalidad venezolana al cumplir veintiún años, porque en ese mismo instante adquirieron *ipso lege* el carácter de extranjeros; y si no ostentaban alguna otra nacionalidad carecían de documentos válidos para su debida identificación y desplazamiento, por cuanto la cédula de identidad y el pasaporte venezolano perdieron automáticamente su vigencia cuando los hijos menores alcanzaron la mayoría de edad.

Remedio parcial a semejante inconveniencia pudo encontrarse en el inciso primero del artículo 23 de la Constitución del quince de abril de 1953, que reconoció la nacionalidad venezolana a "los hijos mayores de edad, de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos en el exterior, si se domicilian en el País y manifiestan su voluntad de ser venezolanos". A este respecto dispuso en forma complementaria el primer párrafo del artículo tercero de la Ley de 1955, que la mencionada declaratoria "una vez recibida, se insertará en el Registro correspondiente y se publicará dentro de un plazo de quince días, a partir de la fecha de inscripción".

Ahora bien, el inciso primero del artículo 23 representa una hipótesis de naturalización por beneficio de la Ley: su beneficiario tuvo derecho a adquirir la nacionalidad venezolana, no rechazable por los organismos competentes si había

335. PARRA-ARANGUREN, GONZALO. "Los Efectos de la Naturalización Venezolana del Padre sobre los Hijos Menores de Edad", en "Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal", Caracas, 1980, Número 143, pp. 71-78.

satisfecho los extremos exigidos. Sin embargo, de esta manera no quedaron resueltos todos los problemas: a partir de los veintidós años se produjo una solución de continuidad en el *status* jurídico del menor, que sólo concluyó con la publicación de la declaratoria de voluntad en la Gaceta Oficial; y es muy ingenuo creer que todas las dificultades del tiempo intermedio pueden superarse con un inconstitucional reconocimiento de eficacia retroactiva a la nacionalidad venezolana adquirida después de la publicación.

Por otra parte, las legítimas expectativas del beneficiado por el inciso primero del artículo 23 resultaron frustradas en la práctica cuando el Poder Ejecutivo simplemente se abstuvo de ordenar la necesaria publicación: semejante actitud no es concebible en un "Estado de Derecho", pero los datos experimentales de los últimos tiempos son permanente recordatorio de muy dolorosas enseñanzas.

## LA CONCESION DE OBRA PUBLICA PARA LA CONSTRUCCION DE AUTOPISTAS

*Juan Garrido Rovira*  
*Ezra Mizrachi Cohén*  
*Emilio Ramos de La Rosa*

### SUMARIO :

I.— LA CONCESION Y LAS FORMAS DE LA ACCION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO. II.— LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS PARA EL ESTABLECIMIENTO Y EXPLOTACION DE OBRAS Y SERVICIOS DE INTERES PUBLICO. 1.— Generalidades 2.— Equivocidad del término concesión 3.— Admisión de la concesión en el derecho venezolano. III.— LA CONCESION ADMINISTRATIVA COMO FORMA DE EJECUCION DE LAS OBRAS PUBLICAS: 1.— La construcción de vías de comunicación como actividad administrativa. 2.— Los modos de gestión para la construcción de obras públicas. IV.— LOS CONTRATOS DE CONCESION DE OBRA PUBLICA: 1.— Previsión constitucional. 2.— La concesión de obra pública. Naturaleza jurídica. V.— LA INTERVENCION DEL PODER LEGISLATIVO EN EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES DE OBRA PUBLICA: 1.— La previsión constitucional. El régimen general. 2.— El régimen de excepción. 2.1— Los contratos necesarios para el normal desarrollo de la administración pública. 2.2— Los contratos exceptuados por ley. 3.— La intervención legislativa y la cláusula de exclusividad. 4.— La intervención legislativa y la naturaleza jurídica del peaje. VI.— LOS SUJETOS DE LA RELACION JURIDICA CONCESIONAL: 1.— Generalidades. 2.— El ente público territorial como concedente. 3.— Entes públicos no territoriales como concedentes.

### I. LA CONCESION Y LAS FORMAS DE LA ACCION ADMINISTRATIVA DEL ESTADO

Las formas y modos de la acción administrativa del Estado se encuentran estrechamente vinculados con la concepción jurídico-política de éste y el contenido concreto del texto constitucional y de los textos legales en cada etapa de la evolución del Estado.

Así, en la época del llamado Estado liberal, la acción administrativa se circunscribía a la prestación de los servicios públicos propiamente dichos y ello a través de las personas públicas territoriales (Nación, Provincias, Estados, Municipios, etc.). Había, pues, un solo campo para la acción administrativa: las prestaciones aseguradas obligatoriamente por el Estado a la colectividad de una manera continua y regular, vale decir, los servicios públicos administrativos, y una sola estructura para la acción administrativa: una persona pública territorial.

Sin embargo, si bien los postulados jurídico-políticos del Estado liberal lo obligaban, por así decirlo, a abstenerse de realizar directamente actividades industriales y comerciales, éstas eran acometidas indirectamente mediante la figura de la concesión, la cual era considerada la forma normal de gestión de las explotaciones de carácter industrial o comercial.<sup>1</sup>

En el siglo XIX, el Estado se vio obligado a actuar, en aras del progreso económico y técnico, a fin de hacer posible la realización de empresas que, por su misma naturaleza, como ocurría con los ferrocarriles, el gas y la electricidad, excluían la libre competencia y requerían de las normas y procedimientos propios del Poder Público. El modo de acción adoptado fue de carácter indirecto, esto es, permitiendo que un particular asumiese la gestión directa de la obra o el servicio (normalmente de ambas porque la obra no era más que un instrumento para la prestación del servicio) bajo el control de la autoridad pública.

Posteriormente, los cambios ideológicos ocurridos en el campo político y económico y, consiguientemente, en el campo jurídico, originaron un crecimiento de la acción o gestión directa por parte del Poder Público,<sup>2</sup> similar en algunos aspectos a la praxis que caracterizó al Estado mercantilista, que precedió a los regímenes producto de las revoluciones liberales ocurridas en Europa y América.

<sup>1</sup> Véase DEBAUSCH, CHARLES. "Institutions Administratives". Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. París, 1975, pág. 377.

<sup>2</sup> A partir del primer tercio del siglo en curso, "el Estado se convierte en un empresario de las grandes realizaciones técnicas que por una u otra causa exceden a las posibilidades privadas..." (MOLES CAUBET, ANTONIO. "Estado y Derecho" en *Studia Iuridica*. N° 1 pág. 305).

En efecto, la concepción moderna del Estado como garante del desarrollo social;<sup>3</sup> estimulador del desarrollo cultural;<sup>4</sup> promotor del desarrollo económico y de la diversificación de la producción;<sup>5</sup> creador y sostenedor de una industria básica pesada; promotor y director de industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional<sup>6</sup> determinó la diversificación de la actividad administrativa estatal, y, paralelamente, la diversificación de las estructuras orgánicas y de las formas jurídicas necesarias para la realización de dicha actividad.

Así, en la actualidad, para el desenvolvimiento de su acción administrativa, el Estado actúa a través de las estructuras centrales del Poder Ejecutivo y mediante organizaciones descentralizadas, dotadas éstas de personalidad jurídica y, según el caso, de patrimonio o capital propios, y con un objeto específico vinculado a los fines estatales.

De esta forma, desde el punto de vista orgánico, la acción administrativa ha extendido el ámbito organizativo de la Administración Pública desde la Administración Central hacia la Administración Descentralizada, la cual comprende tanto formas jurídicas de derecho público, en el caso de los Institutos Autónomos, como formas jurídicas que antes eran relativamente ajenas al propio Estado. Así ha ocurrido en el caso de las Empresas del Estado, cuyo soporte organizativo y funcional es la sociedad anónima; de las fundaciones estatales, nacidas al amparo del Código Civil y de algunos Institutos Autónomos que, aun ejerciendo la potestad pública, han de organizarse y funcionar con criterio empresarial.

El crecimiento cualitativo y cuantitativo de la Administración Pública ha sido, pues, entre otras, una de las causas (y también efecto) del abandono de otros modos de acción administrativa como la concesión.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Véanse los artículos 72 al 94 de la Constitución, ambos inclusive.

<sup>4</sup> Artículo 83 de la Constitución.

<sup>5</sup> Artículo 95 de la Constitución.

<sup>6</sup> Artículo 97 de la Constitución.

<sup>7</sup> En el caso venezolano puede afirmarse que por lo menos hasta comienzos de la década de los cuarenta la concesión era un modo normal de la acción administrativa pública. En este sentido, resulta significativo que en la llamada "Orientación Administrativa", expuesta al país por el Presidente MEDINA ANGARITA el 31 de enero de 1942, se mencionaba expresamente que

Sin embargo, la concesión, como forma de gestión indirecta de los servicios públicos<sup>8</sup> cuyo ámbito de acción se circunscribe a aquellas obras o servicios en los cuales, por su naturaleza, puede existir una contrapartida de carácter financiero por parte de los usuarios,<sup>9</sup> ofrece, sin duda, una posibilidad siempre vigente de colaboración de los particulares en la realización de tareas de interés general. Así, por ejemplo, en las últimas tres décadas, países como Italia, Francia, España, Portugal y Argentina han utilizado nuevamente la casi olvidada figura de la concesión para resolver el problema del financiamiento de obras públicas y, en especial, de autopistas.

## II. LAS CONCESIONES ADMINISTRATIVAS PARA EL ESTABLECIMIENTO Y EXPLOTACION DE OBRAS Y SERVICIOS DE INTERES PUBLICO

1.—*Generalidades.* En la historia jurídico-administrativa de Venezuela, como en la de muchos otros países, se ha admitido la participación o colaboración de los particulares en la realización de actividades que, por su naturaleza o expresa disposición de la ley, han sido confiadas al Estado.<sup>10</sup>

Esta participación alcanza diversa intensidad, según que el particular o sujeto participante actúe en un plano de simple colaboración (como podría ser un contratista de obra o de servicio) o, por el contrario, tenga a su cargo el ejercicio de cometidos propios de los organismos públicos.<sup>11</sup>

el 13% de las inversiones previstas durante su gobierno serían financiadas "mediante contratos de explotación por medio de los cuales se logrará que determinadas obras se paguen por sí solas". (Cfr. "Programas políticos venezolanos de la primera mitad del siglo XX". Compilación, introducción e índices de NAUDY SUAREZ FIGUEROA. Ediciones del Colegio Universitario Francisco de Miranda. Tomo I, pág. 106).

<sup>8</sup> Cfr. Doctrina de la Procuraduría General de la República de 1972. Caracas, 1973, pág. 315.

<sup>9</sup> Véase RIVERO, JEAN. "Droit Administratif". *Precis Dalloz*. París. 1977, pág. 449.

<sup>10</sup> Como lo ha señalado KNAPP, las ocasiones en las cuales personas que no son funcionarios son llamados a participar en la gestión de tareas públicas son innumerables, sin contar que el mismo Estado utiliza fórmulas de derecho privado para realizar sus propias actividades. (Véase KNAPP, Blaise. "La collaboration des particuliers et de l'Etat a l'execution des taches d'interet général. Melanges H. Zwahlen. Lausanne, 1977, pág. 363).

<sup>11</sup> Es de hacer notar que el crecimiento de la acción administrativa del Estado mediante la creación de personas jurídicas, tanto en el campo del derecho



Por otra parte, la participación de referencia puede tener lugar bajo un régimen de concurrencia con otros particulares o sujetos participantes o con el propio Estado, o en un régimen de exclusividad, vale decir, sin que exista la posibilidad de que otros sujetos jurídicos realicen la misma actividad encomendada al particular.

Dentro de la modalidad que contempla la participación del particular en el ejercicio de los cometidos propios de la Administración, aparece la clásica figura de la concesión.<sup>12</sup>

2.—*Equivocidad del término concesión.* Es preciso señalar que, tanto en Venezuela como en otros países de sistemas jurídico-económicos semejantes al nuestro, el término *concesión* se ha utilizado para referir o expresar figuras jurídicas de contenido diverso.<sup>13</sup>

Es así como se habla de *concesión* para significar, en unos casos, como en el de las concesiones mineras y de otros recursos naturales, la relación que surge entre un ente público y un particular con miras a explotar bienes patrimoniales de aquél,<sup>14</sup> y, en otros casos, como ocurre con los llamados *monopolios fiscales*, un acuerdo, en cuya virtud la realización de una determinada actividad por el particular sirve para arbitrar recursos fiscales al ente público.<sup>15</sup> En ambos supuestos, el interés del

---

público como del privado, para la atención de necesidades de servicio público o de interés general ha reducido de hecho en los últimos tiempos la participación de los particulares a la simple colaboración.

12 Durante la vigencia histórica del llamado Estado Liberal, la figura de la concesión se convirtió en el instrumento del Estado para "combinar su dirección y vigilancia en el predominio del interés público con el respecto a la prohibición de asumir actividades económicas". (Véase PEREZ MORENO, ALFONZO. "La forma jurídica de las empresas públicas". Instituto García Oviejo, Universidad de Sevilla. 1969, pág. 30).

13 De Laubadere señala, entre otras, la concesión de recursos naturales y las domaniales (véase DE LAUBADERE, ANDRE. "Droit Public Economic". Dalloz, 1976, pág. 411). En igual sentido, puede verse RIVERO, JEAN. "Droit Administratif". Dalloz, 1965, pág. 399.

14 Es en sentido que debe entenderse la utilización del término *concesión* en los artículos 103 y 126 de la Constitución, los cuales se refieren a las concesiones mineras (artículo 103) y a las de hidrocarburos y otros recursos naturales (126), así como también en distintas leyes nacionales, tales como las de Minas, de Hidrocarburos y Forestal de Suelos y de Aguas, etc.

15 Tienen esta significación las referencias a concesiones en las leyes relativas a la renta de fósforos; pescas de perlas; salinas, etc.

particular y el del ente público tienen un contenido eminentemente patrimonial.<sup>16</sup>

Distinta a las anteriormente consideradas es la concesión, propiamente llamada administrativa que tiene por objeto la ejecución por el concesionario<sup>17</sup> de una actividad cuya razón de ser es la satisfacción, de manera inmediata y directa, de una concreta necesidad colectiva mediante el establecimiento y explotación de una obra o servicio de interés público,<sup>18</sup> lo cual no descarta el beneficio económico que las partes, especialmente el particular, puedan obtener.

Este último tipo de concesiones presenta, a su vez, dos variantes: la concesión de obra pública y la concesión de servicio público. Ambas son de larga tradición y guardan entre sí estrechas vinculaciones.<sup>19</sup>

La diferencia fundamental entre ambas consiste en que mientras la concesión de obra pública tiene por objeto inmediato la ejecución de una obra por el titular de la concesión y su subsiguiente explotación por éste como medio de recuperar el capital invertido y obtener un razonable beneficio, la de servicio público tiene por objeto principal organizar y hacer funcionar el servicio dado en concesión y no supone necesariamente la construcción de una obra por el concesionario, por lo que es posible la existencia de una concesión para prestar un servicio me-

<sup>16</sup> Véase RODRIGUEZ DE HARO, FRANCISCO. "La concesión administrativa de servicios". Revista de Administración Pública, pág. 466.

<sup>17</sup> Aun cuando históricamente la figura de la concesión está vinculada a la colaboración de los particulares en la realización de tareas de interés general, nada impide que el concesionario de una obra o servicio sea, por ejemplo, una sociedad anónima de capital público, caso en el cual habría una superposición de dos modos de gestión administrativa: de una parte, la empresa del Estado, como ente integrante de la Administración Descentralizada y, de otra parte, la concesión como relación jurídico-administrativa que regula una determinada actividad prestacional por un sujeto formalmente distinto a la Administración. (Véase en este sentido J. M. AUBY et R. Ducos-Ader "Grands Services Publics et Entreprises Nationales", Presses Universitaires de France, París 1969, pág. 198).

<sup>18</sup> Es a este tipo de concesión a que se refiere el artículo 97 de la Constitución: "Sólo podrán otorgarse... concesiones... para el establecimiento y explotación de obras y servicios de interés público".

<sup>19</sup> Hasta el siglo XX no fue posible separar la concesión de servicio público de la concesión de obra pública. Progresivamente, la concesión de servicio público fue adquiriendo autonomía. Hoy día se admite que puede haber concesión de servicio público sin concesión de obra pública y concesión de obra pública sin concesión de servicio público. (Véase J. M. AUBY et R. DUCOS-ADER. op. cit. pág. 201).

diante la utilización de una obra ya construida o aun sin la existencia de una obra pública.

Las notas comunes a ambos tipos de concesión son, en líneas generales, la presencia de un ente público (concedente) a quien el ordenamiento jurídico confía la tutela de un determinado interés público; una persona natural, o más comúnmente jurídica (concesionario), que recibe la encomienda de realizar aquella especial actividad que se considera idónea para satisfacer una necesidad colectiva específica; y la asunción de los riesgos financieros por el concesionario, quien obtendrá su remuneración mediante el cobro de las tarifas pagadas por los usuarios de los servicios, siendo de notar que en la concesión de obra pública la misión de servicio público es inseparable de la explotación de la obra.

En Venezuela, las concesiones administrativas para el establecimiento y explotación de obras y servicios de interés público han tenido vigencia jurídico-positiva en diferentes épocas de nuestra historia.<sup>20</sup>

3.—*Admisión de la concesión en el derecho venezolano.* En la actualidad, el ordenamiento constitucional y legal admite tal institución administrativa. Así, por ejemplo, la Constitución, en los artículos 97 y 136, numeral 21, se refiere respectivamente, a las concesiones con carácter de exclusividad para el establecimiento y explotación de obras y servicios de interés público y a las concesiones para los servicios urbanos de tranvías o cables de tracción.

Por su parte, la Ley Orgánica de Régimen Municipal consagra expresamente, en el artículo 12, ordinal 4º, la concesión otorgada en licitación como un modo de prestación de los servicios públicos municipales.

<sup>20</sup> Así por ejemplo, bajo la vigencia de la Constitución de 1830, el Congreso expidió la Ley de 13 de mayo de 1854, mediante la cual se autorizaba al Poder Ejecutivo para que pudiese celebrar contratos con particulares o compañías de nacionales o extranjeros para la navegación del litoral y de los ríos, lagos o lagunas, apertura de ferrocarriles o caminos de ruedas y otros objetos de utilidad pública, concediendo al efecto privilegios exclusivos por tiempo determinado. Con las variantes contenidas en las constituciones posteriores a 1830, se estableció, a partir de 1856, un régimen de concesiones para el establecimiento y explotación de vías férreas que aún perdura en la vigente Ley de Ferrocarriles de 1957.

Igualmente, como otras referencias legales, pueden citarse el artículo 9 de la Ley de Expropiación por causa de Utilidad Pública o Social, el cual establece que los concesionarios de obras públicas se subrogarán en las obligaciones y derechos del ente expropiante; y el artículo 25, ordinal 4º de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, el cual consagra, como obligación de los Partidos Políticos, la de no aceptar donaciones o subsidios de empresas concesionarias de obras públicas.

No existe, sin embargo, una normativa de rango legal y de carácter general que regule lo relativo al otorgamiento, gestión y caducidad de las concesiones para el establecimiento y explotación de obras y servicios de interés público.<sup>21</sup>

Por ello, es preciso examinar el tipo específico de concesión, según el carácter y naturaleza de la obra o servicio, a fin de precisar el derecho con vocación de regirla.

### III. LA CONCESION ADMINISTRATIVA COMO FORMA DE EJECUCION DE OBRAS PUBLICAS

1.—*La construcción de vías de comunicación como actividad administrativa.* Siendo el objeto principal de este trabajo precisar el marco jurídico general relativo al otorgamiento de concesiones para la construcción, explotación y mantenimiento de autopistas, procede considerar la concesión administrativa como una forma de ejecución de las obras públicas.

Tanto en Venezuela como en el extranjero, normas constitucionales y legales han caracterizado tradicionalmente la construcción de vías de comunicación públicas como una actividad

<sup>21</sup> Contrasta esta situación de insuficiencia legal con la que existía en el ordenamiento jurídico venezolano a comienzos de siglo. En efecto, el Decreto de 14 de abril de 1909, reglamentario de las obras públicas, estableció una distinción entre las obras nacionales y las obras de interés nacional. Aquéllas, subdivididas, a su vez, en obras de necesidad pública, de utilidad pública y de ornato público, eran, en principio, ejecutadas directamente por la Administración, mientras que las obras de interés nacional podían ser objeto de concesiones. Dentro de este tipo de obras, la Ley enumeraba, con carácter meramente enunciativo, en el artículo 4º, los ferrocarriles, los tranvías de vapor, de electricidad y de tracción de sangre o animal, los cables aéreos de transporte, los túneles de comunicación directa, los elevadores al vapor y otras obras que pudieran asimilarseles.

propia de personas públicas territoriales, al mismo tiempo que han previsto la posibilidad de que, en la realización de tal actividad, puedan participar o colaborar personas jurídicas privadas o públicas no territoriales, sea como simples contratistas o como concesionarios y, en este último caso, aun bajo un régimen de exclusividad.

En el derecho venezolano puede observarse que ya la Constitución de 1830 consagraba como atribución de la República y de las Provincias la construcción de caminos, puentes y calzadas, y permitía al efecto la celebración de contratos con particulares, nacionales y extranjeros. Estos criterios se mantuvieron, con las variantes propias de cada época histórica, en las subsiguientes constituciones hasta llegar a la vigente, la cual prevé la competencia del Poder Nacional en lo relativo a la apertura de vías de comunicación nacionales y a la ejecución de obras públicas de interés nacional, en los siguientes términos:

“Artículo 136: Es de la competencia del Poder Nacional:

- 15) La ejecución de obras públicas de interés nacional;
- 20) Lo relativo al transporte terrestre, a la navegación aérea, marítima, fluvial y lacustre y a los muelles y demás obras portuarias;
- 21) La apertura y conservación de las vías de comunicación nacionales; los cables aéreos de tracción y las vías férreas aunque estén dentro de los límites de un Estado, salvo de que se trate de tranvías o cables de tracción urbanos cuya concesión y reglamentación compete a los respectivos Municipios”.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Central atribuye competencia al Ministerio de Transporte y Comunicaciones en lo relativo a la construcción y mantenimiento de vías de transporte terrestre, urbanas, interurbanas y rurales.<sup>22</sup>

2.—*Los modos de gestión para la construcción de obras públicas.* Para el ejercicio de las competencias a que se refieren los artículos antes citados, la Administración Pública Nacional puede actuar directamente, utilizando su propio personal y

<sup>22</sup> El ordinal primero del artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Central, dispone: “Corresponde al Ministerio de Transporte y Comunicaciones, la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional en los sectores de transporte y comunicaciones y, en particular en las siguientes actividades: 1º) El planeamiento, los estudios los proyectos, la construcción y el mantenimiento de carreteras y vías de transporte terrestre, urbanas, interurbanas y rurales, así como de sus áreas verdes”.

sus recursos técnicos y financieros en la construcción de las obras públicas necesarias para la apertura de vías de comunicación nacionales, o bien puede contratar para ello los servicios de terceros.

Cuando la persona natural o jurídica contratada por la Administración recibe de ésta sólo el encargo de construir la obra a cambio de un precio, pagado con recursos propios del organismo contratante, estamos en presencia del contrato de obra pública.

Si, por el contrario, la persona natural o jurídica contratada debe construir la obra con sus propios recursos y mantenerla y explotarla, recuperando el capital invertido y obteniendo un razonable beneficio económico mediante la percepción de las tarifas pagadas por los usuarios de la obra, estamos en presencia de una concesión de obra pública.

En el caso concreto de la concesión de autopistas, reciente jurisprudencia del Consejo francés, en decisión del 14 de febrero de 1975, *Epoux Merlin*, la calificó como concesión de servicio público y de obra pública. Esta decisión acoge las posiciones doctrinales que señalaban que en ciertos casos, una concesión es a la vez de obra pública y de servicio público.<sup>23</sup>

#### IV. LOS CONTRATOS DE CONCESION DE OBRA PUBLICA

1.—*Previsión constitucional.* Es evidente que siendo las autopistas vías de comunicación nacionales que deben ser calificadas como obras públicas, puede utilizarse para su construcción alguna de las modalidades antes señaladas y, específicamente, la concesión de obra pública, la cual puede otorgarse aun con carácter de exclusividad dentro de los límites previstos en el artículo 97 de la Constitución, cuyo encabezamiento dispone:

*“Artículo 97: No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad y por tiempo limitado, para el establecimiento y explotación de obras y servicios de interés público”.*

<sup>23</sup> Véase: ZOLLER, ELIZABETH “La crise des concessions d'autoroutes. Revue du Droit Public. N° 1, 1979, París.

Es de hacer notar que las concesiones con carácter de exclusividad constituyen una excepción a la prohibición constitucional de los monopolios. Por ello, estimamos que la "conformidad con la ley", a que alude el texto constitucional, no puede entenderse como una mera relación de compatibilidad con la ley, sino como exigencia de un texto legal que establezca los principios, normas y criterios fundamentales para la formación de la voluntad de la Administración en el procedimiento para otorgar las concesiones.

Por ello, independientemente de los criterios doctrinales sobre la naturaleza jurídico-administrativa de la concesión de obra pública, en el derecho venezolano puede afirmarse que la obligación del concesionario de construir, explotar y mantener la obra, tendrá como fuente la ley, aun cuando, algunos aspectos del régimen concesorio se documenten en un contrato celebrado con el Estado.

2.—*La concesión de obra pública. Naturaleza jurídica.* Con la finalidad de aislar debidamente el aspecto normativo del contractual, presente en la concesión de obra pública, estimamos conveniente referirnos brevemente a la naturaleza jurídica de la concesión de obra pública.

La concesión de obra pública comprende un aspecto orgánico y un aspecto material.

Desde el punto de vista orgánico, la concesión administrativa, tanto de obra pública como de servicio público, constituye una modalidad de la acción administrativa del Estado que, combinando relaciones jurídicas de carácter contractual y relaciones jurídicas de carácter legal o sub-legal, descarga a la administración pública de: a) los costos y riesgos ínsitos en la construcción de la obra o en la prestación del servicio, b) de la administración de los recursos humanos y materiales, y, c) de la realización de las inversiones necesarias, todo ello mediante el otorgamiento al concesionario del derecho de explotar la obra o servicio a través de la percepción de tarifas que le aseguren, en un plazo determinado, la recuperación de sus costos y la obtención de un beneficio razonable.

Desde el punto de vista material, la concesión presenta, en su esfera normativa, un aspecto de naturaleza contractual, en

el sentido de que el acuerdo entre la administración y el concesionario en el orden financiero y patrimonial es jurídicamente indispensable, y un aspecto de derecho administrativo, en el sentido de que el concesionario, y aun la propia administración, deben sujetarse a normas pre-establecidas reguladoras de algunos aspectos de la concesión.

Es por ello que se habla de la concesión como de un acto jurídico de carácter mixto, integrador de elementos contractuales y reglamentarios, sin que falten las posiciones extremas que consideren a la concesión como un acto administrativo mediante el cual se aplica un a caso concreto las disposiciones que regulen la materia de la concesión.

#### V. LA INTERVENCION DEL PODER LEGISLATIVO EN EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES DE OBRA PUBLICA

1.—*La previsión constitucional. El régimen general.* En la tradición normativa venezolana ha sido una constante otorgar al Poder Legislativo competencia para intervenir en la celebración de los contratos de interés nacional, sea bajo la forma de leyes aprobatorias en cada caso, sea mediante la sanción de leyes autorizantes u otros actos parlamentarios relativos a ciertas categorías de contratos.<sup>24</sup>

En la Constitución vigente, el artículo 126 continúa esa tradición en los siguientes términos:

*“Artículo 126:* Sin la aprobación del Congreso, no podrá celebrarse ningún contrato de interés nacional, salvo los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la administración pública o los que permita la ley. No podrá en ningún

<sup>24</sup> En la Constitución del Estado de Venezuela de 1830, se atribuía al Congreso la celebración de contratos con ciudadanos o compañías de nacionales o extranjeros para la navegación de ríos, aperturas de caminos y otros objetos de utilidad general (artículo 87, numeral 16). Este sistema, que atribuía al órgano legislador una competencia típicamente administrativa, fue modificado en la Constitución de 1864, la cual confirió al Presidente la función de celebrar los contratos de interés nacional (artículo 72, ordinal 8º) y al Congreso la de aprobar o negar los contratos que sobre obras públicas nacionales celebrara el Presidente (artículo 43, numeral 17). En lo sustancial, este régimen se ha mantenido en las constituciones venezolanas, hasta nuestros días.



caso procederse al otorgamiento de nuevas concesiones de hidrocarburos ni de otros recursos naturales que determine la ley, sin que las Cámaras en sesión conjunta, debidamente informadas por el Ejecutivo Nacional de todas las circunstancias pertinentes, lo autoricen, dentro de las condiciones que fijen y sin que ello dispense del cumplimiento de las formalidades legales.

Tampoco podrá celebrarse ningún contrato de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeros, ni con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos, sin la aprobación del Congreso.

La ley puede exigir determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otro orden, o requerir especiales garantías, en los contratos de interés público".

Como hemos señalado anteriormente, la concesión de obra pública implica el ejercicio de atribuciones que el ordenamiento jurídico reserva al Poder Público. Por ello el contrato de concesión de obra pública es un contrato de interés público y, en el caso concreto que nos ocupa, de interés público nacional.

Pero, además, en la medida en que la concesión de obra pública contenga una cláusula de exclusividad<sup>25</sup> constituirá un monopolio, sólo admisible en Venezuela dentro de las limitaciones contenidas en el artículo 97 de la Constitución, cuyo texto es el siguiente:

*"Artículo 97: No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la ley, concesiones con carácter de exclusividad y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de bras y servicios de interés público. El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control.*

*La ley determinará lo concerniente a las industrias promovidas y dirigidas por el Estado".*

En ausencia de leyes que desarrollen las normas constitucionales transcritas, debe acudir-se a la interpretación para determinar el ámbito dentro del cual puede desenvolverse la actuación de la administración en materia de concesiones de obra pública.

<sup>25</sup> Véase en este sentido el punto 3 Capítulo V de este estudio.

2.—*El régimen de excepción.* En primer lugar, debe observarse que el artículo 126 contiene una regla de aplicación general para todos los contratos de interés nacional en tanto que el artículo 97 contiene una excepción a la prohibición de monopolios. Se trata, pues, de principios y supuestos diferentes pero que pueden resultar aplicables a un mismo contrato cuando éste tenga por objeto el otorgamiento de una concesión con carácter de exclusividad, tratándose de concesión de servicio público o de obra pública.

En segundo lugar, dado que el artículo 126 exceptúa el requisito de aprobación legislativa a los contratos que sean necesarios para el normal desarrollo de la administración pública y los que permita la ley, debe analizarse si esta excepción comprende a los contratos de concesión de obra pública.

Por último habrá que analizar si, aun en el caso que la concesión de obra pública estuviera comprendida dentro de una de estas dos excepciones, podría el Ejecutivo Nacional otorgarla sin intervención del órgano legislativo.

2.1 *Los contratos necesarios para el normal desarrollo de la administración pública.* En ejercicio de sus atribuciones y en la medida de su competencia, los órganos de la Administración Pública celebran contratos para el cumplimiento de sus fines y cometidos.

Cuando los contratos celebrados por la administración pública persiguen fines de interés público, vale decir, tienen por objeto la creación, modificación o extinción de relaciones jurídicas vinculadas con una actividad de servicio público, de interés general o de utilidad pública, revisten el carácter de contratos de interés público, o contratos administrativos, conforme a nuestra jurisprudencia<sup>26</sup> y doctrina.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Al respecto ha sido criterio de la Corte Suprema de Justicia que "cuando la Administración Pública, pues, obrando como tal, celebra con otra persona pública o privada, física o jurídica, un contrato que tiene por objeto una prestación de utilidad pública, nos encontramos, sin duda, frente a un contrato administrativo". (C.F. G.F. N° 6, 1954, págs. 190 a 192).

<sup>27</sup> "Cuando el constituyente se refiere a contratos de interés público, está tratando de contratos administrativos". FARIAS MATA, LUIS H. *La teoría del Contrato Administrativo en la Doctrina, Legislación y Jurisprudencia venezolanas*. pp. 20, Caracas 1968. En igual sentido, LARES MARTINEZ, ELOY. *Manual de Derecho Administrativo*, págs. 295. Cursos de Derecho, U.C.V., Caracas, 1978.

Como lo ha reconocido la doctrina nacional, aplicar la excepción "contratos necesarios para el normal desarrollo de la administración pública" reviste gran dificultad.<sup>28</sup> A nuestro juicio ello es consecuencia de que la calificación constituye un concepto jurídico indeterminado que exige: a) un juicio valorativo (lo normal por oposición a lo anormal); b) una apreciación de las circunstancias político-administrativas (necesario por oposición a innecesario); y c) un juicio técnico (adecuación de la solución contractual a la finalidad perseguida).

En la dinámica del principio de legalidad, los conceptos jurídicos indeterminados, así como las llamadas condiciones legales abstractas, exigen textos legales que señalen su aplicación con módulos precisos a fin de que pueda preservarse su objetividad y no dependan del ejercicio de poderes discrecionales ni de calificaciones arbitrarias.<sup>29</sup>

Sin embargo, en Venezuela la ley no ha calificado, al menos genéricamente, los contratos o las categorías de contratos que sean "necesarios para el normal desarrollo de la administración pública".

Estas circunstancias obligan al intérprete a adoptar un criterio racional para caracterizar tal tipo de contratos, sin perjuicio del análisis casuístico, cuando sea conveniente o necesario.

A nuestro juicio, contratos necesarios para el normal desarrollo de la administración pública son aquellos que, a la luz de los principios y criterios doctrinales y de las normas positivas aplicables, no presentan características extraordinarias ni en la naturaleza de su objeto, ni en los términos y condiciones para el cumplimiento de éste, ni en el carácter del sujeto contratado por la administración.

Dentro de este orden de ideas, el contrato de concesión presenta características que llevan a negar su admisión en la categoría de contratos necesarios para el normal desarrollo de la administración pública.

<sup>28</sup> Véase: LARES MARTINEZ, ELOY, op. cit. págs. 295 y 296.

<sup>29</sup> Véase: MOLES CAUBET, ANTONIO, El Principio de Legalidad y sus implicaciones. Publicaciones del Instituto de Derecho Público. U.C.V. Caracas, 1974, pág. 80.

En efecto, el contrato de concesión se presenta como la forma jurídica de una relación compleja que tiene un contenido *negocial* y *uno reglamentario*,<sup>30</sup> y en virtud de la cual, el ejercicio de una cierta actividad, netamente administrativa se confía a un ente distinto a aquél que debería realizarlo. Esta sola circunstancia hace que la concesión (y por ende el contrato que la regula) presente una *nota de excepcionalidad* frente a otros contratos celebrados por la administración, en los cuales, si bien es cierto que existe una participación del particular (contratista), ésta se limita al cumplimiento de la prestación pactada, la cual no llega a comprender, en ningún caso, el ejercicio de un cometido administrativo.

Por otra parte, es de la esencia de la figura de la concesión, que las erogaciones en que incurra el concesionario para el cumplimiento de su gestión sean resarcidas a través de tarifas pagadas por los usuarios del servicio o de la obra pública.<sup>31</sup> Esta situación tampoco se presenta como normal en la contratación administrativa, en la cual el precio del servicio prestado o de los bienes suministrados se imputa a los recursos presupuestarios propios del ente público contratante.

Como última nota de diferenciación debe señalarse que en la concesión es usual la delegación al concesionario de ciertas prerrogativas propias de los entes ejercitadores del poder público, lo cual de por sí excede el ámbito normal de actuación de la administración y pone a los usuarios en una relación con el concesionario que en situaciones ordinarias, sólo se entendería si la relación fuera con una autoridad pública.

Estas tres características de la concesión, permiten afirmar que el contrato que fija las obligaciones de ambas partes (con-

30 a) "Se entiende por (concesión) un acto mixto-convencional por una parte y unilateral por otra...". KNAPP, BLAISE, op. cit. pág. 13.

b) "La concesión está compuesta de dos elementos que se combinan entre sí: 'Creación de una situación reglamentaria' y existencia de un contrato administrativo". FABREGAS DEL PILAR, JOSE Ma. Derecho Administrativo. Editorial Reus, S.A. Madrid 1934, pág. 58.

31 "El concesionario de servicio público que en la generalidad de los casos es un particular o empresa privada, tiene por finalidad la de obtener ganancias como resultado de las actividades emprendidas... En la concesión de servicio público el concesionario del mismo obtiene normalmente su remuneración, no de la administración, sino de los usuarios del servicio, en forma de cantidades de dinero pagadas por éstos por el uso del servicio concedido". LARES MARTINEZ, ELOY, op. cit. pág. 326.

cedente y concesionario) no es de aquellos que el constituyente calificó de "necesarios para el normal desarrollo de la administración pública".

2.2—*Los contratos exceptuados por ley.* Esta es la segunda hipótesis que contempla el artículo 126 de la Constitución, para exceptuar los contratos de interés público de la aprobación legislativa que él mismo ordena.

Como se ha dicho anteriormente, no existe en Venezuela una normativa general aplicable a las concesiones administrativas en general o a las de obras públicas en particular. De donde puede afirmarse que no hay previsión legal en cuya virtud los contratos de concesión de autopistas estén exceptuados de la aprobación a que se refiere el mencionado artículo 126.

3.—*La intervención legislativa y la cláusula de exclusividad.* La exigencia constitucional de una ley pre-existente al otorgamiento de concesiones con carácter de exclusividad hace necesario señalar en qué consiste tal carácter o, en otras palabras, cuándo puede afirmarse que una concesión lo tiene.

En términos generales, existe exclusividad cuando la Administración se obliga a no otorgar otra concesión que concorra con la ya celebrada, obligación que, en algunos casos, puede extenderse a no acordar autorizaciones para la realización de actividades de igual naturaleza.<sup>32</sup>

En este orden de ideas, es difícil imaginar un caso de concesión para la construcción y explotación de autopistas que no aparezca exclusividad. En efecto, un elemento fundamental para la obtención de los fines perseguidos con la concesión de autopistas de peaje es la existencia de una demanda efectiva para el uso de la obra que permita superar el umbral de rentabilidad de la inversión y haga posible el adecuado mantenimiento de aquella.

Por ello, la concurrencia en un mismo itinerario o en la zona de influencia de la autopista concedida es, lógica y econó-

<sup>32</sup> Véase: DE LAUBADERE, ANDRE. "Traite de Droit Administratif". Dalloz, París, pág. 609.

micamente, incompatible con la naturaleza y características del tipo de concesiones a que nos venimos refiriendo.<sup>33</sup>

Es, pues, normal, que la administración se obligue a no conceder la construcción de una nueva autopista, ni a efectuarla ella misma, en el ámbito espacial necesario para garantizar la recuperación de la inversión y obtener, además, lo necesario para cubrir los costos de prestación del servicio, sin perjuicio de que la administración pueda y deba construir, o mantener, dentro de dicho ámbito, obras viales de otras características, destinadas a satisfacer necesidades de tránsito y de transporte que no queden completamente satisfechas con la autopista concedida.<sup>34</sup>

Visto que las concesiones de autopistas de peaje requieren la cláusula de exclusividad, no puede la administración, sin texto legal expreso, establecer o convenir los términos y condiciones atinentes a tal exclusividad.<sup>35</sup> Esta afirmación encuentra su justificación en la circunstancia de que una concesión otorgada con ese carácter es una excepción al principio constitucional de que no se permitirán monopolios, de donde tal exclusividad debe encontrar fijadas sus bases en una normativa legal que asegure el respeto a los intereses que en el propio artículo 97 se protegen.<sup>36</sup>

<sup>33</sup> La Corte Suprema de Justicia ha establecido que no existe exclusividad cuando el concedente se reserva el derecho de "otorgar concesiones similares simultáneamente en todo el país". De donde, por interpretación a contrario, se desprende de que si renuncia a ese derecho, la concesión tiene carácter de exclusividad. (C.S.J. S.P.A. G.F., N° 42, 1963, págs. 315 y 316).

<sup>34</sup> En este sentido conviene citar el artículo 20 del contrato celebrado para la construcción de un ferrocarril entre Guasipati y el Orinoco en el año de 1895, cuyo texto era el siguiente: "Art. 20. La duración de este contrato será de noventa y nueve años a contar de la fecha de su ratificación, al fin de cuyo tiempo pasará con todas sus pertenencias a ser propiedad de la Nación; y durante este período de años, el Gobierno Federal se compromete a no pactar con ninguna otra persona o compañía la construcción de ningún ferrocarril que, en el Territorio Yuruari, una las minas con el Orinoco". (Bastardilla nuestra). (Véase: Archivo Documental de Antonio Guzmán Blanco. Tomo 45, folio 500. Colección del Instituto Autónomo Biblioteca Nacional).

<sup>35</sup> "La relación de conformidad postula pre-existencia de una reglamentación modelo —sea por ley o reglamento— que condiciona el contenido del acto. La carencia de tal reglamentación impide dictar legalmente el acto administrativo singular o individual. Por tanto, queda excluido de la legalidad cualquier acto no dictado en los mismos términos contenidos en la regla legal que lo tenga previsto. La conformidad ha de ser completa, conformidad en el fondo y en la forma". MOLES CAUBET, ANTONIO, op. cit. pág. 58.

<sup>36</sup> Véase: OROPEZA, AMBROSIO. "La nueva Constitución venezolana". Caracas, 1964, pág. 292.

Ahora bien, la existencia de una ley que fije los términos generales aplicables a este tipo de concesión no elimina de por sí la necesidad de que los contratos de concesión deban recibir la aprobación legislativa a que se refiere el artículo 126 de la Constitución. Para que tal cosa ocurra sería necesario que dicha ley, de manera expresa, relevara del cumplimiento de ese requisito los contratos que se celebrarán en aplicación de ella.

Al respecto se observa que la ley de bases, no necesariamente exceptuará a los contratos de concesión de la aprobación de Congreso, ya que es posible que éste se reserve la potestad de controlar cada contrato en su oportunidad. Contrariamente, podría ocurrir que aquella ley relevare a los contratos del requisito de ser aprobados, en cada caso, mediante ley.

Las bases para el otorgamiento de concesiones podrían establecerse en alguno de los siguientes instrumentos legales:

a) *Ley general sobre contratación administrativa.* La primera fórmula es la aprobación por el órgano legislativo de una ley general sobre contratos administrativos, en la cual, entre otros, se regule el de concesión, fijándose sus lineamientos generales e indicándose, si fuere el caso, que aquellas concesiones cuyos contratos reunieran las condiciones generales señaladas en la ley, estarían exceptuados de la aplicación del artículo 126.<sup>37</sup>

b) *Ley general sobre concesiones administrativas.* En segundo lugar, podría reducirse el ámbito de la ley de bases a la materia concesional, y en la que, al igual que en el supuesto anterior, se establecería una norma conforme a la cual no fuera necesaria la aprobación legislativa para los contratos específicos.

c) *Leyes especiales para cada categoría de concesiones.* Por último podría tratarse de una ley que fijara los términos de una determinada categoría de concesiones autorizándose, de una vez al Ejecutivo para celebrar los contratos vinculados con las concesiones a que se refiera la ley en cuestión.<sup>38</sup>

Finalmente, se desprende de cuanto se ha dicho antes, que si existiese algún supuesto en el cual no fuese necesario el ca-

<sup>37</sup> En este sentido conviene tener presente la ley española de Bases de Contratos del Estado.

<sup>38</sup> Tal como es el caso de la Ley N° 17.520 argentina, la Ley de Autopistas de Peaje, de España y la Ley francesa N° 55.435 del 18 de abril de 1955.

rácter de exclusividad para la factibilidad económica de la concesión y, en consecuencia, innecesario el deber de abstención de la administración, es obvio que no resultaría aplicable el artículo 97 de la Constitución, pero, sí el 126 *ejusdem*, por tratarse de un contrato de interés público, por lo que dicho contrato deberá ser aprobado mediante ley,<sup>39</sup> salvo, desde luego que, haya sido relevado de este requisito por el legislador.

4.—*La intervención legislativa y la naturaleza jurídica del peaje.* El peaje es la contraprestación que recibe el concesionario de quienes utilicen la autopista, y su naturaleza jurídica ha dado lugar a extensos, y a menudo confusos, debates en la doctrina. Las opiniones se dividen entre calificarlo como tributo —tasa, para la mayoría de quienes sostienen este criterio; contribución especial, para otros—, o como precio.<sup>40</sup>

Consecuencia de adoptar una u otra opinión será la de aplicar —o no— el principio de legalidad del tributo, consagrado por el artículo 224 de nuestra Constitución<sup>41</sup> y desarrollado en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.<sup>42</sup>

La interpretación del principio de legalidad, tradicionalmente amplia en nuestra doctrina, lleva a afirmar que todos los elementos necesarios para el cálculo del tributo exigible a cada persona deben estar contenidos en normas de rango legal,

<sup>39</sup> Sobre el procedimiento parlamentario para la aprobación de contratos de interés nacional, consúltense las opiniones de ELBANO PROVENZALI HEREDIA, JESUS MARIA CASAL MONTBRUN y ALEJANDRO RODRIGUEZ CIRIMELE en publicaciones del Congreso de la República, Caracas, 1973.

<sup>40</sup> Para una recopilación de opiniones, véase: Doctrina de la Procuraduría General de la República, 1972. Imprenta del Congreso de la República, Caracas, 1973, pp. 316 a 324. En cuanto a la calificación del peaje como contribución especial. Véase: GALLI, GUILLERMO PABLO: Recursos Públicos, en Manual de Finanzas Públicas AZ Editora, S.A. Buenos Aires, 1977, págs. 207 a 210.

<sup>41</sup> "Artículo 224.—No podrá cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos".

<sup>42</sup> "Artículo 45.—Ninguna contribución puede establecerse sino en virtud de disposiciones legalmente dictadas. La Ley, o, en su defecto, el respectivo Decreto Reglamentario, indicará la forma y oportunidad en que se efectúe la recaudación correspondiente. Al establecerse una contribución debe determinarse la materia o acto gravado, la cuota exigible, el modo y términos en que se causa la cuota y se hace exigible, las obligaciones de los contribuyentes y la sanción de estas disposiciones. La Ley podrá establecer una cuota exigible variable dentro de los límites determinados, dejando facultado al Ejecutivo para fijar el tipo del impuesto dentro de dichos límites, en la reglamentación que dicte".



lo que no es otra cosa que elevar a precepto jurídico el principio de la economía clásica de la certeza del impuesto. Ello obliga a que el monto del peaje —de ser éste un tributo— debe ser fijado por ley, o al menos —según una interpretación que no es unánime— que aquella establezca los montos mínimos y máximo del tributo.

Antes que analizar las corrientes doctrinales ya aludidas, lo que excedería el propósito de este trabajo, consideramos preferible hacer referencia a nuestro derecho positivo.

No existe ningún pronunciamiento legislativo que obligue a calificar el peaje cobrado por el concesionario de una autopista como tributo o como precio. Ciertamente, la Ley de Utilización de Obras Públicas Nacionales, de 1954, usa la palabra "tasa" en forma reiterada, en lugar de "peaje", pero al delimitar el ámbito de aplicación de la Ley, el legislador lo circunscribe a las obras públicas construidas con recursos del Tesoro (artículo 1º), o construidas o dependientes de Institutos Autónomos (artículo 4º); que determine el Ejecutivo Nacional (artículo 2º). Dado que el peaje es el mecanismo que tiene el concesionario para amortizar la inversión que él hizo, y cubrir además los gastos de mantenimiento, que están también a su cargo, no existe en este caso el supuesto necesario para la aplicación de la ley citada.

Pero además, cabe preguntarse si la denominación utilizada en la ley es aplicable a lo que ella creó. Ya hemos señalado que la ley que autorice un tributo debe señalar, cuando menos, un monto mínimo y uno máximo, dentro de los cuales el poder administrador fijará el exigible; por otra parte, la formulación del principio de legalidad en la Constitución de 1953 es sustancialmente la misma que en la actual, y el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional estaba en vigor. Ahora bien, la Ley de Utilización de Obras Públicas Nacionales no fija las tarifas de la tasa, ni tampoco establece montos mínimo y máximo, sino que remite el establecimiento de aquéllas al poder administrador, limitándose a señalarle, en forma general, algunos elementos que ha de tomar en cuenta para ello:

"Artículo 2º: El Ejecutivo Nacional determinará las obras a que se refiere el artículo anterior, y fijará las tarifas que deban regir, las cuales se calcularán de manera que la amorti-

zación se efectúe en un plazo no menor de diez años ni mayor de cincuenta, y, en cada caso, de conformidad con la índole y características de la obra y de los beneficios que esté destinada a rendir”.

De sostenerse que el pago por el uso de obras públicas nacionales es, como dice el legislador, una tasa, habría que concluir en la inconstitucionalidad de dicho tributo; o bien afirmar que lo que se autorizó fue el cobro de una contraprestación no tributaria, de un precio, cuya fijación es normal que corresponda al Ejecutivo.

En abono de la última de las interpretaciones expuestas, está el hecho de que en tres leyes, relativamente recientes, que atribuyeron a institutos autónomos el ejercicio de actividades tradicionalmente realizadas por la Administración Central, y que daban lugar al cobro de tasas, el Legislador evitó usar la palabra “tasa”, y atribuyó la potestad de fijar tarifas, bien al Instituto respectivo, con aprobación del Ministerio de adscripción, bien al Ejecutivo Nacional, a propuesta del ente autónomo. Las leyes en referencia son las que crearon los Institutos Autónomos del Aeropuerto Internacional de Maiquetía, Nacional de Puertos y Postal Telegráfico, siendo de notar que los dos primeros cobran tarifas por sus servicios y por el uso de obras públicas que han construido o les fueron adscritas.

La reciente evolución ocurrida en uno de los países donde la jurisprudencia había calificado como tasa al peaje cobrado por concesionarios de autopistas, nos suministra un argumento adicional para sostener que el peaje cobrado por el concesionario no es un tributo. El Consejo de Estado francés, en decisión de 13 de mayo de 1977, Soc. “Cie financiere et industrielle des autoroutes y otros”, modificó anterior criterio del Tribunal de Conflictos (28 de junio de 1965, Demoiselle Ruban c. Societé de l'autoroute Esterel-Cote d'Azur) que había calificado como tasa al peaje.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> “A partir del momento en el cual la red de autopistas fue concedida, era inevitable que el peaje fuera asimilado a la tarifa (redevance) del concesionario de servicio público, que le permite rentabilizar la concesión. Esta concepción es evidente en la decisión del Consejo de Estado de 13 de mayo de 1977, Soc. ‘Cie financiere et industrielle des autoroutes’ y otros, que dispone: las sociedades concesionarias perciben los peajes para reembolsar o remunerar los capitales invertidos en la construcción y asegurar el mantenimiento y la explotación de la autopista”. “Como lo señala el profesor DEL-

Por las razones expuestas, estimamos procedente atribuir al peaje el carácter jurídico de precio y no de tasa, con las consecuencias que de ello derivan en relación al alcance de la intervención legislativa de acuerdo a lo señalado en el presente acápite.

## VI. LOS SUJETOS DE LA RELACION JURIDICA CONCESIONAL

1.—*Generalidades.* La peculiar funcionalidad del Estado moderno obliga a considerar los sujetos de la relación jurídica concesional en el sentido de señalar qué tipo de sujetos jurídicos pueden, teóricamente, figurar en dicha relación como concedentes o concesionarios.

La hipótesis tradicional presenta a una persona pública territorial como concedente<sup>44</sup> y a un particular como concesio-

VOLVE en su nota: 'Es una tarifa (redevance) lo que el Consejo de Estado ha visto en el peaje'. La afirmación de la Alta Asamblea no hizo sino confirmar la práctica administrativa anterior, que en realidad siempre había considerado al peaje, no como una tasa, sino como una tarifa, es decir, la suma de dinero exigida al usuario en contrapartida del servicio prestado, y que permite al concesionario rentabilizar sus inversiones". "Como lo subraya el profesor DELVOLVE (nota precitada, p. 133 88): "Según los términos de la ley de 18 de abril de 1955, los peajes que el concesionario puede ser autorizado a percibir de los usuarios, están destinados a asegurar el pago de los intereses y la amortización de los capitales que invirtió (versión original), o el reembolso de los anticipos y gastos de cualquier naturaleza hechos por el Estado o las colectividades o establecimientos públicos... la remuneración y la amortización de los capitales invertidos por el concesionario' (versión de 1970), 'el mantenimiento de la autopista' así como 'la explotación' (versiones de 1955 y 1970). En resumen, se trata de cubrir los gastos de inversión, de explotación, de extensión". ZOLLER, ELISABETH. Op. Cit., págs. 200 y 201.

<sup>44</sup> Desde el punto de vista jurídico-constitucional venezolano, el Estado constituye la unidad política nacional. El término República designa la personificación del Estado. Así, el Estado comprende: la República, que es la unidad política nacional personificada, y los Estados y los Municipios, que son partes integrantes y sustanciales de aquella en los siguientes términos: los Estados como base territorial determinante para la organización política de la República, y los Municipios como unidades políticas primarias y autónomas que se organizan en el territorio de cada uno de los Estados conforme a la división político-territorial de éstos. La República, los Estados y los Municipios son personas jurídicas, integralmente públicas, aquella por personificar la unidad política nacional bajo la forma de estado federal y éstos, asimismo, por ser partes integrantes y sustanciales de la República. La República, los Estados y los Municipios, a través de sus órganos, ejercen el Poder Público dentro de su respectivo ámbito territorial en las materias que son de su respectiva competencia conforme a lo establecido por la Constitución y las leyes.

nario, entendiendo por particular a las personas naturales y jurídicas en tanto que simples sujetos del ordenamiento jurídico general.<sup>45</sup>

Sin embargo, el desarrollo de la acción administrativa del Estado a través de entidades u organismos descentralizados obliga a examinar otras hipótesis.

2.—*El ente público territorial como concedente.* En efecto, manteniendo el sujeto concedente en la esfera de las personas públicas territoriales, el concesionario de una obra pública, puede ser tanto un particular (persona natural o jurídica) como una persona jurídica pública de carácter no territorial o una persona jurídica asociativa-mercantil cuyo capital pertenezca total o parcialmente al Estado.

Aplicando lo anteriormente expuesto al caso que nos ocupa, podemos señalar las siguientes hipótesis:

a) *La República como concedente y un instituto autónomo como concesionario.* En este caso, el sujeto jurídico concedente sería la República, que actuaría por órgano del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, mientras que el concesionario sería un Instituto Autónomo (persona pública estatal de carácter no territorial), habilitado por su ley especial para ser titular de concesiones administrativas.

b) *La República como concedente y una empresa de capital estatal como concesionario.* En este supuesto, el concesionario sería una empresa del Estado ya existente o bien constituida expresamente para actuar como concesionario de la obra pública a construirse.

c) *La República como concedente y una empresa de capital mixto como concesionario.* Así como una sociedad de capital público o una de capital privado podrían ser sujetos de una relación jurídica concesional, de la misma manera una empresa

---

De esta forma, la defensa y gestión de los intereses nacionales, estatales y municipales y el ejercicio de los derechos y obligaciones en que se concretan aquellos se realiza mediante la personalidad jurídica de la República, los Estados y los Municipios, respectivamente, que constituyen las denominadas personas jurídicas territoriales.

<sup>45</sup> Este es el sentido de la palabra "particulares" en, por ejemplo, los artículos 57, 68, 160 y 220 de la Constitución.

de capital mixto, vale decir, de capital público y privado, podría también ser concesionario de una obra pública.

Es de hacer notar que en este supuesto, el concesionario podría ser una empresa cuyo capital público fuera aportado por la propia República, por otros entes territoriales (Estados y Municipios) o por en estos públicos no territoriales (institutos autónomos), asociados con particulares.

3.—*Entes públicos no territoriales como concedentes.* Por otra parte, es de observar que podría admitirse la posibilidad de crear un instituto autónomo con competencia para atender la construcción de determinadas obras públicas, el cual, por su ley, estuviese facultado para conceder.

En este caso, se estaría en presencia de una transferencia de poderes de la administración central al ente descentralizado que comprendería los bienes y derechos necesarios para que el instituto autónomo actuase como ente concedente, siendo el concesionario un particular o una empresa de capital estatal o de capital mixto.

## “ALTERNATIVAS A LA DETENCION Y A LAS PENAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD EN VENEZUELA”

*Nelson Chacón Quintana*

Profesor de Derecho Penal I y II,  
Ciencia Penitenciaria, y Técnicas de  
Estudio e Investigación en la UCAB.

El tema referente a las alternativas a la tradicional pena privativa de la libertad, cobra particular interés desde el mismo momento en que nos encontramos a nivel mundial, inmersos en la polémica sobre el papel y función de la institución penitenciaria como medio eficaz para lograr la reincorporación social del sujeto transgresor del ordenamiento jurídico penal<sup>1</sup>.

Este estado de cosas, tiene su origen, según algunos, además de en los “argumentos tradicionales relativos a las contradicciones inherentes a las funciones de custodia y rehabilitación de la cárcel, en otros factores tales como el aspecto deshumanizante del encarcelamiento, el efecto que surte el encarcelamiento en la personalidad humana, la creciente toma de conciencia de que es improbable que el encarcelamiento mejore las posibilidades de que el delincuente se convierta en un ciudadano respetuoso de la ley, y la incapacidad de las Instituciones penales de reducir la delincuencia...”<sup>2</sup>.

Al parecer hasta el presente se ha recurrido excesivamente a la cárcel, sin que ello signifique, que se deba producir la abolición absoluta de la misma en fecha muy inmediata<sup>3</sup>.

1. A este respecto ver los interesantes planteamientos de Morris, Norval; “El futuro de las Prisiones”, siglo veintiuno Editores México, 1978
2. Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. “Desinstitucionalización de la Corrección y sus consecuencias para el preso que sigue encarcelado”. (Documento de trabajo preparado por la Secretaría), A/Conf. 87/7, pág. 3.
3. En este mismo sentido: Informe de la Reunión Preparatoria Regional Europea (A/conf. 87/BP/1), párrs. 49 y 50.

Lo que si resulta evidente, es que en virtud de que el método institucional de tratamiento no ha respondido satisfactoriamente a las expectativas que de él se tenían, se hace impostergablemente indispensable, una revisión global de la materia.

En este sentido, es "deber del Estado implementar las reformas necesarias para conformar un sistema penitenciario orientado a lograr la reincorporación social de los delincuentes"<sup>4</sup>.

El Estado venezolano se ha encontrado ante fenómenos tales como: la inversión de la pirámide penitenciaria, por medio del cual un altísimo porcentaje de su población reclusa se encuentra en detención preventiva lo cual repercute desfavorablemente en las actividades de tratamiento institucional; con una situación de dilación procesal, que hace que la presunción de inocencia se convierta a veces en una mera declaración de principios; y en fin con un ordenamiento jurídico en esta materia, que pensamos que debe ser objeto de revisión profunda ya que no está a la altura de los tiempos actuales.

A tales circunstancias, el Estado venezolano ha respondido con la introducción de algunas reformas en nuestro sistema penitenciario, que se encuadran en una tendencia hacia la desinstitucionalización, pero que por sí solas no bastan para el logro de los fines últimos propuestos.

Consideramos sin embargo, que la entrada en vigencia de la "Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena", representa un gran paso de avance en el penitenciarismo venezolano, "al incorporarse nuestro país, a aquel grupo de naciones que a través de la estructura de institutos jurídico-penales, como los resultantes de la normativa recientemente aprobada, han obtenido logros altamente positivos al convertirse en invalorable elementos de acción a nivel preventivo y reeducativo ante el fenómeno de la delincuencia"<sup>5</sup>.

4. "Desinstitucionalización de la corrección y sus consecuencias para el preso residual", ponencia venezolana en el tema VI del Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del delito y tratamiento del Delincuente pág. 58.

5. "Un importante paso de avance en el penitenciarismo venezolano: Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena". Trabajo preparado por la Asesoría Técnica de la Dirección de Prisiones del Mi-

“Esta Ley permite por una parte, que el Juez que está conociendo de la causa relativa a una determinada persona, pueda dictar auto de sometimiento a juicio en lugar de auto de detención, cuando llenos los extremos del artículo 182 del Código de Enjuiciamiento Criminal, concurran, además, los requisitos que se establecen en el artículo 7º de la misma. Y por la otra, consagra en definitiva, medidas alternativas a la tradicional pena privativa de la libertad<sup>6</sup>.

La implementación de la ley referida, modernizando nuestra normativa en la materia, no sólo aliviará las dificultades que derivan de la inversión del sistema penitenciario sino que también en algunos casos como en los de difamación e injuria, reducirá los daños que tantas veces produce la detención preventiva.

Debe quedar muy claro, como ya antes se ha dicho, que en ningún caso con esta ley se persigue entronizar la impunidad o declarar el fin del tratamiento institucional. Lo que se busca más bien, es, reafirmar, el principio de la individualización, tan caro a los penólogos y criminólogos de todo el mundo. Es quizás por ello que Rico se ha expresado en el sentido de que la individualización ofrece la ventaja indiscutible de poder excluir en gran número de casos la pena de prisión, sustituyéndola por otros medios que, puedan adaptarse mejor a la personalidad del culpable y a los disvalores del acto cometido<sup>7</sup>.

En efecto, el sometimiento a juicio o a la suspensión condicional de la pena, no se aplican indiscriminadamente a todos los sujetos y en todas las hipótesis, sino que es “conditio sine qua non” que se den las circunstancias y requisitos que señale la Ley.

Así para obtener el sometimiento a juicio en lugar del auto de detención, además de los requisitos ya aludidos con anterioridad es necesario:

1) No haber sido condenado anteriormente el indiciado a pena o medida correccional privativa de la libertad; ni ha-

nisterio de Justicia, publicado en El Nacional en el Suplemento Especial / Ateneo de Caracas, el 20 de febrero de 1980, pág. B/9.

6. “Un importante paso de avance... cit., pág. B/9.

7. RICO, José María; “Las sanciones penales y la política criminológica contemporánea”, Siglo veintiuno Editores México, 1979, pág. 97.



berse acogido anteriormente al beneficio de sometimiento a juicio, a menos que haya sido absuelto por sentencia definitivamente firme.

2) Que el hecho punible presuntamente cometido merezca pena corporal que no sea mayor de cinco (5) años en su límite máximo. En caso de concurso se atenderá al de mayor entidad;

3) Que el procesado se comprometa a someterse a las indicaciones que le señale el delegado de prueba.

En los casos de difamación e injuria no habrá lugar al régimen de prueba.

Las medidas que podrán imponerse al procesado son las siguientes: Obligación de no salir de la ciudad o del lugar en que resida, o de no cambiar de domicilio sin permiso del delegado de prueba; fijar su residencia en otro Municipio o Parroquia, Distrito, Estado o Territorio de Venezuela, siempre y cuando su residencia forzada no signifique obstáculo para el ejercicio de su profesión, o de trabajo, y abstenerse de realizar determinadas actividades o de frecuentar determinados lugares y personas que serán expresamente establecidos.

Es importante destacar, que el plazo de sometimiento a juicio no excederá de dos (2) años contados a partir de la fecha de la decisión respectiva; que cumplido dicho plazo, sin que se hubiere dictado sentencia definitivamente firme, cesará el régimen de prueba; y que el beneficio concedido es revocable por el Tribunal competente en los casos y con las modalidades que se expresan en el artículo 10 de la Ley.

En lo que respecta a la suspensión condicional de la pena, son requisitos para su concesión:

1) No haber sido condenada anteriormente la persona a pena corporal, ni sometida a medida correccional privativa de la libertad.

2) Que el delito o delitos cometidos merezcan pena corporal que no sea mayor de ocho (8) años en su límite máximo. En caso de concurrencia, se atenderá al de mayor entidad.

3) Que el informe a que se refiere el artículo 4º de esta Ley exprese opinión favorable a la medida.

4) Que el sentenciado se comprometa a someterse a las indicaciones que le señale el delegado de prueba.

Las condiciones que podrán imponerse al penado son: las señaladas en el artículo 8º de la Ley (aquellas previstas para los procesados a quienes se les acuerde la medida de sometimiento a juicio); la de someterse al tratamiento médico psicológico que se estime conveniente; asistir a determinados lugares o centros de instrucción, reeducación o perfeccionamiento; realizar en tiempo libre una prestación o servicio en favor de instituciones oficiales o privadas de interés social sin fines de lucro; y reparar el daño, hacer restitución o pagar compensación a la víctima del delito, lo que podrá hacerse gradualmente o a plazos durante el período de prueba, de acuerdo con las posibilidades económicas del penado.

El plazo de la suspensión condicional de la pena no será menor de un (1) año ni mayor de cinco (5) años, contados a partir de la fecha en que se acuerde la medida.

Al igual que la medida de sometimiento a juicio, la suspensión condicional de la pena también es revocable. Ello sucede en los casos señalados en el artículo 15 de la Ley.

Por razones de Política Criminal, se han establecido en el artículo 17 de la Ley, ciertas categorías delictuosas con respecto a las cuales no es posible aplicar a los procesados o condenados por ellas, los beneficios de la "Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena".

Se hace hincapié en que las medidas que derivan de la Ley en examen, no deben considerarse en ningún caso, como medidas de perdón o clemencia que posibilitan a los sujetos a quienes pudiera aplicarse, evadir la justicia penal; sino que lejos de ello, y en contra de la utilización de criterios pura y exclusivamente represivos, se incursiona cada vez más hacia los linderos de una asistencia o tratamiento individualizados en libertad, que combinen armónicamente las realidades de diverso orden que confluyen en el sujeto de que se trate.

No se trata pues, de la aplicación de medidas paternalistas. Si se observa el régimen que generan, se constatará que antes por el contrario, se exigirá a los sujetos que van a ser sometidos a cualquiera de ellas significativos esfuerzos y espíritu de

superación, para cumplir a cabalidad las condiciones que a cada uno se impongan.

Es necesario destacar, que para que los programas que conforman el proceso de desinstitucionalización puedan tener resultados positivos deben darse dos condiciones fundamentales:

1. Una actitud favorable por parte de todo el personal que labora en el sector de la justicia penal, así como la preparación y tecnificación de aquel encargado de aplicar dicha forma de tratamiento.

En efecto como bien se ha afirmado en el documento A/conf. 87/7 del Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado recientemente en Caracas, "a veces se plantean conflictos entre las prioridades y objetivos de los diferentes elementos integrantes del sistema de justicia penal, incluso cuando tienen la misma finalidad. El grado en que pueden aplicarse las políticas extra carcelarias y otros mecanismos alternativos depende en gran medida de los objetivos en cuyo logro están empeñados los diferentes sectores".

Y luego al considerar al Poder Judicial, como elemento primordial en la aplicación de cualquier reforma, agrega: Su "apoyo resulta indispensable para una política de desinstitucionalización", del mismo modo es muy importante la formación del personal penitenciario, "cuyas funciones están modificándose gradualmente, pasando de ser agentes de custodia, seguridad y vigilancia a la calidad de funcionarios de la comunidad".

La Dirección de Prisiones del Ministerio de Justicia, ha realizado intercambios de ideas con los integrantes de nuestro Poder Judicial, a los fines de salvar en común, una serie de obstáculos iniciales, y coordinar esfuerzos hacia el logro de una mejor aplicación de la forma de tratamiento no institucional prevista en la Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena.

Igualmente, ha estructurado un "Curso Básico en Tratamiento no institucional", que se dicta en la Escuela de Formación de Personal de los Servicios Penitenciarios con el fin

de obtener la mejor preparación del personal que está adscrito al mismo.

2. La otra condición aludida, debe ser la participación y el apoyo de la comunidad. "La comunidad tiende a reaccionar con temor y a la vez con dureza, ante ciertas modalidades de delito. Lo mismo ocurre cuando se sobrepasan los límites tolerables de la inseguridad que toda convivencia conlleva. La opinión pública debe obedecer a una adecuada conciencia de que quien ha cometido un delito puede cumplir su pena en el seno mismo de la comunidad"<sup>8</sup>.

Las Naciones Unidas, han estimulado a todos los países para que se haga real esa participación de las "fuerzas vivas de la comunidad, empleándose como medios para tales efectos comisiones o consejos inter ministeriales, paneles de representantes de diversos órganos, convenios entre instituciones, movilización de los organismos comunitarios, etc. que asegurarían la comunicación y la integración de los sectores y la participación de la comunidad organizada"<sup>9</sup>.

Es por ello indispensable, la clara divulgación de los diversos objetivos de programas de esta naturaleza para su mejor asimilación y comprensión por parte de la colectividad.

Ahora bien, concordemente con Hilde Kaufmann, pensamos que una "reforma no debe entenderse como un acto único mediante el cual, con la ayuda de una nueva ley se prescriban determinadas modificaciones que por sí mismas producirían la reforma: la reforma al contrario, consiste en un proceso de desarrollo permanente"<sup>10</sup>. Es por ello, que consideramos conveniente una reforma a la Ley de Régimen Penitenciario en materia de Libertad Condicional y destinos a Establecimientos abiertos.

Las razones, modificaciones y circunstancias que nos mueven en tal sentido, están contenidas en la exposición de motivos y anteproyecto de ley de reforma que se anexan.

8. ILANUD, "Sistemas de Tratamiento y Capacitación Penitenciarios", San José de Costa Rica Abril de 1977, pág. 11.

9. A/conf/BP/3 pág. 4.

10. KAUFMANN, Hilde "Principios para la Reforma de la Ejecución Penal". Biblioteca de Ciencias Penales, Depalma, Buenos Aires, 1977, pág. 53.

Debe señalarse sin embargo que con un buen funcionamiento de los institutos penológicos referidos, podremos estar en condiciones de tener un conjunto mayor de válidas alternativas a las penas privativas de la libertad.

PROGRAMA: SOMETIMIENTO A JUICIO Y SUSPENSION  
CONDICIONAL DE LA PENA

NUMERO DE MEDIDAS CONCEDIDAS

<i>Regiones</i>	<i>Suspensión Condicional</i>	<i>Sometimiento a Juicio</i>	<i>Total</i>
Región Capital	11	125	136
Región Andina	05	107	112
Región Oriental	23	142	165
Región Zuliana	28	112	140
Región Central	16	123	139
TOTAL	83	609	692

\* DATOS HASTA EL 21-8-80.

NUMERO DE PROBACIONARIOS

<i>Medidas Revocadas en razón del Prob.</i>	<i>Medidas Revocadas en razón del Proceso</i>	<i>Total Probacionarios</i>
—	07	129
—	—	112
—	—	165
1	6	133
1	2	136
2	15	675

\* DATOS HASTA EL 21-8-80.

**“EXPOSICION DE MOTIVOS Y PROYECTO DE LEY  
DE REFORMA PARCIAL DE LA LEY DE REGIMEN  
PENITENCIARIO, EN MATERIA DE LIBERTAD  
CONDICIONAL Y ESTABLECIMIENTO ABIERTO”**

*“EXPOSICION DE MOTIVOS”*

El artículo 71 de la Ley de Régimen Penitenciario Vigente, se refiere a la Libertad Condicional y al destino de Establecimientos Abiertos, como fórmulas de cumplimiento de las penas, enmarcadas, lógicamente, dentro del Principio de la Progresividad que había sido enunciado por la propia Ley en su artículo 68.

Se trata de dos instituciones de vieja data en las legislaciones penitenciarias del mundo, que han cristalizado en resultados ampliamente reconocidos como de invalorable provecho en el sendero que conduce hacia el cumplimiento de los fines últimos que se propone la administración penitenciaria.

En efecto, en lo que respecta a la Libertad Condicional, puede señalarse que constituye uno de los medios más efectivos para lograr la individualización ejecutiva de la pena; se trata de una institución que gradualmente se ha consolidado en el Derecho Positivo, a medida que se fue comprendiendo el importante alcance de la misma.

La Libertad Condicional, también llamada vigilada y libertad bajo palabra, se fundamenta en la presunta enmienda del penado; presunción que evidentemente tiene que ser “Juris Tantum”. De allí que se concede al penado una libertad revocable, sujeta al cumplimiento de ciertas obligaciones y sometido, tal como proponemos, a la tutela y vigilancia de la autoridad.

Planteadas de esta manera, ellas representan un estímulo y un freno a la vez. Así, durante el tiempo de reclusión, constituye un estímulo para la buena conducta del sujeto, siendo además, importante punto de arranque para la enmienda. Des-

pués, al momento de la liberación, contribuye a mantener al sujeto a quien se la concediere, por el buen camino, frenando cualquier inclinación inconveniente que pudiera acarrear la revocatoria de la medida impuesta.

Pareciera indiscutible, que para lograr la efectiva reincorporación social de ciertos sujetos sea necesario una suerte de período de transición entre la reclusión y la liberación definitiva. En un contexto como el descrito, la libertad condicional sería el medio más adecuado para ensayar y verificar, los niveles de reforma del condenado. En dicho período, además, el liberado poco a poco va aprendiendo a hacer buen uso de la libertad, que por un tiempo perdió al no haberla utilizado con la debida propiedad.

Por otra parte, se debe destacar su particular importancia dentro de los linderos de un sistema basado en la progresividad. La Libertad Condicional sería la última etapa del mismo para los sujetos a quienes se aplique. Durante este período el liberado continuaría cumpliendo su pena, sólo que a través de una fórmula diversa a la privación de su libertad.

La Ley de Régimen Penitenciario estableció la libertad condicional, pero la sometió a la verificación de requisitos de muy difícil cumplimiento. Tan difíciles eran, que el mismo proyectista reconoció que se exigían requisitos un tanto rígidos si eran comparados con lo que tenían vigencia en otras legislaciones.

Dicho rigor, la ha hecho inoperante en la realidad; al punto de que ha sido concedida en muy escasas oportunidades.

El mayor obstáculo encontrado para la aplicación de la libertad condicional, ha resultado la exigencia normativa de que los penados deban cumplir por lo menos dos años o la mitad de la pena (según se trate de penas de hasta cinco años de duración o duración superior a dicho límite respectivamente), en el *establecimiento penitenciario de su destino*.

Como es del dominio público, la inversión del sistema penitenciario, como consecuencia directa y principalísima de la lentitud procesal, somete a los encausados a un proceso, cuya exagerada duración plantea, en casi la totalidad de los casos, que cuando se pronuncia la sentencia definitivamente firme y al penado se le destina por parte del Ejecutivo a un Centro

de cumplimiento de pena, llega a éste superados los dos años o la mitad de la pena exigidos según los casos, debiendo necesariamente, comenzar a contar dicho tiempo nuevamente.

Si a esto se añade, que el sujeto debe haber extinguido las tres cuartas partes o las dos terceras partes de la pena respectivamente, se observa que en la práctica es harto difícil encontrar penados a quienes les sea aplicable esta fórmula de cumplimiento de las penas.

Las consideraciones anteriores, justifican por sí mismas la conveniencia de modificar dichos requisitos, para que así se permita que aquellos penados cuya evolución penitenciaria favorable así lo aconseje puedan terminar de cumplir su pena en las condiciones de libertad condicional que proponemos.

La existencia con respecto al destino a establecimientos abiertos de la exigencia legal de que los penados a quienes se les vaya a aplicar, hayan permanecido por lo menos dos años en el establecimiento penitenciario designado para el cumplimiento de sus respectivas penas, plantea igualmente serias dificultades en la realidad para su aplicación, que nos llaman a solicitar también, la modificación de dicho requisito para garantizar de este modo, la eficacia de otro instituto penitenciario, probado ampliamente como instrumento decisivo para obtener la reincorporación social de cierta categoría de penados.

En este orden de ideas, el articulado que proponemos, tanto en materia de libertad condicional como de destino a establecimientos abiertos, elimina la exigencia de que un monto determinado de la pena deba cumplirse en el establecimiento de destino. Asimismo, se modifican los lapsos de pena que el penado debe extinguir, adecuándolos a verdaderos criterios científicos fundados en la progresividad, pero tomando en cuenta nuestra realidad procesal, los mismos, deberán contarse para el sujeto a partir de la detención efectiva, independientemente del tipo de establecimiento penitenciario en donde hubiere estado recluso.



**PROYECTO DE LEY DE REFORMA PARCIAL DE LA  
LEY REGIMEN PENITENCIARIO, EN MATERIA DE  
LIBERTAD CONDICIONAL Y DESTINO A  
ESTABLECIMIENTOS ABIERTOS**

**ARTICULO 1º**—Se modifica el artículo 72 en la forma siguiente:

*Artículo 72.*—El destino a establecimientos abiertos podrá concederse por el Ministerio de Justicia a los penados que hayan extinguido por lo menos tres años de la pena impuesta cuando esta sea menor de diez años o cuatro años cuando la pena sea mayor de diez años, y que habiendo observado conducta ejemplar, merecieren diagnóstico negativo de peligrosidad y pronóstico criminológico favorable a esta fórmula de tratamiento.

**ARTICULO 2º**—Se modifica el artículo 74 en la forma siguiente:

*Artículo 74.*—Podrán ser integrados en los Destacamentos Penitenciarios de Trabajo, los reclusos que hayan extinguido por lo menos un tercio de la pena impuesta y reúnan las demás condiciones exigidas por el artículo 72.

**ARTICULO 3º**—Se modifica el artículo 76 en la forma siguiente:

*Artículo 76.*—La libertad condicional como último período de cumplimiento de la pena, implica el egreso anticipado, bajo la supervisión y vigilancia del Delegado de Prueba designado por el Ministerio de Justicia, del penado en quien concurran las circunstancias siguientes:

- 1º) Que haya extinguido por lo menos la mitad de la pena;
- 2º) Que merezca que se le aplique esta fórmula de cumplimiento de la pena, por su conducta, previos diagnóstico negativo de peligrosidad y pronóstico criminológico favorable a la liberación; y
- 3º) Que ofrezca garantías de hacer vida honrada en libertad.

**ARTICULO 4º**—Se modifica el artículo 77 en la forma siguiente:

*Artículo 77.*—Los septuagenarios podrán obtener la libertad condicional después de extinguido un tercio de la pena. Los ancianos que no pudieren demostrar su edad también podrán obtenerla cuando reu-

nidas las mismas circunstancias del artículo anterior, hubiere además, informe médico acreditado de que su edad fisiológica es superior a los setenta años.

*ARTICULO 5º*—Se modifica el artículo 78 en la forma siguiente:

*Artículo 78.*—La libertad condicional se perderá por la mala conducta del liberado, por incumplimiento de las obligaciones inherentes a la misma, y por reincidencia genérica o específica, en el delito.

## LEGISLACION

ADMISIBILIDAD DEL RECURSO  
DE PLENA JURISDICCION  
CONTRA REPAROS DE LA CONTRALORIA

*Aristides Rengel Romberg*

Prof. de la Universidad Católica Andrés  
Bello y de la Universidad Central de  
Venezuela.

I

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA POLITICO-ADMINISTRATIVA

30 de octubre de 1979

AMERICAN PETROFINA OF VENEZUELA, S.A.

.. OMISSIS: "Por sentencia N° 63 de fecha 12 de junio de 1978, el Tribunal Tercero de Impuesto sobre la Renta, declaró sin lugar el Recurso de Plena Jurisdicción interpuesto por la contribuyente "AMERICAN PETROFINA OF VENEZUELA, S.A." contra la Resolución N° DAC-3-1-1653, dictada por la Contraloría General de la República el 13 de octubre de 1796, contentiva de la decisión que confirma el Reparó N° DAC-3-1-201, fechado el 23-3-76, formulado por el Organo Contralor y relativo al período correspondiente al Primer Semestre de 1971, referente a la declaración jurada de rentas N° 70692, presentada por la recurrente para el ejercicio 1-1-70 al 31-12-70. De dicha sentencia apeló el apoderado judicial de la contribuyente y, oído el recurso, subieron los autos a esta Sala...".

"La Corte comienza por observar que debe decidir, en forma previa, conforme a la petición del ciudadano representante abogado de la Contraloría General de la República que dice: "Pido a la Sala que, en ejercicio de los poderes que tiene como Tribunal de un procedimiento inquisitivo dado que le corresponde principalmente el control de la legalidad aplicable al

caso sub-judice, revise con carácter previo la decisión que oyó y admitió el recurso de que ahora conoce...".

"La Ley de Impuesto sobre la Renta, desde el año 1955, tiene señalada como una de las atribuciones de los Tribunales de Impuesto, la de: "Conocer de las controversias entre el Fisco y los contribuyentes con motivo de los reparos que formule la Contraloría General de la República en aplicación de esta Ley y de su Reglamento".

"Ambas leyes dan competencia a los Tribunales especiales de Impuesto sobre la Renta, para conocer privativamente de todo lo concerniente a las controversias que tengan fundamento en los "reparos" también especiales, relativos a dicha materia tributaria".

"El Tribunal Tercero de Impuesto sobre la Renta, en la sentencia N° 63, objeto de la presente apelación, al referirse a las mencionadas disposiciones legales, estableció lo siguiente: "Los recursos contra los reparos, contemplados en el Artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, se pueden considerar impropiaamente denominados de plena jurisdicción, al menos en lo tocante a la materia de impuesto sobre la renta; tan es así que, como ya se dijo, si bien es cierto que el llamado recurso contencioso fiscal tiene ciertos visos del de plena jurisdicción, es fundamentalmente un recurso de anulación por ilegalidad, y en vista de esto, es que la última parte del Artículo 116 ejusdem deja a salvo lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta en lo referente a los recursos contra las decisiones de la Contraloría...".

"La delegación fue completa y total, abarcando no sólo los aspectos sustantivos del recurso, sino todo lo relativo a la adjectivación del mismo en cuanto a la admisibilidad y el sistema de procedimiento, que no podrá ser otro que el establecido por la ley remitida".

"En virtud de la delegación plena que la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional hizo en la Ley de Impuesto sobre la Renta, es esta última la que debe tenerse en consideración para determinar si el recurrente ejerció oportunamente su recurso contra la decisión de la Contraloría General de la República que confirmó el reparo objeto del presente proceso".

*“Al respecto se observa que el Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 (al igual que el Artículo 127 de la Ley vigente) establece que el recurso por ante los Tribunales de Impuesto sobre la Renta debe interponerse, a través de la Administración General del Impuesto sobre la Renta, dentro del término de quince días hábiles a contar de la fecha del recibo de la planilla de la liquidación o de notificación formal del acto administrativo recurrible. Es decir que, mientras la Ley Orgánica de la Contraloría (Art. 103) concede un plazo de cuarenta y cinco días para el ejercicio del recurso jurisdiccional, la Ley de Impuesto sobre la Renta para el mismo efecto un plazo de quince días hábiles”.*

*“El referido Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 estableció una regla única y general respecto al plazo de interposición del recurso contencioso fiscal ante los tribunales de impuesto sobre la renta. No habiendo hecho el legislador ninguna salvedad o diferencia respecto a los reparos formulados por la Contraloría General de la República de que deben conocer estos tribunales (atribución 2ª del Artículo 136 ejusdem), no puede hacerla el intérprete. De lo que resulta forzoso admitir que para la interposición del recurso en materia de reparos rige igualmente el plazo de quince días establecido en el Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, y así se declara”.*

*“Admitir de manera simplista que el recurso de plena jurisdicción, tal y cual como viene establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, pueda ser ejercido por ante los Tribunales del Impuesto sobre la Renta, aparte de ser antijurídico, consagraría una flagrante e irritante violación al principio de la igualdad reconocido por nuestra Carta Magna y postulado rector de todo buen sistema tributario pues dividiría en dos categorías a los contribuyentes: por un lado aquellos reparados por el Organismo Contralor que se acogerán para sus reclamos a la vía jurisdiccional del recurso establecido en el Artículo 103 de su Ley Orgánica, que contempla para su interposición lapsos más largos (45 días continuos) y no requiere el cumplimiento del requisito procesal del “solve et repete”, ni aún siquiera para apelar ante la Corte Suprema de Justicia, y por otro, los reparados por la Administración General del Impuesto sobre la Renta, que sólo cuentan con 15 días hábiles para*

*cumplir el mismo cometido y deben además pagar o afianzar el monto de sus débitos, como requisito sine qua non de viabilidad del recurso, tanto en primera instancia como para ante el Supremo Tribunal de la República”.*

*“Consta de autos que la contribuyente American Petrofina of Venezuela, S.A. recibió el 22 de octubre de 1976, la Resolución N° DAC-3-1-653 de fecha 13 del mismo mes y año, contentiva de la confirmación del Reparó N° DAC-3-1-201 del 23-3-76. Consta igualmente que el recurso fue interpuesto el día 3 de diciembre de 1976, según se asienta en el auto de admisión del Tribunal Tercero de Impuesto sobre la Renta, de la misma fecha. Entre ambas fechas citadas, la del recibo de la Resolución (acto administrativo recurrible) y la interposición del recurso, transcurrieron, como es notorio, conforme al Calendario Gregoriano que nos rige, 42 días continuos, lapso que excede al de 15 días hábiles que concede la Ley de Impuesto sobre la Renta para la interposición del recurso que específicamente le compete conocer a los Tribunales de Impuesto sobre la Renta”.*

*“Por consiguiente esta Corte debe declarar la caducidad del recurso interpuesto en este caso por la contribuyente American Petrofina of Venezuela, S.A. de conformidad con el Artículo 131 de la vigente Ley de Impuesto sobre la Renta...”.*

## II

Los argumentos contenidos en la sentencia de la Corte Suprema son completamente erróneos:

a) Por no haber sabido distinguir la elemental diferencia entre la naturaleza y la función del Recurso Contencioso Fiscal, y la naturaleza y la función del Recurso de Plena Jurisdicción, previsto el primero en la Ley de Impuesto sobre la Renta y el segundo en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

b) Porque la Corte ha interpretado erróneamente la remisión que hace el Artículo 116 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República a la Ley de Impuesto sobre la Renta, y ha extendido esta remisión más allá de la simple atribución de competencia a los Tribunales de Impuesto sobre

la Renta para conocer de estos recursos, por la materia, (Véase Artículo 136 de la Ley de Impuesto sobre la Renta), para incluir la totalidad del procedimiento que establece la Ley de Impuesto sobre la Renta para el Recurso Contencioso-Fiscal.

c) Porque la Corte incurre en grave error al no tomar en cuenta la jerarquía de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que como Ley Orgánica es superior a la Ley de Impuesto sobre la Renta, de tal modo que sus reglas prevalecen sobre las de ésta que es una Ley ordinaria.

### III

#### *LAS FUNCIONES Y LA COMPETENCIA DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA*

Dentro del ordenamiento administrativo nacional, la Contraloría General de la República ejerce, de conformidad con la Ley, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relativas a los mismos. (Artículo 1º L.O.C.G.R.).

Conforme al Artículo 39 de su Ley Orgánica, corresponde a la Contraloría el control de los ingresos nacionales y el examen exhaustivo o selectivo, así como la calificación y la declaratoria de fenecimiento de todas las cuentas de ingresos de las oficinas y empleados de Hacienda.

En ejercicio de esta función de control de los ingresos nacionales, la Contraloría puede, conforme al Artículo 50 de su Ley Orgánica, formular Reparos a las cuentas de ingresos en casos de error en la calificación de la base imponible o en los aforos, deficiencias en las declaraciones de los contribuyentes, falta de liquidación de ingresos causados, errores en las liquidaciones de ingresos, falta de pago de los ingresos liquidados, omisión de sanciones pecuniarias u otros incumplimientos de las leyes fiscales.

La notificación del Reparo, con las especificaciones previstas en la Ley deberá hacerla la Contraloría al cuentadante y al garante, así como al contribuyente o responsable si fuere el caso. (Artículo 51). El hecho de que el reparo afecte a un con-



tribuyente corresponsable no excluye la responsabilidad por las faltas que, en relación con el mismo, tengan los respectivos funcionarios. (Artículo 55).

Una de las innovaciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República sancionada el 5 de junio de 1975, fue la regulación de los Recursos, prevista en el Título VIII de la citada Ley. El Capítulo II del mencionado Título VIII se refiere precisamente a los Recursos contra los Reparos, y el Artículo 100 establece que el cuentadante, el garante y el contribuyente o responsable, si fuere el caso, deben contestar los Reparos dentro del lapso de treinta (30) días continuos, contados a partir de la fecha de la notificación, más el término de la distancia, calculado a razón de 200 Km. por día. La falta de contestación oportuna se entiende como conformidad con el Reparo.

Conforme al Artículo 102, si el interesado contradice el Reparo, la Contraloría, por decisión razonada que agotará la vía administrativa, lo confirmará, reformará o revocará. Esta decisión será notificada al interesado. Y conforme al Artículo 103, contra la decisión de la Contraloría que confirme o reforme el Reparo, se podrá ejercer el RECURSO DE PLENA JURISDICCION por ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dentro del término de cuarenta y cinco (45) días continuos contados a partir de la fecha de la notificación. En el conocimiento de este Recurso el Juez podrá examinar todas las circunstancias determinativas de la responsabilidad objeto del Reparo.

En esta forma regula la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República el Recurso de Plena Jurisdicción que aparece así completamente diferente y distinto, del Recurso Contencioso-Fiscal previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta.

#### IV

#### LAS FUNCIONES Y LA COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACION GENERAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA

Conforme a las reglas de Fiscalización y Control Fiscal previstas en la Ley de Impuesto sobre la Renta, la Administra-

ción General del Impuesto sobre la Renta tiene la facultad de vigilar y comprobar mediante los funcionarios fiscales competentes, la sinceridad y exactitud de las declaraciones e informaciones emanadas de los contribuyentes, así como verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, de acuerdo con los procedimientos técnicos usuales y las instrucciones administrativas internas y la legislación que regule la materia.

En ejercicio de esta facultad de fiscalización, la Administración puede investigar las actividades económicas y situación patrimonial de las personas y contribuyentes e incluso de los gastos personales y otros indicios o patrones de vida y bienes suntuarios de que disfruten ellos o el grupo familiar bajo su dependencia; puede examinar los libros, registros, documentos y comprobantes donde consten o puedan verificarse las negociaciones y operaciones que se juzgue relacionadas con los datos que deban contener las declaraciones; y emplazar a los contribuyentes o a terceros para que contesten los interrogatorios que se les formulen sobre operaciones, actividades o situaciones patrimoniales, o cualesquiera otros hechos de los cuales pueda desprenderse, a juicio de la administración la existencia de derechos fiscales establecidos en la Ley.

Si de la verificación de los datos expresados en las declaraciones de rentas, resultare algún Reparó, se impondrá al contribuyente una multa que podrá ser desde un décimo hasta el doble del impuesto que se liquide en virtud del Reparó. Estos Reparos de la Administración, se hacen constar en Actas Fiscales que son debidamente firmadas por los funcionarios fiscales de la Administración y por el contribuyente y luego se procede en base a estas Actas de fiscalización contentivas de los Reparos, a liquidar el correspondiente impuesto y la multa respectiva, las cuales son debidamente notificadas al contribuyente.

El Recurso Contencioso-Fiscal para ante los Tribunales de Impuesto sobre la Renta, debe interponerse a través de la Administración General del Impuesto sobre la Renta dentro del término de quince (15) días hábiles, a contar de la fecha de recibo de la Planilla de Liquidación o de la Notificación formal del acto administrativo recurrible.

## V

*NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO CONTENCIOSO-FISCAL PREVISTO EN LA LEY DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA*

Este Recurso es un Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación, que ha sido definido como un medio de impugnación jurisdiccional de los actos administrativos por razones de ilegalidad. Pero además de ser un medio de impugnación jurisdiccional, el Recurso de Anulación está dirigido exclusivamente a impugnar actos administrativos unilaterales, sean de carácter general o sean de carácter individual. Por tanto, del Recurso no sólo están excluidos otros actos distintos a los administrativos, y en particular, los jurisdiccionales, legislativos o de gobierno, sino también los actos administrativos de carácter bilateral y contractual. En este último caso, el contrato administrativo puede ser sólo objeto de un Recurso Contencioso de Plena Jurisdicción, aún en el supuesto de que se solicite la anulación de un contrato, pues está de por medio una situación jurídica subjetiva propia del procedimiento contencioso de Plena Jurisdicción. (Véase Allan R. Brewer-Carías, Aspectos Generales del Procedimiento Contencioso-Administrativo, en Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo. Tomo V, Vol. I, pág. 41 y sgts.).

## VI

*NATURALEZA JURIDICA DEL RECURSO DE PLENA JURISDICCION*

En cambio, el Recurso de Plena Jurisdicción, es también un medio de control, pero no ya de la legalidad, aun cuando pueda haber una pretensión de anulación, sino de la legitimidad de la actividad administrativa, y no sólo de actos administrativos, sino también de hechos y de relaciones jurídico-administrativas. Estos Recursos de Plena Jurisdicción han sido definidos —enseña Brewer-Carías— como medios jurídicos puestos a la disposición de los particulares para controlar la conformidad de la actividad administrativa con el ordenamiento jurídico

y, por tanto, determinar la legitimidad de la actividad de la Administración, a través del análisis de la existencia o no de un título jurídico que le permita a la Administración actuar de una forma concreta. Este Recurso de Plena Jurisdicción, a diferencia del de Anulación, sí es propiamente una demanda: Se intenta contra la Administración, fundada en una situación subjetiva lesionada por la actividad de la Administración, y con el objeto de que se restablezca esa situación jurídica subjetiva lesionada o se satisfaga un derecho subjetivo en particular. Por ello, en este Recurso, no sólo se busca impugnar un acto administrativo, sino que se buscan otras pretensiones más allá de la sola pretensión de anulación. (Véase Allan R. Brewer-Carías, Ob. cit. pág. 49 y ssts.).

### VIII

#### *DIFERENCIAS ESPECIFICAS ENTRE EL RECURSO CONTENCIOSO-FISCAL DE ANULACION Y EL RECURSO DE PLENA JURISDICCION*

Por su naturaleza propia, existen profundas diferencias entre el Recurso Contencioso-Fiscal de Anulación y el Recurso de Plena Jurisdicción.

Así, el Recurso Contencioso-Fiscal:

- a) Se interpone a través de la Administración General del Impuesto sobre la Renta.
- b) El término de interposición del Recurso es de quince (15) días hábiles, a contar de la fecha del recibo de la Planilla de Liquidación o de la notificación formal del acto administrativo recurrible.
- c) Tiene por objeto exclusivo la anulación del acto administrativo recurrible, por razones de ilegalidad.
- d) Plantea una revisión del contenido mismo de la relación jurídica tributaria por parte del órgano jurisdiccional y es por tanto, una forma de determinación de la capacidad contributiva y de determinación de la obligación tributaria en todos sus alcances por un órgano jurisdiccional.

e) El proceso tributario que se origina con la interposición del Recurso, se plantea entre dos sujetos exclusivamente: Por un lado, el contribuyente o sujeto activo del Recurso; por otro lado la Administración o sujeto pasivo del Recurso, esto es, entre los mismos sujetos de la relación jurídica tributaria que con anterioridad al Recurso figuraban en dicha relación en la posición inversa: esto es, la Administración como sujeto activo de la relación tributaria y el contribuyente como sujeto pasivo u obligado al pago del tributo.

f) Rige el principio del *solve et repete*, pues para la admisión del Recurso el recurrente deberá pagar o constituir previamente garantía real o personal para responder del monto de las planillas de liquidación recurridas, así como de las resultas del juicio.

En cambio, en los reparos que formula la Contraloría y que dan origen al Recurso de Plena Jurisdicción, se observan las características siguientes:

a) Los reparos se formulan a las cuentas de ingresos y a las demás cuentas de la Administración Central.

b) Los reparos se notifican al cuentadante y al garante, así como al contribuyente o responsable si fuere el caso.

c) El cuentadante, el garante y el contribuyente o responsable, deben contestar los reparos dentro del lapso de treinta (30) días continuos a partir de la fecha de la notificación, más el término de la distancia calculado a razón de 200 Km. por día.

d) Contra la decisión de la Contraloría que confirme o reforme el *Reparo*, se *ejerce el Recurso de Plena Jurisdicción* por ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

e) El término para interponer el Recurso de Plena Jurisdicción es de cuarenta y cinco (45) días continuos contados a partir de la fecha de la notificación.

f) El Recurso tiene por objeto el control de la legitimidad de la actividad administrativa, a través del análisis de la existencia o no de un título jurídico que le permita a la Administración actuar de la forma concreta que ha actuado.

g) Es propiamente una demanda: se intenta contra la Administración, fundada en una situación subjetiva lesionada por la actividad de la Administración, y con el objeto de que se restablezca esa situación jurídica subjetiva lesionada o se satisfaga un derecho subjetivo en particular.

h) En el Recurso de Plena Jurisdicción no sólo se busca impugnar un acto administrativo, sino que se ejercen otras pretensiones más allá de la sola pretensión de anulación, de tal modo que el Juez puede examinar todas las circunstancias determinativas de la responsabilidad objeto del Reparó.

i) El Reparó va siempre dirigido a determinar una responsabilidad del funcionario liquidador; de tal modo que el destinatario del Reparó, no es solamente el contribuyente, sino principalmente el cuentadante, produciéndose así un verdadero y propio litis-consorcio entre el cuentadante, el garante y el contribuyente o responsable, obligados a contestar los reparos de conformidad con el Artículo 100 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

j) El proceso de Plena Jurisdicción puede plantearse así entre dos sujetos que de manera principal pueden actuar impugnando el Acato de la Contraloría: Por una parte el Contribuyente, que usualmente asume la carga de contradecir el reparo y ejercer la demanda de Plena Jurisdicción y también el funcionario reparado o cuentadante que puede sostener la legitimidad del acto de la Administración.

De este modo, por la naturaleza y la estructura del Recurso de Plena Jurisdicción, éste comprende en su objeto propio tanto la responsabilidad del funcionario o cuentadante, como el interés patrimonial del contribuyente, en cuanto su capacidad contributiva aparece afectada o modificada, como consecuencia indirecta del Reparó del Órgano Contralor a la cuenta de ingresos de la Administración. Situaciones estas diversas en su naturaleza misma, toda vez que en el caso del cuentadante, éste se encuentra frente a un problema de responsabilidad en la correcta administración o recaudación de los ingresos, mientras que el contribuyente se encuentra ante una situación patrimonial consecuencial al acto ilegítimo del funcionario público, que ha producido una modificación en su capacidad con-

tributiva en perjuicio del Fisco, que él debe restaurar mediante el pago del impuesto precedente.

k) Finalmente, no rige en el Recurso de Plena Jurisdicción el principio *solve et repete*, porque el ejercicio del Recurso no impide la ejecución de la decisión de la Contraloría, a juicio del Contralor y bajo su responsabilidad, en cualquier tiempo.

Antes de la promulgación de la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, no existía el Recurso de Plena Jurisdicción contra los reparos a las cuentas de las Oficinas de Administración de Rentas. La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en su Artículo 419, establecía un procedimiento que daba origen a una Planilla de Liquidación que era notificada por la Administración General del Impuesto sobre la Renta al Contribuyente, el cual podía contestar los reparos por ante la Administración del Impuesto y ésta enviaba la contestación a la Sala de Examen para su reconsideración. De la resolución definitiva de la Sala enviada al contribuyente mediante la Administración del Impuesto, podía apelar el contribuyente para ante el Tribunal de Impuesto, interponiendo el recurso ante la Oficina o funcionario que notificó la resolución final en el término de quince días a partir de la notificación, pagándose o afianzándose previamente los reparos (*solve et repete*). La atribución de competencia que hizo la Ley de Impuesto sobre la Renta a los Tribunales de Impuesto, para conocer de las controversias entre el Fisco y los contribuyentes, con motivo de los reparos que formule la Contraloría General de la República en aplicación de la Ley de Impuesto sobre la Renta y su Reglamento, no cambió el procedimiento establecido en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, según la cual el recurso deberá interponerse a través de la Administración General del Impuesto sobre la Renta dentro del término de quince (15) días a partir de la notificación, pagándose o afianzándose previamente los reparos.

Pero con la sanción de la novísima Ley Orgánica de la Contraloría General de la República el 5 de junio de 1975, se introdujo un Capítulo especial que trata de los recursos contra los reparos y en el Art. 103 se estableció que contra la decisión de la Contraloría que confirme o reforme el reparo, se podrá ejercer el Recurso de Plena Jurisdicción dentro del término de

cuarenta y cinco (45) días continuos, contados a partir de la fecha de la notificación.

El ejercicio de este recurso, no impide la ejecución de las decisiones de la Contraloría a juicio del Contralor y bajo su responsabilidad, por lo cual no hay *solve et repete*, y se tramita el recurso conforme a las reglas de los Artículos 104 y siguientes de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que ha derogado expresamente, entre otros, al Artículo 419 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y cualesquiera otras disposiciones que colidan con dicha Ley.

Es así como, las disposiciones de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República relativas a los reparos y al Recurso de Plena Jurisdicción contra los mismos, tienen preferente aplicación por ser disposiciones de una Ley Orgánica de rango superior a la Ley de Impuesto sobre la Renta, derogadas por aquella Ley en cuanto colidan con la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

Todo esto revela claramente la diferencia existente actualmente entre el procedimiento para los reparos de Contraloría, establecido en su Ley Orgánica y el procedimiento del recurso contencioso fiscal previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta para reparos de la Administración de Impuesto, y la intención del Legislador de someter los primeros a un término más amplio, de cuarenta y cinco (45) días continuos para el ejercicio del Recurso de Plena Jurisdicción, sin pago ni afianzamiento.

## VIII

### LOS ERRORES DE LA CORTE EN SU DECISION DEL CASO PETROFINA

Por no haber tenido en cuenta la sentencia de la Corte Suprema estas diferencias tan notables entre el Recurso Contencioso Fiscal previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta y el Recurso de Plena Jurisdicción contra los Reparos de la Contraloría, previstos en la Ley Orgánica de ésta, la Sentencia incurre en gravísimos errores:



a) Considera a los Recursos contra los Reparos de la Contraloría, contemplados en el Artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República como "impropiamente denominados de Plena Jurisdicción, al menos en lo tocante a la materia de Impuesto sobre la Renta"; y trata de identificar así el Recurso de Plena Jurisdicción con el Recurso Contencioso Fiscal previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta. Y, lo que es más sorprendente, la Corte Suprema partiendo de la premisa de que el Recurso Contencioso Fiscal previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta, es fundamentalmente un Recurso de Anulación por Ilegalidad, lo que es completamente correcto, concluye falsamente, que "en vista de esto, es que la última parte del Artículo 116 *ejusdem* deja a salvo lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta en lo referente a los Recursos contra las decisiones de la Contraloría". De este modo, lo que es una simple remisión a la competencia del Tribunal de Impuesto sobre la Renta por razón de la materia, contenido en el Artículo 116 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, es interpretada por la Corte como una identificación del Recurso de Plena Jurisdicción con el Recurso Contencioso Fiscal previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta; olvidando de paso la Corte, que si bien el Recurso de Plena Jurisdicción puede contener una pretensión de anulación del acto administrativo, sin embargo, éste es más amplio que el Recurso Contencioso Fiscal, porque con el Recurso de Plena Jurisdicción no sólo se busca impugnar un acto administrativo sino que se buscan otras pretensiones más allá de la sola pretensión de anulación.

b) La Corte desconoce la realidad jurídica de la existencia de dos leyes diferentes, la de Impuesto sobre la Renta y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que pueden formular reparos relativos a la materia de Impuesto sobre la Renta y tienen sus procedimientos específicos contemplados en cada una de ellas para estos Reparos. En efecto, la Ley de Impuesto sobre la Renta contempla el Recurso Contencioso Fiscal que puede ser ejercido por el contribuyente contra los Reparos que le formule la Administración de Impuesto sobre la Renta. Aquí, el sujeto activo del Reparos es la Administración del Impuesto, y el sujeto pasivo el contribuyente. Del mismo modo, en la relación jurídico-procesal-tributaria, el su-

jeto activo del Recurso es el contribuyente y el sujeto pasivo de la misma la Administración. El objeto del Recurso es la anulación del acto administrativo por razones de ilegalidad. En cambio, en el Recurso de Plena Jurisdicción previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el sujeto activo del Reparó es el Organó Contralor, y el sujeto pasivo del mismo el cuentadante y consecuentemente el contribuyente o responsable si fuere el caso.

c) La errónea interpretación de la Corte Suprema la conduce a considerar antijurídico y en flagrante violación al principio de la igualdad reconocido por la Constitución, que el Recurso de Plena Jurisdicción pueda ser ejercido por ante los Tribunales de Impuesto sobre la Renta, porque según la Corte, esto dividiría en dos categorías a los contribuyentes: por un lado aquellos reparados por el Organismo Contralor que se acogerían para sus reclamaciones a la vía jurisdiccional del Recurso establecido en el Artículo 103 de su Ley Orgánica, que contempla para su interposición lapsos más largos (45 días continuos) y no requiere el cumplimiento del requisito procesal del *solve et repete*, ni aun siquiera para apelar ante la Corte Suprema de Justicia; y por otro, los reparados por la Administración General del Impuesto sobre la Renta, que sólo cuentan con 15 días hábiles para cumplir el mismo cometido y deben además pagar o afianzar el monto de sus débitos, como requisito *sine qua non* de viabilidad del Recurso, tanto en Primera Instancia como para ante el Supremo Tribunal de la República.

Sin embargo, lo antijurídico es lo sostenido por la Corte, que pretende reconducir al Recurso Contencioso Fiscal previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta, el Recurso de Plena Jurisdicción previsto en el Artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, siendo que esta Ley es una Ley Orgánica de mayor jerarquía que la Ley de Impuesto sobre la Renta que no tiene este carácter; y según el Artículo 163 de la Constitución Nacional las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas.

La Exposición de Motivos de la Constitución, al explicar esta disposición expresa: "La creación de las Leyes Orgánicas tiene por objeto impedir que por las Leyes Especiales se dero-

guen disposiciones que se refieren a la organización de otros Poderes o a las formalidades que deben reunir determinadas Leyes". Y la doctrina venezolana es pacífica en el sentido de que las colisiones entre Leyes Orgánicas y Leyes que no lo sean deben resolverse mediante la aplicación preferente de la norma de mayor jerarquía, y no de acuerdo con la regla de la aplicación preferente de la Ley Especial, que sirve para resolver el conflicto entre normas de la misma jerarquía. (Véase José Luis Aguilar Gorrondona, *Las Leyes Orgánicas en la Constitución de 1961*, en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Tomo III, pág. 1973).

De modo que aún en el caso de colisión entre ambas Leyes, el Artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que regula al Recurso de Plena Jurisdicción y establece el término de 45 días continuos contados a partir de la fecha de la notificación para su ejercicio, es una norma de rango superior y por tanto de aplicación preferente al Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966, semejante al Artículo 127 de la Ley de 1970 y al 131 de la Ley vigente, que contempla el Recurso Contencioso Fiscal.

La Sentencia de la Corte Suprema, en su empeño de reconducir el Recurso de Plena Jurisdicción previsto en el Artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, al Recurso Contencioso Fiscal contemplado en el Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta, sostiene que ésta estableció una regla única y general respecto al plazo de interposición del Recurso Contencioso Fiscal ante los Tribunales de Impuesto sobre la Renta, y que no habiendo hecho el Legislador ninguna salvedad o diferencia respecto a los Reparos formulados por la Contraloría General de la República de que deben conocer estos Tribunales, no puede hacerla el intérprete, de lo que resulta forzoso admitir —en concepto de la Corte— que para la interposición del Recurso en materia de Reparos rige igualmente el plazo de 15 días establecido en el Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Pero es que la Ley de Impuesto sobre la Renta, al regular el Recurso Contencioso Fiscal no tenía porque hacer una diferenciación en cuanto al término para interponer el Recurso Contencioso Fiscal cuando se trate de Reparos formulados por la

Administración General del Impuesto sobre la Renta y cuando se trate de Reparos formulados por la Contraloría General de la República, pues la materia regulada por la Ley de Impuesto sobre la Renta, se refiere exclusivamente, a los Reparos formulados por la Administración General del Impuesto sobre la Renta en esta materia. La distinción la hizo la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en su Artículo 103 cuando tratando de los Recursos contra los Reparos, establece que contra la decisión de la Contraloría que confirme o reforme el Reparo, se podrá ejercer el Recurso de Plena Jurisdicción por ante los Tribunales de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, dentro del término de cuarenta y cinco (45) días continuos, contados a partir de la fecha de la notificación. Y siendo esta norma una norma específica para los Reparos formulados por la Contraloría General de la República, contenida en una Ley Orgánica: La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, que es de rango y jerarquía superior a la Ley de Impuesto sobre la Renta que no tiene el carácter de Ley Orgánica, es evidente que la disposición de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República tiene que privar sobre cualquier disposición de otra Ley que no tenga el carácter de Orgánica, y en nuestro caso, sobre la disposición del Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

La disposición del Artículo 116 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República cuando en su parte final deja a salvo lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta en relación con los Recursos contra las decisiones de la Contraloría, es una norma eminentemente atributiva de competencia según la cual, la Ley Orgánica desea que por razón de la materia conozcan de los Reparos de la Contraloría relativos al Impuesto sobre la Renta, los Tribunales especiales que tienen competencia en esta materia y no los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa o los Tribunales Superiores de Hacienda.

Basta observar la colocación sistemática que tiene en la Ley de Impuesto sobre la Renta la atribución 2a. del Artículo 136, para darse cuenta de que ella se encuentra ubicada en el Capítulo referente a los Tribunales de Impuesto sobre la Renta, y específicamente en el Artículo 136 que se refiere a las atribuciones de dichos Tribunales. El Artículo 136 de la Ley de

Impuesto sobre la Renta, dice lo siguiente: "Son atribuciones de los Tribunales: ...2a. Conocer de las controversias entre el Fisco y los Contribuyentes con motivo de los Reparos que formule la Contraloría General de la República en aplicación de esta Ley y su Reglamento".

Como se ve, se trata simplemente de una atribución de competencia que tienen los Tribunales de Impuesto sobre la Renta para conocer de las controversias entre el Fisco y los Contribuyentes con motivo de los Reparos que formule la Contraloría General de la República en aplicación de la Ley de Impuesto sobre la Renta y su Reglamento. Por tanto, cuando la parte final del Artículo 116 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República deja a salvo lo establecido en la Ley de Impuesto sobre la Renta en relación con los Recursos contra las decisiones de la Contraloría, nos encontramos con que la Ley de Impuesto sobre la Renta, que es la Ley remitida sólo trata de los Reparos de la Contraloría General de la República, en la atribución 2a. del Artículo 136, para atribuir a los Tribunales de Impuesto sobre la Renta el conocimiento de las controversias entre el Fisco y los Contribuyentes con motivo de los Reparos que formule la Contraloría General de la República en aplicación de la Ley de Impuesto sobre la Renta y su Reglamento. Fuera de esta remisión a la competencia por la materia, nada dice la Ley de Impuesto sobre la Renta acerca del procedimiento a seguirse en los casos en que los Tribunales de Impuesto sobre la Renta conozcan de los Reparos formulados por la Contraloría General de la República. Esta materia procedimental, está regulada específicamente por la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en los Artículos 103 y siguientes, y específicamente el Artículo 103 establece que el Recurso de Plena Jurisdicción por ante los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Léase Tribunales de Impuesto sobre la Renta, por la remisión que hace la última parte del Artículo 116) se ejercerá dentro del término de cuarenta y cinco (45) días continuos, contados a partir de la fecha de la notificación.

Por tanto, la remisión a la Ley de Impuesto sobre la Renta, no es completa y total como lo afirma la Corte Suprema sino parcial y limitada a la simple competencia por la materia que tienen los Tribunales de Impuesto sobre la Renta para conocer

las controversias entre el Fisco y los Contribuyentes con motivo de la aplicación de la Ley de Impuesto sobre la Renta por parte de la Contraloría General de la República y resulta por ello antijurídico y anticonstitucional, sostener como lo hace la Corte Suprema, que priva lo dispuesto en el Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta para el Recurso Contencioso Fiscal, por sobre lo dispuesto en el Artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República para el Recurso de Plena Jurisdicción, en todo lo relativo al plazo para intentar el Recurso y los Artículos siguientes al procedimiento que debe seguirse para este tipo de Recursos, pues siendo la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República una Ley de rango superior a la Ley de Impuesto sobre la Renta, por su carácter de Ley Orgánica, tiene que privar la disposición del Artículo 103 de esta última Ley sobre la disposición del Artículo 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

Por todo lo expuesto, es antijurídico y anticonstitucional sostener, como lo ha hecho la Corte Suprema, que la disposición del Art. 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta para el Recurso Contencioso-Fiscal, prevalece sobre la disposición del Art. 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República relativa al Recurso de Plena Jurisdicción, en todo aquello referente a la iniciación del Recurso, al lapso para interponerlo, y al procedimiento que debe seguirse en este tipo especial de recurso, toda vez que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República es una ley de rango superior a la Ley de Impuesto sobre la Renta y en razón de este carácter de "Ley Orgánica", la disposición de su Art. 103 debe prevalecer sobre la disposición del Art. 127 de la Ley de Impuesto sobre la Renta.

**EL REGIMEN JURIDICO DE LAS ZONAS VERDES  
URBANAS Y EL ANTEPROYECTO DE ORDENANZA  
DE ZONAS VERDES Y RECREATIVAS \***

*Dr. Henrique Meier E.*

Profesor de Derecho Administrativo  
Derecho Constitucional e  
Instituciones Políticas.

INDICE

PRIMERA PARTE: El Régimen Jurídico de las Zonas Verdes Urbanas. Introducción. I.—Urbanismo y Ordenamiento Territorial. II.—El Proceso de Urbanismo, sus formas de control y el Régimen Jurídico de las Zonas Verdes Urbanas. SEGUNDA PARTE: El Anteproyecto de Ordenanza de Zonas Verdes y Recreativas. Introducción. I.—Observaciones y Recomendaciones de Carácter General. II.—Observaciones y Recomendaciones de Carácter Particular. Anexo 1: Anteproyecto de Ordenanza de Areas Verdes y Recreacionales preparado por la Sub-Comisión de Areas Verdes del Concejo Municipal del Distrito Sucre. Anexo 2: Anteproyecto de Ordenanza de Zonas Verdes y Recreacionales con las modificaciones propuestas.

PRIMERA PARTE

INTRODUCCION:

Esta primera parte del estudio tiene por objeto analizar el régimen jurídico de las Zonas Verdes Urbanas, sin pretender por supuesto agotar temática tan compleja y rica en matices jurídicos.

Las Zonas Verdes Urbanas constituyen en el presente, espacios fundamentales para el esparcimiento y la recreación

\* El presente estudio se realizó como colaboración del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para las distintas Municipalidades del país, y en especial para la del Distrito Sucre del Estado Miranda.

de las comunidades urbanas, y más cuando la mayoría de las principales ciudades del planeta, se ha venido convirtiendo en sitios hostiles, donde los conflictos sociales, económicos y ambientales conforman las características peculiares del modo de vida social.

La ciudad ha dejado de ser con la Revolución Industrial y el advenimiento de la sociedad de consumo, un centro de vida superior y civilizado, creador de cultura y de relaciones de solidaridad, para convertirse fundamentalmente en un espacio para el intercambio de mercancías, caracterizado por la degradación ambiental (físico-natural) y humana.<sup>1 2 3</sup>

1. Véase para una profundización del tema la obra de Manuel Castels "La Cuestión Urbana". Siglo XXI. Editores. 4ª Edición 1972. El autor con relación al fenómeno urbano ligado a la consolidación del régimen social capitalista, señala lo siguiente:  
 "La urbanización ligada a la primera Revolución Industrial e inserta en el desarrollo del modo de producción capitalista, es un proceso de organización del espacio que encuentra su base en dos conjuntos de hechos fundamentales:  
 La descomposición previa de las estructuras sociales agrarias y la emigración de la población hacia los centros urbanos ya existentes, proporcionando la fuerza de trabajo esencial a la industrialización.  
 El paso de una economía doméstica a una economía de manufactura y después a una economía de fábrica, lo que significa al mismo tiempo la concentración de mano de obra, la creación de un mercado y la constitución de un medio industrial.  
 Las ciudades atraen a la industria justamente por estos factores esenciales (mano de obra y mercado), y a su vez la industria atrae nueva mano de obra y nuevos servicios.  
 Pero el proceso inverso también es importante: allí donde hay facilidades de funcionamiento, y en particular de materias primas y medios de transporte, la industria coloniza, suscita la urbanización.  
 En ambos casos, el elemento dominante es la industria, que organiza enteramente el paisaje urbano. Ahora bien, la industrialización no es un puro fenómeno tecnológico, sino que se produce en un modo de producción determinado, el capitalismo, cuya lógica refleja. El "Desorden Urbano" no es tal desorden, sino que representa la organización espacial suscitada por el mercado y derivada de la ausencia de control social de la actividad industrial". (Págs. 21-23).  
 El último párrafo de esta cita, expresa la esencia de la cuestión urbana en las sociedades que se rigen por el modo capitalista de producción, en el sentido de que la aparente "irracionalidad" en las formas de ocupación y organización del espacio urbano, obedece a una racionalidad "inherente" al proceso de industrialización creciente, y a la consolidación de las relaciones sociales en el seno de este tipo de régimen social.
2. Saint - Marc, Philippe "Socialización de la Naturaleza". Guadiana - Pensamiento y Ensayo 1971.— Este economista ambientalista francés, quizás uno de los hombres con mayores méritos en esta lucha por el hombre y la naturaleza; por cambiar las tradicionales concepciones y prácticas económicas y sociales que nos conducen a una vida cada vez más empobrecida desde el punto de vista espiritual y material, dice con relación a las grandes ciudades en el mundo actual lo siguiente... "Las grandes ciudades no



La ciudades en nuestro país no han escapado a este proceso de deterioro. La contaminación ambiental (atmosférica, contaminación de las fuentes superficiales de agua), la crisis en el funcionamiento de los servicios públicos básicos o esen-

sólo están atacadas en su vocación fundamental y tradicional de lugar privilegiado para intercambios; la calidad de su civilización también disminuye constantemente por el rápido deterioro, muchas veces crítico, del medio natural y por los nuevos "azotes" que de ello resultan.

La destrucción de los espacios verdes, la contaminación del agua y del aire y el ruido arrancan al hombre del marco biológico para el que estaba concebida la existencia. De ahí vienen los traumatismos de los habitantes de las Megápolis: trastornos cardíacos cánceres de pulmón, insomnios, depresiones nerviosas, locura.

A esta opresión física por un medio malsano se une el desarreglo moral debido a la nivelación y disgregación de todas las estructuras sociales en la inmensa elaboración de las grandes concentraciones urbanas.

¿Cómo asombrarse si la delincuencia juvenil y la proporción de divorcios en relación con los matrimonios son dobles en la aglomeración parisina que en el resto de Francia y si, en las grandes ciudades americanas, que se extienden indefinidamente hasta el punto de desintegrar toda estructura comunitaria, aplastadas por los calores, los olores y los ruidos, agotadas por una vida trepidante y de trayectos interminables, muchos habitantes intelectuales, jóvenes, negros se sienten abandonados, frustrados, asfixiados y dispuestos a todas las aventuras y a todas las revueltas desde la droga hasta el incendio? No es significativo que los grandes disturbios se hayan producido en 1965, especialmente en Los Angeles, dispersa sobre una extensión de 130 kilómetros de largo y 80 kilómetros de ancho, y en 1967 en Detroit, es decir, en dos ciudades concebidas más para automóvil que para el hombre?

El medio urbano es para el hombre cada vez más difícil de soportar. Los habitantes de las grandes aglomeraciones son los nuevos proletarios del mundo moderno". (Págs. 115-116).

3. JULIEN CLAUDE. "Le Suicide des Democraties Grasset. París 1972.— El autor analiza las formas de vida de las grandes ciudades, incidiendo no sólo en los aspectos ambientales (contaminación) y de calidad de vida, sino también en el programa político relativo a la libertad individual y su ejercicio efectivo y a las relaciones gobernantes-gobernados.

Al respecto señala lo siguiente. "La contaminación no es sin embargo el principal problema que existe en las grandes concentraciones urbanas. Más grave es el peligro, temido por Jefferson, que corre la "libertad del hombre", en las grandes ciudades.

En el discurso por el cual prometía el nacimiento de una "gran sociedad", el presidente Jhonson decía. "La expansión urbana destruye dos valores tradicionales de los más respetables: el sentido de la vida en común y el contacto con la naturaleza. De allí resulta el aislamiento del individuo, el fastidio, la indiferencia".

Los individuos rehusan el "contacto con la naturaleza", o no disponen de los medios financieros que hagan posible organizar ese contacto a través de formas diversas Pero, en todo momento, el "sentido de la vida en común" es indispensable en toda sociedad, sobre todo en los espacios de fuerte densidad humana. Se trata a fin de cuentas, de un problema político que pone en juego una concepción del hombre y de la sociedad" (Pág. 87).

Efectivamente el anonimato y la despersonalización de la vida de relación, constituyen características del modo de vida en las grandes ciudades. La gente se teme y desconfía mutuamente. Se vive pensando en la posibilidad

ciales (transporte, agua, electricidad, etc.), la falta de viviendas cómodas, salubres y seguras, para una gran parte de la población que ha ocupado espacios peligrosos y deprimidos de la topografía urbana (riberas de quebradas, colinas, orillas de vías públicas) el delito y la inseguridad personal, constituyen entre otros los elementos que caracterizan una forma patológica de interrelación entre los hombres, y entre éstos y la naturaleza, en los llamados espacios urbanos.<sup>4</sup>

de la agresión física, detrás de puertas, rejas y cerrojos en el pequeño espacio. Una desarticulación creciente del ser humano en sus relaciones con el entorno, va liquidando los vestigios de una antigua solidaridad y sentido de comunidad, difícil de rescatar en el contexto de la sociedad de consumo, con sus prácticas materialistas y la excesiva importancia acordada a la vida fundada en la posesión de cosas, bienes y valores materiales.

¿Es compatible esta forma de relación de los hombres entre sí y con su ambiente, con la concepción democrática?

Evidentemente que no, pues la democracia no es solo ejercicio periódico de determinados derechos políticos (sufragio, libre expresión del pensamiento), es ante todo la formación de comunidades humanas que mantengan lazos de solidaridad, es una creciente personalización de la vida comunitaria y una activa presencia del pueblo en la toma de decisiones que afectan su destino.

En las sociedades avanzadas, tanto del llamado Mundo Occidental, como del Mundo Socialista o Comunista, existe un progresivo descontento de la población con respecto a sus formas de gobierno.

La separación entre gobernantes y gobernados se acentúa y el hombre común y corriente espera poco del Poder Político.

Con un sentimiento de impotencia observa cómo los dirigentes de los dos bloques llevan irracionalmente al mundo a una posible tercera guerra, que esta vez será planetaria y definitiva para la existencia del hombre y del mundo orgánico.

4. Véase al respecto el estudio del Arquitecto Urbanista MARCO NEGRÓN "Estructura y funcionamiento de la ciudad de Venezuela" en Seminario Ambiente y Desarrollo. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas Septiembre 1978. Serie de Informes Técnicos. DGSP/OA/IT 27 págs. 97-144.

Entre otras afirmaciones, el Arq<sup>o</sup> MARCO NEGRÓN acucioso estudioso de la cuestión urbana en Venezuela, señala lo siguiente: "...Pero si las anteriores son manifestaciones evidentes de nuestro "estilo de urbanización" existen otras que podríamos llamar, en contrapartida, ocultas, no menos graves que las anteriores aunque haya menos conciencia de su importancia: si es frecuente la denuncia respecto a las pérdidas económicas crecientes derivadas de un tráfico urbano cada vez más lento y congestionado, es en cambio más rara la consideración de sus graves y crecientes efectos sobre la salud física y mental de la población. El alarmante incremento de las muertes, mutilaciones y traumatismos provocados por los accidentes de tránsito; el aumento de la agresividad y de las enfermedades del sistema nervioso como consecuencia de la irritación provocada por el congestionamiento y los ruidos, así como de las enfermedades cardiovasculares debidas a la misma razón y a la carencia de áreas de expansión, cuya necesidad es crítica para la conservación de la salud de una población cada vez más sedentaria; la disolución del núcleo familiar y el creciente abandono de los hijos aún en la edad más temprana por la forzada reducción —y a veces simple anulación— de las horas disponibles para la convivencia fami-

El ansia de lucro, el materialismo y el individualismo agravan de por sí, las limitaciones inexorables del espacio y de la naturaleza, en relación al aumento de la población y sus necesidades.

En este sentido, es frecuente práctica, la modificación de los usos recreacionales de los espacios urbanos destinados a tales fines (Plazas, Parques, Jardines, Canchas Deportivas), por obra de las presiones provenientes de los grupos dedicados al negocio del urbanismo, quienes logran generalmente su propósito, al convertir las Zonas Verdes en moles de concreto caracterizadas por una estructura arquitectónica carente de todo sentido de humanismo (belleza, funcionalidad, etc.).

Por ello el espacio y sus formas de ocupación, se ha venido convirtiendo en objeto de luchas y conflictos sociales.

Comienza una movilización ciudadana expresada a través de la organización vecinal, para defender el derecho a las zonas y espacios que se requieren a los fines de la recreación y el esparcimiento colectivos.<sup>5</sup>

---

liar, son entre otros, algunos de los efectos ocultos que cada vez más intensamente provoca la creciente deshumanización de nuestras ciudades. Y si lo anterior no fuera bastante, puede agregarse que, además ellos también implican costos adicionales y por tanto, distracción de recursos económicos que podrían destinarse al fortalecimiento de nuestra economía o, directamente al mejoramiento de las condiciones de vida de la población".

5. Sería difícil aplicar a esta embrionaria manifestación de descontento de grupos de habitantes del área metropolitana de Caracas, y en especial de sus barriadas de clase media, el calificativo de movimiento social urbano empleado por M. Cartels en su ensayo intitulado de esa manera (M. Cartels "Movimientos Sociales Urbanos". Siglo veintiuno editores Sa. 2da. edición 1976).

Entiende el autor por movimientos sociales urbanos, "sistemas de prácticas sociales contradictorias que controvierten el orden establecido a partir de las contradicciones específicas de la problemática urbana" (Pág. 3).

Es evidente que la protesta de algunos grupos que habitan en urbanizaciones de clase media, integrados por ejecutivos de empresas privadas, altos funcionarios del Estado y profesionales liberales, que se han organizado en Asociaciones de Vecinos para defender el uso residencial acordado a los espacios habitados por ellos, lo que incluye la lucha por preservar las llamadas zonas verdes, no constituye de manera alguna un sistema de prácticas sociales que contravierten el orden establecido, ya que los intereses de estos grupos se identifican en última instancia con los de la clase dominante.

La ideología del movimiento de "Vecinos" es fuertemente "Conservadora", pues la principal preocupación que anima sus luchas es el orden, la tranquilidad y el respeto de los derechos ligados a la propiedad del suelo en sus urbanizaciones. Hay poco interés por la ciudad en términos totalizantes, por su organización político-administrativa, es decir, la estructura de poder imperante, así como por los elementos de la problemática urbana en

La calidad de la vida se ha venido constituyendo en un anhelo social; un nuevo derecho que implica mejores condiciones de vida y de existencia, para la mayoría de la población.<sup>6</sup>

un contexto global. No se aspira a modificar una realidad urbana considerada como contraria u hostil a un sentido más humano y solidario de la vida de relación. El interés de los vecinos termina en límite urbano de la zona residencial.

Quizás los elementos de un auténtico movimiento social urbano, puedan generarse en otros espacios de la ciudad habitados por obreros, pequeños comerciantes y desempleados, tal como es el caso de las barriadas populares, donde la problemática urbana (carencia de viviendas seguras, cómodas y salubres; transporte colectivo deficiente; pésimo servicio de agua y alcantarillado; problemas de seguridad personal, etc.), adquiere rasgos de efectiva crisis que pueden conllevar a la formación de organizaciones capaces de encarnar una ideología contraria al desorden urbanístico establecido.

6. En Venezuela más del 75% de la población "vive" en las áreas urbanas con las características tantas veces señaladas de nuestra estructura urbana. El principal problema para la mayoría de esa población es el de la vivienda, cuyo déficit en estos momentos se calcula en más de un millón de unidades. Ahora bien, los conflictos sociales urbanos no se resuelven con la simple construcción de viviendas o de "soluciones habitacionales". En ese sentido adherimos la opinión de Roberto Montero Castro quien en un artículo aparecido en el diario "El Universal" de fecha 16 de mayo de 1980 e intitulado "Vivienda y Cultura Urbana (Pág. 4-5) señala lo siguiente: ... "Enfrentar el problema de la vivienda no se limita, a construir casas. Pensar en la vivienda es pensar en el hombre y en su vida, una reflexión que está en el centro de la problemática cultural contemporánea. En torno al hombre y sus ciudades, convergen sus factores de realización, sus modos de organización, su vida social, su creatividad, sus actividades. En las comunidades, la identidad individual se fusiona con la identidad colectiva; se crean las bases para que la cultura, un proceso esencialmente social, funcione como un sistema de valores y actitudes; el hombre existe como ser para sí y para los demás, y la vida política se hace posible como acción concertada entre todos los miembros de la comunidad para la búsqueda de soluciones a los problemas comunes. Por eso, pensar en la vivienda, es pensar en la comunidad en la que va a vivir el hombre y en su espacio urbano. Y pensar en la vivienda y el urbanismo, es pensar en la calidad de la vida de los hombres. El espacio urbano se concibe como la expresión tridimensional de la actividad humana, como la localización en la que el hombre encuentra su identidad. Este sentido humanístico, sin embargo se ha perdido en las ciudades modernas. En lugar de unidad, el hombre encuentra fragmentación; en lugar de organización, recibe dispersión; en vez de identidad, obtiene factores de alienación. Los sistemas urbanos han entrado en crisis y el fracaso de los servicios en ciudades como Caracas es apenas un síntoma del problema. La situación puede definirse en términos de que el urbanismo ha dejado de ser una expresión del desarrollo del hombre, para convertirse en un urbanismo por imposición. Dicho de otra manera, el hombre ha sido olvidado en la ciudad moderna. Las soluciones habitacionales y urbanas no son adecuadas para el hombre. La ciudad se fragmenta y crece a pedazos separados entre sí, sin una solución de conjunto: la calidad de la vida tiende a cero y el hombre es confiado a un cajón de concreto sin espacio vital, a esacala de vivienda y de ciudad...". El último párrafo de las reflexiones de Montero Castro revela la filosofía urbanística del Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), al menos en lo que ha demostrado hasta el presente con sus "conceptos habitacionales"

Por ello, plantearse el problema de los aspectos jurídicos relativos al dominio y uso de las zonas verdes urbanas, no es tarea fácil, pues las implicaciones políticas y económicas de este tema son más que evidentes.

Los intereses en juego son múltiples: el interés del Estado, el de las Municipalidades, el de las comunidades urbanas, el del promotor urbano, y en fin, el del propietario del suelo a ser urbanizado.

Al respecto, señala Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT.<sup>7</sup> "Parece innecesario decir que este problema no ha preocupado ni preocupa sólo al ciudadano medio; ha preocupado también, como es lógico, al propio Estado, en su función de proteger y tutelar el interés público y ha preocupado el propietario de los terrenos urbanos como titular del interés particular en presencia.

En efecto, desde la perspectiva del propietario, su interés se concreta en que sea aprovechable toda la superficie de que es titular, y que este aprovechamiento sea el máximo; en definitiva, desea que sea edificable todo su terreno y que en el mismo se pueda construir el máximo volumen".

En el régimen político-jurídico venezolano la defensa del interés público en lo que respecta a las zonas verdes urbanas, corresponde fundamentalmente a las Municipalidades; ya que de acuerdo con la normativa prevista en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en concordancia con las Ordenanzas respectivas, al aprobarse los parcelamientos urbanísticos desarrollados por los particulares, el Municipio se reserva un porcentaje del área total urbanizada para ser destinado a plazas, parques y jardines, es decir, a zonas verdes públicas.

---

carentes de una concepción integral de la relación de los hombres entre sí y éstos con el habitat urbano: espacio que debe brindar un ambiente propicio para el desarrollo de relaciones de solidaridad, y no como ha venido sucediendo, pues las urbanizaciones para las clases trabajadoras lejos de propiciar esas relaciones, constituyen un estímulo para el aislamiento, el descontento y la progresiva deshumanización del hombre.

7. GÓMEZ FERRER MORANT R. "Las Zonas Verdes y Espacios Libres como Problema Jurídico Técnico Pág. 2.

No obstante en la práctica se presenta un abismo entre los preceptos legales sobre la materia y la realidad.<sup>8 9</sup>

Frente a esa innegable realidad, ha surgido una preocupación de carácter nacional.

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, como organismo rector de la política de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, tiene interés en que las zonas verdes urbanas sean efectivamente protegidas.

En la Ley Orgánica del Ambiente, se declara como área de administración especial, y por ende parte de las actividades de conservación, defensa y mejoramiento ambiental, el régimen de las zonas verdes urbanas.

En las páginas que siguen se expresan algunos aspectos del régimen jurídico de estos espacios desde la perspectiva del ordenamiento territorial, pues la creación, administración y resguardo de las zonas verdes urbanas, forma parte indiscutible de la política de ordenamiento del territorio, es decir, la ocupación y uso del espacio de acuerdo con sus capacidades y limitaciones ecológicas, y en función de las necesidades económicas y sociales de la población.

En ese sentido, hemos dividido el presente estudio en dos partes fundamentales, a saber:

8. RAFAEL GÓMEZ FERRER, opus cit. pág. 4. "Al aprobarse los planes de urbanismo, al ciudadano se le promete una serie de medidas en esta materia; y luego la realidad le demuestra que los espacios de parques y jardines proyectados no se construyen o se reducen notablemente, que los volúmenes de edificación se aumentan, que los espacios libres de la ciudad se reducen en definitiva".
9. En su interesante obra "La Defensa de la Ciudad" (Universidad Simón Bolívar Instituto de Estudios Regionales y Urbanos. Caracas 1979), Nelson Geigel Lope-Bello, relata la lucha emprendida por grupos de ciudadanos franceses con la finalidad de preservar áreas verdes (Parques y Jardines) de la ciudad de París. Al respecto señala. "El gobierno local de París había dado su aprobación final y hasta conseguido el financiamiento necesario para la ejecución de un plan de construcción de estacionamientos subterráneos en los jardines públicos de la ciudad. Conscientes de que, si se llevaba a cabo, no quedaría suficiente espacio entre el techo de los estacionamientos y el suelo de los jardines como para que crecieran árboles frondosos y robustos, surgieron de manera espontánea cantidad de comités cívicos empeñados en la defensa de sus parques. Después de una intensa campaña, que obtuvo el favorable consenso de la ciudadanía en contra del proyecto municipal, y ante la proximidad de las elecciones, las autoridades se vieron obligadas a revocar su primera decisión" (opus cit. pág. 17).

I.—Urbanismo y Ordenamiento Territorial.

II.—El Proceso de Urbanismo, sus formas de control y el Régimen Jurídico de las Zonas Verdes Urbanas.

### I.—URBANISMO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL<sup>10</sup>

#### 1. *Noción General de Ordenación del Territorio*

Toda acción o conjunto de acciones que tenga por objeto defender, conservar, mejorar y recuperar un determinado ambiente que haya sido intervenido y modificado por las diversas formas de ocupación que adquiere la actividad humana, requiere de una planificación previa, cuyo fundamento es, sin duda alguna, la teoría del ordenamiento del territorio.

Hoy, el ordenamiento territorial es la piedra angular de la política ambiental, pues en esta materia cualquier decisión

10. El profesor de Derecho Administrativo ALLAN BREWER CARÍAS en su reciente obra "URBANISMO Y PROPIEDAD PRIVADA". Editorial Jurídica Venezolana. Caracas 1980, distingue entre urbanismo y urbanización, considerando que las características de deterioro ambiental y de calidad de vida presentes en las llamadas "Ciudades Venezolanas", se deben al desarrollo del fenómeno de la urbanización, y a la carencia como contrapartida de un auténtico urbanismo. Según sus propias palabras "El Urbanismo presupone, ante todo, una ordenación y una planificación del desarrollo urbano y del crecimiento de las ciudades, para garantizar una adecuada, vida de los hombres; presupone, por tanto, ordenación y previsión, teniendo en cuenta no sólo los derechos particulares, sino los intereses colectivos del hombre en su relación con el entorno urbano. La urbanización representa lo contrario. Cuando la expansión de las áreas urbanas y la ocupación de áreas rurales por asentamientos humanos no obedece a una orientación global del desarrollo de la ciudad, integrada al territorio del país, hay urbanización, y no urbanismo" (opus cit. pág. 35).

Diferimos de esta opinión del brillante profesor BREWER, por cuanto desconoce por completo la trama de las relaciones entre la sociedad y el espacio, reduciéndola a un problema de escuelas o de orientaciones urbanísticas, como si la realidad urbana fuese el resultado de la simple aplicación de un conjunto de técnicas, y no como en verdad se presenta: la materialización en el espacio de la estructura de las relaciones económicas y sociales de una determinada sociedad. El desorden urbano establecido en Venezuela, no se debe a la ausencia de un modelo Teórico de Urbanismo, sino a la existencia de un régimen social estructurado sobre la base de la apropiación privada del espacio y de sus recursos naturales, y la explotación del hombre por el hombre.

Las deficiencias de la patología urbana de la Sociedad Capitalista, no se corrigen con modelos de planificación y gestión del urbanismo, sino a través de un profundo cambio de la estructura económica social, que es el origen de la expresión espacial de injustas relaciones de los hombres entre sí y de estos con la naturaleza.

que no se funde en una visión integral y totalizante de la realidad a cambiar, preservar o mejorar, tiende indefectiblemente al fracaso.

El ordenamiento del territorio significa un esfuerzo consciente, voluntario y planificado que realiza el Estado, para ordenar conforme a un plan, la ocupación del territorio y el uso de los recursos naturales renovables, de acuerdo con las necesidades sociales y económicas de la población y tomando en cuenta las características, condiciones y capacidad ecológica del territorio.

No podemos hablar de ordenamiento territorial sin considerar al hombre, a los grupos sociales, pues se trata de armonizar, equilibrar la indispensable satisfacción de las carencias humanas, a través de un aprovechamiento racional de la naturaleza, sin destruir esta última; por el contrario, la idea es potenciar las fuerzas de la naturaleza, para colocarla al servicio de una sociedad justa.<sup>11</sup>

11. La doctrina sobre la ordenación del territorio ha venido evolucionando en los últimos años, a raíz del progreso en la investigación de los factores que intervienen en el proceso de ocupación del territorio nacional, por parte de una determinada sociedad.

Al respecto las formas históricas de ocupación espacial difieren de acuerdo a cada sistema de relaciones sociedad-espacio. Por ello, no es suficiente con disponer de una buena metodología de planificación espacial, para asegurar un cambio en los patrones de ocupación territorial.

Existe una fuerte tendencia "tecnocrática" en el seno de los organismos de planificación espacial, mediante la cual se pretende reducir la política de ordenación del territorio, a sus aspectos "técnicos" y "administrativos"; como si ordenar la ocupación del espacio fuere una tarea a llevar a cabo con prescindencia de los hombres y de los grupos humanos. La excesiva especialización del funcionariado pone en peligro la indispensable "visión de conjunto", la necesidad de analizar en su contexto real los procesos mediante los cuales la sociedad ha ido tomando posesión del territorio nacional, a través de sus distintas formas de organización en el transcurso de su historia.

La ordenación territorial como medio válido para lograr un mejor equilibrio económico, social, político, cultural y ambiental en el sistema de relaciones sociedad-espacio puede verse desprestigiada con el abuso de fórmulas cargadas de simplismos técnicos, como aquella que por ejemplo, se limita a definir los mejores usos de los suelos, tomando en cuenta únicamente la capacidad agrológica de éstos (de acuerdo con estudios edafológicos), sin observar la auténtica estructura y dinámica económica social de las distintas regiones.

Ejemplo de esta tendencia lo constituyen algunas decisiones de ordenación del territorio, que pretenden otorgar usos agrícolas a suelos ubicados en regiones donde no existen agricultores, y donde por ende, el Estado no tiene previstos programas de desarrollo agrícola (obras de riego, vialidad agrícola, organización administrativa, asistencia financiera y técnica, mercado agrícola, etc.). Igualmente, a veces, se pretende detener los patrones de ocupación del espacio hacia determinados usos (urbanísticos, por ejem-



En efecto, la ordenación del territorio es una política que pretende corregir a través de la técnica de la planificación y de otros instrumentos administrativos complementarios, las tendencias históricas de ocupación irracional del espacio nacional, por parte de la sociedad venezolana, en otras palabras, la marcada tendencia a un desequilibrio sociedad-naturaleza.

Este desequilibrio en nuestra realidad se observa de manera clara e inequívoca, a través de los fenómenos siguientes:

a) Concentración de la población con las correspondientes actividades socio-económicas (urbanización-industrialización) en determinadas áreas o espacios del territorio nacional, caracterizados por sus limitaciones y restricciones de carácter ambiental, con el lógico resultado de efectos irreversibles sobre la calidad de la vida: contaminación de las aguas, atmósfera, ruido, problemas de servicios públicos esenciales (agua, trans-

---

plo), cuando ya es prácticamente imposible modificar esas tendencias. En estos casos lo aconsejable es la intervención de los organismos públicos para orientar, racionalizar, y controlar esas tendencias a fin de que la realidad espacial no sea producto exclusivo de las fuerzas espontáneas de la sociedad (Es el caso de las invasiones de las áreas de expansión de las ciudades, por obra de poblaciones marginales).

Es aleccionador el caso de Holanda, en el transcurso de los últimos treinta años, pues en ese tiempo se ha modificado bastante el carácter de la planificación espacial en ese país.

Al principio se insistió sobre todo en la necesidad de elaborar un plan nacional concebido con una mentalidad bastante estática y conservadora: delimitación del territorio urbanizado y sin urbanizar, ubicación de industrias sin que se establezca la construcción de viviendas, preservación de las zonas naturales de más valía, conservación de buenos suelos agrícolas, etc. Debido a la rápida industrialización y al crecimiento demográfico excepcionalmente acelerado que tuvo lugar los años cincuenta, quedaron fuertemente influenciados los conceptos acerca de la ordenación espacial. La planificación fue de índole más programática: una mejor distribución de la población y de los medios de subsistencia. Esta manera más activa de abordar las cosas se refleja también, a partir de entonces en la posición del Gobierno Holandés.

Así, por ejemplo, en la Segunda Nota sobre Ordenación Espacial de 1968, el Gobierno Holandés define la finalidad de esta política, como el fomento de una estructura espacial susceptible de servir al despliegue vital del pueblo Holandés.

Entre otras cosas, esta Segunda Nota presenta un esquema de la estructura de carreteras, un esbozo estructural de los sitios de recreación al aire libre, una idea de la estructura de urbanización y líneas directrices para la organización administrativa del país. Todas estas directrices son explícitamente indicativas, es decir, están sometidas a continua revisión siempre que lo exijan nuevos procesos e ideas y a una elaboración posterior por las Provincias y Municipios.

En este sentido se tiene claro en Holanda que la Ordenación Espacial, no es planificación integral, sino uno de los instrumentos de la misma, pues constituye la dimensión espacial de políticas más complejas, tales como las políticas económicas y socio-culturales de las diferentes regiones.

porte, vivienda, etc.). Este es el caso típico del desequilibrio sociedad-espacio en Venezuela, pues un sesenta por ciento de la población se encuentra en un cinco por ciento aproximadamente del territorio nacional (El eje centro-norte-costero, principalmente).

b) Existencia de grandes espacios vacíos o despoblados como consecuencia de lo anterior, lo cual conlleva a la subutilización o no utilización de recursos naturales, cuya potencialidad económica es condición para el desarrollo integral de estos espacios, y una mejor distribución de la población entre las áreas congestionadas y los espacios poco poblados.

c) Manejo irracional de los recursos físicos del territorio, como resultado del empleo de tecnologías inapropiadas para nuestro medio, existencia de prácticas tradicionalmente depredadoras, y ausencia de claros esquemas de regulación del uso del suelo conforme a las características, condiciones y limitaciones ecológicas y agrológicas del mismo.

La corrección de este desequilibrio que se manifiesta a través de los fenómenos antes apuntados, es un proceso sumamente complejo.

En la conformación de una realidad espacial (hombre-sociedad-naturaleza) intervienen múltiples y complejos factores históricos: La estructura económica imperante (modos de producción, actividades económicas: agrícolas, mineras, industriales, urbano-comerciales, etc.; prácticas sociales ligadas a la estructura económica, tecnologías, etc.), las concepciones socio-culturales dominantes en torno a la relación sociedad-espacio (ideas, mitos, representaciones socio-culturales, el valor que se otorga a la naturaleza y el espacio, las creencias, etc.), y la propia organización del Estado y sus instituciones en lo que respecta a la administración del territorio. (La organización o división político-territorial de la República).

Estos factores se articulan para producir un determinado sistema de relaciones hombre-espacio, el cual provoca históricamente las tendencias observables en las formas de ocupación y uso del territorio y de sus recursos.

En este sentido puede evidenciarse como la modificación de tal sistema es una tarea compleja, pues requiere de una

consistente intervención sobre los factores señalados (Estructura económica, dimensión socio-cultural, organización del Estado).

La dimensión jurídica de la ordenación del territorio forma parte del factor político-institucional del ya señalado sistema de relaciones hombre-espacio, y constituye uno de los medios con que cuenta el Estado (Leyes, reglamentos, normas administrativas) para intentar corregir los desequilibrios territoriales.

Por ello, debe tenerse especial cuidado en no sobre estimar el valor de la función de la norma en el proceso de corrección de las formas de ocupación y uso del espacio.

Es recomendable para evitar la ingenuidad jurídica conocer la real función de las normas jurídicas en los procesos sociales, pues el derecho por sí sólo no es capaz de modificar una determinada realidad.

La Ley es apenas un instrumento que contiene principios políticos y reglas de conducta dirigidas tanto al Estado como a los particulares, cuya eficacia depende de otros factores que le escapan.

Vale la pena en este orden de ideas reflexionar sobre la necesidad de legislar, tomando en consideración nuestra realidad nacional y no las racionalizaciones jurídicas provenientes de otras realidades y traducidas a nuestro medio por obra de leyes foráneas y estudios doctrinarios extranjeros.

Sólo con una profunda reflexión de nuestro sistema de relaciones sociedad-espacio, puede tenerse un marco de referencia sólido para preparar los medios jurídicos que permitan corregir las tendencias irracionales de la ocupación y uso del espacio por parte de la sociedad venezolana.<sup>12</sup>

12. En la actualidad la Comisión Especial para la Ordenación del Territorio creada en el Congreso Nacional y presidida por el Diputado Ing° José Curiel, se aboca a la preparación de un anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio, cuya finalidad es dotar a esta política de los medios administrativos, técnico-jurídicos y financieros que se requieren para una efectiva institucionalización de la misma.

En ese sentido, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a través de la Dirección General Sectorial de Ordenación y Planificación del Ambiente y de la Consultoría Jurídica, ha venido pres-

2. *El Estado y la Ordenación del Territorio. El Régimen de Competencias establecido en la Ley Orgánica de la Administración Central.*

La política de ordenamiento del territorio es responsabilidad de múltiples organismos del Estado. Sin embargo, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, tiene una especial responsabilidad en la elaboración y ejecución de esta política, y de los planes y programas que se requieren para llevarla a cabo.

En efecto, la Ley Orgánica de la Administración Central, señala como competencia de este Despacho Ejecutivo "La adecuación y coordinación de las actividades de la Administración Pública, en cuanto tengan relación con el ambiente y los recursos naturales renovables y en particular las relativas a los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica, desarrollo agrícola y ordenación territorial, en coordinación con los Ministerios responsables de estas áreas".

Esta norma consagra una potestad de coordinación general al Ministerio del Ambiente, en todo lo referente a la ordenación de las actividades de la Administración Pública, en cuanto tengan relación con la conservación, defensa y mejo-

---

tando una efectiva colaboración a la mencionada Comisión, pues una de las deficiencias del sistema de la Ordenación del Territorio, es la carencia de una ley que otorgue valor y eficacia jurídica a los Planes y Esquemas de Ordenamiento del Territorio. Es indispensable definir un sistema jerárquico de planes de Ordenación Territorial (Planes Nacionales, Regionales y Locales), así como la relación entre estos planes y los planes de desarrollo urbano, desarrollo agrícola y desarrollo industrial.

Igualmente urge relacionar el contenido de los planes de ordenación, con el ejercicio de los atributos inherentes al derecho de propiedad, por cuanto, de muy poco vale definir los usos más cónsonos con la capacidad, características y limitaciones ecológicas del espacio, si ello no es obligante para los propietarios por no existir un instrumento legal que consagre el carácter normativo de los planes, y en especial considere las restricciones al uso del espacio derivadas de tales planes, como limitaciones legales a la propiedad. En definitiva deben preverse mecanismos fiscales y financieros, tales como la contribución por mejoras, créditos y exoneraciones fiscales, subvenciones, etc., que contribuyan mediante el estímulo y la penalización económica, a la aplicación de los planes y esquemas de ordenación.

No obstante, todo ello no tendrá ningún efecto, si al mismo tiempo el Estado no incide sobre los factores estructurales que determinan el sistema de relaciones sociedad-espacio.

Véase al respecto, Meier, H. "Observaciones al Informe bases preliminares del Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio". MARNR. Consultoría Jurídica, 1980.

ramiento del ambiente, lo cual incluye los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desarrollo agrícola, ya que, tales procesos constituyen formas de ocupar el espacio, de aprovechar y modificar las condiciones naturales (edafológicas, hídricas, climáticas, etc.), y los recursos naturales renovables del territorio (suelos, bosques, capa vegetal, fauna, etc.), y de ocasionar un impacto ambiental, todo lo cual debe ser regulado y controlado por el Ejecutivo Nacional, a objeto de lograr un equilibrio dinámico entre el desarrollo económico y social y la protección ambiental, en función de la calidad de la vida.<sup>13</sup>

En este orden de ideas, es interesante destacar las competencias que la Ley Orgánica de la Administración Central otorga a los distintos entes que participan en el proceso de

13. La Ley Orgánica del Ambiente dispone en su artículo 1º lo siguiente: "La presente Ley tiene por objeto establecer dentro de la política de desarrollo integral de la Nación, los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida". Este postulado significa una directa vinculación de la política ambiental con la política del desarrollo económico y social, puesto que se entiende en función de una concepción totalizante del ambiente, que la sociedad transforma la naturaleza a través del despliegue de sus actividades productivas.

Sería un error pretender definir una política de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, con prescindencia de las actividades económicas, es decir, del complejo proceso de la producción material.

La política ambiental en ese sentido es inherente a la política económica, y, viceversa, puesto que toda decisión de carácter económico que involucre ocupación del espacio territorial y explotación de recursos naturales, tiene que tomar en cuenta, los efectos que ello conlleva sobre el ambiente; así como por su parte, todo criterio de carácter ambiental referido a la protección de determinados espacios, a las exigencias de calidad ambiental en cuanto a las condiciones requeridas para el funcionamiento de las industrias y al uso o explotación de recursos naturales, o en fin, a la localización de las actividades económicas de acuerdo con la ordenación territorial, tiene repercusiones de naturaleza económica que influyen en la dinámica del proceso productivo. Una política ambiental, definida al margen del régimen económico, de sus limitaciones, y de los objetivos que el Estado haya planteado de conformidad con las aspiraciones económicas de la sociedad, sería un esfuerzo destinado a un rotundo fracaso.

Por el contrario, la política ambiental debe estructurarse de modo tal, que se convierta en factor de orientación de los planes de desarrollo, y más en una Nación, cuyo reto principal es lograr metas aceptables en cuanto al mejoramiento de los niveles de vida de la población.

La defensa, conservación y mejoramiento del ambiente, debe plantearse como un objetivo del desarrollo económico y social, y, no como freno u obstáculo al mismo, lo cual es posible lograr modificando el modelo tradicional del desorrollismo capitalista y sustituyéndolo por un modelo de desarrollo integral.

Véase en este sentido, Meier Henrique "Los Principios filosóficos de la Ley Orgánica del Ambiente". MARNR. Consultoría Jurídica, 1981.

ordenación del territorio cuya coordinación corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

a) *Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplán)*. En cuanto organismo auxiliar de la Presidencia de la República en las funciones de planificación y coordinación que son inherentes al Jefe del Ejecutivo Nacional, esta entidad de acuerdo con el artículo 47 ordinales 6º y 18º de la Ley Orgánica de la Administración Central debe "proponer los lineamientos generales de la planificación física y espacial en escala nacional y *coordinar* conforme a dichos lineamientos, la planificación que se hiciera a nivel regional y urbanístico", y "*coordinar las actividades de desarrollo regional*, con la finalidad de asegurar el cumplimiento por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las empresas del Estado y demás entes de la Administración Descentralizada, de las políticas, planes, programas y proyectos de ordenación territorial, desarrollo regional y desconcentración económica".

Es lógico que sea Cordiplán, como organismo competente para definir las estrategias del desarrollo económico y social a largo plazo, y en especial la formulación del Plan de la Nación y el Plan Operativo Anual, la entidad a la que corresponda proponer *los lineamientos* generales de la planificación físico espacial, en razón de la necesaria compatibilización que debe existir entre planificación económica y planificación físico-espacial, pues ésta última constituye el esfuerzo por ordenar el territorio a objeto de que el desarrollo económico planificado, se haga de forma racional y óptima.

*Sin embargo no es atribución de este organismo hacer el ordenamiento territorial, sino únicamente proponer lineamientos generales, al organismo u organismos responsables de esa actividad.*

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, proponer es "Manifestar con razones una cosa para conocimiento de uno, o para inducirle a adoptarla". El caso que nos ocupa, es este último sentido, el adoptado por la Ley, pues de ninguna manera se trata de una *imposición*, sino de indicaciones de carácter general, para ser adoptados por otro.

Lineamiento viene de línea, de lineal y aunque es propio de la jerga administrativa, su significado en castizo puro, poco tiene que ver con la intención del Legislador. No obstante debemos entender como *las proposiciones o propuestas que hace Cordiplán en torno a la línea de conducta a seguir, por él o por los organismos responsables de la planificación físico-espacial u ordenamiento territorial, en el cumplimiento de sus tareas*. Estos lineamientos son de carácter general, es decir, criterios de orientación para llevar a cabo una actividad.

Por otra parte, Cordiplán es responsable de la *coordinación* de las actividades de desarrollo regional, con la finalidad de asegurar, es decir, dejar firme y seguro, el cumplimiento por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional, tanto central como descentralizada, de las *políticas, planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial*. Esta política de *ordenamiento territorial definida por otro organismo*, con base a la propuesta de lineamientos generales de Cordiplán, es de obligatorio cumplimiento para la Administración Pública; y por ello el Presidente de la República, por medio de su Oficina Auxiliar, debe velar porque tal política sea efectivamente cumplida. Cordiplán con esa tarea de coordinación, es decir, de ordenar las actividades de distintos organismos en torno a un objetivo común, auxilia al organismo que tiene la principal responsabilidad en materia de ordenamiento del territorio, para que esta *política* se lleve a términos concretos.

b) *El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARN)*.<sup>14</sup> Este Ministerio tiene la principal res-

14. Véase al respecto, Meier, H. "El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y la política de Ordenación del Territorio". MARNR Consultoría Jurídica, 1980.

En este dictamen insistimos en la tesis de que "el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de conformidad con las leyes Orgánicas de la Administración Central y del Ambiente, en concordancia con el Reglamento N° 3 de esta última, referido a las normas sobre ordenación del territorio, constituye sin duda alguna la autoridad central en materia de ordenación del territorio, a través de la titularidad y ejercicio de las potestades administrativas para controlar el proceso de utilización de las tierras, de las aguas y demás factores y componentes del ambiente, tanto por parte de los organismos públicos, como de los particulares" (pág. 23).

Esta opinión es compartida por el profesor Brewer Carías, en su citada Obra "Urbanismo y Propiedad Privada, pues en la misma Brewer estima

ponsabilidad en la definición de ordenamiento territorial, y en la elaboración de los planes y programas que se requieren para implementar esta política, para lo cual dispone de medios de control administrativo, a objeto de vincular tanto a los particulares como a los propios organismos públicos, con el cumplimiento de los objetivos del ordenamiento territorial.

En cuanto a la definición de la política de ordenamiento territorial, el Ministerio del Ambiente es competente para "La ordenación del territorio nacional según los mejores usos de los espacios de acuerdo a sus capacidades, condiciones específicas y limitaciones ecológicas" (art. 7º ordinal 1º Ley Orgánica del Ambiente), así como para "La formulación de la política para la conservación, la defensa y el mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables y para el racional aprovechamiento de estos últimos", lo cual lo faculta para "La elaboración y el establecimiento de normas que orien-

---

que el Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio (Decreto N° 2.445 del 15 de noviembre de 1977), "identifica claramente quien es la autoridad nacional en materia de ocupación del territorio y por tanto, la exigencia de que previamente a cualquier forma de ocupación del territorio, fuera del ámbito urbano formalmente definido, se requiere de una autorización administrativa de dicha autoridad".

"Un ligero análisis de dicho Reglamento N° 3 señala en su razonamiento el —profesor Brewer— nos permite concluir en lo siguiente:

- a) La autoridad administrativa nacional que tiene a su cargo la coordinación y ejecución de la política de ordenación del territorio, es el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Por tanto, toda forma de ocupación del territorio no urbano, requiere de la autorización o intervención previa de esta autoridad.  
De lo contrario, la política no tendría vías de aplicación.
- b) El reglamento distingue dos ámbitos de ocupación territorial: la ocupación de áreas rurales (definidas negativamente, como las que no sean de naturaleza urbana) y la ocupación de las áreas urbanas.  
Para delimitar estos campos resulta indispensable, una definición del perímetro de lo urbano. Una vez definido el ámbito de lo urbano, fuera él, toda ocupación de áreas rurales requiere de autorización previa del MARNR, y dentro de lo urbano, la ocupación del territorio requiere de la intervención del Ministerio de Desarrollo Urbano y de las Municipalidades.
- c) La delimitación del campo de lo urbano en efecto, es una decisión que queda enmarcada en la política de Ordenación del Territorio. Precisar hasta dónde llega lo urbano, es decir, cuáles son las áreas de ocupación del territorio por asentamientos humanos, urbanizados, es competencia de la autoridad de ordenación del territorio, y no de las autoridades urbanísticas. Estas tienen competencia para definir los usos de la tierra, una vez que ha sido declarada urbana, y esta declaratoria, no puede estar en manos de las autoridad urbanística (págs. 198-199).



*ten el proceso de utilización de la tierra, de las aguas, de la flora, de la fauna y demás recursos naturales renovables"* (Ley Orgánica de la Administración Central art. 36 ordinales 1º y 7º).

En cuanto a los planes y programas para implementar esta política, el Ministerio del Ambiente es competente para formular y vigilar la aplicación del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental, el cual forma parte del Plan de la Nación, y contiene entre otros elementos, la ordenación del territorio nacional, en los términos ya señalados (art. 7º Ley Orgánica del Ambiente).

Este Plan es de obligatorio cumplimiento por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados, de los Municipios; y de las instituciones, corporaciones o entidades de carácter público o privado en las cuales el Estado, directa o indirectamente participe con un 50% o más de su capital (art. 6º Ley Orgánica del Ambiente).

En lo referente a los medios de control para el efectivo cumplimiento de la política, y de los planes y programas de ordenamiento territorial, esta entidad Ministerial tiene competencia para condicionar mediante actos de autorización, la ocupación del espacio y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, tanto por parte de los particulares como de los propios organismos públicos.

Es importante destacar que el ordenamiento del territorio y su control, se traduce fundamentalmente en la autoridad de tierras y en la autoridad de las aguas. La autoridad de tierras significa para el Ministerio del Ambiente, la potestad para formular y vigilar la política de uso de la tierra, por intermedio del otorgamiento de permisos y concesiones para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales renovables por parte de los particulares, y de las llamadas "Autorizaciones para el uso y desarrollo de las tierras por parte de los organismos públicos nacionales". (art. 36 ordinal 6º de la Ley Orgánica de la Administración Central).

Interesa destacar este último aspecto, pues constituye novedad en el derecho y la práctica administrativa del país.

Hasta la sanción de esta Ley, los organismos públicos realizaban sus respectivos programas de desarrollo físico, y de utilización de las tierras sin ningún criterio de orientación racional, es decir, con ausencia de una clara y definida política de ordenamiento territorial.

*Esta Ley ha pretendido corregir esa situación, otorgando a una entidad Ministerial (MARNR), la facultad de controlar y vigilar al resto de los Ministerios y organismos públicos que tienen competencia en cuanto al desarrollo físico, a objeto de que el propio Estado, deje de ser el primer destructor del ambiente, y quien ocasione el mayor daño a la naturaleza, pues no hay duda de que ciertos organismos públicos actúan sin previsiones en lo referente al impacto ambiental que ocasionan sus actividades.*

Lamentablemente hasta los momentos las viejas prácticas administrativas, en virtud de los naturales celos y conflictos de competencias no han podido ser superadas.

*La autoridad nacional de las aguas le corresponde al Ministerio del Ambiente, por expresa disposición de la Ley Orgánica de la Administración Central, en su artículo 36 ordinal 6º, y ello significa el control de la planificación, la administración, aprovechamiento, regulación y control de los recursos hidráulicos, incluyendo los proyectos, estudio, construcción, operación y mantenimiento de las obras hidráulicas.*

*En definitiva el Ministerio del Ambiente debe cooperar en la planificación y ordenación físico-espacial del territorio nacional, en coordinación con los demás organismos competentes, y adecuar, en consecuencia, las actividades de la Administración Pública, en cuanto tenga relación con el ambiente y los recursos naturales renovables y en particular las relativas a los procesos de urbanización, industrialización y desconcentración económica, desarrollo agrícola a los objetivos y fines de la política de ordenamiento territorial (art. 36 ordinales 6 y 22 Ley Orgánica de la Administración Central).*

c) *Ministerio del Desarrollo Urbano (MINDUR).* Este Despacho Ejecutivo sólo tiene competencia en materia de ordenamiento territorial, en lo referente al uso de la tierra con fines urbanísticos, pues dispone claramente el artículo 37 or-

dinal 14º de la Ley Orgánica de la Administración Central, lo siguiente: "*La definición del uso de la tierra urbana, la planificación del desarrollo de los centros poblados, tomando en cuenta las directrices de los organismos competentes. La planificación, administración y adquisición de tierras para el cumplimiento de los planes de desarrollo urbano. Las autorizaciones, coordinación y vigilancia de las actividades que ejerzan los particulares y que comportan uso de la tierra urbana, sin menoscabo de la autoridad del Poder Municipal*".

El Ministerio de Desarrollo Urbano más que una entidad de ordenamiento territorial, es un organismo responsable de un aspecto o sector del desarrollo físico: el equipamiento territorial dentro del proceso de urbanización.

*Cuando la Ley le atribuye competencia para definir el uso de la tierra urbana, está partiendo de un presupuesto y es que previamente otro organismo ha definido o calificado cuáles son las tierras urbanas.* De modo que este Ministerio no puede directamente definir o calificar *las tierras urbanas*, por que ello compete a otra entidad; su competencia se limita a establecer el uso o los usos de la tierra previamente calificada como urbana o urbanizable. Incluso esta actividad tiene que hacerla tomando en cuenta las directrices provenientes de los organismos competentes (CORDIPLAN-MARNR).

Quedan así claramente determinadas las competencias de los organismos de la Administración Pública Central, en lo concerniente al ordenamiento territorial.

### 3. *Limitaciones a la política de Ordenación del Territorio.*

a) El primer problema de la ordenación territorial es el relativo a su concepción, idea o filosofía.

En ese sentido existen dos (2) tendencias extremas que tientan a los planificadores y gobernantes a la hora de elaborar políticas de ordenación del territorio.

La primera podríamos calificarla como la tendencia "economicista", en otras palabras, aquella que valora la ordenación del territorio únicamente en términos y parámetros económicos, en la medida en que a través de una mejor localización de las actividades económicas en el espacio, se puede poten-

ciar el aprovechamiento de recursos naturales, sin considerar los aspectos humanos, políticos, demográficos, ambientales e institucionales que implica la fijación y aplicación de una política de esta naturaleza.

La otra tendencia podría ser denominada la tentación "ecologicista" o "ambientalista", que reúne las orientaciones exageradamente conservacionistas del medio físico, la naturaleza y los recursos naturales. La ordenación del territorio en esta óptica tendría por finalidad exclusiva, la protección del ambiente y el uso del espacio de acuerdo con sus características ecológicas, sin que se aprecie la presencia de las poblaciones, es decir, el factor humano como componente esencial y determinante de las relaciones hombre-naturaleza, es decir, la propia vida social; e ignorando el valor económico-social del aprovechamiento del espacio y sus recursos.

Ambas tendencias ignoran alguno de los elementos o componentes de la realidad.

El economicismo cuya expresión histórica en nuestro país es el "desarrollo capitalista", menosprecia el valor naturaleza y ambiente, y propende a un crecimiento económico que conduce inexorablemente a situaciones de deterioro ambiental, polución o contaminación y destrucción de recursos naturales, además de pérdida de calidad de vida social para la población.

El ecologicismo representado por un conservacionismo puro, ignora el valor económico y social de los recursos naturales, y la necesidad de su aprovechamiento para beneficio de las distintas regiones y colectividades locales que integran la Nación Venezolana.

En estos momentos cuando se discuten las bases para el VI Plan de la Nación, el Estado Venezolano está en la oportunidad de adoptar una acertada política de ordenación del territorio que evite las dos tendencias apuntadas, y que logre una síntesis dinámica entre desarrollo económico-social y protección ambiental.<sup>15</sup>

15. Esta postura está contenida en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Ambiente el cual consagra el concepto o idea del desarrollo integral del país, en estos términos: "La presente ley tiene por objeto establecer dentro de la política del desarrollo integral de la Nación, los principios rectores

La ordenación del territorio así entendida, es un complemento a la planificación económica y a la planificación del uso de los recursos naturales del territorio nacional. Constituye la dimensión espacial del desarrollo.

Con facilidad se olvida que la sociedad tiene una base espacial, que le sirve de substrato real para su existencia histórica. Pensar el desarrollo económico y social sin tomar en cuenta el elemento espacio, es un error que generalmente se comete en los países en desarrollo, dada las presiones y urgencias que existen para resolver graves problemas socio-económicos.

La ordenación del territorio es un excelente medio para potenciar el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, colonizar y poblar regiones abandonadas y deprimidas del territorio nacional, regionalizar las actividades económico-sociales, de acuerdo con las características y condiciones propias de cada una de las regiones, lograr un mejor equilibrio inter-regional; en fin, proceder a desconcentrar desde el punto de vista económico y demográfico (social) regiones superpobladas por una concentración exagerada de población y de actividades económicas en espacios limitados, y con características ecológicas desfavorables.

Por esas razones, la ordenación del territorio incluye la planificación de los procesos de urbanización, industrialización

---

para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida".

Efectivamente, la política ambiental de la cual forma parte la Ordenación del Territorio, debe estructurarse de tal modo que se convierta en factor de orientación de los planes de desarrollo. La conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, debe plantearse como un objetivo del desarrollo económico y social, y no como freno u obstáculo al mismo, lo cual se puede lograr modificando el modelo tradicional del desarrollo capitalista y sustituyéndolo por un modelo de desarrollo integral.

Entendemos que la concepción del desarrollo integral consagrado en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Ambiente, parte de un nuevo sentido del bienestar económico y social. Este no debe medirse sólo en términos de nivel de vida, sino también en función de las condiciones de vida de la población en general (salud vivienda, transporte, educación y cultura etc.) y del grado de preservación de las condiciones propias del ambiente (agua, aire, espacios libres y parques, zonas protegidas etc.)

El bienestar así entendido debe ser el resultado de la suma de los tres parámetros, a saber: Nivel de Vida + condiciones de vida + condiciones ambientales (B=N+V=C=A). Todo ello entra dentro de la idea de la calidad de la vida.

y localización industrial, desarrollo agrícola, poblamiento y desconcentración económica, de modo que pueda irse logrando un mejor equilibrio entre la sociedad y su espacio, una redistribución consciente y dirigida de los hombres y actividades económicas, en función del territorio y sus características.

b) Esta política presenta innumerables dificultades y obstáculos, pues supone un esfuerzo disciplinado que implica modificaciones de la organización y dinámica del Estado y de la sociedad en el orden económico, político, institucional-jurídico y cultural.

El Estado no está estructurado para acometer una política de esta magnitud. Carece de adecuadas organizaciones con personal calificado y recursos materiales y técnicos. Su organización está impregnada de una visión estática del territorio dividido en trozos o pedazos muertos, cada uno de los cuales es sometido a una administración sectorializada.

La división político-territorial del espacio nacional (veinte Estados, dos Territorios Federales y el Distrito Federal), responde a razones históricas que nada tienen que ver con los hechos básicos que influyen en la ocupación y aprovechamiento de los recursos renovables del territorio nacional.

El capricho político convertido en símbolo histórico, hace de la administración territorial del Estado, algo carente de sentido cuando se analizan las posibilidades de reorganizar sus estructuras a objeto de crear nuevas instituciones territoriales (las regiones, por ejemplo) que permitan una ordenación, valga decir, una administración ordenada y planificada del espacio territorial.

Además la psicología administrativa no está preparada para esta tarea. Los funcionarios públicos responden a esa visión estática que se ha señalado. La administración aparece como un conjunto de compartimentos estancos, de dependencias administrativas sin conexión, niveles con autonomía de acción: la Administración Nacional, la de los Estados, la de los Municipios.

Cada administración con una parcela de poder y de jurisdicción territorial que cuidar y vigilar. Al interior de las pro-

pías administraciones territoriales se dificulta la visión de conjunto. La sectorialización impide la indispensable coordinación administrativa. Los distintos organismos de la Administración Nacional, por ejemplo, se esfuerzan con celo en resguardar sus competencias sectoriales contra toda intromisión de organismos extraños. El Estado se despedaza en parcelas.

El centralismo no contribuye a la unidad del Estado, sino a una mayor desarticulación del mismo, pues se observa como en detrimento de una "pluralidad" en la gestión, dentro de una "unidad" en la concepción, se tiende a una concentración de la gestión sin que exista unidad en la concepción.

El Estado Venezolano todavía no se ha modernizado, para adaptar su administración a las nuevas tareas que exige el desarrollo económico y social planificado y de acuerdo a una ordenación de recursos materiales, técnicos y financieros, en función del hombre venezolano y de sus diversas manifestaciones en el espacio, a través de las peculiaridades y riquezas regionales.

Se han hecho no obstante esfuerzos institucionales. La creación de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) en el año de 1959, es un hecho relevante dentro del nuevo régimen político democrático, para formar el sistema nacional de planificación que permita organizar los recursos administrativos en función de planes capaces de diseñar un auténtico modelo orgánico, para el desarrollo del país.

CORDIPLAN ha funcionado con las limitaciones propias de la estructura del Estado Venezolano. Su sola existencia no ha sido suficiente, para modificar las viejas prácticas y realidades administrativas, antes señaladas.

Recientemente se han creado los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano (1977), como resultado de la puesta en vigencia de la Ley Orgánica de la Administración Central, para apoyar institucionalmente una política de aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, defensa, conservación y mejoramiento del ambiente, ordenación del territorio en un sentido integral, y ordenación y desarrollo del crecimiento poblacional en los términos tempo-espaciales del urbanismo.

Todos estos esfuerzos institucionales no pueden alcanzar los resultados queridos, sino se organiza la política de planificación y de ordenación del territorio, tomando en cuenta todos los factores limitantes de nuestra realidad política, económica y socio-cultural.

c) El propio régimen político condiciona la ordenación del territorio.

En un régimen político democrático como el nuestro, el Estado por más que estuviese capacitado para elaborar y aplicar esas políticas, debe respetar principios y reglas inherentes a la democracia y consagrados constitucionalmente.

La legalidad considerada como la piedra angular del Estado Democrático, significa para el aparato político-administrativo estatal, que su acción debe corresponder a expresas normas de competencia. La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe someterse su ejercicio (art. 117 de la CN). Esta norma tiene por finalidad garantizar los derechos y libertades públicas, especialmente el derecho a la vida, la libertad y la seguridad individual.

La ordenación del territorio tiene que llevarse a cabo en este contexto. El Estado para actuar tiene que disponer de expresas normas que definan los medios y límites de su acción

De allí la necesidad de una Ley de Ordenación del Territorio, que legitime y de potestad al Estado en esta inaplazable tarea.

Sin embargo, una Ley de Ordenación del Territorio no puede desconocer los principios básicos del régimen democrático en cuanto a derechos y garantías se refiere.

La ordenación del territorio difícilmente puede ser compulsiva para los habitantes de la República. No se puede obligar a las poblaciones a ocupar determinadas porciones de territorio. La desconcentración poblacional no puede ser impuesta (como algunos quisieran) para aliviar los problemas urbanísticos del área metropolitana de Caracas. Las relaciones entre la población y el territorio no son mecánicas. Existen lazos afectivos, económicos y míticos de los hombres entre sí, en ocasión a su enraizamiento en determinados espacios. El régi-



men democrático respetuoso del valor de la persona humana y del derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, no puede de manera imperativa buscar una mejor distribución de la población en el territorio nacional.

Los medios del Estado Democrático tiene que ser indirectos y persuasivos. El estímulo y la promoción de mejores *condiciones de vida en las regiones, la creación de polos de desarrollo*, el desarrollo de los valores autóctonos de cada una de las regiones, la creación de una nueva dimensión de la educación y de la cultura que valore ante la población a las distintas regiones del territorio nacional, y propenda al arraigo de sus poblaciones en las mismas; así como la desconcentración de las áreas super-pobladas hacia espacios más atractivos desde el punto de vista económico, social y cultural, forman parte entre otros, de los medios que debe emplear el Estado Democrático en su política de ordenación del territorio. Tarea nada fácil y que requiere tiempo.

d) Asimismo y en este orden de ideas, es necesario señalar las limitaciones del régimen económico imperante, de su organización y características.

La economía venezolana sustentada básicamente en la producción petrolera y un proceso de industrialización que no responde a las necesidades del país, sino a los nexos de dependencia de nuestro Capitalismo, con los mercados Norteamericanos y Europeos, tiende a la concentración de las actividades de producción, distribución y consumo de bienes y riquezas, en determinados espacios del territorio nacional, y favorece sólo a determinadas clases sociales. Ese proceso de concentración es el que ha creado los desequilibrios regionales, sectoriales y sociales de nuestra realidad económica.

Por otra parte, el lucro como motor y fin de la economía y la propiedad privada en su sentido individualista y tradicional, *impiden la localización industrial y el uso racional de los recursos naturales*, conforme a las características y condiciones ecológicas del espacio.

De esa manera la ordenación del territorio a los fines del desarrollo agrícola se ha obstaculizado, por los intereses

rentísticos de los propietarios del suelo, quienes prefieren destinar tierras con vocación agrícola a usos urbanísticos e industriales que son más provechosos en términos monetarios de lucro individual, más no en parámetros económicos de utilidad social.

Este es el caso por ejemplo de los Valles de Aragua, y de toda la Cuenca Hidrográfica del Lago de Valencia.

En ese sentido es indispensable que el Estado ejerza la potestad que las leyes le otorgan, para establecer los correctivos necesarios al ejercicio tradicional de los atributos inherentes a la propiedad, mediante el efectivo cumplimiento del principio de la función social que le permite fijar limitaciones al uso, goce y disposición por razones de utilidad pública y de interés social.

En definitiva, las clases dirigentes del país, no han entendido todavía el significado de la ordenación del territorio, y del papel de la ciencia en el desarrollo económico y social.

En medio de una crisis moral y espiritual por un afán de enriquecimiento a toda costa, con esta religión del dinero, del consumismo y de la superficialidad, que viene agotando las reservas morales de nuestra población, es bastante difícil hacer comprender las tareas nacionales que deben emprenderse para obtener un desarrollo de carácter integral.

Sin embargo, no por ello perdemos el ánimo y la vocación de lucha. El resto está planteado.

La mayor parte de nuestro territorio todavía no ha sido ocupada de manera significativa.

Estamos a tiempo para organizar el proceso de ocupación y transformación del espacio territorial nacional, sobre bases científicas y técnicas, y dentro de todas las limitantes ya apuntadas.

Creemos profundamente en las fuerzas renovadoras de nuestro pueblo, en la posibilidad de estructurar un modelo de desarrollo económico y social propio y adecuado a nuestras necesidades.

Para ello es necesario comenzar a valorizar nuestra tierra y sus gentes, a creer en Venezuela, en nosotros mismos.

## II.—EL PROCESO DE URBANISMO, SUS FORMAS DE CONTROL Y EL REGIMEN JURIDICO DE LAS ZONAS VERDES URBANAS

En lo referente al proceso de urbanización, su control en función del ordenamiento territorial y la protección ambiental, obedece a dos razones básicas, a saber:

a) El urbanismo constituye una de las actividades que mayor impacto ambiental ocasiona en el ambiente: transformación de paisajes, modificación de la topografía, ocupación y transformación de los suelos, modificación de los cursos de agua, destrucción de la capa vegetal, etc.

b) El proceso de urbanización significa una creciente y compleja ocupación del espacio, en detrimento de otros posibles usos que pueden dársele al mismo.

*Estas dos razones son más que suficientes para justificar el ordenamiento territorial y la planificación urbana.*

Con respecto a la intervención del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables en el control del proceso de urbanismo, el régimen jurídico vigente prevé tres situaciones. Las dos primeras se refieren al control general del uso de la tierra con fines urbanísticos, por razones de ordenamiento territorial; y la tercera al control sobre los parcelamientos urbanísticos por razones de protección del ambiente y de los recursos naturales renovables.

En efecto, la puesta en vigencia del Decreto N° 668 de fecha 3 de julio de 1980, mediante el cual se dictan las Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones, y se derogan los artículos 64 a 69 del Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, los artículos 3° y 4° del Decreto N° 2.445 del 15 de noviembre de 1977, relativo a las Normas sobre Ordenamiento Territorial (Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente) y el Decreto N° 2.614 del 7 de marzo de 1978 (relativo a la creación de la Comisión Nacional de Coordinación del Desarrollo Urbanístico), plantea nuevos supuestos jurídico-administrativos en relación a la intervención del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Re-

novables en el proceso de control de la ocupación y desarrollo del espacio con fines urbanísticos.

En términos generales puede decirse que el Decreto N° 668 se ajusta al espíritu, propósito y razón de las Leyes Orgánicas del Ambiente y de la Administración Central, en lo referente a la intervención del Ministerio del Ambiente en el control de las actividades urbanísticas, cuya finalidad es garantizar la protección y tutela de los valores y elementos de carácter ambiental, que las mencionadas leyes consagran como razón de ser y de actuación de esta entidad ministerial.

Es por esta razón que el Decreto N° 668 que comentamos ha previsto en esta materia, tres formas de intervención del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, a saber:

1. La ordenación del territorio con fines urbanísticos.
2. La planificación urbanística.
3. El control administrativo de los parcelamientos y desarrollos urbanísticos.

1. *La Ordenación del Territorio con fines urbanísticos.*

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 3° numeral 1° de la Ley Orgánica del Ambiente \* con respecto a la ordenación territorial y a la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente, y tomando en cuenta la experiencia administrativa desarrollada en los último tres años, en función de lo establecido en el artículo 3°

\* Establece el artículo 3° numeral 1° de esta Ley, lo que sigue:

"A los efectos de esta Ley, la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente comprenderá:

- 1° La Ordenación Territorial, y la planificación de los procesos de urbanización, industrialización, poblamiento y desconcentración económica, en función de los valores del ambiente".

Por su parte, el artículo 3° del reglamento N° 3 dispone lo siguiente: "Los Ministerios de Agricultura y Cría, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano, definirán mediante Resolución conjunta, las áreas de expansión de las ciudades. Una vez definidas dichas áreas, el Ministerio de Desarrollo Urbano elaborará el Esquema de uso del suelo, siguiendo los lineamientos técnicos que le suministren los Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables".

del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente, el Decreto sobre Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones consagra el siguiente procedimiento para fijar la política de ordenación territorial con fines urbanísticos, a saber:

a) *Los desarrollos urbanísticos sólo podrán llevarse a cabo en áreas previamente calificadas como urbanas, con lo cual se pretende evitar el urbanismo desordenado y anárquico, que ha venido realizándose en detrimento de suelos con comprobada vocación agrícola, en áreas rurales con problemas básicos de servicios ligado al urbanismo y en espacios con restricciones ambientales, incompatibles con la ocupación de carácter urbanístico.*

En efecto, dispone el artículo 1° del Decreto N° 668 lo siguiente: "Las presentes normas tienen por objeto la regulación de los desarrollos residenciales, comerciales, industriales, deportivos, recreacionales, turísticos y otras actividades de desarrollo urbano que ejecuten tanto el sector público como el privado, los cuales sólo podrán realizarse en áreas urbanas", restringiendo de esta manera la ocupación urbanística a los espacios que de conformidad con los esquemas y planes de ordenación del territorio, sean calificados como aptos y compatibles con esa finalidad, según las características, condiciones y limitaciones de carácter ecológico que presenten los suelos y demás elementos físico-naturales del espacio.

b) *La calificación de las áreas urbanas corresponde de manera conjunta a los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano, a través de las llamadas "Áreas de Expansión de las Ciudades" que constituyen esquemas-rectores de ordenación del territorio referidos a la ocupación del mismo con carácter urbanístico.*

Este procedimiento de ordenación espacial fue consagrado en el artículo 3° del Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente, con la particularidad de que en el mismo se prevía la intervención del Ministerio de Agricultura y Cría, y además las Áreas de Expansión eran publicadas en Gaceta Oficial, por medio de resolución conjunta de las entidades Ministeriales antes mencionadas.

En el presente decreto se continúa con la metodología jurídico-administrativas de las *Areas de Expansión*, más en su elaboración sólo intervienen el Ministerio del Ambiente y del Desarrollo Urbano, por cuanto con la participación del primero se garantiza la protección de los intereses ambientales y la conservación integral de los recursos naturales renovables, en cuanto a la necesidad de aprovechar el espacio en función de sus características ecológicas, y en especial las condiciones y limitaciones agrológicas del mismo.

*Las Areas de Expansión constituyen* entonces instrumentos jurídico-técnicos de ordenación del territorio, cuyo objeto es definir la zona que requerirán las ciudades en el proceso de desarrollo y crecimiento urbano. Con ello se quiere evitar la aparición de fenómenos urbanísticos en áreas que no satisfagan las condiciones físico-naturales y socio-económicas indispensables para un urbanismo de carácter racional.<sup>16</sup>

16. El análisis de los aspectos económicos y sociales en la definición de los mejores usos al espacio, es de trascendental importancia, sobre todo cuando se trata de la dinámica urbana. Insisto en la necesidad de superar la visión ecologicista de la política de ordenación territorial, pues la misma conduce a simples zonificaciones del espacio, tomando en cuenta únicamente los componentes físico-naturales del ambiente y soslayando de esta manera el hecho trascendental que da contenido y fisonomía a una determinada realidad ambiental: La paulatina ocupación y transformación del espacio terrestre por obra de la acción histórica de los distintos pueblos de la humanidad.

Es imposible hablar de equilibrio ecológico en un sentido natural, con respecto a los ecosistemas ocupados y transformados por obra de las actividades humanas. El equilibrio natural es roto, desde el momento mismo en que los hombres a través de sus distintas formas de agrupación, extienden su dominio territorial sobre un determinado espacio.

Históricamente la naturaleza y el espacio aparecen como elementos transformados, es decir, modificados en razón de su utilización por parte de las distintas sociedades.

En este sentido, la política ambiental no puede tener como aspiración suprema la búsqueda de un hipotético equilibrio ecológico, pues éste solo es posible en aquellos ambientes naturales aún no intervenidos por el hombre. Parte de esta política es salvaguardar determinados espacios de toda intervención, a fin de proteger ciertas formas de vida natural, manteniendo su equilibrio originario, es decir, aquel que resulta de procesos naturales no interferidos (Por ejemplo, Reservas de Regiones Vírgenes, Santuarios de Fauna Silvestre, etc.); más el objetivo esencial de la conservación, defensa y mejoramiento ambiental, es la definición en términos temporales de equilibrios dinámicos entre sociedad y naturaleza, y estos no pueden plantearse en función de la ecología, pura y simplemente, ya que el hombre no es un animal sometido ciegamente a las fuerzas del cosmos, sino un ser creador, pensante, transformador. Tales equilibrios sólo pueden definirse en parámetros históricos de satisfacción de necesidades económicas, sociales, culturales y por supuesto, ambientales.

El Area de Expansión puede definirse en función del desarrollo a mediano y largo plazo de los principales centros urbanos del Territorio Nacional. En su demarcación o delimitación, como se ha establecido, se toman en cuenta las directrices y estrategias establecidos en los esquemas y planes regionales de ordenación del territorio.

El Area de Expansión, de acuerdo con el derogado artículo 3º del Reglamento Nº 3 de la Ley Orgánica del Ambiente, se sancionaba a través de resolución conjunta de los Ministerios de Agricultura y Cría, del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano, y se publicaba en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela.

Ahora con el nuevo procedimiento previsto en el Decreto Nº 668, el Area de Expansión no se publica en la Gaceta Oficial, pues es un instrumento rector de orientación interna de la Administración Pública Nacional, en el proceso de ordenación y planificación territorial con fines urbanísticos. Es el Plan Rector de Desarrollo Urbanístico el que debe ser san-

---

En este orden de ideas resulta de interés destacar un estudio intitulado "Esquema de Ordenamiento del Sub-Eje Guacara-Mariara (Edo. Carabobo), realizado por el Arqtº Rogelio Chavet del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Zona Nº 2 División P.O.A., y en el cual se hacen algunas reflexiones en torno a la necesidad de considerar la dimensión económica y social, en el establecimiento de una política, de ordenación del territorio, para el área en cuestión.

Entre otras afirmaciones, el Arqtº Chavet, destaca "Según el diagnóstico, el área permisada por los Concejos Municipales y el CONDUR han sobrepasado todos los horizontes propuestos y han creado un desequilibrio irreversible en toda la región.

El esquema de ordenamiento señala dentro del límite urbano solamente los permisos conocidos (Hipótesis de este estudio) y a esto se le ha sumado aquellas áreas donde ha ocurrido un cambio de uso forzado por la presión que siempre ocurre cuando no se posee una política clara de dotación de servicios para una población marginal que va cada vez, en aumento. Aunque el MARNR no está facultado para proponer esquemas de desarrollo, no puede quedar inmutable por los desequilibrios creados dentro de la región por falta de una planificación urbana coherente, y se hace conveniente un estudio exhaustivo de los problemas que aquejan a las personas que se encuentran en los últimos niveles de la economía nacional. (Los subrayados son nuestros).

Más adelante el autor del citado estudio afirma: "El esquema propone aquellas áreas definidas como AVUR, y no hayan sido permisadas por los organismos encargados de tal procedimiento, para la ubicación de estos desarrollos; lógicamente estas áreas para futuros desarrollos sociales, serán invadidas" si las políticas de desarrollo no se complementan inmediatamente. (Tesis fundamental del actual programa de gobierno y lineamientos principales del VI Plan de la Nación).

cionado a través de Resolución Ministerial y publicado en Gaceta Oficial, puesto que con el Decreto N° 668 se persigue adecuar los desarrollos y parcelamientos urbanísticos que lleven a cabo tanto organismos públicos como particulares, a planes precisos en los cuales se prevean todos los aspectos técnicos, administrativos y económicos, que lleva consigo la construcción de obras, viviendas y edificaciones, sistemas de servicios públicos, mantenimiento de condiciones ambientales y demás actividades relacionadas con los desarrollos urbanísticos.

## 2. *La Planificación Urbanística.*

Uno de los aspectos más importantes del decreto que comentamos, es el relativo a la consagración de la planificación urbanística, como instrumento rector del desarrollo urbano.

Definidas las Areas de Expansión de las Ciudades en forma conjunta por los Ministerios del Ambiente y del Desarrollo Urbano, corresponde a este último elaborar el Plan Rector de Desarrollo Urbano, de acuerdo con los principios, procedimientos y reglas siguientes, a saber:

a) *El Plan Rector de Desarrollo Urbano, corresponde al Ministerio de Desarrollo Urbano, pues a tenor de lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto N° 668, "El Ministerio de Desarrollo Urbano elaborará los planes rectores de desarrollo urbano de acuerdo con el presente Decreto y las demás disposiciones dictadas por el Ejecutivo Nacional". Con ello se da aplicación a expresas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Central, que estatuyen la competencia en materia de planificación urbana, a favor del Ministerio de Desarrollo Urbano.*

b) *En la etapa de estudio y de elaboración de los planes rectores de Desarrollo Urbano, el Ministerio de Desarrollo Urbano, conforme dispone el artículo 6° del Decreto que analizamos, "tomará en cuenta las directrices provenientes de los organismos competentes y consultará según corresponda, a los otros organismos nacionales de prestación de servicios públicos urbanos y a los organismos municipales".*

Entre los organismos públicos nacionales que deben dictar directrices al Ministerio de Desarrollo Urbano, en esta etapa



de elaboración de los planes rectores, se encuentra el Ministerio del Ambiente, puesto que según veremos de inmediato en tales planes se definirán los usos del suelo urbano, y se establecerán determinaciones sobre aspectos ambientales, lo cual compete sin duda a esta entidad Ministerial, según dispone el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Central al señalarle la función de dictar normas que orienten el proceso de utilización del suelo y demás recursos naturales renovables vinculados al espacio y su dimensión ambiental.

c) *Los planes rectores de desarrollo urbano*, contendrán, según el artículo 5º del decreto, los elementos siguientes, a saber:

- a) La delimitación del área urbana;
- b) La definición de usos del suelo urbano y sus intensidades;
- c) La precisión de las áreas o unidades mínimas de urbanización;
- d) Las determinaciones sobre aspectos ambientales y de actividades urbanas;
- e) Las acciones que los organismos públicos realizarán en el ámbito determinado por el Plan; y
- f) Las Areas de Expansión de las Ciudades.

De modo que aunque la responsabilidad fundamental en la elaboración de estos planes rectores, corresponda al Ministerio de Desarrollo Urbano, ello no significa que otros organismos públicos tanto nacionales como las propias Municipalidades, no intervengan en el proceso de diseño de tales planes, puesto que uno de los aspectos que debe comprender esta planificación así concebida, es el atinente a las "acciones que los organismos públicos realizarán en el ámbito determinado por el plan".

Estas acciones institucionales son las que por ley competen a los organismos públicos nacionales: *El Ministerio de Transporte y Comunicaciones*: los estudios, proyectos y construcción de obras de vialidad; *Ministerio del Ambiente*: la

determinación de las condiciones de calidad ambiental a preservar y desarrollar en las áreas urbanas, tales como protección de paisajes, cursos de agua, zonas protectoras, áreas con restricciones ambientales, uso racional de los suelos, etc.

En el Decreto 668, se incluye (como puede observarse) "las determinaciones sobre aspectos ambientales" como contenido de los planes rectores. Estas determinaciones corresponde definir las, al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, lo cual implica para esta entidad, la necesidad de preparar normas técnicas que orienten al proceso de ocupación del espacio con fines urbanísticos a través del señalamiento de las condiciones de calidad ambiental a respetar y obtener en el desarrollo de las actividades urbanísticas *El Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*: en lo que respecta a los aspectos sanitarios y de salubridad en las edificaciones y obras urbanísticas, determinación de calidad de las aguas para consumo humano; *Instituto Nacional de Obras Sanitarias*; todo lo relativo a sistema de drenajes, red de cloacas, acueductos y demás obras vinculadas con el abastecimiento de agua potable; *CADAFE*, *CANTV*, y otras empresas de servicios públicos, en lo relativo a la realización de las actividades que le corresponden.

Cabe destacar que hasta el presente, la mayoría de los desarrollos urbanísticos, se ha llevado a cabo sin que existiesen *planes* rectores, capaces de orientar y dirigir la acción tanto de los organismos públicos como de los particulares. En ese sentido, estos planes complementan el instrumento de las Areas de Expansión, puesto que no basta con definir el *área urbanizable* hacia la cual podrán desarrollarse los centros urbanos, evitando la aparición de desarrollos urbanísticos en zonas agrícolas o en sectores con restricciones ambientales; es menester también que las actividades urbanísticas a ejecutar en esas Areas de Expansión, se orienten de manera planificada, de modo que se logre un equilibrio entre el habitat humano y el entorno físico-natural.

d) Los planes rectores del desarrollo urbano serán puestos en vigencia por el Ministerio del Desarrollo Urbano mediante Resolución que se publicará en la Gaceta Oficial (art. 9º).

Debe señalarse que los parcelamientos y desarrollos urbanísticos para ser aprobados, requieren que las proposiciones se

hagan en áreas urbanas que cuenten con *Planes Rectores de Desarrollo Urbano*.

En este sentido, el artículo 14 del Decreto N° 668 especifica lo siguiente: "Cuando las solicitudes para urbanizar se refieran a un área no contemplada en los planes rectores de desarrollo urbano vigentes, y por sus características especiales se consideren convenientes a juicio del Ministerio de Desarrollo Urbano, se procederá a la elaboración y aprobación del Plan Rector, de acuerdo a lo previsto en los artículos 6, 7 y 8° antes de decidir sobre la solicitud".

3. *El Control Administrativo de los Parcelamientos y Desarrollos Urbanísticos.*

El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, no obstante la derogatoria de los artículos 64 a 69 del Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, continúa interviniendo en la etapa de control de los parcelamientos urbanísticos; sólo que con esta nueva normativa ha perdido potestad para otorgar o negar la autorización para los movimientos de tierra y deforestaciones con fines urbanísticos, limitándose su actuación al establecimiento de las condiciones y modalidades bajo las cuales deben hacerse esas actividades.

Al respecto, dispone el artículo 10 del Decreto 668, lo que sigue: "El procedimiento para el otorgamiento de la autorización para urbanizar se iniciará con la presentación del Anteproyecto de Urbanización ante las Oficinas de la Dirección General Sectorial de Desarrollo Urbanístico del Ministerio de Desarrollo Urbano, la cual remitirá los recaudos relativos a la deforestación y movimientos de tierra al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables para el establecimiento de las condiciones bajo las cuales se realizarán estas actividades de acuerdo con las normas y especificaciones respectivas. La aprobación del Anteproyecto de Urbanización emitida por el Ministerio de Desarrollo Urbano, permitirá la realización de las deforestaciones y movimientos de tierras preliminares en las condiciones que se establezcan".

Los derogados artículos 64 a 69 del Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, contenían una potestad de control que debía ejercer el Ministerio del Ambiente, en el caso

de las modificaciones a las condiciones naturales del espacio con el fin de desarrollar actividades urbanísticas, que no se ajustaba a los principios y metodologías de la ordenación del territorio y a la planificación urbanística.

No parecía conveniente continuar reglamentando las deforestaciones y movimientos de tierras en áreas urbanas, a través de un instrumento legal esencialmente destinado al aprovechamiento y protección de los suelos, bosques y aguas en las zonas rurales y con fines de protección integral, explotación forestal y explotación agropecuaria.

Por otra parte, no parecía lógico que si determinadas áreas son calificadas *como urbanas*, esto es, con aptitud para la ocupación urbanística de las mismas, el Ministerio del Ambiente pudiere rechazar solicitudes relacionadas con intervenciones urbanísticas para esas áreas, apoyado en consideraciones de carácter forestal.

En otras palabras, si mediante instrumentos jurídico-técnicos, determinados espacios del territorio nacional son calificados para un determinado uso, en este caso el urbanismo, no tiene sentido que luego se obstaculice el proceso de utilización de esos espacios para los usos allí permitidos.

Para ello, con la puesta en vigencia del Decreto 668, el Ministerio del Ambiente que participa en la definición de las áreas urbanas y en la elaboración de los Planes Rectores de Desarrollo Urbano, limita su actuación en lo concerniente a los desarrollos urbanísticos que realicen organismos públicos y particulares, al "establecimiento de las condiciones bajo las cuales se realizarán las deforestaciones y movimientos de tierra de acuerdo con las normas y especificaciones" que esta entidad dicte a tales efectos.

Ahora bien, de conformidad con las Ordenanzas sobre Arquitectura y Urbanismo, y las Ordenanzas sobre Zonificación, los Municipios, por intermedio de sus autoridades y organismos administrativos, tienen competencia para intervenir también en el proceso de control de los parcelamientos urbanísticos.<sup>17</sup>

17. Véase, para una mayor profundidad en el tema de los actos locales de efectos generales relativos a la Ordenación Urbanística, la ya citada obra del profesor Brewer-Carías "Urbanismo y Propiedad Privada", págs. 239 y ss.

En ese sentido, y de acuerdo con la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, para citar un ejemplo, la competencia urbanística de las municipalidades comprende "el control del desarrollo urbano, para cuyo fin autorizará y fiscalizará el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los planes y ordenanzas de urbanismo e impondrá las sanciones a que haya lugar" (art. 3º ordinal 3).

El profesor Brewer en relación a esta materia expresa puntos sumamente interesantes, entre los cuales vale la pena destacar los siguientes, a saber: 1) Las Ordenanzas Municipales sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general, y las Ordenanzas de Zonificación, constituyen los medios jurídicos por excelencia, a través de los cuales intervienen las Municipalidades en el proceso de desarrollo urbanístico, de acuerdo con una competencia establecida en la propia Constitución Nacional; 2) El fundamento de tales ordenanzas, además de la norma Constitucional (art. 30 CN), está constoodo (por remisión expresa de esos actos jurídicos locales) por el artículo 700 del Código Civil, el cual legitima las limitaciones locales a la propiedad por razones de urbanismo. Al respecto, el artículo 1º de la Ordenanza del Distrito Federal establece lo siguiente: "De conformidad con lo dispuesto en el artículo 700 del Código Civil, nadie puede ejecutar construcciones, reconstrucciones, reparaciones y transformaciones de cualquier especie, en edificios públicos y privados, así como tampoco urbanizaciones y parcelaciones, y en general cualesquiera otras obras de arquitectura o ingeniería civil, en jurisdicción del Distrito Federal, sin ajustarse a todas las condiciones y requisitos exigidos por la presente Ordenanza y por las Leyes, Reglamentos, Acuerdos y Resoluciones particulares sobre la materia"; 3) En estas Ordenanzas se consagra la regla de la determinación del uso del suelo, a través de instrumentos de planificación. El profesor Brewer, pone como ejemplo de lo anterior, el artículo 2º de la Ordenanza del Distrito Sucre dictada en 1978, el cual establece un sistema de Planificación Urbanística de la forma que sigue: "La presente Ordenanza, la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, el Plan General de Desarrollo Urbano, las Ordenanzas de Zonificación, los Planes de Zonificación y cualquier otra disposición aprobada por el Concejo Municipal, constituyen los elementos de orientación del desarrollo urbano del Distrito Sucre.

Parágrafo 1º El Plan General de Desarrollo Urbano fija de manera general las áreas para el uso urbano y las de Reserva, la zonificación y trazado general de las vías principales y, asimismo, las densidades brutas y meta de población en las diversas zonas, y las áreas de servicios públicos necesarias, de acuerdo con la población prevista.

Parágrafo 2º Las Ordenanzas y Planes de Zonificación son los instrumentos de aplicación del Plan General de Desarrollo Urbano en las áreas desarrolladas de éste; definen los usos, su intensidad y reglamentación prevista para las diversas zonas del Distrito Sucre.

4) Igualmente se consagran regulaciones a la propiedad derivadas de la proximidad del dominio público, o de la protección de los recursos naturales renovables (el derecho de vía, la reglamentación de los retiros respecto de las vías de comunicación para la realización de las construcciones, limitación para proteger cursos de agua, etc.), y se precisa la necesidad de obtener permiso de construcción municipal para realizar cualquier actividad que signifique uso de suelo urbano con motivo de obras, construcciones, reconstrucciones, reparaciones y transformaciones.

En el ejercicio de esta competencia, las Municipalidades llevan a cabo el planeamiento urbano "que comprende la elaboración y ejecución del plan general referido al Area Metropolitana de Caracas y su zona de influencia, de programas zonales referidos a unidades espaciales menores que el Area Metropolitana, y de programas especiales referidos a las diferentes actividades que se quieran regular. Tanto el plan general como *los programas zonales y los proyectos de urbanización*, se considerarán planes territoriales" (art. 22).

Por supuesto que esta competencia está condicionada a los lineamientos y directrices del Poder Nacional, según dispone la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal.

Con respecto a los parcelamientos urbanísticos, la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en General de la Municipalidad del Distrito Federal, establece que todo el que quiera emprender construcciones, reconstrucciones, reparaciones y transformaciones de cualquier especie en edificios públicos o privados, así como en urbanizaciones y parcelamientos en general deberá antes de dar comienzo a trabajo alguno presentar por ante el Director de Obras Municipales una solicitud de permiso y obtener dicho permiso" (arts. 1º y 16).

Este permiso se refiere a las obras a construir y no a la remoción de tierra, tala y deforestación con fines urbanísticos, pues esta última actividad es la que compete controlar al Ministerio del Ambiente.

Una vez realizado el proyecto de parcelamiento urbanístico, y según lo establece la Ordenanza sobre Zonificación, el promotor del desarrollo urbanístico deberá entregar a la administración municipal por documentos registrados, los terrenos destinados a *áreas verdes, parques, jardines*, escuelas y campos deportivos debidamente deslindados, los cuales deberán tener según la ordenanza respectiva una superficie no menor del quince por ciento (15%) del área de terreno utilizable, cualquiera ésta sea.

Esto significa que la administración, preservación y manejo de las áreas o zonas verdes públicas compete a las autoridades municipales. El Ministerio del Ambiente y de los Recur-

Los Naturales Renovables, tiene potestad para fijar dentro de ese 15% establecido para áreas de recreación, el porcentaje que deberá destinarse para la zona verde "*Stricto Sensu*" más no obstante carece de facultad en cuanto a la administración en sí, de las mismas, ya que *estas áreas constituyen dominio público local o municipal, y las autoridades municipales de acuerdo con la potestad que tienen para zonificar o rezonificar, dentro de las áreas urbanas, pueden modificar el uso de estas áreas verdes, burlando de esta forma el propósito y razón de la reserva de tales sitios para el esparcimiento, la recreación y la protección ambiental.*<sup>18</sup>

18. En lo referente al régimen jurídico de las Zonas Verdes resulta interesante consultar la obra del Profesor ALLAN R. BREWER CARÍAS "Urbanismo y Propiedad Privada", que ya hemos citado en el desarrollo de nuestro análisis. El pensamiento del Profesor Brewer, en torno a esta problemática jurídica, puede ser sintetizado de la forma siguiente, a saber:

1. Las áreas verdes urbanas forman parte de las llamadas "cesiones obligatorias de la propiedad privada a los entes públicos por razones de urbanismo", cuyo fundamento en los términos del autor "es indudable que debe situarse en una especie de contrapartida debida por el urbanizador por el mayor valor que el proceso de urbanización o parcelamiento dará al suelo urbano, se trata, en definitiva, de una contribución en especie, mal regulada, como tal, en el ordenamiento urbanístico. Sin embargo, este fundamento es, indudablemente, la única forma de mantener una adecuación a la Constitución de dichas cesiones gratuitas" (opus cit. pág. 495).

2. Existen dos categorías o clases de áreas verdes: Las Areas verdes públicas (las que consideramos como áreas verdes en sentido estricto) y las áreas verdes privadas.

Ambas categorías tendrían un principio común: la existencia de una obligación *non aedificandi*, que le impediría al titular (Municipalidad, o propietario particular), efectuar construcciones y abrir calles.

En los términos del autor que comentamos "Constituyen áreas verdes privadas o de propiedad particular, según lo dispuesto en la Ordenanza de Zonificación del Departamento Libertador, aquellas no afectadas a un uso público y destinadas más bien a jardines, campos recreacionales o deportivos o zonas de reforestación sobre las cuales no se permitirá construcción, reconstrucción o modificación de edificios, salvo los que sean directamente complementarios de esos jardines y campos deportivos o recreacionales. Se trata, por tanto, de terrenos de propiedad particular, y de uso privado, sometidos a una limitación legal a la propiedad que implica una obligación de no edificar" (opus cit. Pág. 509).

Como ejemplo de este tipo de áreas verdes el autor menciona a los Parques Nacionales y a las Zonas Protectoras, criterio con el cual no estoy de acuerdo, puesto que la Ley Orgánica del Ambiente al enumerar las áreas o espacios sometidos a regímenes especiales de administración, coloca a estas figuras o Institutos de regulación especial del espacio, como categorías distintas de las llamadas Zonas Verdes Urbanas.

Los Parques Nacionales en particular trascienden en sus fines a la simple recreación y al ornato público, lo cual es función específica de las áreas verdes urbanas.

Los Parques Nacionales son áreas afectadas mediante una declaratoria jurídica administrativa especial (Decreto-Ejecutivo), por constituir ecosistemas naturales únicos, que por su belleza escénica, o la calidad de sus recursos

Uno de los conflictos ambientales que caracteriza la lucha por el espacio, y las presiones especulativas de la industria de la construcción, es éste que se presenta, con ocasión a la potestad de las autoridades municipales, para zonificar el suelo urbano, contrariando evidentes principios de interés público, y el derecho a la protección ambiental de las comunidades urbanas.

naturales, deben preservarse como testimonio biológico digno de mantenerse, dentro de un indispensable equilibrio entre el hombre y la naturaleza. Escapan por tanto a las condiciones del ambiente urbano, a la necesidad de espacios libres dentro de la planificación urbana. Es posible que existan Parques Nacionales cercanos a las ciudades, más ello constituye simple azar, puesto que la creación de estas áreas especiales, no obedece a razones urbanísticas sino únicamente conservacionistas. No por ello se descarta el uso público de los Parques, con las limitaciones que establecen las leyes y reglamentos respectivos. Existen otros tipos de áreas verdes privadas que sí responden a esta idea, tales como "todas aquellas determinadas en un permiso de construcción dado a un inmueble y que se deben destinar a jardines, aun cuando de carácter privado..." y "aquellas zonas comprendidas dentro del 15% de población o de una urbanización que deben destinarse a campos de juegos privados" (opus cit. Pág. 511).

En cuanto a las áreas verdes públicas el autor incurre nuevamente en el error de mencionar a los Parques Nacionales, en cuanto comprendan inmuebles de propiedad pública, y señala como ejemplo al Parque del Este. Ahora bien, *el Parque del Este no es un Parque Nacional sino un Parque de Recreación a Campo Abierto y de Uso Intensivo* cuyo régimen de administración difiere del establecido para los Parques Nacionales (véase al respecto, la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, y la Ley del Instituto Nacional de Parques).

Otras de las áreas consideradas como Zonas Verdes Públicas, de acuerdo con el autor son "todas aquellas áreas verdes que sin estar destinadas al uso público, por ejemplo las situadas en terrenos de las urbanizaciones que por su condición topográfica, así lo ameriten, hayan sido identificadas, como tales en las Ordenanzas de Zonificación...", así como "las áreas verdes destinadas al uso público, es decir, a los Parques, Plazas y Jardines Públicos que conforme al respectivo permiso de construcción de la urbanización, por estar afectadas al uso público, deben caer bajo la jurisdicción de la Municipalidad para ser administrados como bienes municipales, y no pueden ser de propiedad privada, conforme a lo establecido en el artículo 112, de la Ordenanza sobre Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal (opus cit. Pág. 512).

En cuanto al carácter de bienes de dominio y de uso público Municipal que tiene esta última categoría de área verde (Plazas, Parques y Jardines el Profesor BREWER afirma "si un área verde pública (una plaza, por ejemplo), así prevista en el plano de una urbanización o en un plano de zonificación, fue cambiada de uso por la Municipalidad (eso significa que la desafectó del uso público) y la enajenó a particulares, a pesar de que en el plano original de la urbanización estaba demarcada como plaza, la desafectación la hace desaparecer la calidad del bien de dominio público, de uso público. Por otra parte aun cuando no hubiere habido una desafectación municipal formal, si una plaza es invadida, ilegítimamente por un urbanizador y este construye en ella, o si es invadida por múltiples pequeños ocupantes, la plaza deja de ser plaza, es decir, deja de ser bien de dominio público (deja de estar afectada al uso público) (opus cit. Pág. 529).



Ejemplo de esta situación encontramos en el interesante libro de Nelson Geigel "La Defensa de la Ciudad" (U.S.B. Instituto de Estudios Regionales y Urbanos. Caracas 1979); obra ésta en la cual se compilan informaciones de prensa relativas a denuncias contra determinados Concejos Municipales, como es el caso del Concejo del Distrito Sucre del Estado Miranda, del cual expresamente el autor mencionado dice lo siguiente: "Basta con analizar las actas del Concejo Municipal del Distrito Sucre para constatar que casi el 90 por ciento de sus Acuerdos y gran parte de sus Decretos, se refieren a cambios de zonificación donde van implícitas ganancias astronómicas y fortuitas para los terratenientes. Entre los años de 1955 y 1968 ha sido el período más significativo de tal actividad en el Distrito Sucre. En 1965 y 1966 el entonces Presidente de la Cámara N N, rezoneificó la Avenida Francisco de Miranda en los sectores de Petare y Los Palos Grandes hasta la transversal donde tenía grandes intereses. En 1968 se rezoneificó toda La Urbina con propósitos similares" (Opus cit. pág. 209).

El escándalo de las "rezoneificaciones" ha llegado incluso al Poder Judicial. La Corte Suprema de Justicia en la Sala Político Administrativa por sentencia del diez (10) de agosto de 1977, declaró con lugar el recurso de nulidad interpuesto por ante ese mismo alto Tribunal, por los propietarios de un lote de terreno ubicado en la Urbanización El Pinar, sector El Paraíso, contra los actos del Concejo Municipal del Distrito Federal publicados en la Edición N° 310 de fecha 14 de abril de 1973, de la Gaceta Municipal del mismo Distrito Federal, mediante los cuales fue declarado "AREA VERDE" (Zona A-1), el lote de terreno mencionado y donde los propietarios recu-

---

Esto último nos parece una peligrosa afirmación por las consecuencias jurídicas y sociales de la misma. Creo que es contrario a la teoría de los bienes del dominio público, admitir como forma legítima para cambiar la titularidad y uso de los bienes que lo integran, las vías de hecho y los actos ilegales. Señalar como lo hace el Profesor BREWER que una plaza (podría ser una playa, un camino, cualquier bien de dominio público) deje de ser bien de dominio público porque sea invadida ilegítimamente por un urbanizador, es admitir que los actos ilegales son capaces de crear derechos, y modificar situaciones nacidas bajo el amparo de una norma jurídica.

Precisamente el proyecto de Ordenanza de Zonas Verdes, que he propuesto a la Municipalidad del Distrito Sucre, tiene por objeto rescatar para la comunidad las áreas verdes invadidas por los urbanizadores.

rrentes tenían construidos desde hacía algún tiempo (en base a la zonificación vigente a la época de las construcciones), varias edificaciones de vivienda unifamiliares y multifamiliares.

Traigo a colación esta sentencia, en virtud de los conceptos emitidos por nuestro máximo Tribunal con respecto a la noción, régimen de titularidad y características de las zonas verdes urbanas.

En este sentido la Corte afirma que el carácter de dominio público municipal de las Zonas Verdes, al expresar que cuando las autoridades municipales deciden en ejercicio de su potestad normativa calificar determinado espacio mediante la declaratoria de esta figura protectora "*el Municipio se reserva el dominio del inmueble con el fin de destinarlo al uso público en un futuro indeterminado*" (pág. 51. Sentencia CSJ/SPA).

Según el Código Civil vigente (1942) los bienes de dominio público son *inalienables e imprescriptibles*, mientras se mantengan afectados por Ley a ese régimen excepcional. Esto significa que no pueden ser transferidos por ningún título o acto de disposición a persona alguna, mientras estén afectados por actos legales tanto de carácter nacional como municipal a ese destino, y que nadie puede adquirirlos por vía de la prescripción o usucapión.

El objeto de esta doble prohibición es amparar bienes que por su naturaleza, o por la función que cumplen en la satisfacción de necesidades públicas, deben estar fuera del comercio, al margen de los actos y negocios jurídicos que implican el intercambio de bienes de un patrimonio a otro.

Los bienes de dominio público son de uso público o privado de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades.

En el caso específico de los bienes y espacios que conforman las llamadas Areas o Zonas Verdes Públicas (plazas, parques y jardines, etc.), el uso por antonomasia, es el público o colectivo, ya que esos espacios están destinados al esparcimiento y a la recreación de carácter colectivo.

Lamentablemente las autoridades municipales como responsables de la administración de estos bienes, y en uso de

las facultades legales, han venido distorsionando la razón de ser de esa categoría de bienes, cambiando de manera absurda el uso de las áreas verdes, para complacer las ansias de lucro de determinados sectores económicos.

En la Ley Orgánica de Régimen Municipal se refuerzan los principios consagrados en el Código Civil respecto del carácter inalienable e imprescriptible de los bienes de dominio público municipal, pues en el artículo 84 de la mencionada Ley, se expresa lo siguiente: "Los bienes del dominio público del Municipio son *inalienables e imprescriptibles, salvo que el Concejo proceda a su desafectación con el voto favorable de las tres cuartas partes (3/4) de sus integrantes*".

Quizás esta última exigencia para legitimar la desafectación de los espacios que constituyen "Zona Verde", pueda limitar las bochornosas "rezonificaciones" que han venido realizando conocidos Concejos Municipales.

La mayoría calificada de las tres cuartas partes de los integrantes del Concejo es difícil de concretar, en razón de la composición político-partidista de las Cámaras. Tendrían que ponerse de acuerdo gobierno y oposición municipal, para proceder a desafectar determinadas áreas verdes.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 168 de esta misma Ley "Mientras se dicta la Ley Nacional que regule la materia urbanística, *no podrá hacerse ningún cambio de zonificación aislada o singular*. Los cambios de zonificación integral de un sector no podrán hacerse antes de diez (10) años de aprobada la zonificación original o una rezonificación posterior. Sin embargo, cuando antes del plazo señalado y a criterio de la Oficina Municipal que tenga a su cargo la planificación urbana, se justifique un cambio de zonificación, éste podrá hacerse de acuerdo con el siguiente procedimiento. La solicitud deberá estar respaldada por la correspondiente asociación de vecinos, si la hubiere, o por la mayoría absoluta de los vecinos residentes en el área que determine la oficina municipal que tenga a su cargo la planificación urbana, cuando el sector afectado no haya sido permisado como unidad urbanística.

Aprobado en primera discusión el proyecto de ordenanza de cambio de zonificación, el Concejo determinará el día y la

hora cuando la Cámara oirá públicamente a los interesados, previa información al público del nuevo uso propuesto para la zona afectada.

El Concejo autorizará los cambios de zonificación cuando se cumplan algunas de las condiciones siguientes:

a) Cuando sean suficientes los servicios públicos tales como: vialidad, cloacas, acueductos, electricidad, teléfonos y las áreas de servicios educacionales, deportivos, de recreación, y otros que la nueva zonificación exija.

b) Cuando la Municipalidad cuente con los medios suficientes para el acondicionamiento de tales servicios;

c) Cuando los propietarios del área a rezonificarse depositen en la Tesorería Municipal el costo de los acondicionamientos mencionados o afiancen su realización a satisfacción del Concejo.

Los organismos nacionales que tengan a su cargo la prestación de los servicios a que se refiere la letra "a" de este artículo, deberán certificar si esos servicios son suficientes para atender las necesidades de la nueva zonificación.

En los casos a que se refieren las letras "b" y "c", el Concejo deberá incorporar en la ordenanza de presupuesto del año siguiente y en los sucesivos, las partidas necesarias para cubrir el costo de las nuevas dotaciones. Los Concejales serán solidariamente responsables de los daños que resulten por el incumplimiento de esta disposición.

*También podrá hacerse un cambio de zonificación antes de los diez (10) años señalados en este artículo, cuando se requiere adecuar el sector a las políticas y programas nacionales o municipales en cuyo caso no se requerirá el respaldo de los vecinos del sector afectado". (El subrayado es nuestro).*

Este extenso dispositivo que hemos transcrito, aparentemente constituye un medio para limitar las zonificaciones que se hacen sin tomar en cuenta los intereses públicos, el derecho de los vecinos, y los criterios técnicos, financieros y adminis-

trativos que justifican un urbanismo racional y en beneficio de la colectividad.

Interesa destacar la prohibición de realizar cambios de zonificación de carácter aislado o singular, como por ejemplo, convertir una "zona verde", en área o zona de uso residencial, comercial o industrial. Esta prohibición está condicionada a la promulgación de una ley nacional sobre urbanismo.

En cuanto a la prohibición de llevar a cabo cambios de zonificación integral antes de diez (10) años y el riguroso procedimiento creado para *controlar* de manera exhaustiva esta actividad, el cual incluye a las *asociaciones de vecinos*, para asegurar la participación ciudadana en una decisión que afecta los derechos vinculados con la calidad de la vida, debemos señalar enfáticamente que todo ello es una auténtica burla, y expresión de nuestro cínico legislador, por cuanto los Concejos Municipales podrán en todo caso efectuar cambios de zonificación antes de los diez (10) años, es decir, cuando quieran, sin requerir el respaldo de los vecinos del sector afectado, ya que únicamente será necesario que "se requiera adecuar el sector a las políticas y programas nacionales o municipales".

Puede notarse como el espíritu, propósito y razón de ese extenso dispositivo se descubre en el último párrafo del mismo, pues se ha querido aparentar una modificación en los criterios tradicionales de actuación de los Concejos Municipales, más en el fondo se ha *mantenido* el espíritu burocrático y antipopular que ha caracterizado hasta los momentos el funcionamiento de estos cuerpos político-administrativos.

## SEGUNDA PARTE

## INTRODUCCION

Esta parte del presente estudio está dedicada a exponer las observaciones, comentarios y recomendaciones en torno al Proyecto o Anteproyecto de Ordenanza de Areas Verdes y Recreativas, que nos fuese enviado para su análisis por la Vice-Presidencia del Concejo Municipal del Distrito Sucre.

En ese sentido, he procedido a dividir tales observaciones y recomendaciones en dos grandes categorías, a saber: a) Observaciones y recomendaciones de carácter general y b) Observaciones y recomendaciones de carácter particular (referidas al contenido de cada uno de los artículos).

El objetivo y finalidad de estos comentarios es el mejoramiento tanto de la estructura formal del Anteproyecto, como del contenido en sí de sus normas, es decir, de los preceptos referentes a las reglas de conducta establecidas para la conservación, defensa y mejoramiento de las zonas verdes, espacios sometidos a un régimen especial de administración.

#### I. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE CARACTER GENERAL

##### 1. Necesidad de la Exposición de Motivos

a) El anteproyecto de Ordenanza de Zonas Verdes y Recreativas, que nos fuese enviado por la segunda Vice-Presidencia del Concejo Municipal del Distrito Sucre, carece de su correspondiente exposición de motivos.

Ello en parte ha dificultado el análisis de este interesante cuerpo normativo, pues no tenemos en nuestra manos las razones o motivos que justifican la elaboración del mencionado Anteproyecto.

De allí que sea indispensable su elaboración pues este documento que debe acompañar a todo proyecto de Ley, de reglamento, y de cualquier otro cuerpo normativo que contenga reglas de efectos generales, tiene por objeto establecer los elementos de hecho y de derecho que justifican la sanción y promulgación del nuevo instrumento jurídico en cuestión.

El derecho expresado a través de ley, de normas reglamentarias, o en el caso que nos ocupa, mediante Ordenanzas Municipales, no existe en el vacío, sino en una sociedad concreta, situada y temporalizada, cuyas características y fisonomía dependen de factores y elementos de orden económico, social, político y cultural.

Existe una estrecha conexión entre el hecho y el derecho, pues son momentos de una misma realidad única y totalizante.

La norma jurídica tiene por objeto regular situaciones fácticas, que se presentan entre los hombres en ocasión a la vida de relación, en un mundo material, tangible, objetivo, es decir, en una realidad que no se puede reducir a la categoría del conocimiento intelectual, pues ella existe, está allí, no obstante se la ignore o se la desconozca desde el punto de vista de los procesos intelectuales.

La realidad no depende de nuestro pensamiento, aunque sea modelada en parte por las representaciones socio-culturales que tenemos en torno al mundo, su origen, estructura, dinámica, etc.

En este orden de ideas, la realidad como materialidad, existe independientemente de la norma jurídica; sin embargo, la norma constituye un elemento o factor que condiciona un momento de esta realidad, pues es capaz de alterar la conducta de los hombres en ocasión al intercambio social, y en ese sentido, mediatiza la realización de los hechos que constituyen o integran la concreción de la realidad.

Por ello, la norma jurídica debe estructurarse con base a los hechos que se pretenden cambiar, corregir o eliminar. Se norma, en el sentido de deber ser, cuando se aspira a introducir nuevos elementos en el mundo de los hechos.

La persona humana como entidad valorativa dispone de un sistema de creencias. Aspiramos a algo: somos valorativos,

es decir, examinamos nuestro quehacer en el mundo, en función de ideas y valores. Lo axiológico es también un momento de la realidad.

En consecuencia no es recomendable separar de manera absoluta el hecho del derecho, pues éste se alimenta, se nutre de lo fáctico, del mundo de la realidad tal y como ésta se presenta. Cuando se estructura una norma con aspiraciones de cambiar el ciclo de la relación humana en torno a algo, debe señalarse necesariamente el hecho o los hechos que motivan la formulación normativa.

Debe tenerse cuidado con las tendencias interpretativas de lo jurídico que sobre-estiman o menosprecian, el valor de la dimensión del derecho como componente de la realidad. La relación hecho-derecho es dialéctica, y por ende dinámica. Todavía no se ha logrado establecer con precisión el punto de conexión entre esos dos elementos.

El derecho es el *hecho o realidad* fáctica llevado a la categoría de norma abstracta, de deber ser, bien sea como resultado de la simple *juridificación* de una situación pre-existente, o bien como pretensión de convertir la norma en una secuencia de actos reales.

En otras palabras, mediante la norma se pueden "consagrar" las prácticas, costumbres y hábitos de una sociedad, sublimizando tales hechos mediante su sacralización en formas jurídicas; o por el contrario, se puede aspirar a modificar esas prácticas, hábitos y costumbres, estableciendo normas de conducta que al "concretarse" en hechos, modifiquen los elementos de la realidad que se consideran contrarios a los valores de quien pretende cambiarlos.

En ambos casos la norma jurídica está indisolublemente ligada a los "hechos", a la vida material.

Por esa razón al elaborarse nuevos instrumentos jurídicos en el proceso normativo, es necesario tomar en consideración los hechos que conforman la sustancia de la norma.

b) En relación al Anteproyecto de Ordenanza de Areas Verdes y Recreacionales, requiérese preparar una Exposición de motivos que explique razonadamente los elementos que justifican la sanción de este cuerpo normativo.



Esta Exposición de Motivos entre otros elementos deberá considerar los siguientes, a saber:

b.1.) La razón o razones fundamentales que justifican la sanción y promulgación de la Ordenanza.

b.2.) La situación actual de las llamadas Zonas Verdes y Recreacionales.

El régimen de hecho en cuanto a su tenencia y administración: uso, mantenimiento y conservación. Las prácticas materiales y la actitud de la población con relación a estas zonas.

La actuación de la Administración Municipal y de sus autoridades con respecto a la potestad jurídica para el uso y conservación de estas zonas. Las causas económicas, socio-culturales y político-institucionales de la situación real de estos espacios.

b.3.) El régimen jurídico vigente de las Zonas Verdes Recreacionales.

Descripción de sus principales instituciones y reglas. El grado de aplicación o de vigencia de este régimen y sus causas. La idoneidad de este régimen para lograr la defensa, conservación y mantenimiento de estos espacios.

La relación entre las prácticas sociales y el régimen jurídico en cuanto al uso y conservación de las zonas verdes (La relación entre hecho y derecho). Los valores o fines presentes en la normativa vigente. Los factores económicos, socio-culturales y político-institucionales que influyen en la aplicabilidad del régimen jurídico vigente.

c) El propósito o la finalidad que se aspira realizar con la sanción y promulgación del Proyecto de Ordenanza.

c.1.) Los "valores" o "fines" que se pretenden introducir en la realidad, con relación a las prácticas sociales observadas en el uso de las zonas verdes y recreacionales.

c.2.) El fundamento filosófico de esos fines o valores y su conexión con el ordenamiento jurídico y sus principios fundamentales (Constitución Nacional, por ejemplo).

c.3.) La posibilidad de que esos valores o fines logren traducirse en prácticas materiales: Los factores en el orden económico, socio-cultural y político-institucional que pueden coadyuvar a modificar la realidad.

c.4.) Las instituciones, reglas y principios jurídicos a través de los cuales se aspira modificar las prácticas sociales en las relaciones sociedad-espacio (zonas verdes y recreativas). Explicación de la naturaleza, y alcance de esas "normas" y reglas, tanto en lo concerniente a la "conducta" de los particulares, como en lo que respecta a la actuación de las Autoridades Municipales.

Estos elementos expuestos como simple orientación, responden a la inquietud antes formulada sobre los vínculos entre norma y realidad. Si al momento de formular la norma no se toma en consideración la realidad social que se pretende canalizar, modificar y corregir, se corre el riesgo de normar en el vacío, como ha sucedido constantemente en Venezuela.

Pero si por otra parte la norma lo que hace es recoger prácticas sociales, sin aspirar a modificar la estructura de la conducta social, entonces pierde todo su sentido el derecho. Por ello —y en esto radica la dificultad de la función normativa— debe buscarse un equilibrio entre norma y realidad, que no es fácil de lograr por cuanto la característica fundamental de la vida social en su complejidad.

## 2. *La Estructura Técnico-Formal del Anteproyecto de Ordenanza*

Otro de los aspectos sustanciales en cuanto a la técnica jurídica, es la presentación de los proyectos de ley, de reglamento, o en este caso de Ordenanza Municipal, de manera coherente atendiendo a una estructura lógico-formal, que facilite la aplicación, el conocimiento y la interpretación de las normas.

Al Anteproyecto de Ordenanza que comentamos carece de esa estructura técnico-jurídica, lo cual dificulta la comprensión e interpretación de sus normas, y es probable que su aplicación lleve consigo innumerables problemas, de no corregirse este vicio o defecto de técnica-jurídica.

Por tal motivo, y con base a estas breves consideraciones, propongo la reestructuración del Anteproyecto mencionado, utilizando un esquema formal que reagrupe las normas en capítulos, en función del contenido, naturaleza y efectos de las mismas.

Este esquema sería el siguiente:

a) Capítulo I: *Disposiciones Generales*. En este capítulo se propone agrupar las normas cuyo objetivo y finalidad es el establecimiento de los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento de las zonas verdes y recreacionales.

Es indispensable que todo proyecto de cuerpo normativo, incluye normas de contenido filosófico-político, que sirvan de orientación a la acción de las Autoridades Administrativas, y a la conducta de los particulares, a través del otorgamiento de competencias y de derechos subjetivos, respectivamente.

b) Capítulo II: *Del Régimen de Afectación e Incorporación de espacios como Areas Verdes y Recreativas en los Parcelamientos y Desarrollos Urbanísticos*. En este capítulo se propone agrupar las normas que establecen el régimen mediante el cual, quienes realizan parcelamientos y desarrollos urbanísticos, están en la obligación legal de afectar un determinado porcentaje del espacio para zonas verdes y recreativas, para luego entregarlas mediante cesión obligatoria a la Municipalidad, a fin de que ésta realice su mantenimiento y conservación con fines de recreación y esparcimiento colectivo.

c) Capítulo III: *Del Régimen de Conservación, Defensa y Mejoramiento de las Areas Verdes y Recreacionales*. En este capítulo se propone incluir las normas relativas al régimen de conservación, defensa y mejoramiento de estos espacios, entendiendo por conservación el uso racional y ajustado a las prescripciones dictadas por las Autoridades Municipales, con la finalidad de mantener las zonas verdes y recreativas, dentro del destino para el cual ha sido jurídicamente afectadas.

d) Capítulo IV: *Del Régimen Sancionatorio*. Es de observar que el Anteproyecto de Ordenanza no contempla san-

ciones para los posibles infractores a las normas de conservación, defensa y mejoramiento de las áreas verdes y recreativas. Es por ello que hemos propuesto algunas normas sancionatorias en este capítulo, a objeto de evitar que la Ordenanza sea una norma imperfecta, es decir, una regla jurídica cuya violación no conlleva sanciones jurídicas.

Lo que distingue la norma jurídica de cualquier otra regla social es la posibilidad de su aplicación "non volens"; en otros términos, su coercibilidad y coacción físico-material; el que aun contra la voluntad de los obligados pueda ser aplicada, con las consecuencias en el plano sancionatorio para la conducta ilegal o antijurídica.

e) Capítulo V: *Disposiciones Finales*. En este capítulo se proponen las normas indispensables a fin de señalar los efectos que lleva consigo, la entrada en vigencia de la Ordenanza de Areas Verdes y Recreativas.

## II. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES DE CARACTER PARTICULAR (artículo por artículo).

### 1. *Disposiciones Generales*

a) *Artículo 1º*—Se recomienda su reformulación en términos que permita adecuarse el régimen de administración de las áreas verdes y zonas recreacionales, a los principios rectores de la política ambiental. En ese sentido, se precisa que el régimen de administración de estos espacios, tiene por objeto la defensa, conservación y mejoramiento de los mismos.

Este artículo de aceptarse su reformulación quedaría redactado así: "La presente Ordenanza tiene por objeto establecer el régimen de conservación, defensa y mejoramiento de las áreas verdes y recreacionales de carácter público, que pertenecen a la Municipalidad del Distrito Sucre".

b) *Artículo 2º*—Se propone su eliminación, por otro que precise la finalidad de las áreas verdes y recreacionales como espacios sometidos a un régimen especial de administración, dentro de los principios rectores y el espíritu, propósito y razón

de la Ley Orgánica del Ambiente, expresados en el artículo 3º numeral 3º de la misma.

Cabe recordar que la política ambiental, de la cual forma parte la creación y administración de zonas verdes urbanas, es también competencia de las Municipalidades, pues la Ley Orgánica de Régimen Municipal en su artículo 8º consagra competencia a los Municipios para cooperar con el saneamiento ambiental.

Las áreas verdes y recreacionales tienen por finalidad el equilibrio ecológico, y la recreación y esparcimiento de la colectividad, según los casos y así se señala en el artículo que se propone cuyo texto es el siguiente:

“A los efectos de la aplicación de la presente Ordenanza, se consideran áreas verdes y zonas recreacionales públicas, aquellos espacios sometidos a un régimen especial de administración, por razones de equilibrio ecológico, recreación de la comunidad y bienestar colectivo, tales como Parques Locales, Areas Verdes Naturales, Areas Verdes Recreacionales o Artificiales, y cualesquiera otros espacios similares cuya titularidad corresponda a la Municipalidad.

*Parágrafo Unico:* Quedan exceptuados de la aplicación de la presente Ordenanza, las áreas deportivas, y en general los espacios destinados al cultivo y prácticas de deportes, tales como campos y canchas deportivas”.

c) *Artículo 3º*—Se recomienda la reformulación de las definiciones de Parque Local, Zona Verde Natural y Zona Verde Recreativa o Artificial, con el doble objeto, tanto de precisar por una parte la naturaleza y finalidad de estos espacios o áreas de administración especial, como por la otra de diferenciarlos de otros espacios de carácter nacional, cuyo régimen jurídico está consagrado en la legislación nacional.

Me refiero concretamente a los casos de los Parques Locales y de las Zonas Verdes Naturales, que pueden confundirse con los Parques Recreacionales a campo abierto y de uso intensivo, y con las Zonas Protectoras.

*Los Parques Locales* que contempla el Proyecto de Ordenanza, son espacios de dominio Municipal, caracterizados por

la presencia de abundante vegetación y de condiciones naturales que permiten su uso y disfrute por el público; por el contrario *los Parques de Recreación a campo abierto y de uso intensivo*, son espacios de dominio público nacional, creados y administrados de conformidad con la Ley del Instituto Nacional de Parques.

Por otra parte es necesario distinguir las Zonas Verdes Naturales, que son aquellas áreas que dentro de los espacios urbanizados deben ser protegidas de cualquier tipo de uso o de aprovechamiento que implique la modificación de sus condiciones naturales; de las llamadas Zonas Protectoras de Bosques, Suelos y Aguas, previstas en los artículos 17 y 18 de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas.

En definitiva, de aceptarse estas modificaciones, este artículo quedaría redactado de la forma siguiente:

“A los fines de la interpretación y aplicación de la presente Ordenanza, se establecen las definiciones siguientes:

*Parque Local:*

Debe entenderse por tal el espacio abierto que permita a una determinada comunidad urbana, disfrutar de una zona cuya vegetación combinada con limitados elementos artificiales (caminerías, bancos), es apta para la recreación y ornato público, y que no forma parte de los llamados Parques de Recreación a Campo Abierto o de Uso Intensivo, cuyo régimen de creación y administración está previsto en la Ley de Instituto Nacional de Parques.

*Area Verde Natural*

Comprende aquellas zonas que deben ser protegidas de cualquier uso o aprovechamiento que implique la modificación de sus condiciones naturales, a objeto de evitar alteraciones nocivas a la topografía, deterioro de elementos fundamentales del paisaje, y en general destrucción del equilibrio que debe existir entre el espacio urbano social (edificado, construido), y el natural, en beneficio de la calidad de la vida. Todo terreno con pendiente igual o superior al 60% se considera área verde natural.

Quedan exceptuadas de la aplicación de la presente figura, las zonas declaradas como protectoras, de conformidad con la Ley Forestal de Suelos y de Aguas y su Reglamento.

*Area Verde Recreativa o Artificial*

Comprende aquellas zonas cuyas condiciones y características naturales permiten su acondicionamiento a los fines del desarrollo de actividades recreativas y de esparcimiento, tales como plazas y jardines públicos.

*Unico:* Las áreas verdes privadas a que hace referencia el artículo 66 del Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, deben ser conservadas y mantenidas, de conformidad con el plan aprobado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

d) *Artículo 4º*— Se propone trasladar el artículo 4º del Anteproyecto original de Ordenanza que comentamos, al Capítulo II relativo al Régimen de Afectación e Incorporación de Espacios como Areas Verdes Recreativas en los Parcelamientos Urbanísticos, y en su lugar establecer un dispositivo de carácter principista, que basado en los artículos 84 y 85 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y 538, 540 y 543 del Código Civil, defina sin lugar a equívocos, la naturaleza de las zonas verdes naturales, Parques Locales, y Areas Verdes Recreativas situadas en la circunscripción político-territorial de la Municipalidad del Distrito Sucre, como bienes de dominio y uso público municipal.

Con esto se eliminaría cualquier discusión relativa al carácter y la naturaleza jurídica de las Zonas Verdes Recreativas, y se precisaría por supuesto su régimen de uso, conservación y mejoramiento.

Los bienes de dominio público según el Código Civil, pueden pertenecer tanto a la Nación, como a los Estados y a las Municipalidades. Las notas de inalienabilidad e imprescriptibilidad caracterizan la esencia jurídica de estos bienes, los cuales mientras se mantenga su afectación por Ley, o en su caso por la Ordenanza respectiva, cuando se trata del dominio público municipal, no pueden ser enajenados por ningún título, es decir, no pueden salir de la órbita de la propiedad pública

colectiva, como tampoco los particulares pueden adquirir su dominio por obra de la prescripción o usucapión.

De esta forma la doctrina administrativa acogida por el Legislador, pretende *proteger* y garantizar para el uso de la colectividad, bienes cuya vocación por su misma naturaleza material, deben destinarse para satisfacer necesidades sociales.

Este es el caso de las Zonas Verdes y Recreacionales previstas en el Anteproyecto de Ordenanza. Por ello, me permito proponer la siguiente redacción para este artículo, a saber:

“...Las Areas Verdes y Recreacionales previstas en el artículo anterior, que se encuentren situadas en la circunscripción territorial de la Municipalidad del Distrito Sucre, constituyen bienes de dominio y uso público municipal, y por ende inalienables e imprescriptibles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y en los artículos 538, 540 y 543 del Código Civil.

*Unico:* La propiedad sobre las bienhechurías y obras de infraestructura que se encuentren en los Parques y Zonas Recreacionales corresponden a la Municipalidad”.

La naturaleza dominial de las Zonas Verdes, ha sido reconocida por sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político Administrativa de fecha 10 de agosto de 1977 a la cual he hecho referencia en la primera parte de este estudio (El Régimen Jurídico de las Zonas Verdes Urbanas y el Ordenamiento Territorial). Sin embargo, creo prudente citar nuevamente algunos párrafos de la mencionada sentencia, por estimar que con ello se refuerza este criterio. Al respecto, se señala la Corte, lo siguiente, a saber: ...“Pero la decisión que atribuye el uso correspondiente a las “áreas verdes”, a un terreno real y efectivamente dedicado a otro uso por su dueño constituye un acto concreto, el cual, en el caso de que se aplicaran los citados artículos de la Ordenanza de Zonificación del Departamento Libertador del Distrito Federal, comporta un sacrificio o disminución de los derechos del propietario y, por tanto, excedería los límites de una restricción no indemnizable. *Tal decisión significaría, en efecto, que desde el momento de publicarse la Ordenanza, el Municipio se reserva-*



*ría el dominio del inmueble con el fin de destinarlo al uso público en un futuro indeterminado*, lo que equivale a una expropiación no consumada aunque podría o no consumarse de acuerdo con lo que decida al respecto la Autoridad Municipal a quien corresponde ejecutar el acto, cuando lo juzgue conveniente, pero que crea una situación de incertidumbre incompatible con la seguridad jurídica de la cual debe gozar el individuo, en relación con la disposición, disfrute y uso de sus bienes y que le impone además la obligación de destinar estos bienes a los usos específicamente señalados en el citado artículo y le impide hacer cualquier nueva construcción, reconstrucción o modificación de edificios "que no sean directamente complementarios de esta actividad" (página 51 CSJ/SPA 10-8-77).

De esta manera la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, y con ocasión a la decisión sobre recurso de nulidad intentado contra una Ordenanza de Rezonificación del Concejo Municipal del Distrito Federal del 11 de abril de 1973, establece claramente la naturaleza dominial de las áreas verdes cuya propiedad o titularidad corresponde a la Municipalidad, razón por la cual la afectación de una propiedad privada como "zona verde", implica necesariamente su consiguiente expropiación, pues esa medida requiere que el espacio así afectado, pase de manera efectiva desde el punto de vista jurídico y material a dominio del Municipio.

En ese sentido, la Corte en la aludida sentencia distingue claramente, la situación del promotor urbano o urbanizador, quien al solicitar el permiso para urbanizar y al aceptar las condiciones que para otorgarlo le exijan las Autoridades Municipales (dados los enormes beneficios que puede derivar de tal actividad) está en la obligación de hacer entrega sin indemnización alguna, por documentos registrados, de los terrenos destinados a áreas verdes, parques, jardines, escuelas y campos deportivos debidamente deslindados; de la del particular que en función de los usos permitidos por la propia regulación municipal, ha dedicado su terreno a la construcción de vivienda u otro uso diferente a los permitidos en las zonas verdes, y que por un acto posterior de las Autoridades Municipales, su propiedad es afectada a este último destino, lo cual la transforma en un espacio sometido a un régimen especial

de administración que lleva consigo la necesidad de expropiación, por cuanto el uso público de las áreas verdes es incompatible con la apropiación privada de las mismas.

Es por esta razón que la Corte en esa Sentencia distingue entre Areas Verdes "*propriadamente dichas*" (constituidas por parques, plazas, jardines, sitios destinados al deporte y terrenos donde, por diversos motivos no es posible construir) y "Areas verdes sólo en sentido impropio", es decir, porque así aparecen identificados en el plano, pero no porque lo sean actual y efectivamente, ya que el Legislador no puede cambiar por decreto la realidad..." (pág. 52).

En este último caso, para lograr que esos espacios se conviertan realmente en áreas verdes, es menester que el Municipio los adquiera legalmente (mediante el procedimiento Expropiatorio), y ejecute las obras de demolición y acondicionamiento indispensables para facilitar el uso público, con fines de recreación y de esparcimiento.

2. Capítulo II: *Del Régimen de afectación e incorporación de espacios como Areas Verdes y Recreativas en los parcelamientos y desarrollos urbanísticos.*

a) *Artículo 5º*—Corresponde al artículo 4º del Anteproyecto original. Este dispositivo tiene por objeto reglamentar la afectación e incorporación de los espacios calificados como Zonas Verdes, en los proyectos de parcelamientos y desarrollos urbanísticos.

Los promotores de desarrollos urbanísticos están en la obligación legal de hacer entrega, por documentos registrados, de los terrenos destinados a áreas verdes, parques, jardines, escuelas y campos deportivos debidamente deslindados, los cuales deben tener una superficie, que generalmente equivale al quince por ciento (15%) del área del terreno utilizable, cualquiera que ésta sea.

En este sentido se establecen las condiciones y características de los espacios a considerar como Parques y Zonas Verdes Recreativas, en los Proyectos de Parcelamiento Urbanísticos, a objeto de evitar lo que ha venido sucediendo en las prácticas urbanísticas, en el sentido de que el promotor o

promotores de estos desarrollos, muchas veces determinan como zonas verdes espacios que no satisfacen los requerimientos mínimos que permitan su uso y disfrute por parte de la colectividad y su conservación con fines de protección integral, equilibrio ecológico y calidad de vida.

Los medios de comunicación social, y en especial la prensa, han denunciado reiteradamente el fraude público y notorio, del cual son víctimas los propietarios y residentes en urbanizaciones que carecen de zonas verdes y recreacionales cuyas condiciones permitan verdaderamente el ejercicio del derecho a la recreación, y al esparcimiento.

Por esa razón se propone la reformulación de este artículo, en los términos siguientes, a saber:

“Sólo se considerarán como Parques y Zonas Verdes y Recreacionales, a los efectos de su determinación y posterior aceptación por parte de la Municipalidad, en los planes de urbanizaciones y parcelamientos urbanísticos, los espacios que reúnan entre otras, las características y condiciones siguientes:

a.1.) Superficie que se ajuste en cuanto a su extensión, a los índices y porcentajes, que de conformidad con el número de habitantes del parcelamiento o urbanización, recomiendan por razones de bienestar colectivo y calidad de vida, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el Ministerio de Desarrollo Urbano, la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Municipalidad.

a.2.) Topografía y otras características y valores ambientales que permitan su uso, y mejoramiento, a los fines del esparcimiento, la recreación y el ornato público (Parques y Zonas Recreativas) o en su caso la protección integral por razones de equilibrio ecológico (Zonas Verdes Naturales).

a.3.) Localización que permita, tomando en cuenta la distribución general de las parcelas, la vialidad y otras obras y servicios vinculados al desarrollo urbanístico, el acceso libre y sin dificultades de la comunidad, cuando se trate de parques y zonas destinadas al esparcimiento y la recreación colectiva”.

b) *Artículo 6º*— Es el artículo del Anteproyecto original, al cual se le han incorporado algunas modificaciones para armonizar el ordenamiento jurídico local con el nacional.

De admitirse estas modificaciones el dispositivo quedaría redactado como sigue:

“La Dirección General de Desarrollo Urbano de la Municipalidad conjuntamente con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, determinará previo al inicio del desarrollo de un parcelamiento o urbanización, las áreas verdes públicas y privadas, que deberán crearse de acuerdo con el porcentaje que en relación al área total se determinará, según se dispone en la letra a del artículo anterior”.

c) *Artículo 7º*— Corresponde al artículo 6º del Anteproyecto original, sin modificación alguna.

### 3. *Capítulo III: Del Régimen de Conservación, Defensa y Mejoramiento de las Áreas Verdes y Recreacionales.*

a) *Artículo 8º*— Se recomienda la incorporación de un nuevo artículo cuyo texto refleje la naturaleza de la actividad mediante la cual se crean y administran las Zonas Verdes Públicas Urbanas, pues a partir de la sanción de la Ley Orgánica del Ambiente, estos espacios forman parte del llamado Régimen de Administración y Conservación de Áreas Especiales.

La mencionada Ley en su artículo 2º declara de utilidad pública las actividades de conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, entre las cuales se encuentra la creación y administración de Zonas Verdes Urbanas.

Debe aclararse que la política ambiental, no obstante constituya competencia fundamental del Poder Nacional (art. 136 numeral 10), no por ello el Poder Municipal está exento de responsabilidades, en el control de actividades y realización de tareas directamente vinculadas con la preservación del ambiente urbano (art. 8º de la Ley Orgánica del Régimen Municipal).

La concepción desarrollada en la Ley Orgánica del Ambiente en relación a las obligaciones del Estado en materia de conservación, defensa y mejoramiento ambiental, se fundamenta en el principio de la coordinación político-administrativa

entre todos los organismos que integran los Poderes Públicos, ya que se entiende que los fines estatales son únicos en cuanto al bienestar social.

Esta concepción ha quedado de manifiesto en el artículo 4º de la Ley, cuando se dispone que el Presidente de la República es la suprema autoridad en política ambiental, y que puede en tal condición, dictar normas a fin de coordinar las actividades de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal en esta materia.

No debe extrañar entonces que no obstante corresponda a la Municipalidad el régimen de administración de las zonas verdes urbanas, éstas sean espacios que integran una institución de Derecho Público Ambiental, prevista en la Ley Orgánica del Ambiente.

Las áreas de administración especial se crean por razones de producción económica (Reservas Forestales), de protección integral (Zonas Protectoras), o de recreación y bienestar colectivo (Parques de Recreación).

Las Zonas verdes Urbanas dentro de esta categoría cumplen diversas finalidades a saber: recreación y esparcimiento, equilibrio ecológico y protección ambiental.

Con base a las consideraciones anteriores, recomiendo incluir este artículo, en los términos siguientes:

“La conservación, defensa y mejoramiento de zonas o áreas verdes naturales y áreas verdes recreativas, tales como parques locales, plazas y jardines, es una actividad de utilidad pública que por razones de equilibrio ecológico, bienestar colectivo y calidad de vida, forma parte de la política ambiental, en los términos del numeral 3º, artículo 3º de la Ley Orgánica del Ambiente”.

b) *Artículo 9º* Corresponde al artículo del Anteproyecto original, sin modificación alguna.

c) *Artículo 10.* Se propone incorporar este artículo a fin de consagrar un auténtico derecho público subjetivo al libre acceso y disfrute de los parques y zonas recreativas.

Una de las características de la organización y dinámica de la sociedad venezolana, y en particular de la actuación de

los Poderes Públicos es el desinterés por la efectiva protección de los derechos ciudadanos. A pesar de que la Constitución de 1961 consagra en el Título III, un conjunto de derechos de naturaleza civil, social, económica y política, el legislador ordinario (Congreso Nacional) no ha querido reglamentar las garantías procesales (Amparo, Habeas Corpus) que permitan la materialización en la vida social, de todos esos derechos considerados como sustanciales para el desarrollo de la vida democrática.

Puede decirse que todavía en Venezuela, bajo la influencia de estructuras políticas autoritarias y de una cultura impregnada por las concepciones políticas tradicionales del paternalismo estatal y del caudillismo mesiánico, no ha podido arraigarse la idea de los derechos públicos subjetivos que institucionalicen la vida de relación fundada en un auténtico respeto de las libertades públicas, y de la integridad de la persona humana.

Existe un profundo abismo entre la norma constitucional, la legislación ordinaria y las prácticas sociales. Se declara formalmente un derecho, más éste se niega en la organización real de las instituciones del Estado y de la sociedad civil.

Comienza a extenderse un estado de indefensión de los ciudadanos frente a los abusos del Poder Público, y de un creciente poder económico privado, que amparado en complicidades personales e institucionales con la estructura de poder dominante, lesiona con sus actividades derechos fundamentales de la población.

Nuestra democracia política presenta la contradictoria realidad, de sustentarse en una dictadura económica, pues el pueblo *no es consultado, y antes bien, es víctima, sufre las consecuencias de las decisiones que afectan su destino en cuanto a los aspectos sustanciales de la vida cotidiana: decisiones sobre política de precios de productos de primera necesidad, tarifas de los servicios públicos, planes de urbanismo, etc.*

*Esta situación es particularmente grave, en el caso de la administración de las zonas verdes y recreacionales. Concedidas e incorporadas en los desarrollos urbanos, para ser utilizadas por las comunidades urbanas, con fines de recreación*

y esparcimiento, sucede que determinados grupos económicos con la complicidad de las propias autoridades locales, ocupan de manera ilegal esos espacios, destruyendo sus condiciones naturales, y cercenando así, el legítimo derecho social al uso democrático y abierto que constituye la razón de ser de estos espacios.

No es necesario repetir aquí lo que ha quedado demostrado hasta la saciedad, respecto del empleo de la potestad jurídica de la Municipalidad, para efectuar cambios de zonificación con el objeto de desafectar las áreas verdes de su destino recreativo, y destinarlas a usos habitacionales o comerciales.

Puede hablarse de una lucha social y económica por el espacio urbano.

Nuestra realidad urbana es un hervidero de contradicciones. El ansia de lucro de la sociedad no tiene límite. Las autoridades han sido el reflejo de un sistema que se rige por las implacables leyes del lucro. En el Area Metropolitana de Caracas, sólo en los últimos cuatro años, el precio de la vivienda ha aumentado en un trescientos por ciento.

En la medida en que la oferta de tierras se hace escasa, el espacio disponible se convierte en objeto de codicia cada vez mayor. Por ello poco importa desafectar las zonas verdes, para construir en ellas centros comerciales y edificios multifamiliares.

Las zonas verdes han carecido de defensores, a excepción de las Asociaciones de Vecinos, seriamente disminuidas con la sanción de la Ley Orgánica de Régimen Municipal y su correspondiente Reglamento.

La prueba más elocuente de esta realidad la encontramos en la propia compilación Legislativa del Concejo Municipal del Distrito Sucre, en su Tomo I (Edición 1979). En esta recopilación de ordenanzas, decretos y acuerdos municipales, podemos observar la marcada tendencia hacia los cambios de zonificación. Veamos algunos ejemplos ilustrativos.

— Acuerdo N° 3 GM 11-2-67. Desafectación como parque del terreno PM5-202 de la Urbanización La California Norte y zonificación como parcelas vecinas.

— Acuerdo N° 27 GM 6-11-67 *Desafectación de terreno de área verde municipal* de 1.000 m<sup>2</sup>., ubicado en la Urbanización Charallave, con frente a la carretera Baruta - El Hatillo y a la Avenida La Industria y su donación rezonificado R-1, a un ciudadano, quien alegó su derecho a poseerlo en propiedad\*.

— Desafectación de área verde municipal ubicada en la prolongación de la calle Icabaru de Colinas de Bello Monte.

— Acuerdo N° 12 GM 29-2-73. Desafectación de Area Verde Municipal situada entre la calle Buena Vista de la Urbanización Prados del Este y la parcela B-6 de la Urbanización Los Campitos, se le asegura zonificación R-3 y se le cede a un particular, quien ofreció contribución para construir subestación de bomberos.

Los ejemplos se multiplican a lo largo de toda esta compilación sui-generis de Derecho Municipal. Más del noventa por ciento (90%) de los acuerdos y decretos que hemos analizado se refieren a cambios de zonificación.

El propio Legislador al momento de sancionar la Ley Orgánica de Régimen Municipal, consciente de esta lamentable realidad dispuso en el artículo 168 de la mencionada Ley que "Mientras se dicte la Ley Nacional que regule la materia urbanística, no podrá hacerse ningún cambio de zonificación aislada o singular...".

Con ello se ha pretendido detener la práctica antes descrita, que ha convertido a la ciudad de Caracas en un lugar carente de espacios aptos para la recreación de la colectividad.

En razón de estas consideraciones parece oportuno consagrar ese derecho social al libre acceso y disfrute de los parques y zonas recreativas.

Este derecho tiene su fundamento en los artículos 49, 50, y 106 de la Constitución Nacional.

Los dos primeros dispositivos constitucionales citados, consagran el recurso de Amparo como garantía procesal de naturaleza constitucional, para el ejercicio de los derechos públicos subjetivos.

El amparo en esta concepción se extiende no sólo a los *derechos* expresamente consagrados en la Constitución (Títu-



lo III), sino también sobre aquellos que siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella.

De esta manera el constituyente ha establecido un *sistema flexible y meramente enunciativo* de los derechos públicos subjetivos, pues al lado de los derechos tradicionalmente estatuidos de modo expreso, existen otros que se consideran inherentes a la existencia misma del ser humano, y que deben ser amparados, no obstante no hayan sido nominados en el texto constitucional.

El artículo 50 de nuestra Constitución dice expresamente que: "La enunciación de los derechos y garantías contenidas en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella.

La falta de Ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos".

Nótese el extraordinario espíritu humanista que animó a nuestro constituyente, al redactar esta norma. Se parte de la idea del hombre como realidad dinámica, creadora e inagotable. Los aspectos de la vida humana, en su síntesis biosíquica, que merecen respetarse y ampararse, no pueden reducirse a un listado fijo y rígido de derechos.

El hombre es rico en su complejidad espiritual. El desarrollo de la personalidad humana debe ser objeto de protección. Por ello, se consagra el principio del amparo sobre los derechos innominados, aquellos que pueden representar un anhelo, un profundo valor humano a ser preservado contra los abusos del Poder Público y de los distintos poderes económicos, aunque la Constitución Nacional no los haya establecido de modo expreso.

En este orden de ideas, no hay duda de que el derecho al libre acceso y disfrute de las zonas verdes y recreativas, representa un valor inherente a la persona humana, pues la recreación y el esparcimiento a través del uso de espacios adecuados, es parte de la calidad de la vida, una necesidad espiritual, inclusive podría decirse que forma parte del derecho a la vida (art. 58 CN), al libre desenvolvimiento de la

personalidad (art. 43 CN) y la protección de la salud (art. 76 CN).

Hoy más que nunca con las particularidades de la vida urbana, la disposición de espacios libres, parques y zonas verdes, es condición indispensable para la salud mental y el desarrollo de relaciones de solidaridad.

Con la reglamentación de este Derecho Constitucional mediante ordenanza se hace justicia al pueblo, y se eleva un poco la discutida función del Derecho Municipal, en la consecución de intereses de carácter general.

Por otra parte, el artículo 106 de la Constitución Nacional ofrece también apoyo a la formulación de este derecho.

En efecto, dispone el constituyente en ese artículo 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", creando de esta manera tanto una obligación política, como las bases de un derecho de carácter económico y social.

*Obligación política*, en cuanto el Estado a través de sus órganos competentes debe defender, conservar y explotar los recursos naturales del territorio nacional, para beneficio colectivo de los venezolanos.

*Derecho social*, puesto que la contrapartida de esa obligación estatal, es la facultad o pretensión de los venezolanos, a que se logre una eficaz conservación y defensa de nuestros recursos naturales, y un aprovechamiento de los mismos dirigido al beneficio común o colectivo.

Se perfila así un *derecho público* de contenido económico y social, mediante el cual los venezolanos podemos exigir del Estado que nos garantice el acceso democrático al uso y disfrute, de los recursos naturales que integran nuestro territorio.

Este derecho está reglamentado en numerosas normas legales y reglamentarias, tales como la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, la Ley del Instituto Nacional de Parques y el propio Código Civil.

Sin embargo, pocas veces el legislador por motivos inherentes a la estructura autoritaria del Estado, emplea un lenguaje directo para garantizar este derecho, tal y como lo proponemos en estas recomendaciones.

Este derecho se ha traducido en políticas estatales de creación y administración de espacios destinados a la conservación y al esparcimiento social, tales como Parques Nacionales y Parques de Recreación a Campo Abierto y de Uso intensivo.

Para el caso de las Zonas Verdes Urbanas, se recomienda entonces declarar sin ambigüedades, el *derecho* de todos al uso democrático, de espacios destinados a cumplir una función vital en el desarrollo de la vida social urbana.

Además se propone para garantizar este derecho, el establecimiento de una auténtica acción popular que permita a cualquier ciudadano denunciar por ante el Síndico Procurador Municipal, o sus auxiliares, los hechos que configuren menoscabo o violación del derecho al uso democrático de los parques y zonas recreativas.

Consciente estoy de las voces de alarma que se suscitarán en razón de esta proposición, tal y como sucedió cuando en ocasión al estudio del Proyecto de Ley Orgánica del Ambiente propuse la creación de una acción semejante, para salvaguardar los valores ambientales.

En Venezuela las clases dirigentes temen otorgar auténticos derechos a los ciudadanos, al menos en lo que respecta a la parte adjetiva o procesal.

Se consagran derechos formales, más no se precisan medios procesales para que su ejercicio pueda ser garantizado y protegido, contra todo acto que lo limite o menoscabe.

Consagrar derechos no crea problemas, en cambio es peligroso crear recursos y acciones acompañados de procedimientos administrativos o judiciales ante determinadas instancias.

Todavía después de veinte años de vigencia que tiene nuestra Constitución no se ha dictado la Ley Reglamentaria del Amparo y del Habeas Corpus.

Espero que en esta oportunidad sea acogida la recomendación antes señalada.

Es por todos conocido como la ciudadanía, en especial los vecinos de determinadas urbanizaciones, son despojados del derecho al uso de las zonas verdes, por ocupaciones ilegales y cambios de zonificación. Esto constituye argumento suficiente para incorporar la norma, que de ser aceptada quedaría redactada de la forma siguiente:

“Todos tiene derecho al libre acceso y disfrute de los parques y zonas recreativas, sin más limitaciones que las derivadas del orden público y las buenas costumbres, y de las normas que se dicten para la conservación, defensa y mejoramiento de estos espacios.

*Parágrafo Unico:* Todo ciudadano puede denunciar por ante el Síndico Procurador Municipal o sus auxiliares, los hechos que configuren menoscabo o violación del derecho al uso democrático de los parques y zonas recreativas.

La denuncia se extenderá por escrito y en la misma se dejará constancia de los hechos presuntamente ilegales, de su autor o autores, y en lo posible se anexarán los elementos probatorios que respalden la misma.

Admitida la denuncia, el Síndico Procurador Municipal deberá en un plazo no mayor de ocho días consecutivos, abrir la averiguación pertinente, recabar las pruebas que fuesen necesarias y presentar informe de su actuación en Cámara Plena, para que ésta decida sobre la cesación de los hechos que perturban el ejercicio del derecho y la restitución de la situación jurídica infringida, cuando ello fuere procedente.

El ejercicio del presente recurso no implica renuncia a las acciones establecidas en el derecho ordinario, por ante los órganos jurisdiccionales.

*Parágrafo Segundo:* El uso y conservación de las edificaciones e instalaciones de los parques y áreas recreativas, queda sometida a reglamentación especial.

d) *Artículo 11.* Corresponde al artículo 8º del Anteproyecto de ordenanza original, sin modificación alguna.

e) *Artículo 12.* Corresponde al artículo 9º del Anteproyecto de ordeanza original, con algunas modificaciones por ra-

zonas de estilo y de unidad en el lenguaje, que no merecen comentarios especiales.

f) *Artículo 13.* Corresponde al artículo 10 del Anteproyecto de Ordenanza original, con la sola modificación en cuanto al empleo del verbo "acarrear" en tiempo futuro.

g) *Artículo 14.* Corresponde al artículo 11 del Anteproyecto de Ordenanza original, con una modificación que se propone en relación a la sustitución de la palabra "quebradas" por el término " *cursos de aguas naturales* ", ya que éste último es mucho más genérico, y engloba fuentes de agua corriente tales como arroyos, riachuelos, etc., y no sólo a los cursos de aguas menores, conocidos popularmente como quebradas.

h) *Artículo 15.* Comprende al artículo 12 del Anteproyecto de Ordenanza original, con algunas modificaciones relativas al lenguaje jurídico empleado, y a la estructura de las frases, a fin de otorgar mayor fuerza a la prohibición expresada en este dispositivo.

En particular se propone establecer una prohibición genérica contra cualquier acto o hecho contrario al régimen de uso, conservación, defensa y mejoramiento de los espacios destinados a zonas verdes y recreativas.

De ser admitida esta recomendación, el artículo quedaría redactado de la forma que dice:

"Queda prohibido la modificación del régimen de uso, conservación, defensa y mejoramiento de los espacios destinados a zonas verdes y recreativas de conformidad con lo establecido en la presente Ordenanza y en el ordenamiento jurídico nacional sobre la materia...".

i) *Artículo 16.* Corresponde al artículo 13 del Anteproyecto de Ordenanza original, con algunas modificaciones por razones de estilo y de lenguaje jurídico. Se recomienda además puntualizar que la prohibición de vender terrenos destinados a áreas verdes, está contemplada en el artículo 14 de la Ley de Venta de Parcelas.

j) *Artículo 17.* Corresponde al artículo 14 del Anteproyecto de Ordenanza original. Se recomienda una modificación en cuanto al alcance de los posibles actos mediante los cuales la Municipalidad puede permutar zonas verdes con dificultades para un aprovechamiento o acondicionamiento para el uso público, por parcelas en propiedad privada, que posean mejores condiciones naturales para lograr el uso señalado. En su versión original este artículo limita el acto de permuta a las parcelas adyacentes a la zona o zonas verdes que presenten las dificultades de acondicionamiento, ya apuntadas. Se sugiere para dar una mayor flexibilidad al contenido de la norma, que la posible permuta comprenda la parcela o parcelas del mismo sector de la zona verde, y no sólo la parcela o parcelas adyacentes a la misma.

De aceptarse esa modificación, el texto quedaría redactado de la forma que sigue, a saber:

“Las áreas verdes que no puedan ser aprovechadas o acondicionadas al uso público, podrán ser permutadas por la Municipalidad con el propietario o propietarios de parcelas del mismo sector, por otra extensión, equivalente o mayor, siempre que ésta última pueda ser anexada a otra área verde que tenga acceso al público”.

k) *Artículo 18.* Se recomienda incorporar una norma que prohíba las actividades y prácticas que generalmente afectan la conservación de las condiciones naturales de los parques y zonas verdes, y en especial el patrimonio forestal existente en esos espacios, tales como las podas y talas de árboles, a menos que estas prácticas se llevan a cabo por razones de mantenimiento.

Por otra parte, se establece de esta manera que la competencia para intervenir en el control de las zonas verdes en lo referente a su conservación, corresponde a la Municipalidad y no al Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

De ser admitida esta proposición, el dispositivo quedaría redactado así:

“En los Parques, Zonas Verdes y Areas Recreativas, está prohibido los derrames, podas y talas de árboles, a menos que

esas actividades sean necesarias para la conservación y mantenimiento de las condiciones naturales del espacio...

*Parágrafo Unico:* Quedan prohibidas en esos espacios, todas aquellas actividades que impliquen riesgos para la conservación y defensa de sus condiciones naturales, tales como encendido de fogatas y destrucción de vegetación...”

#### 4. *Del Régimen Sancionatorio*

El Anteproyecto de Ordenanza original que nos fuese enviado para su estudio, por parte de la segunda Vicepresidencia del Concejo Municipal del Distrito Sucre, carece de normas destinadas a sancionar las conductas que tipifican actos y hechos, contrarios al interés público que se pretende proteger y resguardar mediante este cuerpo normativo, es decir, la conservación, defensa y mejoramiento de las zonas verdes urbanas, como espacios sometidos a un régimen especial de administración por razones de equilibrio ecológico, calidad de vida y bienestar colectivo.

Uno de los aspectos sustanciales del Derecho que lo diferencia de otras formas sociales es la coercibilidad, es decir, la posibilidad de que la norma reguladora de conducta sea aplicada aún contra la voluntad del obligado (*non volens*).

Cuando se dicta una norma se aspira a que ésta sea acatada espontáneamente, por quienes encuadran dentro de la prescripción impuesta, ya que, en principio la regla jurídica tiene por finalidad, lograr el mejor orden en la convivencia humana; establecer una “racionalidad” en la vida de relación, con arreglo a determinados valores, los cuales dependen por supuesto de los elementos económicos, políticos y socio-culturales que definen una formación social y económica concreta.

El derecho se distingue de los llamados convencionalismos sociales y de las normas puramente morales, por constituir una forma social, que en las sociedades modernas rige de manera obligatoria la vida de relación, el intercambio incesante de bienes entre los hombres, el permanente ciclo de la vida social en un mundo cada vez más caracterizado por el cambio y la comunicación.

La regla jurídica es una instancia que mediatiza las relaciones interindividuales. A diferencia de otras épocas y sociedades, en la sociedad moderna cuya base económica es el régimen capitalista de producción, las relaciones humanas no se producen de manera directa y espontánea, es decir, no son vínculos que se inmediateizan en la personalización. Estas relaciones pasan por un momento de intermediación, que es el momento o fase de *lo jurídico*. El derecho, *regla* y con ello condiciona, precisa elementos y requisitos, el vínculo de los hombres entre sí, y de éstos con la naturaleza. Prácticamente todas las manifestaciones de la vida de relación, desde las más íntimas como el amor, y el arte, hasta las más externas como el cambio de mercancías, están regladas o reguladas por la norma jurídica. No se da entonces una directa comunicación humana, pues ésta pasa por los canales de la norma, y con ello las relaciones interindividuales quedan signadas por una mediatización jurídica.

Esta función del derecho ha sido y es condición indispensable, para el funcionamiento de la sociedad moderna.

Ahora bien, para que la regla de derecho cumpla su rol o función que la convierte en la forma social que expresa las características y naturaleza de la vida de relación, es necesario que su contenido sea de carácter obligatorio. No se puede dejar a la libre voluntad de los sujetos obligados por la norma, el cumplimiento o no de la misma, pues ello pondría en peligro la eficacia de la norma, y por ende, la seguridad en la realización del objeto, fines y valores propios de la vida asociativa o de relación de la sociedad moderna.

La regla jurídica, por otra parte, al incorporarse a la conciencia social, como algo obligatorio, termina por establecer un sistema de creencias (función ideológica) en la bondad de su cumplimiento, para el buen funcionamiento de la sociedad. Se le atribuye valor objetivo al derecho, convirtiéndolo en árbitro de los conflictos humanos.

La sociedad termina por atenerse a lo dispuesto en la Ley.

Establécese así una relación dialéctica, entre la función objetiva del derecho como forma social que regula la vida de relación, y el valor que le asignan los individuos y grupos,



en el establecimiento de una cierta seguridad, en cuanto al que atenerse, en el intercambio de los hombres entre sí.

De allí que la coercibilidad y la coacción sean elementos intrínsecos a la forma jurídica.

Dícese en este sentido que es imperfecta la norma que carece de sanción.

En el presente caso se recomienda consagrar sanciones administrativas, esto es, sanciones que pueden ser impuestas por la propia administración, por cuanto no tiene sentido que el Estado (en este caso representado en la persona jurídico territorial del Municipio) asuma como obligación la protección de algún aspecto o elemento del interés público, si no cuenta con los medios para imponer las reglas de conducta necesarias a fin de garantizar y proteger este interés.

Ahora bien, debo aclarar que no es suficiente con la promulgación de normas sancionatorias, para garantizar la protección del interés público.

El derecho no es más que un factor, entre otros, que determinan la organización y dinámica de la vida social.

Debe tenerse especial cuidado para no sucumbir a la tentación formalista; al mito nacional de la Ley.

Creer que con la creación de una nueva norma se cambiará sustancialmente la vida de relación, es una ingenuidad imperdonable.

La vida social depende de factores económicos, políticos, institucionales y culturales, que determinan la manera como funciona una sociedad concreta. La importancia y función del derecho, dependen de su conexión con esos factores. En Venezuela particularmente la violación de los intereses públicos, no se debe precisamente a la ausencia de normas adecuadas, sino a otros factores que han sido suficientemente analizados. (Véase por ejemplo la publicación del suscrito, "El Derecho Ambiental y el Régimen Social Venezolano (MARNR, 1979).

Sin embargo, es evidente que la forma jurídica coadyuva en las actividades protectoras del interés público, al consagrar reglas de conducta para regir las relaciones humanas, en cuan-

to éstas tienen por objeto de intercambio elementos integrantes del interés público (como por ejemplo, la protección ambiental, el uso de bienes públicos, etc.).

Por todas estas consideraciones, se proponen las siguientes normas sancionatorias:

a) *Artículo 19.* "La infracción a lo dispuesto en el artículo 18 de la presente Ordenanza, será sancionado con multa de cinco mil a veinte mil bolívares (Bs. 5.000 a 20.000) sin perjuicio de otras medidas complementarias, tendientes a reparar y corregir los daños causados a los recursos naturales renovables dentro de las zonas verdes y recreacionales.

b) *Artículo 20.* "La ocupación de Zonas Verdes, Parques y Areas Recreativas en perjuicio del derecho de la comunidad al disfrute colectivo de estas áreas, y en contravención a lo dispuesto en la presente Ordenanza, será sancionado con la demolición de las construcciones si las hubiere, sin perjuicio de las acciones legales que sean procedentes a fin de indemnizar los daños ocasionados a los bienes pertenecientes a la Municipalidad".

El contenido de este artículo no merece mayor comentario. La prensa nos denuncia a diario las ilegales ocupaciones de las zonas verdes, con el objeto de construir edificaciones con el consiguiente cambio de uso de las mismas.

Estas ocupaciones en muchas oportunidades han sido posibles gracias a la ilegal actuación de las autoridades municipales. Espero simplemente, con algo de mi resquebrajada fe en las instituciones municipales, que esta norma sea acogida y aplicada, a fin de liquidar esa injusta y vergonzante práctica antidemocrática, mediante la cual determinados grupos económicos se apoderan salvajemente de bienes públicos y comunitarios.

##### 5. *Capítulo V: Disposiciones Finales*

Se recoge en este capítulo final, en dos dispositivos, el contenido del artículo 19 del Anteproyecto de Ordenanza original, cuya finalidad es lograr la recuperación de manos particulares, de las áreas verdes y recreacionales, que han venido

siendo ocupadas ilegal e ilegítimamente, aún con apariencias de legalidad por actos írritos del propio Concejo Municipal.

En ese sentido se proponen dos artículos que pretenden corregir esa anómala situación y con ello liquidar una práctica vergonzante.

Las zonas verdes son bienes de dominio y uso público municipal.

Las autoridades municipales están en el deber de conservarlas, mantenerlas, y resguardarlas para el uso colectivo a que están afectadas.

Lejos de cumplir ese cometido, los hechos demuestran que la Administración Municipal, se ha convertido en cómplice de la violación del propio orden jurídico y de elementales principios de legalidad y seguridad jurídica.

Estos artículos que se proponen a continuación podrían ayudar a crear las condiciones para una racional y justa administración de las zonas verdes.

a) *Artículo 21.* "A partir de la publicación de la presente Ordenanza en Gaceta Municipal, quedan sin efecto los actos mediante los cuales se hubieren acordado a los particulares, el cuidado y mantenimiento de áreas verdes, en contravención con la naturaleza dominial y el carácter inalienable e imprescriptible de esos bienes".

b) *Artículo 22.* "Se otorga un plazo de treinta días continuos a partir de la publicación de la presente Ordenanza, para que los particulares que en la actualidad mantienen cercadas y como suyas áreas verdes públicas, procedan a realizar los actos necesarios a objeto de restituirla a la Municipalidad".

## ANEXO 1

ANTEPROYECTO DE ORDENANZA DE AREAS VERDES  
Y RECREACIONALES PREPARADO POR LA SUB-COMISION  
DE AREAS VERDES DEL CONCEJO MUNICIPAL DEL  
DISTRITO FEDERAL

*Artículo 1.*— La presente Ordenanza regula el uso y características de los Parques, Areas Verdes y Recreativas que son propiedad de la Municipalidad y su administración le corresponde conforme a la Ley.

*Artículo 2.*— Las Areas Deportivas no se incluyen dentro del alcance de esta Ordenanza.

*Artículo 3.*— A objeto de la presente Ordenanza se establecen las siguientes definiciones:

*Parques:* Son aquellos espacios abiertos en los que predomina la vegetación la cual combinada con escasos elementos constructivos (camineras, bancos) proveen a una comunidad de recreación y ornato ayudando a mejorar la calidad del ambiente y la vida.

*Area Verde Natural:* Se entienden como tales aquellas zonas en las que no existen ni se permite ningún tipo de intervención por parte del hombre y como tal sus condiciones naturales no están siendo modificadas directamente. Todo terreno con pendiente igual o superior al 60% será considerado área verde natural.

*Area Verde Recreativa:* Se entienden como tales aquellas zonas acondicionadas para el desarrollo de actividades recreativas de diversa índole y cuya característica principal es una marcada intervención del hombre para permitir que sean utilizadas con fines recreativos específicos. Se diferencian de los parques en cuanto a que en éstas el predominio de vegetación y el ornato están supeditadas a la actividad recreativa a desarrollarse.

*Artículo 4.*— En los planos de Urbanizaciones y Parcelamientos sólo se aceptarán como parques, áreas verdes naturales, recreativas y de cualquier otro tipo especificado en los planos de Ordenamiento Urbano, aprobados por la Municipalidad, aquellas zonas que reúnan las siguientes características.

- a) Superficie que se ajuste a los índices recomendables por la Dirección General de Desarrollo Urbano y la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano, de acuerdo al número de habitantes del parcelamiento o urbanización.
- b) Topografía que permita su utilización como áreas de esparcimiento y recreativas o de ornato público, en aquellos casos que lo requieran.
- c) Ubicación adecuada de acuerdo a la vialidad y la distribución de las parcelas.

*Artículo 5.*— La Dirección General de Desarrollo Urbano conjuntamente con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, determinará, previo al inicio del desarrollo de un parcelamiento o urbanización, aquellas áreas verdes naturales que deberán permanecer inalteradas a los efectos del Desarrollo Urbanístico.

*Artículo 6.*— Conforme a lo dispuesto en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general, los parques, áreas verdes y recreativas públicas que aparezcan como tales en los planos aprobados por la Dirección General de Desarrollo Urbano, deberán ser desarrollados y construidos por cuenta del propietario de los Desarrollos Urbanísticos y entregados a la Municipalidad mediante documento protocolizado en la Oficina Subalterna de Registro respectiva, como paso previo al otorgamiento del Permiso General de Construcción de Parcelas, en el caso de parcelamiento o urbanización o la Cédula de Habitabilidad en el caso de Conjuntos Residenciales. convenio con las Asociaciones de Propietarios o Residentes de la Ur-

*Artículo 7.*— La Dirección General de Desarrollo Urbano deberá enviar trimestralmente un informe a la Comisión de Urbanismo del Concejo Municipal, sobre la situación de los parques, áreas verdes y recreativas del Distrito Sucre.

*Artículo 8.*— La Municipalidad podrá celebrar con las asociaciones de propietarios o residentes, u otras organizaciones civiles sin fines de lucro, convenios en el mantenimiento de Areas Verdes.

Dichos convenios deberán tener la aprobación de la Cámara Municipal y serán formalizados por la Sindicatura Municipal.

*Artículo 9.*— Las áreas verdes públicas aprobadas en los planos de la urbanización o parcelamiento, cuya administración corresponde a la Municipalidad y que no sean aptas para un desarrollo de uso público podrán ser otorgadas total o parcialmente en mantenimiento mediante banización o Parcelamiento, previo el cumplimiento del siguiente procedimiento.

- a) La Asociación interesada deberá presentar su solicitud ante el Concejo Municipal en un formato elaborado y proporcionado por la Oficina de Catastro Municipal, acompañado de los siguientes recaudos:
1. Copia del Acta Constitutiva de la Asociación, debidamente legalizada ante el Registro y el Concejo Municipal.
  2. Plano de localización con indicación precisa de las áreas verdes solicitadas en mantenimiento.
  3. Plan detallado del uso y tratamiento a que van a ser sometidas las áreas verdes solicitadas.

- b) El permiso será otorgado con las siguientes condiciones:
1. Para conservarla y embellecerla, sin construcción de ninguna naturaleza, de acuerdo con lo establecido en el plan propuesto por la Asociación y aprobado por Concejo Municipal.
  2. Compromiso de reintegrarla, cuando así lo considere la Municipalidad, sin derecho a exigir indemnización alguna.
  3. Posibilidad de cercarla total o parcialmente de acuerdo al informe elaborado por la División de Parques y Jardines o su equivalente, donde además se señalarán las características y dimensiones de la cerca a instalar, en los casos en que sea aprobada su colocación.
  4. La obligación de la Asociación interesada de colocar dentro de la zona verde o en la cerca, un letrero de 60 por 30 cms., visible al público con la inscripción "AREA VERDE MUNICIPALIDAD DEL DISTRITO SUCRE".
  5. Antes de que la Sindicatura Municipal proceda a redactar el documento definitivo de convenio de mantenimiento sobre el área verde y una vez que el Concejo Municipal lo ha aprobado, la Asociación interesada deberá cancelar en la Administración de Rentas Municipales la planilla correspondiente por concepto de levantamiento topográfico, que deberá elaborar la Oficina Municipal de Catastro y la cual anexará al informe a Cámara acompañando el documento en cuestión.

*Artículo 10.*—La violación a las condiciones impuestas por la Municipalidad en el convenio de mantenimiento de áreas verdes, acarrea su nulidad de pleno derecho.

*Artículo 11.*—Las áreas verdes públicas que lindan con quebradas no podrán cederse en ningún caso.

*Artículo 12.*—Conforme a lo establecido en el Ordenamiento Jurídico Nacional, no podrá cambiarse el uso a aquellos terrenos destinados a Areas Verdes en los planos aprobados por la Dirección General de Desarrollo Urbano para urbanizaciones o parcelamientos.

*Artículo 13.*—Conforme a lo establecido en el artículo 14 de la Ley de Venta de Parcelas, queda prohibida la venta de terrenos, que en los planos aprobados por la Dirección General de Desarrollo Urbano para urbanizaciones, parcelamientos o conjuntos residenciales, aparecen destinadas a áreas verdes u otros servicios comunales.

*Artículo 14.*—Las Areas Verdes que no puedan ser aprovechadas o acondicionadas al uso público, podrán ser permutadas por la Municipalidad con el propietario o propietarios de parcelas adyacentes por otra extensión equivalente o mayor, siempre que esta última pueda ser anexada a otra área verde que tenga acceso al público.

*Parágrafo Unico:* Se entenderá por Area Verde no aprovechable para uso público, aquella que no tenga acceso público posible o dicho acceso sea muy oneroso lograrlo.

*Artículo 15.*— En los parques, áreas verdes y recreativas, está prohibido encender fogatas, a menos que se utilicen parrilleras. El funcionario responsable del Area Verde, está autorizado para vigilar el cumplimiento de la presente disposición.

*Artículo 16.*— La totalidad de los bienes comprendidos en los parques, áreas verdes y recreativas, son propiedad exclusiva de la Municipalidad.

*Artículo 17.*— Los parques, áreas verdes o recreativas, podrán ser utilizados por cualquiera de los habitantes de la comunidad, siempre y cuando se encuentren en servicio.

*Artículo 18.*— La ocupación de Zonas Verdes, sin cumplir lo establecido en la presente Ordenanza acarreará las sanciones a que haya lugar a fin de preservar su carácter y condiciones físicas, sin detrimento de otras acciones legales.

*Artículo 19.*— Quedan sin efecto los otorgamientos en cuidado y mantenimiento de áreas verdes acordados por la Cámara Municipal a particulares.

*Parágrafo Unico:* En el caso de otorgamientos en cuidado y mantenimiento a Asociaciones de Vecinos u otras Asociaciones Civiles sin fines de lucro, quedarán sometidas a lo dispuesto en la presente Ordenanza.

Petare, 14 de diciembre de 1979

## ANEXO 2

### ANTEPROYECTO DE ORDENANZA DE ZONAS VERDES Y RECREACIONALES CON LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS

#### CAPITULO I

##### *Disposiciones Generales:*

*Artículo 1.*— La presente Ordenanza tiene por objeto establecer el régimen de conservación, defensa y mejoramiento de las Areas Verdes y Recreacionales de carácter público, que pertenecen a la Municipalidad del Distrito Sucre del Estado Miranda.

*Artículo 2.*— A los efectos de la aplicación de la presente Ordenanza, se consideran Areas Verdes y Zonas Recreacionales Públicas, aquellos espacios sometidos a un régimen especial de administración,

por razones de equilibrio ecológico, recreación de la comunidad y bienestar colectivo, tales como Parques Locales, Areas Verdes Naturales, Areas Verdes Recreacionales o Artificiales, y cualesquiera otros espacios similares cuya titularidad corresponda a la Municipalidad.

*Unico:* Quedan exceptuados de la aplicación de la presente Ordenanza, las áreas deportivas y en general los espacios destinados al cultivo y práctica de deportes, tales como campos y canchas deportivas.

*Artículo 3.*—A los fines de la interpretación y aplicación de la presente Ordenanza, se establecen las definiciones siguientes:

*Parque Local:* Debe entenderse por tal el espacio abierto que permita a una determinada comunidad urbana, disfrutar de una zona cuya vegetación combinada con limitados elementos artificiales (caminerías, bancos), es apta para la recreación y el ornato público, y que no forma parte de los llamados Parques de Recreación a Campo Abierto o de Uso Intensivo, cuyo régimen de creación y administración está previsto en la Ley del Instituto Nacional de Parques.

*Area Verde Natural:* Comprende aquellas zonas que deben ser protegidas de cualquier uso o aprovechamiento que implique la modificación de sus condiciones naturales, a objeto de evitar alteraciones nocivas a la topografía, deterioro de elementos fundamentales del paisaje, y en general destrucción del equilibrio que debe existir entre el espacio urbano social (edificado, construido) y el natural, en beneficio de la calidad de la vida.

Todo terreno con pendiente igual o superior al 60% se considera área verde natural.

Quedan exceptuadas de la aplicación de la presente figura, las zonas declaradas como protectoras, de conformidad con la Ley Forestal de Suelos y de Aguas y su Reglamento.

*Area Verde Recreativa o Artificial:* Comprende aquellas zonas cuyas condiciones y características naturales permiten su acondicionamiento a los fines del desarrollo de actividades recreativas y de esparcimiento, tales como plazas y jardines públicos.

*Unico:* Las áreas verdes privadas a que hace referencia el artículo 66 del Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, deben ser mantenidas y conservadas por sus propietarios, de conformidad con el plan aprobado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

*Artículo 4.*—Las áreas verdes y recreacionales previstas en el artículo anterior, que se encuentren situadas en la circunscripción territorial de la Municipalidad del Distrito Sucre, constituyen bienes de Dominio y Uso Público Municipal, y por ende inalienables e imprescriptibles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 84 y 85 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y en los artículos 538, 540 y 543 del Código Civil.



*Unico:* La propiedad sobre las bienhechurías y obras de infraestructura que se encuentren en los Parques y Zonas Recreativas corresponde a la Municipalidad.

## CAPITULO II

### *Del Régimen de Afectación e Incorporación de Espacios como Areas Verdes y Recreativas en los Parcelamientos y Desarrollos Urbanísticos*

*Artículo 5.*— Sólo se considerarán como Parques y Zonas Verdes y Recreativas, a los efectos de su determinación y posterior aceptación por parte de la Municipalidad, en los planos de urbanizaciones y parcelamientos urbanísticos, los espacios que reúnan entre otras las características y condiciones siguientes:

- a) Superficie que se ajuste en cuanto a su extensión, a los índices y porcentajes, que de conformidad con el número de habitantes del parcelamiento o urbanización, recomiendan por razones de bienestar colectivo y calidad de vida, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, el Ministerio de Desarrollo Urbano, la Oficina Metropolitana de Planeamiento Urbano y la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Municipalidad.
- b) Topografía y otras características y valores ambientales que permitan su uso, defensa y mejoramiento, a los fines del esparcimiento, la recreación y el ornato público (Parques y Zonas Recreativas), o en su caso la protección integral por razones de equilibrio ecológico (Zonas Verdes Naturales).
- c) Localización que permita, tomando en cuenta la distribución general de las parcelas, la vialidad y otras obras y servicios vinculados al desarrollo urbanístico, el acceso libre y sin dificultades de la comunidad, cuando se trate de parques y zonas destinadas al esparcimiento y la recreación colectiva.

*Artículo 6.*— La Dirección General de Desarrollo Urbano de la Municipalidad conjuntamente con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, determinará previo al inicio del desarrollo de un parcelamiento o urbanización, las áreas verdes públicas y privadas, que se conservarán en su estado natural, y las que deberán crearse artificialmente de acuerdo con el porcentaje que en relación al área total se determine, según se dispone en la letra "a" del artículo anterior.

*Artículo 7.*— Conforme a lo dispuesto en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones en general, los parques, áreas verdes y recreativas públicas que aparezcan como tales en los planos aprobados por la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Muni-

cipalidad, deberán ser desarrollados y construidos por cuenta del propietario de los Desarrollos Urbanísticos y entregados a la Municipalidad mediante documento protocolizado en la Oficina Subalterna de Registro respectiva, como paso previo al otorgamiento del Permiso General de Construcción en Parcelas, en el caso de parcelamiento o urbanización, o la Cédula de Habitabilidad en el caso de Conjuntos Residenciales.

### CAPITULO III

#### *Del Régimen de Conservación, Defensa y Mejoramiento de las Areas Verdes y Recreacionales*

*Artículo 8.*— La conservación, defensa y mejoramiento de zonas o áreas verdes naturales y áreas verdes recreativas, tales como Parques Locales, Plazas y Jardines, es una actividad de utilidad pública que por razones de equilibrio ecológico, bienestar colectivo y calidad de la vida, forma parte de la política ambiental, en los términos del numeral 3º artículo 3º de la Ley Orgánica del Ambiente.

*Artículo 9.*— La Dirección General de Desarrollo Urbano deberá enviar trimestralmente un informe a la Comisión de Urbanismo del Concejo Municipal, sobre la situación de los Parques, Areas Verdes y Recreacionales del Distrito Sucre.

*Artículo 10.*— Todos tienen derecho al libre acceso y disfrute de los Parques y Zonas Recreativas, sin más limitaciones que las derivadas del orden público y las buenas costumbres, y de las normas que se dicten para la conservación, defensa y mejoramiento de estos espacios.

*Parágrafo Primero:* Todo ciudadano puede denunciar por ante el Síndico Procurador Municipal, o sus auxiliares, los hechos que configuren menoscabo o violación del derecho al uso democrático de los Parques y Zonas Recreativas.

La denuncia se extenderá por escrito y en la misma se dejará constancia de los hechos presuntamente ilegales, de su autor o autores, y en lo posible se anexarán los elementos probatorios que respalden la misma.

Admitida la denuncia, el Síndico Procurador Municipal deberá en un plazo no mayor de ocho días consecutivos, abrir la averiguación pertinente, recabar las pruebas que fuesen necesarias y presentar informe de su actuación en Cámara Plena, para que ésta decida sobre la cesación de los hechos que perturben el ejercicio del derecho y la restitución de la situación jurídica infringida, cuando ello fuere procedente.

El ejercicio del presente recurso no implica renuncia a las acciones establecidas en el derecho ordinario por ante los órganos jurisdiccionales.

*Parágrafo Segundo:* El uso y conservación de las edificaciones e instalaciones de los Parques y Areas Recreativas, queda sometido a reglamentación especial.

*Artículo 11.*—La Municipalidad podrá celebrar con las Asociaciones de Propietarios o Residentes u otras organizaciones sin fines de lucro, convenios para el mantenimiento, conservación y mejoramiento de las áreas verdes y recreacionales.

Dichos convenios deberán ser aprobados en Cámara Plena, y registrados en la correspondiente Oficina Subalterna de Registro Público.

*Artículo 12.*—Las áreas verdes públicas aprobadas en los planos de la urbanización o parcelamiento cuya administración corresponde a la Municipalidad y que no sean aptas para un desarrollo de uso público, podrán ser otorgadas total o parcialmente en mantenimiento para su conservación, defensa y mejoramiento mediante convenio con las Asociaciones de Propietarios o Residentes de la urbanización o parcelamiento, previo el cumplimiento del siguiente procedimiento.

- a) La Asociación interesada deberá presentar su solicitud por ante el Concejo Municipal en un formato elaborado y proporcionado por la Oficina de Catastro Municipal, acompañado de los siguientes recaudos:
  1. Copia del Acta Constitutiva de la Asociación, debidamente legalizada ante el Registro Público y el Concejo Municipal.
  2. Plano de localización con indicación precisa de las áreas verdes solicitadas en mantenimiento.
  3. Plan detallado del uso y tratamiento a que van a ser sometidas las áreas verdes solicitadas.
- b) El permiso será otorgado con las siguientes condiciones:
  1. Para conservarla, defenderla y mejorarla (embellecerla), sin construcción de ninguna naturaleza, de acuerdo con lo establecido en el plan propuesto por la Asociación y aprobado por el Concejo Municipal.
  2. Compromiso de reintegrarla, cuando así lo considere la Municipalidad, sin derecho a exigir indemnización alguna.
  3. Posibilidad de cercarla total o parcialmente de acuerdo al informe elaborado por la División de Parques y Jardines o su equivalente, donde además se señalarán las características y dimensiones de la cerca a instalar, en los casos en que sea aprobada su colocación.
  4. La obligación de la Asociación interesada de colocar dentro de la zona verde o en la cerca, un letrero de 60 por

30 cms., visible al público con la inscripción "AREA VERDE MUNICIPALIDAD DEL DISTRITO SUCRE".

5. Antes de que la Sindicatura Municipal proceda a redactar el documento definitivo de convenio de mantenimiento sobre el área verde y una vez que el Concejo Municipal lo ha aprobado, la Asociación interesada deberá cancelar en la Administración de Rentas Municipales, la planilla correspondiente por concepto de levantamiento topográfico, que deberá elaborar la Oficina Municipal de Catastro y la cual anexará al informe a Cámara acompañando el documento en cuestión.

*Artículo 13.*— La violación a las condiciones impuestas por la Municipalidad en el convenio de mantenimiento de áreas verdes, acarreará su nulidad de pleno derecho.

*Artículo 14.*— Las áreas verdes públicas que lindan con cursos de agua naturales no podrán cederse en ningún caso.

*Artículo 15.*— Queda prohibido la modificación del régimen de uso, conservación, defensa y mejoramiento de los espacios destinados a zonas verdes y recreacionales, de conformidad con lo establecido en la presente Ordenanza y en el ordenamiento jurídico nacional sobre la materia.

*Artículo 16.*— Queda prohibido de conformidad con el artículo 14 de la Ley de Venta de Parcelas, la venta de terrenos destinados a áreas verdes y recreacionales y otros servicios comunales, en los planes aprobados por la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Municipalidad para Urbanizaciones, Parcelamiento o Conjuntos Residenciales.

*Artículo 17.*— Las Areas Verdes que no puedan ser aprovechadas o acondicionadas al uso público, podrán ser permutadas por la Municipalidad con el propietario o propietarios de parcelas del mismo sector, por otra extensión equivalente o mayor, siempre que esta última pueda ser anexada a otra área verde que tenga acceso al público.

*Artículo 18.*— En los Parques, Zonas Verdes y Areas Recreativas, están prohibidos los derrames, podas y talas de árboles, a menos que esas actividades sean necesarias para la conservación y mantenimiento de las condiciones naturales del espacio.

*Unico:* Queda prohibido en esos espacios, todas aquellas actividades que impliquen riesgos para la conservación y defensa de sus condiciones naturales, tales como, encendido de fogatas y destrucción de la vegetación.

## CAPITULO IV

*Del Régimen Sancionatorio*

*Artículo 19.*—La infracción a lo dispuesto en el artículo 18 de la presente Ordenanza, será sancionado con multa de CINCO MIL A VEINTE MIL BOLIVARES, (Bs. 5.000,00 a 20.000,00) sin perjuicio de otras medidas complementarias tendientes a reparar y corregir los daños causados a los recursos naturales renovables dentro de las Zonas Verdes y Recreacionales.

*Artículo 20.*—La ocupación de Zonas Verdes, Parques y Areas Recreativas, en perjuicio del derecho de la comunidad al disfrute colectivo de estas áreas, y en contravención a lo dispuesto en la presente Ordenanza, será sancionado con la demolición de las construcciones si las hubiere, sin perjuicio de las acciones legales que sean procedentes a fin de indemnizar los daños causados a los bienes pertenecientes a la Municipalidad.

## CAPITULO V

*Disposiciones Finales:*

*Artículo 21.*—A partir de la publicación de la presente Ordenanza, en la Gaceta Municipal, quedan sin efecto los actos mediante los cuales se hubieren acordado a los particulares, el cuidado y mantenimiento de Areas Verdes, en contravención con la naturaleza dominial y el carácter inalienable e imprescriptible de estos bienes.

*Artículo 22.*—Se otorga un plazo de treinta (30) días continuos a partir de la publicación de la presente Ordenanza, para que los particulares que en la actualidad mantienen cercadas y como suyas áreas verdes públicas, procedan a realizar los actos necesarios a objeto de restituirlas a la Municipalidad.

EL ARTICULO 128 DEL REGLAMENTO GENERAL  
DE LA LEY DE HIDROCARBUROS Y SU  
INTERPRETACION JURISPRUDENCIAL

*Germán Acedo Payarez*

SUMARIO:

I.—La norma reglamentaria. II.—Su interpretación. III.—Criterio del Supremo Tribunal Venezolano. IV.—Nuestra opinión. V.—Contradicción.

I—LA NORMA REGLAMENTARIA

Su texto (íntegro) es el siguiente:

“Cuando los Inspectores Técnicos notaren que algún concesionario ha incurrido en cualquiera de las FALTAS a que se refieren los artículos 85 y 86 de la Ley (de Hidrocarburos), procederán, sin PÉRDIDA DE TIEMPO, a extender un acta en que hagan constar la falta con todas sus circunstancias, la cual remitirán a la Oficina Técnica de Hidrocarburos para que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley, se proceda a la imposición de la multa a que hubiere lugar, mediante Resolución que se dicte al efecto.

*“Parágrafo único:* En caso de que sea un Inspector de Campo quien descubriere la infracción, levantará el acta arriba mencionada y la remitirá al Inspector Técnico de quien dependa, a fin de que éste la envíe a la Oficina Técnica de Hidrocarburos acompañada de un informe pormenorizado acerca del asunto”. (Paréntesis y mayúsculas nuestros).

Esta norma ha sido objeto de diversos estudios y/o comentarios de nuestra parte; así, por ejemplo, pueden consultarse las siguientes opiniones:

1) "Actas Fiscales/Derecho de Defensa": "Repertorio Forense", Tomo 34, p. 57 y ss.

2) "Interpretación del Artículo 128 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos": "Repertorio Forense", Tomo 45, página 43 y ss.

## II—SU INTERPRETACION

Pensamos que es la siguiente:

1º) No todos los funcionarios del Ministerio de Energía y Minas (antiguo Ministerio de Minas e Hidrocarburos), están autorizados para suscribir las actas: sólo los expresamente nombrados en el artículo reglamentario ("*Inspectores Técnicos*" e "*Inspectores de Campo*"; no así los "*Aforadores*", por ejemplo).

2º) Se trata de "faltas", no de delitos ni de otras transgresiones; ello reviste importancia, por ejemplo, en lo que atañe a prescripción, etc.

3º) El artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, es enteramente aplicable; así por ejemplo, en lo concerniente a la firma del acta por el representante del presunto transgresor, etc.

El texto completo del artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, es el siguiente:

"La multa que no sea aplicada por los Tribunales, se impondrá en virtud de *resolución motivada* que dicte el funcionario autorizado para imponerla, *previo levantamiento de acta* donde se harán constar específicamente todos los hechos relacionados con la infracción, acta que deben firmar, según el caso, el funcionario y el contraventor, o el jefe o encargado del establecimiento u oficina. *La resolución se notificará al multado*, pasándole copia de ella, junto con la correspondiente planilla de liquidación, a fin de que consigne el monto de la multa en la oficina del Tesoro en el lapso señalado en la planilla, más el término de distancia ordinario". (Subrayado nuestro).

4º) El aludido "*informe pormenorizado*", además de reunir los requisitos de forma y de fondo aplicables, constituye parte integrante del expediente administrativo correspondiente al incidente que originó la sanción.

Será generalmente en estrados, en su caso, cuando el administrado llegará a tener conocimiento del susodicho "*informe pormenorizado*" y de su contenido.

Deberá existir plena correspondencia entre dicho minucioso *informe*, el *acta* fiscal y la consecuencial *resolución* de multa. En caso de disconformidad entre tan esenciales tres instrumentos cuya existencia es forzosa ello dará lugar a las correspondientes defensas y excepciones y al respectivo pronunciamiento judicial, habida expresa consideración de que se trata finalmente del establecimiento de una sanción cuyas consecuencias son de diversa naturaleza. Así, por ejemplo: reclamaciones fiscales, penales, civiles, etc. Véase el ordinal 5º del artículo 59 de la Ley de Hidrocarburos de 1967 (Gaceta Oficial Extraordinaria Nº 1149 del 15-09-67). Puede consultarse nuestra publicación "*Ley de Hidrocarburos, anotada y concordada*", editada por Repertorio Forense, en diciembre de 1979. El establecimiento de una multa puede llegar a incidir, incluso, en las relaciones Estado-Empresas Operadoras y hasta en la propia imagen corporativa de éstas, aparte de sus consecuencias en materia tributaria, contable, etc., y cuyo tratamiento excede el específico objeto de este ensayo. Así, por ejemplo, el monto de la multa no es deducible frente al Impuesto sobre la Renta, puesto que no constituye un gasto normal ni necesario y por ende no califica dentro de las previsiones del artículo 39 del Estatuto Impositivo vigente.

5º) La "*Resolución que se dicte al efecto*", ha de ser circunstanciada, vale decir, suficientemente motivada, so pena de nulidad.

Al respecto, nuestra Corte Federal estableció en sentencia de fecha 9-8-57 que "la forma del acto, en lo tocante a la *motivación* del mismo, ha llegado a considerarse sustancial, en razón de que la ausencia de fundamentos abre amplio campo al arbitrio del funcionario. En efecto, en tal situación jamás podrían los administrados saber por qué se les priva de su derecho o se les sanciona. (Subrayado nuestro).



Coincidente con lo anterior aparece la opinión de nuestros autores. Así, por ejemplo:

- a) "Todo acto administrativo debe tener sus motivos de hecho y de derecho" (Lares Martínez).
- b) "...en Derecho Administrativo, los actos administrativos deben expresar concretamente la causa o motivo que los inspira como condición para su validez, sobre todo cuando sólo están en juego, en principio, intereses de particulares, que si bien son tutelados por el Estado, es con miras de equidad y provecho general" (Brewer).

Por su parte la recientemente promulgada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (Gaceta Oficial Nc 2.818 Extraordinario del 1-7-81), establece lo siguiente, en su artículo 9º: "Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la Ley. A tal efecto, deberán hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto". (Subrayado nuestro).

La inmotivación del acto administrativo puede conllevar el desconocimiento de la garantía de defensa consagrada en el artículo 68 de la Constitución Nacional.

6º) Las actas deben levantarse "*sin pérdida de tiempo*", es decir, inmediatamente después de haberse consumado el respectivo *incidente*, entendiéndose aquí por tal, aquel suceso en ocasiones eventual que altera la normal ejecución de las operaciones propias de la industria de los hidrocarburos y en la medida que a los efectos legales punibles, los hechos revistan individualidad propia y definitiva. Así, por ejemplo, si con ocasión de las operaciones y por inadvertencia, una válvula permaneció abierta o cerrada durante 48 horas y ello ocasionó que durante dicho lapso, se produjera en forma continua un derrame de petróleo, etc., finalmente impedido por la propia operadora incluso a solicitud de las autoridades que se percataron del hecho, el evento o suceso será uno solo, a estos fines, puesto que la causa fue la misma y las consecuencias se produjeron sin solución de continuidad. Si el administrado fue advertido y omitió cualquier providencia pertinente, ello acarreará una ma-

por sanción al existir obviamente una circunstancia agravante. Una sencilla clasificación de los accidentes más comunes y frecuentes en la industria petrolera pudiera ser la siguiente:

- 1) Derrames por diversas causas:
  - a) Roturas, filtraciones en líneas y estaciones de flujo, producción, cajas de estopas, etc.
  - b) Roturas de verticales de pozos.
  - c) Roturas en oleoductos gasductos y poliductos.
- 2) Reventones, incendios, explosiones, etc.

Existen otros hechos que también pueden dar lugar al establecimiento de sanciones: por ejemplo, en materia de suministro de informaciones al Ministerio de Energía y Minas. Véanse, por ejemplo, los artículos 60 y 61 de la vigente Ley de Hidrocarburos.

7º) A partir de 1976, inclusive, las empresas operadoras subsidiarias de Petróleos de Venezuela S.A., constituida por Decreto Ejecutivo Nº 1.123 de fecha 30-8-75 (G.O. Nº 1.770 Extraordinario del 30-8-75), son los sujetos pasibles de las sanciones previstas en la legislación de Hidrocarburos; dichas operadoras son cuatro: Lagoven, S.A., Maraven, S.A., Meneven, S.A. y Corpoven, S.A.

8º) Aunque ello es evidente, es preciso señalar que la natural secuencia de las cosas es como sigue:

- a) *Hecho* (Derrame de petróleo, incendio, reventón, etc.).
- b) *Acta* (instrumento contentivo de la especificación de la presunta "falta con todas sus circunstancias").
- c) *Acto administrativo* por cuyo intermedio y si ello fuera procedente, se impondrá la *sanción*.

d) Si el acta fue extendida por un Inspector de Campo, el "*informe pormenorizado*" constituirá un tercer documento de significativa trascendencia jurídica; su inexistencia y/o cualesquiera otros vicios suyos guardan estrecha relación con la validez de la sanción, en su caso, pues el acta, por sí sola, no reviste valor a los efectos legales, cuando la misma no ha sido elaborada por el Inspector de Hidrocarburos, que es el funcionario

local de mayor rango o jerarquía dentro de la organización administrativa.

Más precisamente la sucesión ordenada es la que señalamos seguidamente para la debida comprensión de este aspecto del régimen general de las multas en materia de hidrocarburos:

- 1º) *Hecho* que puede conllevar la imposición de la sanción pecuniaria.
- 2º) Debida y oportuna participación (aviso) a las autoridades del ramo.
- 3º) Levantamiento del *Acta*.
- 4º) *Informe pormenorizado* contentivo de las características del accidente: Fecha, lugar, causa u origen, consecuencias, etc.
- 5º) Estudio del caso por el Ministerio de Energía y Minas, a través de sus dependencias especializadas (Oficina Técnica de Hidrocarburos).
- 6º) *Resolución de Multa*.
- 7º) Expedición de la Planilla de Liquidación (Dirección de Administración del Ministerio de Energía y Minas).
- 8º) Notificación mediante Oficio dirigido a la empresa operadora, acompañándose copia auténtica de la Resolución y el original de la Planilla de Liquidación.
- 9º) Allanamiento y subsiguiente pago de la planilla de liquidación, en su caso.
- 10º) Finalmente y también en su caso, ejercicio de recursos administrativos por parte de la empresa operadora sancionada:
  - a) Recurso jerárquico o de apelación (Artículos 89 y 87 de la Ley de Hidrocarburos).
  - b) Recurso de Reconsideración.
  - c) Recurso de Gracia (Artículo 316 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional).

En los dos ensayos nuestros previamente citados y publicados en "Repertorio Forense", se suministran detalles adicionales y/o complementarios con respecto a la recta interpretación de la norma reglamentaria que nos ocupa y cuya aparición data del primer Reglamento General de la Ley de Hidrocarburos, de fecha 7 de agosto de 1930 (G.O. Ext. del 8-8-30) cuyo contenido sobre este particular, es muy semejante al de la norma actualmente en vigor.

Por cierto, de promulgarse una nueva legislación de hidrocarburos, para adecuarla por entero al régimen establecido entre nosotros, a partir del 31 de diciembre de 1975, lo cual constituye *fácil tarea increíblemente todavía no cumplida*, será de rigor introducir en ella los necesarios cambios o modificaciones que la ajusten a la nueva denominación de los cargos oficiales, en exacta concordancia con las diversas atribuciones a ser ejecutadas por los funcionarios del ramo.

Mientras tanto, es claro que un "aforador", por ejemplo, no está llamado a suscribir las *actas* a las cuales nos referimos en estas apuntaciones.

Abstracción hecha de tecnicismos y fórmulas sacramentales, la expedición de las *actas* no puede ser atribuida a cualesquiera funcionarios.

En efecto, su trascendencia legal está fuera de duda: constituye el forzoso e ineludible paso inicial de un complejo procedimiento administrativo que concluye generalmente con el establecimiento de una sanción pecuniaria, en cabeza de la respectiva empresa operadora que tiene a su cargo, como es sabido, la ejecución de las actividades de exploración, explotación, refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento y mercadeo.

Pudiera el Ministerio de Energía y Minas, por su parte, dictar cursillos de entrenamiento, proporcionándole a sus funcionarios la pertinente información básica que les permita elaborar verdaderas "actas", salvaguardándose así, por una parte, los intereses (fiscales, etc.) de la Nación y, por la otra, como es de rigor, los derechos que poseen las empresas operadoras.

En múltiples ocasiones y durante la vigencia del régimen concesionario que perduró hasta 1975, en materia de hidrocar-

buros, fueron infringidos los derechos que amparaban a las compañías concesionarias.

En efecto, a sus representantes se les rehusaba hasta el intervenir en la elaboración de las mencionadas "actas", negándoseles incluso la posibilidad —enteramente legal y procedente—, de firmarlas y de hacer constar su parecer con respecto a la naturaleza, causa y efectos del hecho objeto de aquellas.

### III — CRITERIO DEL SUPREMO TRIBUNAL VENEZOLANO

La doctrina de la Corte Suprema de Justicia (Sala Político-Administrativa), aparece reseñada en algunos de los ensayos arriba identificados; allí también puede leerse nuestra opinión en oportunidades no coincidente con el criterio de la Corte.

Ahora deseamos referirnos expresamente al fallo del 31-05-79 de la misma Sala (véase "Repertorio Forense", Tomo 52, p. 313 y siguientes).

En dicho fallo se pronuncia la Corte con respecto a las diversas defensas y excepciones oportunamente invocadas por la para entonces concesionaria de hidrocarburos, la cual fue multada por el Ministerio de Energía y Minas.

De acuerdo con la sentencia, aparece lo siguiente:

1º) A partir de la fecha del levantamiento de cada una de las actas, bien ha podido el concesionario promover y hacer evacuar las pruebas que hubiere considerado pertinentes para la defensa de sus derechos e intereses, ante los hechos que se le imputan en cada uno de los instrumentos (actas).

2º) Luego de reconocer —de acuerdo con la respectiva defensa invocada por la concesionaria—, que las actas fueron emitidas mucho tiempo después de ocurridos los hechos, contraviéndose así el Artículo 128 del Reglamento de la Ley de Hidrocarburos, que dispone que las mismas deberán ser levantadas "*sin pérdida de tiempo*", la Corte concluye: la empresa no hizo mérito alguno de esta circunstancia (apreciable tardanza en la expedición del acta) al momento de extenderse las actas; *esta infracción reglamentaria no es de tal entidad que implique la nulidad del procedimiento* (Subrayado nuestro).

## IV — NUESTRA OPINION

En resumen, pensamos como sigue:

1º) La doctrina sentada por la Corte, exige que el "concesionario" (hoy, la empresa operadora) promueva y produzca pruebas para desvirtuar el contenido del acta, tan pronto la misma sea elaborada.

Practicamos la abogacía "preventiva" pero no al extremo, por regla general, de ofrecer pruebas concernientes a hechos que *pueden dar o no lugar a una sanción* de esta naturaleza; con el acta se inicia el procedimiento; como es obvio, a esas alturas se desconoce (incluso hasta de parte de las propias autoridades), si existen o no méritos suficientes que hagan precedente la imposición de la pena.

La Corte hace gravosa la posición del concesionario: se le obliga a entrar en la fase probatoria aun mucho antes de imponérsele la sanción, *que perfectamente bien puede llegar a no producirse*, por cualquier circunstancia.

Ello es impropio; además y entre otras graves consecuencias, se corre el riesgo de que ulteriormente no se aprecien las pruebas por haber sido obtenidas sin audiencia de la contraparte, etc.

2º) La Corte exige que en el mismo momento en que se extiende el acta, la concesionaria invoque todas sus defensas y excepciones, incluyéndose el hecho de que el instrumento ha sido emitido tardíamente, contra la voluntad del Poder Reglamentario, que claramente ordena al funcionario proceder sin PERDIDA DE TIEMPO.

Es importante reiterar que, muchas veces, ni siquiera se les permite a las empresas, el *firmar* las actas y mucho menos hacer exposiciones ni alegatos, impidiéndoseles incluso el hacer constar la reserva de derechos; en oportunidades no se tiene conocimiento acerca de la existencia de las tales "actas"; entonces, ¿cuándo va a hacerse el alegato? (No queda otra alternativa que mediante un escrito posterior, en su caso).

Como fuere, la Corte concluye que la tardanza en la expedición del acta (en oportunidades, *meses o años* después de

ocurrido el hecho que originó finalmente la sanción), *si bien infringe la orden contenida en la norma reglamentaria* (artículo 128), ello *“no es de tal entidad que implique la nulidad del procedimiento”* (?).

En otras palabras: el Supremo Tribunal se arroga el poder de establecer cuál infracción de un *Reglamento General*, implica la nulidad de la actuación administrativa; de donde se infiere que el Poder Reglamentario malgastó su tiempo al exigir —como acertadamente lo hizo—, que el acta fuera hecha *“sin pérdida de tiempo”*.

Peligrosa doctrina de la Corte toda vez que, creemos, esa forma de resolver controversias judiciales conduce a restarle importancia y/o trascendencia al ordenamiento jurídico: poco interesa lo que éste disponga; poca relevancia tiene la norma; lo que vale es el calificativo que ulteriormente le dé el juzgador: si es o no de poca o mucha “entidad”, vale decir, de sustancia, consideración o valor.

#### V — CONTRADICCIÓN

La frase *“sin pérdida de tiempo”* no es caprichosa ni mucho menos; se cuidó el Poder Reglamentario de impedir la confección de actas, un apreciable tiempo después de sucedidos los incidentes, frecuentes y normales, en una industria como la de los hidrocarburos y cuya ocurrencia, no obstante las diversas medidas adoptadas, *no puede evitarse por completo*.

¿Qué grado de verosimilitud, certeza, etc., contiene un “acta” elaborada 6 meses después de haberse producido un accidente, por ejemplo?

La Corte, además, se contradice:

En efecto, en fallo de fecha 08-11-66 (Gaceta Forense N° 54, 2° E., p. 43), la Corte sí le prestó atención —para desechar la acertada defensa invocada por la concesionaria—, a la frase *“sin pérdida de tiempo”*: *“...la celeridad y urgencia que anima el procedimiento contenido en el... artículo 128 demuestra, sin lugar a dudas, la ausencia en el mismo de toda fórmula dilatoria que de alguna manera pueda traducirse en “pérdida de tiempo”*.

(En el caso resuelto el 08-11-66, la concesionaria adujo que la multa era *ilegal*, al no habersele permitido suscribir el *acta*, contrariamente a lo que ordena el artículo 420 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional).

Vemos con preocupación, no tan solo la inusitada tardanza de nuestros tribunales (incluyendo a la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia que ha llegado a tomarse veinte años para emitir un fallo), sino también las sentencias de la naturaleza revestida por la aquí comentada —en forma breve y sencilla, como el espacio lo amerita—, y el cual pronunciamiento contribuye a aumentar, como no nos cansamos de repetirlo, la *inseguridad jurídica* que nos acompaña en Venezuela desde hace apreciable tiempo.

Caracas, septiembre de 1979.



LA LEY DE SOMETIMIENTO A JUICIO  
Y  
SUSPENSION CONDICIONAL DE LA PENA  
DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA

*Braulio Sánchez M.*

Abogado Adjunto IV  
Dirección de Derechos Humanos  
Fiscalía General de la República  
Profesor de Ciencias Penitenciarias  
en la U.C.A.B.

S U M A R I O :

1.—Antecedentes de los beneficios. 2.—El sometimiento a Juicio: A) Naturaleza. B) Procedimiento. C) Facultad discrecional del tribunal. Cumplimiento de los requisitos —Negativa y Motivación. El artículo 13 del C.P.C. El Tribunal competente. Doctrina Venezolana. D) Requisitos de Procedencia. Condiciones impuestas al procesado y la discrecionalidad del Juez e su fijación. Consecuencia de la concesión. E) El régimen de prueba y el plazo de sometimiento a juicio. F) Recursos contra la concesión y negativa del beneficio. La intervención del Ministerio Público. La revocatoria del beneficio por el Tribunal Superior. G) Una tesis: El procesado tiene interés en reclamar o apelar de los fundados indicios de culpabilidad imputándoles aun cuando le han concedido el beneficio. Crítica. H) El beneficio y la libertad provisional bajo fianza de cárcel segura. I) La materia Militar. 3.—La Suspensión condicional de la pena: A) Procedimiento: B) Discrecionalidad del Juez o atribución reglada. Crítica. Nuestra posición. C) El auto de ejecución de la sentencia. D) Requisitos. La opinión del Ministerio Público. Plazo para su concesión y violación del mismo. E) El informe del equipo técnico. Inconvenientes prácticos. F) Condiciones impuestas por el Tribunal. Consecuencia de la concesión del beneficio. G) El plazo de suspensión. Opiniones erradas sobre este punto y el artículo 20, primera parte del reglamento. H) La revocatoria del beneficio. I) Recursos. J) La materia militar. K) El delegado de prueba. 4.—Problemas Jurídicos: A) Tentativa y delito frustrado. B) Los delegados de prueba y la libertad provisional bajo fianza de cárcel segura. C) Debe el Tribunal que conoce y el de la causa consultar su decisión de otorgar o negar los beneficios? D) ¿Es procedente la concesión del beneficio a los extranjeros que hayan ingresado ilegalmente al País? 5.—Evaluación de la actuación cumplida por los Fiscales del Ministerio Público.

## I. ANTECEDENTES DE LOS BENEFICIOS

1. Sin duda alguna sería de gran utilidad referirnos a los antecedentes de estos institutos y particularmente de la Suspensión Condicional de la Pena, en el Derecho Comparado, pero comprendemos que ello es prácticamente imposible, primero por la economía de este trabajo y segundo porque el núcleo de exposición está centrado sobre aspectos sustantivos y procesales de la ley. Sin embargo, ello no basta para que los interesados consulten la rica bibliografía existente sobre esta materia.<sup>1</sup>

Nuestro Código Penal vigente es del 15 de julio de 1926, que no regula la materia, y desde esa fecha hasta nuestros días se han "ensamblado" en el país (7) siete proyectos de reforma de Código Penal, los cuales se refieren, dada la curiosidad jurídica que representan el sometimiento a juicio en la novísima ley, exclusivamente a la Suspensión Condicional de la Pena. Así, el Proyecto de Código Penal de 1947, elaborado por la Comisión Codificadora Nacional, regulaba el instituto de la Suspensión Condicional de la Pena bajo el título "Remisión Condicional de la Pena", estableciendo en su art. 84: "Se confiere a los Jueces la facultad de otorgar motivadamente la remisión condicional que deja en suspenso la ejecución de la pena privativa de libertad cuya duración no excede de dos (2)

1. Entre otras publicaciones consúltese la fundamental obra, *La Probation et les mesure analogue* (Publicación de las Naciones Unidas traducida al Francés por el Secretariado de la Organización de Naciones Unidas: *Probation and Related Measures*). París 1953. Además, Poupet H, *La Probation des délinquants adultes en francés*. Editions Cujas. París; Martine, *La mise à l'épreuve des délinquants et les principes traditionnels du droit pénal*, en *Recue science criminelle*; Stefani et Levasseur, *Droit pénal general et procedure penale*, I, Dalloz 1966. París; Antolisei, *Manuale de diritto penale*, parte generale, pág. 616 ss. Giuffrè editore. Milano 1975; Pagliaro, *Principi di diritto penale*, parte generale, pág. 692 Milano 1972; Pannain, *Manuale de diritto penale*. Volumen primo. pág. 975. Torino 1967; Foschini, *La Sospensione Condizionale della pena*, en *Rivista Italiana de diritto e procedura penale*, 1961, pág. 347 ss.; Frisoli, *La recente riforma della Sospensione Condizionale della Pena en Scuola positiva*, 1965, pág. 3, ss.; Buzzelli, *Sulle innovazione in tema di Sospensione Condizionali della Pena*, en *Riv. it. dirit. e proc. pen.* 1962. pág. 965 ss. Antonini E. *Lineamenti dell' evoluzione legislativa dell' instituto della Sospensione Condizionale della Pena*, en *Archivio penale* 1975, pág. 209 ss.; Núñez Barbero, *Suspensión Condicional de la Pena y "Probation"*. Salamanca-España. 1970; Rodríguez Devesa, *Derecho Penal Español*, parte general, pág. 768 ss., Madrid 1976; Cuello Calón, *Penología* 1920 pág. 224; Salcedo Cárdenas, *Esquema de la Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena*, en *Repertorio Forense*, 1980, N° 4861.

años y está impuesta como principal del delito o resulte como subsidiaria por insolvencia en caso de multa.

El plazo de esta suspensión será de dos (2) a cinco (5) años, que fijara el Juez atendidas las circunstancias de hecho y la extensión de la pena impuesta". Igualmente fue previsto en el Proyecto de 1952 (José R. Mendoza, José A. Méndez y Luis J. de Asís). El Instituto de Codificación y Jurisprudencia al iniciar los trabajos de revisión se encontró con los dos Proyectos mencionados y dada la imposibilidad de examinarlos por cuanto eran diferentes tanto en estructura como en contenido, el mismo Instituto creyó conveniente la elaboración de un nuevo Proyecto, designándose como ponente al Dr. Tulio Chiossone, el cual lo presentó en 1955. El Proyecto establecía en su libro primero, título VI, capítulo III, art. 113, que: "Se confiere a los Jueces la facultad de otorgar motivadamente en la sentencia la remisión condicional que deja en suspenso la ejecución de la pena privativa de libertad, cuya duración no excede de dos (2) años. El plazo de esta suspensión será de cinco (5) años, que otorgará el Juez atendiendo las circunstancias del hecho y la extensión de la pena impuesta". El proyectista tomaba en consideración a los fines de conceder el beneficio, *la pena que en concreto aplicara el Juez y siempre que no excediera de dos (2) años*, en cuanto, el Instituto, tendía "a buscar un medio eficaz en el mejoramiento social del procesado, ya que una pena corta (2 años) resulta inadecuada para un tratamiento en debida forma", además de que, el instituto "responde al nuevo concepto de la reforma, reeducación y readaptación social de los delinquentes que se logra con mayor resultado con la implantación de una política preventiva que no con el uso de penas cortas con las cuales sólo se obtiene reincidentes y profesionales del delito" (Exposición de Motivos)<sup>2</sup>.

El Instituto fue reintroducido en el Proyecto de Código Penal de 1961, el cual en su art. 101, regulaba la materia, pero con una *innovación relativa a la concesión por vía principal de la Suspensión Condicional de la Ejecución de la Pena Pecuniaria*. Las condiciones para la concesión del beneficio eran legales o una reproducción de las establecidas en los proyectos de 1948

2. Exposición de Motivos y Proyecto de Código Penal. 1955. Caja de Trabajo Penitenciario Caracas.

y 1955. En el Anteproyecto de 1967, el beneficio fue regulado en el art. 98, en los mismos términos de los anteriores, salvo que en este se vuelve a lo indicado en el Proyecto de 1948 y 1955, en el sentido de *no conceder la Suspensión en vía principal* para la pena pecuniaria, concediéndose sólo para el caso de que la pena privativa de la libertad resulte como *subsidiaria por insolvencia en caso de multa*. El Proyecto de Código Penal de 1969 preveía la Suspensión Condicional de la Pena en su art. 97.

Finalmente, tenemos el novísimo proyecto de Código Penal de 1976, redactado por los profesores Jorge Sosa Chacín y José Miguel Tamayo.

Este Proyecto presentado a la Comisión de Política Interior del Senado, seguía los lineamientos del Proyecto de 1961, Anteproyecto de 1967 y Proyecto de 1969, salvo respecto al primero, en lo que se refiere a la *Suspensión de la Ejecución de la Pena Pecuniaria*. Siguiendo los lineamientos del Anteproyecto de 1967 y del Proyecto de 1969, regula lo referente a los Delegados de Prueba en el art. 103, indicándose que el Delegado de Prueba sería el Defensor Público de Presos o en su defecto el funcionario que designe el Tribunal.

Ahora bien, este Proyecto al igual que los anteriores se caracteriza por su excesivo dogmatismo y por tomar como índice para determinar la no peligrosidad del reo, los mismos parámetros que debe tener en cuenta el Juez a los fines de la determinación de la pena; así que, solamente al reo que no resulte peligroso y reúna las demás condiciones señaladas por la Ley se le *podrá* conceder el Beneficio; sin embargo, señalamos que si el Juez en la determinación de la pena considera que el sujeto no es peligroso, tal juicio compromete al Juez en la concesión de la suspensión condicional de la pena.

Como antecedente de Ley Especial que comprende a los dos institutos, tenemos el *Anteproyecto de Ley de Suspensión del Proceso y de Suspensión de la Pena*, el cual fue presentado a la Cámara de Diputados por el entonces Ministro de Justicia Dr. Orlando Tovar, en el año de 1971. Este Anteproyecto que se presentó al VIII Congreso Internacional de Defensa Social, celebrado en París en Noviembre de 1971, tenía por finalidad someter a los procesados y penados a un tratamiento

en libertad, sin que por otra parte se ocultara su misión inicial que era "desahogar legal, racional y científicamente, los establecimientos penitenciarios". Más, se indica que esto no debería alarmar porque la concepción y estructura de la Ley ofrece un margen de seguridad que está en relación directa con los fines de la misma, además, la curiosidad jurídica que el proyectista denomina *Suspensión del Proceso*, sólo se concederá a los sujetos primarios, a aquellos que no tengan Antecedentes Penales ni Correccionales.

Este Anteproyecto estaba inspirado en razones de política Criminal antes que en razones de "mejoramiento procedimental", por lo que, la Prevención del Delito y el tratamiento del delincuente, bases de la llamada Defensa Social, constituyen el núcleo central de la pretendida actualización de nuestro Sistema Legal Penal. Técnicamente el proyecto era deficiente, con una inexplicable división de la Suspensión del Proceso y de la pena en Simple y Condicional, sin que se llegue a comprender su verdadera utilidad. La Suspensión simple difiere de la condicional en algunos requisitos formales y sobre todo porque según el art. 11 del Proyecto a la "persona favorecida con la Suspensión Condicional del Proceso o de la Pena, el tribunal le deberá asignar un Delegado de Prueba, a fin de que éste supervise las condiciones fijadas por el Juez". Por otra parte, se intentaba unificar el plazo de la suspensión, el cual no sería menos de dos (2) años ni mayor de cinco (5), contados a partir de la decisión judicial (art. 12), sin que se tomara en consideración la específica finalidad de uno u otro beneficio, *que por lo que respecta a la suspensión de la pena, requiere un período de prueba mayor y más riguroso*. En cuanto a la intervención del Ministerio Público, el anteproyecto *marginaba la intervención del Fiscal*, no requiriendo su intervención ni para la concesión ni para la revocatoria, a diferencia de lo que establece el proyecto de 1976, el cual en su art. 106, al menos expresa que el tribunal podrá revocar el beneficio de suspensión condicional de la ejecución de la pena, *oída la opinión del Ministerio Público*, cuando el condenado incumpla las obligaciones que se le hayan impuesto, conforme al art. 103, obligaciones diferentes del caso de revocatoria por quedar firme un auto de detención de sometimiento a juicio, por un nuevo hecho punible (obsérvese que no se habla de delito por lo

que se comprende la falta) o cuando pudiendo no hiciere efectiva la responsabilidad civil en el término prudencial fijado por el tribunal (art. 105 del proyecto de Código Penal de 1976).

En Octubre de 1976, el entonces Ministro de Justicia, Dr. Armando Sánchez Bueno, en uso de la atribución conferida al Ejecutivo Nacional en el art. 165, ord. 2 de la Constitución Nacional, presentó ante la Cámara de Diputados, un Proyecto de Ley de Suspensión Condicional del Proceso y de la Pena, acompañado de su correspondiente Exposición de Motivos. Este Proyecto del cual surgió la actual Ley, al igual que el de 1971, responde a fines de política criminal, centrándose la atención del Juez sobre la personalidad del delincuente y teniendo como aspiración que este fuera el primer e inicial paso hacia una reforma integral de nuestro arcaico sistema penitenciario. Técnicamente el Proyecto supera la concepción dogmática de los Proyectos de Código Penal, y con mayor razón, el incomprensible Proyecto de Ley Especial de 1971, en cuanto la Suspensión Condicional del Proceso y de la Pena, está estructurada orgánicamente, teniéndose una clara visión de la finalidad y función del Delegado de Prueba, aunque somete los dos Institutos a un mismo lapso de prueba, esto es, no menor de dos (2) años ni mayor de cinco (5), contados a partir de la decisión. Por otra parte, reducía la intervención del Ministerio Público, a la simple solicitud que inicia el procedimiento, más esto, en vez de considerarse como un regreso, responde a una tradición que no tomaba en consideración la función que tiene el Ministerio Público como garante de la Constitución y las Leyes.

## II. *EL SOMETIMIENTO A JUICIO*

A. El Código de Enjuiciamiento Criminal en su Art. 182, último aparte establece una forma de sometimiento a juicio por medio del cual si el delito imputado es de los que no merecen pena corporal y están llenos los extremos indicados en el supracitado artículo, "el tribunal instructor dictará un auto declarando sometido a juicio al indiciado y ordenándole comparecer para que rinda declaración indagatoria".

Esta disposición tiene sus orígenes en el art. 11 del Código de Procedimiento Criminal de 1863 (libro primero, título II,

ley III); 157 del Código de 1882; 151 del Código de 1884; 146 del Código de 1897, del 1904 y del 1911; 150 del Código de 1915 y 192 del vigente Código de Enjuiciamiento Criminal de 1926. Esta figura procesal aparecía incorrectamente en el Capítulo referente a la *Declaración Indagatoria*, situación que se mantuvo incluso en la reforma de 1954, hasta que en la reforma de 1957 se incluyó en el art. 182, donde por razón de materia y de técnica legislativa ha debido estar desde sus comienzos. Esta fue la primera forma de Sometimiento a Juicio prevista en el Código Procesal.

Con la Ley Especial se incorpora una *nueva situación* en el Sometimiento a Juicio, estableciéndose además dos modalidades, cuyos efectos son de primer orden a los fines de precisar la naturaleza jurídica de la figura en estudio. Normativamente la ley especial *crea un nuevo concepto de sometimiento a juicio*, ya que se establece que para los delitos que merecen pena corporal pueda acordarse el beneficio. Esta es la nueva situación. *Las modalidades son sometimiento a juicio con o sin régimen de prueba.*

*El Sometimiento a Juicio. ¿Cuál es su naturaleza en la Ley Especial?*

El instituto previsto en la Ley Especial tiene una naturaleza diferente al regulado en el Código Procesal, pero esta afirmación implica que debemos afrontar tal problema, sin caer en afirmaciones tautológicas.

La solución de este problema conlleva una referencia obligada al auto de detención.

El auto de detención es un auto de procesamiento, una decisión judicial que inicia la relación procesal, cuya finalidad es la detención judicial de un ciudadano, la privación de su libertad, cuando existen fundados indicios de culpabilidad por la presunta comisión de un delito que merece pena corporal. Esta restricción de la libertad personal no puede ser caprichosa o dejada a merced del despotismo ilustrado de los jueces, sino que, debe estar sometida al cumplimiento de disposiciones constitucionales y adjetivas.

El art. 60, ord. 1 de nuestra Carta Fundamental establece que: "Nadie puede ser preso o detenido, a menos que sea sor-

prendido in fraganti, sino en virtud de orden escrita del funcionario autorizado para decretar la detención, en los casos y con las formalidades previstas por la ley. El Sumario no podrá prolongarse más allá del límite máximo legalmente fijado". La detención a título preventivo de que tratamos debe ser hecha "mediante la decisión jurisdiccional que decreta la detención del indiciado por un auto razonado, ajustado a un conjunto de formalidades, consideradas por la ley como forzoso"<sup>3</sup>. Esto conlleva toda una estructura legal que garantiza al ciudadano que su libertad personal solamente puede menoscabarse cuando preceda una información sumaria y se decrete por medio de orden escrita del funcionario competente para producirla. Para practicar esta detención no se requiere que esté plenamente comprobada la culpabilidad del sujeto como lo debe estar el cuerpo del delito, sino que dicha culpabilidad exige una presupuestación lógica de fundados indicios los cuales deberán forzosa-mente constar en el auto de apresamiento judicial.

El auto de detención tiene pues como finalidad o esencia la restricción de la libertad de la persona, lográndose de esta manera el aseguramiento del procesado, o el evitar que este pueda entorpecer la labor judicial, y garantizándose "la presencia del procesado para que se le imponga la pena caso de ser corporal"<sup>4</sup>.

El auto de sometimiento a juicio previsto en el Código Procesal, también es un auto de procesamiento *pero en libertad* y es procedente cuando están llenos los extremos del art. 182 C.E.C. y el hecho punible cometido es de los que merecen pena no corporal. En tal caso y por *la naturaleza misma del hecho cometido* solamente se ordena al indiciado su comparecencia al tribunal para que rinda declaración indagatoria. Existe por lo tanto, un auto de procesamiento en libertad que responde a un fin específico, esto es, no privar de la libertad personal a un sujeto que ha cometido un hecho punible que en razón del tipo de pena (no corporal) es considerado de leve entidad.

Este auto de sometimiento a juicio no está sometido a requisito o condición judicial o personal de procedencia alguna,

3. Barreto Rodríguez. El auto de detención, pág. 12. 1978. Caracas. Grafiunica editores.

4. Angulo Ariza, Cátedra de Enjuiciamiento Criminal. pág. 267. 1971.



además de que, debe ser dictado obligatoriamente y no presenta caracteres de alternabilidad con otra figura procesal. Tampoco se indican con posterioridad a su dictación condiciones de obligatorio cumplimiento por el indiciado ni está sometido a causales de revocatoria.

*El auto de sometimiento a juicio previsto en la Ley Especial es procedente sólo para los delitos que merecen pena corporal, con lo cual se modifica sustancialmente lo estatuido en el art. 182 C.E.C. que contempla como consecuencia lógica y natural para la misma tipología de delitos, el auto de detención.*

Se ha afirmado que el auto de detención estaba institucionalizado en la Constitución Nacional. En verdad así era hasta la entrada en vigencia de la improvisada ley especial, la cual viene a crear una situación *ex novi* para la cual la Constitución preveía el auto de detención. La Constitución en su art. 60, ord. 1, indica que nadie puede ser preso o detenido sino en virtud de orden escrita del funcionario autorizado para decretar la detención, de lo cual se infiere que para los delitos que merecen pena corporal y llenos los extremos del art. 182 C.E.C., el constituyente ha previsto como única medida a dictarse el auto de detención. Por ello creemos que no es peregrino afirmar que particularmente el art. 7 de la Ley Especial es inconstitucional. Se podría argumentar que es el mismo texto constitucional quien establece lo siguiente: "sino en virtud de orden escrita del funcionario autorizado para decretar la detención, del funcionario autorizado para decretar la detención, *en los en los casos y con las formalidades previstas por la ley*" (Bastardilla nuestra). La observación no es de fondo sino de forma. Lo único que debe ser previsto en la ley son los casos y las formalidades, por lo que, la detención en esos casos y con las formalidades previstas es obligatoria. Ahora bien, si en verdad los casos los determina la ley procesal, no es menos cierto que del primer aparte del art. 60, ord. 1, se puede válidamente inferir que el constituyente solamente ha previsto el auto de detención para los delitos que merecen pena corporal, ya que, la declaración y ejecución de tal auto sólo procede para este tipo de delitos y no para los que merecen pena no corporal.

*La finalidad del auto de sometimiento a juicio para los delitos que merecen pena corporal (ley especial), no es la privación*

de la libertad personal porque incluso la concesión del mismo para los procesados tiende a que esta se recupere, sino que la "filosofía" que lo inspira es una política criminal mal entendida como es desahogar nuestros arcaicos e inhumanos centros penitenciarios. Este auto significa un procesamiento en libertad, pero nunca un *tratamiento en libertad*; se trata simplemente de un nuevo beneficio, de una medida de *indulgencia procesal*, con ella no se trata de reeducar al sujeto por medio de un tratamiento científico, sino que se le *intimida a tener buena conducta* y a cumplir ciertas condiciones por un plazo que fijará el tribunal. El hecho de que en el auto que acuerda el beneficio se imponga al sujeto condiciones de ningún valor pedagógico y reeducativo, otra cosa no significa que la contrapartida que "debe" o "puede" imponerse al sujeto. Decimos debe o puede porque es controvertido el hecho que el Juez fije o no condiciones al sujeto.

Finalmente indicamos que a diferencia del auto de sometimiento a juicio previsto en el C.E.C., el regulado por la ley especial exige requisitos previos tanto personales y judiciales como atinentes al hecho punible.

B. El procedimiento para la concesión o negativa del beneficio depende de un impulso procesal que se agota en una relación *inter partes* o *super partes*, antes o después de iniciarse el proceso, juicio o causa. Decimos antes o después del proceso en razón de que en rigor jurídico el mismo se inicia con el auto de detención y la consiguiente detención judicial del sujeto.

El procedimiento puede iniciarse de dos maneras:

a) De oficio por el tribunal competente.

b) A solicitud del Ministerio Público, del procesado o de sus defensores y para el caso de procesados que se encuentren detenidos por delitos que abstractamente den lugar a la concesión del Beneficio de Sometimiento a Juicio, la solicitud la podrá hacer el Ministerio de Justicia (art. 2 de la Ley); para esta última hipótesis al reglamento en su art. 2, especifica que los Directores de Establecimientos Penitenciarios también podrán solicitar la concesión del beneficio.

Sobre este punto, un aspecto merece destacarse y es el contemplado en el art. 14 del Reglamento que textualmente

señala: "Puede acordarse la medida de Sometimiento a Juicio a quienes se le hubiere dictado auto de Detención o se encontraren detenidos en virtud de un auto privativo de libertad" (Bastardilla nuestra). Ahora bien, *¿quiénes pueden solicitar la concesión del beneficio de un sujeto a quien se le hubiere dictado auto de detención pero que no está a derecho?* El Espíritu de la Ley en este sentido, es claro: El beneficio se preve para ser acordado antes de dictarse el correspondiente auto de detención, o después, para aquellos sujetos que estén siendo procesados (detenidos) por delitos que den lugar a la medida (art. 20 de la Ley, y arts. 2 y 14, última parte del reglamento), pero en ningún momento para aquellos a quienes se les dictó un auto de detención y el mismo no se ha ejecutado.

El art. 60 ord. 1, primer aparte dice: "El indiciado tendrá acceso a los recaudos sumariales y a todos los medios de defensa que provea la Ley, tan pronto como se ejecute el correspondiente auto de detención". Esta disposición constitucional no se aplica para el caso de que se inicie el procedimiento antes de dictarse el auto de detención y con mayor razón no se aplica para los procesados dentro de las previsiones de la Ley; en el primero porque al sujeto no se le ha dictado auto de detención y es la Ley Especial la que establece esta modalidad que es principal en el procedimiento, situación última que también es aplicable para los procesados máxime cuando tienen un auto de detención ejecutado. Por ello, si bien es cierto que el Presidente de la República tiene la atribución de rango Constitucional de "Reglamentar total o parcialmente las Leyes sin alterar su espíritu, propósito y razón" (art. 190, ord. 10, Constitución Nacional, no menos cierto es que el Ejecutivo Nacional ha violado el espíritu y propósito de la Ley Especial, creando o incorporando *Ex novi* una situación no prevista por ésta, además de que "legisla" sobre materia de competencia del legislador, como sería en este caso, establecer supuestos para la aplicación de una ley penal procesal especial. Es comprensible, por lo tanto, que la disposición contenida en el art. 14 del Reglamento sea inconstitucional, porque el Ejecutivo, además de violar flagrantemente el espíritu de la ley, ha invadido en manifiesta rebeldía con la Constitución materia que es competencia del legislador, máxime si se trata de "legislación... de procedimientos" (art. 136, ord. 24 de la Constitución Nacional).

*¿Cómo se inicia el procedimiento o quiénes pueden solicitar el beneficio para el caso previsto en la primera hipótesis del art. 14 del Reglamento?*

En este caso algunos dirán, aplicando el art. 2 de la Ley Especial y del Reglamento que el procedimiento se inicia de oficio por el propio tribunal que dictó el auto de detención, o que lo pueden solicitar el indiciado o sus Defensores o el Ministerio de Justicia. A este punto, es claro que en la hipótesis en estudio la solicitud no podrá hacerla el Ministerio de Justicia, ya que expresamente en el art. 2 de la ley y del reglamento limita su actuación para el caso de procesados que se encuentren detenidos; tampoco lo podrán solicitar el indiciado o sus defensores porque, en primer término, el sujeto no se ha puesto a derecho, y, en segundo lugar podemos afirmar que jurídicamente hablando el sujeto no detenido judicialmente pero contra quien se ha dictado un auto de detención no puede tener defensores. La "defensa como función procesal... empieza con el nombramiento del defensor provisorio"<sup>5</sup>, y este a tenor de lo indicado e nel art. 195 del Código de Enjuiciamiento Criminal debe ser nombrado por el indiciado dentro de las veinticuatro horas (24 H.) precedentes a la indagatoria, declaración que tomará el tribunal dentro de los dos días siguientes a la *detención del indiciado* (art. 192 C.E.C). Es por esto que procesalmente es imposible que en la hipótesis que comentamos pueda el defensor solicitar el Beneficio de Sometimiento a Juicio.

*¿Puede en este caso iniciar de oficio el procedimiento y acordar el beneficio el tribunal que dictó el correspondiente auto de detención?* Según el Reglamento sí podría, sin embargo nosotros no lo creemos. Sea que el auto de detención lo dicte el tribunal de Instrucción o el tribunal de Primera Instancia en lo Penal como instructor por excelencia, la relación procesal no puede continuar si el indiciado no está detenido, es decir, si no se ha puesto a derecho. Además, el tribunal no puede conceder el Beneficio a Sometimiento a Juicio por voluntad propia e imponiéndoselo al procesado, porque sabemos que uno de los requisitos señalados en el art. 7, N° 3 de la Ley

5. Salcedo Cárdenas, Esquema de la Ley de Sometimiento a Juicio, *opus it.*, en Repertorio Forense, pág. 5.

es precisamente "que el procesado se comprometa a someterse a las *indicaciones que le señale el Delegado de Prueba*", *indicaciones que a tenor* de lo estipulado en el art. 5 de la Ley se señalaran una vez dictado el auto de sometimiento a juicio, en razón de que es desde la dictación de este auto que el Juez requerirá del Coordinador Zonal de Tratamiento no Institucional del Ministerio de Justicia que entre los delegados nombrados para su zona, designe el delegado de prueba para el caso concreto (art. 9 del Reglamento). En este punto creemos que existe una flagrante contradicción con el art. 7, N° 3 de la Ley y en su sede oportuna fijaremos posición de respecto.

El procedimiento en general puede iniciarse, como hemos apuntado, por solicitud del Ministerio de Justicia, cuando se trate de procesados que se encuentren detenidos por delitos que de conformidad con la Ley especial den lugar a la concesión del beneficio. Sin embargo, esta solicitud del Ministerio de Justicia no puede ser considerada como instituida a perpetuidad, sino que es una situación transitoria, circunscrita a aquellos procesados que se encontraban detenidos para el momento de entrar en vigencia la Ley especial. La inclusión del Ministerio de Justicia se comprende porque tenía interés inmediata en tratar de desahogar nuestros arcaicos centros penitenciarios, máxime cuando la verdadera y única finalidad del Sometimiento a Juicio es impedir que al sujeto contra quien existen fundados indicios de culpabilidad por la presunta comisión de un delito, se le prive de la libertad. Por lo tanto, sí es explicable que para la situación existente antes de la vigencia de la Ley, el Ministerio de Justicia pueda solicitar la concesión del beneficio; es más, haciendo una interpretación rigurosamente literal de la última parte del art. 2, de la Ley, tenemos que este señala solamente a los "procesados que se encuentren detenidos", esto es, aquellas personas a quienes solamente se les había dictado auto de detención ejecutado judicialmente, sin que se indicara un momento determinado para la solicitud del beneficio, ya que, en la hipótesis de solicitud por parte del Ministerio de Justicia rige lo expresamente señalado en el art. 20 de la ley, es decir, la solicitud la puede hacer en cualquier estado y grado de la causa.

C. El artículo 7 de la Ley establece que el Juez que esté conociendo de la causa, siempre que se encuentren llenos los

extremos del art. 182 del Código de Enjuiciamiento Criminal y concurren además otros requisitos exigidos en la misma, podrá dictar auto de Sometimiento a Juicio en lugar del auto de detención.

*Sobre esta facultad discrecional existen dos posiciones: la primera que expresa que iniciado el procedimiento para la concesión del beneficio y siempre que se cumplan los requisitos exigidos por la ley, el Juez deberá dictar el correspondiente auto de sometimiento a juicio. La segunda interpretación considera que el tribunal una vez iniciado el procedimiento y dados los requisitos indicados en el art. 7, tiene la alternativa de dictar el auto de detención o el auto de sometimiento a juicio, es decir, a su discreción puede dictar uno u otro auto.*

Comentemos en primer término esta segunda interpretación a la luz de los Proyectos de Ley especial y de las discusiones en el Parlamento.

En el Anteproyecto de la Ley de Suspensión del Proceso y de la Pena de 1971, se consideraban que la aplicación de los mismos en gran parte dependía de la discrecionalidad del Juez y que esta era una "conquista para la autonomía de criterio y el fuero supremo del Poder Judicial Venezolano"<sup>6</sup>. El Proyecto de la Ley de Suspensión Condicional del Proceso y de la Pena de 1976, en su exposición de motivos señalaba que "la facultad de suspender condicionalmente el proceso o la pena, según el caso, está siempre reservada a un representante de la potestad jurisdiccional". La misma opinión sustentó la Comisión de Política Interior del Senado, la cual entre otras modificaciones propuso sustituir la expresión "sólo dictará" por la fórmula "podrá dictar", queriendo indicar el carácter discrecional o facultativo de la medida.

Otro de los argumentos a favor de esta tesis es el representado por la interpretación sistemática, en cuanto, el art. 13 del Código de Procedimiento Civil establece: "cuando la Ley dice: "El Juez o el tribunal puede o podrá", se entiende que lo autoriza para obrar según su prudente arbitrio, consultándolo más equitativo o racional, en obsequio de la justicia y

6. Exposición de Motivos y Anteproyectos de Suspensión del Proceso y de la Pena. Ministerio de Justicia, Dirección de Prisiones. 1971.

de la imparcialidad". De manera que, según esta posición es facultad del Juez conceder o no el beneficio, aun cuando estén dados los requisitos para su concesión, ya que al término "podrá" no se le puede dar un significado diverso. Esta es la tesis generalizada y que en su oportunidad fue defendida por la Dra. Morela Nass, investigadora del Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas, en un Foro que sobre la Ley en estudio promovió el mismo Instituto. Una de las críticas que hice a tal tesis (no estaba reglamentada la Ley) era que es principio general que toda decisión judicial *debe motivarse*, dado que, *la motivación es el proceso verbal que refleja o debe reflejar el iter-lógico de una determinada decisión.*

Ahora bien, si están dados todos los requisitos para conceder el beneficio, la pregunta obligada sería, ¿en base a qué argumentos puede negar el Juez el beneficio?

La respuesta es simple pero peligrosa: Los argumentos que podría utilizar el Juez son aquellos referidos a elementos de Política Criminal y Prevención General que, si bien son objetivos porque están presentes en la realidad, no tienen nada que ver con la objetiva concesión o negativa del beneficio. Lo perjudicial no sería la discrecionalidad que tiene el Juez en la concesión del beneficio sino la incorporación de elementos extraños a la lógica de la figura procesal. Así, el Juez puede absurdamente negar el beneficio en razón de que en una determinada zona geográfica, la comisión del delito de aborto, homicidio culposo, etc. ha excedido la cifra estadísticamente normal.

Sin embargo, la lectura y análisis que he realizado de más de treinta (30) decisiones sobre el beneficio de sometimiento a juicio, demuestran que la negativa o la concesión del beneficio por los jueces de la República depende exclusivamente del cumplimiento o no de los requisitos exigidos por la Ley, sin que se analicen o se tomen en cuenta elementos extraños a los requisitos exigidos por la Ley. Tal circunstancia de apego a la letra de la Ley antes que constituir una posición producto de un atento y minucioso análisis del problema, es síntoma de "la flojera judicial" de nuestros jueces, sobre todo de instrucción, poco dados, con honrosas excepciones, al trabajo intelectual y a las disquisiciones jurídicas.

Sobre este problema, Bocaranda Espinoza ha indicado ciertas *orientaciones criterio-lógicas* que podrían servir al Juez para otorgar o negar el sometimiento a juicio o la suspensión condicional de la pena<sup>7</sup>. Tales orientaciones serían:

- “1. El interés general de la sociedad.
2. Las repercusiones morales del delito cometido, en orden a la sociedad.
3. La índole personal del posible beneficiario; en su grado intelectual; su nivel cultural; su situación familiar, etc.”<sup>8</sup>.

Más indicar tales criterios como guías y de seguida señalar como hace el autor que se debe “evitar todo apriorismo, toda posición a ultranza”, es una contradicción insanable. Tal afirmación significa una posición apriorística, porque el hecho que la persona que ha delinquido sea funcionario público y además de rango jerárquico elevado o que el hecho cometido incida sobre el “buen nombre de la institución afectada”, no denotan objetivamente que no merezca el beneficio.

El ejercicio de la discrecionalidad significa que el Juez debe examinar solamente el caso concreto del cual conoce, con referencia particular sobre la personalidad del sujeto, sin que pueda tomarse como elemento determinante su “nivel cultural”, ya que, puede resultar más peligroso un sujeto con amplia preparación y cultura que un campesino o en general que una persona de escaso nivel cultural.

Si tales orientaciones logran filtrarse en la jurisprudencia, la efectividad y la finalidad de la Ley estarán en peligro y se acentuaría el carácter represivo de nuestros jueces, muy dados a decretar la detención de los ciudadanos.

*Nuestra posición sobre este problema es la siguiente:* iniciado el procedimiento para la concesión del beneficio y llenos todos los requisitos exigidos por el art. 7 de la Ley, el Juez “debe otorgar el beneficio de sometimiento a juicio, y el término “podrá” debe concebirse como una mayor elasticidad en

7. Bocaranda Espinoza. Guía Procedimental de la Ley de Sometimiento a Juicio y Suspensión Condicional de la Pena, pág. 8 ss. 1980. Caracas.  
8. Bocaranda Espinoza, *op. ult. cit.* pág. 8.



el juicio que se realizará de la personalidad del sujeto. Así, podemos afirmar con Bricóla que: "La discrecionalidad es siempre una remisión del legislador al caso concreto como única fuente idónea a expresar aquella significación de valor que es más cónsona para alcanzar las finalidades normativas; es irrelevante que a caracterizar la misma sea usada una locución vinculante o bien el verbo "puede": este último señala exclusivamente la mayor elasticidad de la apreciación en el caso concreto; un deber en todo caso lo constituye la situación subjetiva que concluye el *iter* discrecional. Ningún fundamento presenta el fenómeno de la llamada discrecionalidad bifásica y ninguna espiral la norma penal abre hacia valoraciones arbitrarias de mera oportunidad"<sup>9</sup>. Muy bien puede argumentarse que es el propio reglamento de Ley quien señala que la negativa de conceder el beneficio, aun cuando estén llenos los extremos exigidos por la Ley, debe motivarse, es decir, el Juez debe indicar las razones que tuvo para fundamentar la no concesión del beneficio. Aparte que es condenable que una exigencia procesal que funciona como preciosa garantía sea establecida por vía reglamentaria, lo cual es producto del carácter "oportunista y circunstancial de la Ley", es indudable que en el caso en análisis la motivación no tendría ningún sentido, y reflejaría una personalísima convicción del Magistrado; con la motivación de la no concesión del beneficio indudablemente que en el ánimo del Juez predominaran consideraciones de oportunidad que harán que la finalidad de la Ley se reduzca *al espíritu indulgente del Juez*. Así, el juez exigirá elementos no requeridos por la Ley, convirtiendo el deber que tiene de conceder el beneficio cuando están llenos los extremos de la Ley, es fuente de abusos y atropellos judiciales<sup>10</sup>.

9. Bricóla, la discrezionalità nel diritto penale, pág. 143 ss. 1965. Milano. Sobre este punto se consulta mi trabajo, la discrecionalidad del juez en la legislación penal Italiana. Posiciones de la doctrina y de la jurisprudencia en Revista del Ministerio Público, pág. 181 y ss. Segunda Etapa, N° 1, Enero-Abril. 1980. Caracas.

10. Se consulte mi trabajo, la discrecionalidad del juez., *op. cit.* pág. 194 ss., en el cual refiriendome a los criterios indicados en el artículo 133 del Código Penal Italiano y a la motivación, expresaba lo siguiente: "...Los criterios del art. 133 sufren, por obra de la conciencia del juez un cambio, una mutación de valor, así, el juez casi por intuición se olvidará de la realidad y del mundo normativo y dará relevancia a inconfesables sentimientos sociales y políticos...".

*¿Cuál es el tribunal competente para dictar el beneficio de sometimiento a juicio?*

Lo puede dictar el tribunal instructor propiamente dicho; el tribunal de primera instancia en lo penal como instructor por excelencia; el tribunal superior y finalmente el tribunal de parroquia o municipio en los delitos y faltas enumerados en el art. 413 del Código de Enjuiciamiento Criminal.

*¿Oportunidad o momento procesal para dictar el beneficio por los tribunales antes citados?*

El tribunal instructor de conformidad con el art. 89 de la Ley Orgánica del Poder Judicial tiene como atribución: "1) Formar los Sumarios y ordenar la aprehensión cuando fuere procedente, con arreglo a las disposiciones del Código de Enjuiciamiento Criminal". Es por ello que el momento para la concesión del beneficio por el tribunal instructor propiamente tal, es cuando todavía no se ha dictado el auto de detención pero están llenos los extremos requeridos por el art. 182 del Código de Enjuiciamiento Criminal.

*¿Puede un tribunal instructor que ha dictado un auto de detención conceder en la etapa sumaria el beneficio?*

No. La Ley se refiere a dos situaciones, la concesión antes y después del auto de detención. El tribunal instructor por su específica función no tiene la facultad para revocar un auto que aunque inicia el juicio atañe al fondo de la relación procesal, máxime cuando no se trata de un mero acto de tramitación o mejor dicho de sustanciación. La misma consideración vale para aquellos procesados que a la entrada en vigencia de la Ley tenían un auto de detención ejecutado pero la causa se encontraba todavía en etapa sumaria. En este caso, el procesado o sus defensores si fuera el caso, debían o deberían esperar que el sumario estuviese concluido y declarado así por el tribunal de la causa, para poder solicitar ante este último la concesión del beneficio.

*¿Cuándo puede conceder el beneficio el tribunal de la causa o el tribunal de primera instancia en lo penal como instructor por excelencia?*

En primer lugar, cuando el Tribunal de la causa puede dictar *ab initio* el auto de detención, pero una vez que dicho tribunal dicta el auto de detención no puede iniciar de oficio el procedimiento y conceder el beneficio. Sin embargo debe quedar claro que no puede conceder el beneficio en la oportunidad de revisar el expediente instruido por el respectivo juez instructor con el objeto de declarar concluido el sumario por auto expreso. Barreto Rodríguez, con fina expresión procesal, al referirse a la figura de la revisión, dice: "De la administración dialéctica procesal de los artículos 190 y 204 del Código de Enjuiciamiento Criminal, surge esta figura, que como en el caso anterior de la consulta, permiten la revocatoria del auto de detención, sin interposición de ninguna clase de recursos"<sup>11</sup>. En base a esta figura, si el juez de la causa y siempre que el procesado no haya reclamado del auto de detención, al efectuar la revisión prevista en el art. 204 del Código de Enjuiciamiento Criminal, encuentra que no están llenos los extremos del art. 182, puede revocar el auto de detención; *en tal hipótesis la revocatoria se funda en que no están llenos los extremos del citado artículo, por ende, mal puede el tribunal de la causa iniciar el procedimiento y en consecuencia conceder el beneficio de sometimiento a juicio.*

*¿Pueden presentarse otras hipótesis en relación al tribunal de la causa?*

Para clarificar esta cuestión es conveniente examinar lo previsto en el art. 182, párrafo único del Código de Enjuiciamiento Criminal y el art. 15 del Reglamento de la Ley. El párrafo único del 182 establece: "Los Tribunales Superiores podrán dictar auto de detención o de sometimiento a juicio y hacerlo ejecutar, cuando conozcan por apelación o consulta, en los casos previstos en el art. 99 y 109 y 206 de este Código". El art. 15 citado expresa: "Los Tribunales Superiores, cuando conozcan en apelación o consulta en virtud de lo previsto en los arts. 99, 109 y 206 del Código de Enjuiciamiento Judicial, podrán acordar la medida de sometimiento a juicio. En este caso pasarán el expediente al Juez de la causa para su tramitación ordinaria".

11. Barreto Rodríguez, El auto de detención., *op. cit.*, pág. 82.

*El hecho de referirse expresamente estas normas a los Tribunales Superiores, excluye que en tales casos el Tribunal de la causa pueda acordar el beneficio?*

Evidentemente que es necesario hacer ciertas precisiones. Comencemos por examinar lo dispuesto en el art. 206 del Código de Enjuiciamiento Judicial, en concordancia con lo establecido en art. 207 *ejusdem*. El 206 prevé el caso de que el juez instructor, antes de dictar auto de detención o de sometimiento a juicio, declare terminada la averiguación, por no haber lugar a proseguirla, en los casos indicados en el mismo artículo; y el 207 señala que tal determinación se consultará con el Tribunal de Primera Instancia, si el que lo dictare es un Tribunal de Menor categoría, al cual no corresponda el conocimiento de la causa.

Ahora bien, si un tribunal instructor dicta un auto declarando terminada la averiguación, por no haber lugar a proseguirla, deberá consultar su decisión con el Tribunal de Primera Instancia, además de que contra la misma es procedente el reclamo por imperativo de la norma en análisis. En la hipótesis del artículo 206 la averiguación sumaria se ha iniciado e incluso se han realizado actos propios de la misma; así que, el tribunal de alzada tiene materia sobre la cual basar su decisión, contrariamente a lo que sucede en el art. 99 del Código de Enjuiciamiento Criminal.

Como la decisión en referencia tiene consulta obligatoria y puede ser reclamada, según el caso, el Tribunal de Primera Instancia puede revocar tal auto, y encontrando que de las diligencias sumariales prácticas existen fundados indicios de culpabilidad contra el indiciado y están llenos los otros extremos requeridos por el art. 182 C.E.C., *muy bien pueden iniciar de oficio el procedimiento y acordar el beneficio de sometimiento a juicio.*

Si el auto declarando terminada la averiguación sumaria lo dicta un Tribunal de Instancia la consulta será con el superior, además de que, es procedente la apelación contra tal determinación. Así, el tribunal superior puede revocar la decisión del tribunal de instancia, y de las diligencias sumariales practicadas encontrar fundados indicios de culpabilidad contra el sujeto de conformidad con el art. 182 C.E.C., pero en lugar dictar

auto de detención, inicia de oficio el procedimiento y concede el beneficio.

*Quid Iuris en la hipótesis del artículo 99 del C.E.C.*

Esta norma establece que: "Cuando el hecho denunciado no revistiere carácter penal o la denuncia versare sobre hechos punibles de acción privada o sobre hechos cuya acción estuviere evidentemente prescrita, el Tribunal o funcionario instructor *declarará no haber lugar a la formación del sumario...*" (Bastardilla nuestra). El aparte único del mismo artículo expresa que tal decisión o auto es apelable y se consultará con el superior, y que para determinar cual sea este se tendrá en cuenta lo dispuesto en el párrafo único del artículo 72. En el supuesto de que un tribunal instructor dicte el mencionado auto, el juez deberá consultar su decisión con el tribunal de primera instancia, el cual puede confirmarla o revocarla. A nosotros nos interesa el supuesto de la revocatoria. *Si el Tribunal de Instancia la revoca puede iniciar el procedimiento y conceder el beneficio de sometimiento a juicio?*

El artículo 99 prevé el caso de la desestimación de la denuncia por el instructor, el cual en vez de dictar el auto de proceder de conformidad con el artículo 90, dicta el auto de no haber lugar a la formación del sumario. Es por esto que es fácil argumentar que el sumario no se ha iniciado y por lo tanto, no se han practicado diligencias tendientes a la comprobación de un hecho punible; así, el Tribunal de Instancia no podrá, según nuestro criterio, dictar auto de sometimiento, primero porque la averiguación sumaria no se abrió y no abriéndose no tendrá elemento o materia, a los fines de encontrar llenos los extremos del artículo 182 y dictar el auto de sometimiento a juicio, en lugar del auto de detención, el cual como sabemos no puede decretarse sin que proceda previa información sumaria. Información sumaria que en este caso ni siquiera se ha iniciado. *En este mismo caso puede el tribunal superior dictar el beneficio al conocer en alzada de la decisión de instancia que confirma el auto del instructor?*

Valen aquí los argumentos que antes hemos expuesto. En referencia al párrafo único del artículo 182, se señala: "La Crítica más fuerte que puede hacerse a esta disposición es que un

tribunal superior tendrá poca oportunidad de dictar auto de detención o de sometimiento a juicio cuando conozca por apelación o consulta del auto por el cual se declaró no haber mérito para abrir la correspondiente averiguación sumaria, ya que si esta no se abrió es porque tampoco se van a practicar diligencias, y por consiguiente, el Tribunal Superior no tendrá actuaciones en que basarse<sup>12</sup>. Esta afirmación si es cierta en relación al auto de detención, por lo poco feliz de la normativa, su vigencia respecto a la materia en estudio es plena, ya que, para que se pueda dictar el beneficio de sometimiento a juicio deben estar llenos los extremos del artículo 182 C.E.C., en conjunción con otros requisitos señalados en la Ley especial.

#### D. *Requisitos y Condiciones*

La concesión del beneficio de sometimiento a juicio está supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos indicados *Taxativamente por la Ley*. Estos son:

1. "No haber sido condenado anteriormente el indiciado a pena o medida correccional privativa de la libertad, ni haberse acogido anteriormente al beneficio de sometimiento a juicio, a menos que haya sido absuelto por sentencia definitivamente firme".
2. "Que el hecho punible presuntamente cometido merezca pena corporal que no sea mayor de cinco (5) años en su límite máximo. En caso de concurso, se atenderá al de mayor entidad".
3. "Que el procesado se comprometa a someterse a las indicaciones que le señale el delegado de prueba".

1) Estos son los únicos requisitos *legislativos* que se exigen para que el juez al comprobar sus extremos, conceda el beneficio; y decimos comprobar porque, al menos, el primer requisito solamente puede ser objeto de comprobación por el tribunal, en cuanto al procesado puede afirmar que no tiene ante-

12. Barreto Rodríguez. El auto de detención, *op. cit.*, pág. 92. Al respecto, consúltese Borjas, Exposición del Código de Enjuiciamiento., *op. cit.*, vol. I. pág. 355 ss.

cedentes penales ni correccionales, pero tal afirmación, no tiene ningún valor probatorio en la relación procesal. Respecto de los antecedentes penales, la Exposición de Motivos del respectivo Proyecto, presentado al Senado de la República por el entonces Ministro de Justicia Dr. Armando Sánchez Bueno, hoy convertido en la Ley de antecedentes penales, decía: "En Venezuela no sólo tienen antecedentes penales quienes han sido condenados por un hecho punible. Los tiene también —y esto es insólito— aquellos que por determinadas circunstancias han sido investigados o detenidos por simples faltas de policía. Con la ejecución del sistema inconstitucional de las llamadas "redadas", muchos ciudadanos quedan reseñados: Unos porque no han cometido ningún delito, otros porque lo cometieron y cumplieron la condena, y otros porque son solicitados como presuntos autores o cómplices de algún hecho punible".

El artículo 3 de la Ley de Antecedentes Penales establece: "Se considera Antecedente Penal de conformidad con esta Ley, únicamente la existencia de una o varias sentencias condenatorias definitivamente firmes, privativas de la libertad.

El Registro de Antecedentes Penales es secreto y los mismos sólo deberán ser suministrados en los casos indicados por la Ley. Uno de estos casos es cuando se inicia el procedimiento para la concesión del beneficio y el juez para saber si el indiciado tiene o no antecedentes penales o correccionales oficia al Ministerio de Justicia, Dirección de Prisiones, Oficina de Antecedentes Penales, organismo que es el único que puede expedir esta certificación.

Aun cuando desde hace meses ha entrado en vigencia la Ley de Antecedentes Penales, muchos jueces por ignorancia más que por error, han solicitado a la Dirección General de Identificación y Extranjería (D.I.E.X.), por Órgano del Ministerio de Relaciones Interiores, la certificación de antecedentes penales y correccionales, y expedida esta, en el sentido que el indiciado no registra antecedentes y además cumplidos los otros requisitos exigidos, han decretado el sometimiento a juicio con régimen de prueba<sup>13</sup>; y como agravante han solicitado la cer-

13. Decisión del Juzgado Tercero de Primera Instancia en lo Penal de la Circunscripción Judicial del Estado Trujillo, Valera del 29 de julio de 1980; del mismo Juzgado, decisión concediendo el beneficio, de fecha 28 de julio

tificación de medidas correccionales a la Prefectura de la localidad o en su defecto a la Gobernación de Estado respectiva.

En cuanto a las medidas correccionales que se refiere la Ley, no pueden ser otras que las indicadas en el artículo 4, letras C, E y F de la Ley de Vagos y Maleantes, no pudiéndose incluir en esta, las medidas correccionales señaladas en el Estatuto de Menores por cuanto tienen una naturaleza distintas y responden a una finalidad protectora de los menores de 18 años.

El requisito de no haber sido condenado anteriormente el indiciado a pena privativa de la libertad, se refiere a un hecho punible, común, militar, fiscal o por infracción a disposiciones penales estatuidas en Leyes especiales. La pena privativa de la libertad comprende los delitos y la falta.

La improvisación legislativa que es el rango característico de esta Ley, se denota a través de lo preceptuado en el artículo 11 de la Ley, en el cual se establece como causal de revocatoria que al sometido a juicio se le dicte "un auto de detención o de sometimiento a juicio por un nuevo delito". Lo lógico hubiera sido que el legislador se refiera a pena privativa de la libertad. Así que, la comisión de una falta por el sometido juicio no da lugar a la revocatoria del beneficio.

2) Como segundo requisito se establece en el número 2 del artículo 7 que el hecho presuntamente cometido merezca pena corporal que no sea mayor de cinco (5) años. Se toma en cuenta la pena que abstractamente corresponda al hecho punible presuntamente cometido, con la indicación de que para el caso de concurso se debe tener en consideración el hecho que tenga asignada una pena de mayor entidad.

3) Como tercer requisito, pero de orden estrictamente personal, se establece que el procesado se comprometa a someterse a las indicaciones que le señale el delegado de prueba. Sobre este punto, opinamos que estas indicaciones que por imperativo del artículo 5 de la Ley están sujetas a las condiciones que determine el tribunal, serán hechas al procesado después de

---

de 1980. Negando el beneficio y del mismo Tribunal, decisión del 21 de julio del mismo año. (También se ofició a la D.I.E.X.).



concederse el beneficio, por lo que, las mismas son aceptadas a priori por el indiciado. El requisito de aceptación de las indicaciones no es de fondo sino de mera forma, aunque es claro que debe constar en el expediente la expresa voluntad del indiciado de aceptar las indicaciones que le señale el delegado de prueba. De esto se deduce que al procesado no se le puede imponer el beneficio; si él lo solicita y en la misma solicitud se compromete a someterse a lo estipulado en el número 3 del Artículo 7 de la Ley, el juez debe, cumplidos los demás requisitos, conceder el beneficio. Sin embargo el reglamento de la Ley con manifiesta inconstitucionalidad exige un cuarto requisito, el cual está sujeto a la *discrecionalidad del juez*. El artículo 19 del reglamento dice: "El juez de la causa, cuando lo estime necesario, podrá solicitar al equipo técnico un informe sobre la personalidad y condiciones de vida del procesado a fin de decidir si acuerda el sometimiento a juicio".

*¿Puede un juez instructor solicitar al equipo técnico este informe como requisito adicional?*

Evidentemente que no. La letra de la Ley es muy clara; habla de la causa, no de juez que esté conociendo de la causa. El juez de la causa es el de primera instancia.

*¿Puede un tribunal de primera instancia solicitar este requisito adicional cuando conozca por reclamo de la decisión del instructor de conceder el beneficio?*

No. De la letra del artículo 19 del reglamento se deduce claramente que tal discrecionalidad solamente la puede ejercer, el juez de la causa, siempre y cuando conozca inicialmente del procedimiento de sometimiento a juicio, esto es cuando todavía no se ha concedido el beneficio pero se ha iniciado *ab initio* por ante el juez de la causa. *Debe quedar claro que este requisito adicional es de exclusiva facultad del juez de la causa, su exigencia no le compete al tribunal instructor, y mucho menos, al tribunal superior.*

*..Condiciones impuestas al procesado*

El artículo 8 de la Ley indica: "En el auto en que se acuerde el sometimiento a juicio, se podrá imponer al procesado la obligación de no salir de la ciudad o lugar en que resida, o de

no cambiar su domicilio sin permiso del delegado de prueba; fijar su residencia en otro Municipio o Parroquia, Distrito, Estado o Territorio de Venezuela, siempre y cuando su residencia forzada no signifique obstáculo para el ejercicio de su profesión, ocupación o trabajo y abstenerse de realizar determinadas o de frecuentar determinados lugares y personas que serán expresamente establecidos”.

*Estas condiciones, según mi criterio, no tienen la finalidad de reeducar al sujeto, sino que son simples contrapartidas que puede imponer el juez, por el hecho de haber concedido al procesado el beneficio y no haberlo privado de su libertad personal. Las condiciones indicadas en el artículo 8 de la Ley son taxativas, por ende, mal podrían los jueces, aunque ello no sería extraño en nuestro País, fijar condiciones distintas a las señaladas en la disposición mencionada.*

*¿Puede el juez que esté conociendo de la causa y en ejercicio de la facultad que se le confiere, no fijar condiciones o fijar solamente alguna de ellas? ¿Estará el juez obligado a imponer todas las condiciones?*

La redacción del art. es infeliz, defectuosa, adoleciendo por lo improvisado de la Ley de una buena técnica legislativa, lo cual conlleva a que abunden las interpretaciones. En nuestro criterio, él “podrá” debe interpretarse que el juez tiene la facultad de imponer o no condiciones al procesado, por lo que, si considera que no es necesario imponerlas, su apreciación es de hecho y no de derecho. La concesión del beneficio, en base a lo que hemos afirmado, no está supeditada a la obligatoria imposición de condiciones al procesado. Esta interpretación sabemos que es radical e incluso podría argumentarse que va contra la finalidad o esencia del beneficio que, según algunos, consiste en un tratamiento en libertad y tendiente a la reeducación del procesado. Sin embargo, ya hemos afirmado que la finalidad del beneficio es circunstancial, determinada por la violencia en nuestros establecimientos penitenciarios y por el hacinamiento, ocio y promiscuidad en que se vive en los mismos. El legislador creyó que con esta curiosidad jurídica del sometimiento a juicio se podría resolver nuestra penosa situación penitenciaria; tomó exclusivamente en consideración esta y marginó al sujeto, convirtiéndolo en un medio, en un mero instrumento en un simple paleativo de un mal que arrastramos hace decenios.

*En conclusión, el tribunal competente puede o no fijar condiciones al procesado, las cuales son alternativas y a la vez acumulativas, en el sentido que el Magistrado puede a su discreción, imponer solamente algunas o todas ellas, con la salvedad que si al fijar forzosamente al procesado su residencia en otro Municipio o Parroquia, etc., significa obstáculo para el ejercicio de su profesión, ocupación o trabajo, no puede el juez imponer tal condición. Es por esto que tal condición no es absoluta.*

Contra esta interpretación se podría argumentar que el artículo 10 de la Ley, establece como causal de revocatoria del beneficio que el procesado no cumpla las condiciones establecidas en el artículo 8 de la misma. Sin embargo, el argumento es de una superficialidad total, ya que, tales causales son de tipo condicional: cuando se dicte, cuando se le someta, cuando no cumpla o cuando sin causa justificada... El artículo no dice cuando el procesado incumpla las condiciones fijadas por el tribunal, si no que, remite al texto del artículo 8 y en consecuencia, a la facultad que tiene el juez de fijar o no condiciones al procesado. Al respecto, se ha afirmado en relación a las condiciones establecidas en el artículo 13 que: "Estas condiciones al igual que el art. 8, son de aplicación discrecional del juez..."<sup>14</sup>.

#### *Consecuencia de la concesión del beneficio*

La concesión del beneficio comportará, según el art. 3 de la Ley, la inmediata libertad del procesado, disposición que se repite inexplicablemente en el art. 3 del reglamento. Esta libertad no es definitiva, sino que, puede ser transitoria, ya que, si se reclama o apela de la concesión y el tribunal de alzada revoca el beneficio y dicta auto de detención, el sujeto beneficiado se verá nuevamente privado de su libertad.

#### *E. El Régimen de Prueba y el Plazo de Sometimiento a Juicio*

Esta materia es oscura, controvertida y la normativa se encuentra dispersa en la ley y su reglamento, además, la función

14. Salcedo Cárdenas. Esquema de la Ley., *op. cit.*, pág. 8.

del delegado de prueba está íntimamente ligada al plazo de sometimiento a juicio indicado en el art. 9 de la ley.

Hemos anteriormente señalado que el Tribunal a su discreción puede no imponer condiciones al procesado. Si no las impone, el delegado de prueba que *debería* nombrarse no cumpliría función alguna, en cuanto que, si él es el encargado de "supervisar el cumplimiento de las condiciones determinadas por el Tribunal y de señalar al procesado o sentenciado las indicaciones que estime convenientes" (art. 5 de la ley), su designación se agotaría en un mero acto administrativo que por imperativo de la ley y del reglamento se debería cumplir. Todo lo contrario sucede cuando el Tribunal fija una o todas las condiciones indicadas en el art. 8 de la Ley. En esta hipótesis su función es de primer orden, ya que, deberá "seguir" al procesado, vigilar en forma permanente su conducta y deberá velar porque se cumplan las condiciones impuestas por el Tribunal. Aunado a esto debe señalar al procesado las indicaciones que juzgue conveniente, las cuales estarán sujetas a las condiciones que señale el Tribunal. Esto último significa que el delegado de prueba no puede hacer indicaciones que sean completamente diferentes o incompatibles con las condiciones del art. 8 y que con las mismas no guarden ninguna relación. Así, si el Tribunal impone la abstención de determinadas actividades, de frecuentar determinados lugares y personas que debe el Juez expresamente establecer en el auto que acuerde el beneficio, no puede en ningún momento el delegado de prueba prohibirle al procesado que salga de la ciudad o del lugar en que resida, o por el contrario indicarle que no debe visitar a tales personas sino en los días que fije, cuando el Juez no ha prohibido que las frecuente.

Sin embargo, respecto de estas indicaciones opinamos que su señalamiento es una facultad discrecional del delegado de prueba. Esta afirmación es producto de una interpretación literal de lo establecido en el artículo 5 de la Ley y 11 del Reglamento. El artículo 5 dice: "Señalar al procesado... las indicaciones que *estime convenientes*" (Bastardilla nuestra). El art. 11 expresa: "Los delegados de prueba... harán las indicaciones que estimen para la eficaz aplicación de las medidas", por lo tanto, la conveniencia y pertinencia de las indicaciones es dejada al prudente arbitrio del delegado de prueba. De esta

interpretación se deduce que el requisito señalado en el N° 3, del art. 7 de la Ley, sustancialmente puede o no cumplirse, en cuanto si el delegado de prueba considera que no es conveniente señalar indicaciones, el compromiso del procesado quedaría como una mera afirmación. Sólo puede haber efectivo compromiso de cumplir cuando éstas se indiquen, aunque es de señalar que ya es práctica viciada en los Tribunales que el procesado en su escrito de solicitud exprese que se compromete a cumplir con las indicaciones del delegado de prueba, sin que sea trasladado al Tribunal para cumplir con lo establecido en el art. 7 del reglamento de la ley.

#### *Cuándo y quién designa el delegado de prueba*

Imponga o no el Tribunal condiciones al procesado debe designarse un delegado de prueba.

El artículo 5 de la ley especial dice: "Cuando se dicte el auto de sometimiento a juicio... se designará un delegado de prueba..." El artículo 6 de la misma indica: "El delegado de prueba será designado por el Ministerio de Justicia y deberá reunir las condiciones que determine el Ejecutivo Nacional". El ilustre estudioso Dr. Esteban Agudo Freytes, al respecto señala: "La ley establece una situación confusa entre el art. 5° y el art. 6°, pues el primero pareciera dar al Tribunal la facultad de designar el Delegado de Prueba, y el art. 6°, le da clara y expresamente esa atribución al Ministerio de Justicia"<sup>15</sup>. La duda era justificada por cuanto aún no había sido reglamentada la Ley. Hoy en día el delegado de prueba por imperativo del art. 9 del reglamento será designado por el Coordinador Zonal de Tratamiento no Institucional del Ministerio de Justicia bajo requerimiento del Juez que esté conociendo de la causa, el cual ya ha dictado el beneficio de que tratamos. El primer aparte de dicho artículo indica que: "*Recibida la petición del Juez, el Coordinador Zonal procederá de inmediato a efectuar la designación, y a notificarlo seguidamente al Tribunal correspondiente.* En la misma forma deberá procederse en el caso de que el delegado de prueba fuere sustituido por otro ("Bastardilla nuestra").

15. Esteban Agudo Freytes. Observaciones de índole procesal a algunos artículos de la Ley de Sometimiento a juicio y Suspensión Condicional de la Pena. pág. 6.

*Problema:* Si el delegado de prueba cree conveniente señalar indicaciones al procesado, en qué momento y ante quién, puede éste asumir el compromiso de someterse a las mismas?

Sobre este particular puede existir una contradicción entre la Ley y el reglamento. El compromiso indicado en el N° 3 del art. 7 de la Ley, lo debe asumir el procesado en presencia del Juez de conformidad con lo estatuido en el art. 7 del reglamento. Es por ello que creemos que no puede el Juez conceder el beneficio basándose en que el procesado en su escrito de su solicitud manifestó que se comprometía a cumplir con las indicaciones que le señalará el delegado de prueba. Si la ley es oscura en este punto, el reglamento sin violar el espíritu, propósito y razón de la misma ha aclarado la situación. El procesado debe *ser trasladado al Tribunal* para que asuma el compromiso y *mientras ese traslado no se lleve a cabo no se puede conceder el beneficio*. Si el delegado de prueba no señala indicaciones, el compromiso que con anterioridad ha contraído el procesado en presencia del Juez, perdería todo valor y quedaría como una desnuda afirmación desprovista de valor procedimental.

*¿El delegado de prueba si lo cree conveniente debe señalar las indicaciones al procesado antes que el Juez acuerde el beneficio?*

Esta era una duda que se planteó cuando entró en vigencia la llamada ley de indulgencia. Duda basada en la redacción del requisito establecido en el N° 3 del Art. 7 de la Ley. El N° 3 establece: "Que el procesado se comprometa a someterse a las indicaciones que le señale el delegado de prueba" (Bastardilla nuestra). El término "que le señale", daba la impresión que debían ser indicadas con anterioridad a la concesión del beneficio, de manera que conociéndolas el procesado pudiera con entera libertad decidir si se comprometía o no a cumplir con las mismas. Esta situación hubiera sido la ideal, más tal duda hoy está despejada y el procedimiento a cumplirse es el que antes hemos apuntado.

Pero la función del delegado de prueba no se agota en señalar condiciones y vigilar el cumplimiento de las condiciones impuestas por el Tribunal. Concatenando el art. 5 de la Ley y

11 del reglamento, tenemos que el delegado de prueba debe vigilar la conducta del sometido a juicio, y a tal fin, deberá presentar cada cuatro (4) meses por lo menos, un informe sobre la conducta del procesado. Además, el delegado de prueba en todo debe informar al Tribunal competente cada vez que sea requerido para ello, e independientemente de tal requerimiento, cada vez que él lo estime necesario. De todo esto se desprende que para la concesión del beneficio, el Tribunal Instructor no requiere un informe previo, sino que lo que existe son los informes posteriores de supervisión y seguimiento del procesado. El informe previo se requiere cuando es el Tribunal de la causa quien *ab initio* comienza el procedimiento y acuerda el beneficio. En esta última hipótesis no se olvide que el informe que el Tribunal puede exigir al equipo técnico sobre la personalidad y condiciones de vida del procesado está sujeto a la discreción del Tribunal .

*El problema fundamental que en la actualidad se ha presentado, es que muchas veces el juez acuerda el beneficio y decreta la inmediata libertad del procesado y el delegado de prueba designado con posterioridad a la concesión del beneficio ni siquiera ha tenido contacto con el libertado, no pudiendo por lo tanto, cumplir a cabalidad su misión de seguimiento, vigilancia y supervisión.* Con la finalidad de evitar este inconveniente sería loable una reforma mediante la cual se establezca que el delegado de prueba sea designado antes de que el Tribunal acuerde el beneficio. Esto redundaría a una mayor eficacia de la ley y en un mejor control del procesado.

#### *El plazo del Sometimiento a Juicio*

Establece el Art. 9 de la Ley que: "El plazo del sometimiento a juicio no excederá de dos (2) años contados a partir de la fecha de la decisión respectiva. Cumplido dicho plazo sin que se hubiere dictado sentencia definitiva firme cesará el régimen de prueba".

Antes de que entrara en vigencia el inconstitucional reglamento de la ley, este fue uno de los artículos más discutidos. El problema consistía en lo siguiente: vencido dicho plazo sin que se hubiere dictado sentencia definitivamente firme, ¿en qué situación procesal se encontraba el sujeto? ¿Se le detenía o continuaba en libertad?

Antes de fijar posición, comentamos los antecedentes de esta ambigua e imprecisa disposición.

1. *Anteproyecto de Ley de Suspensión del Proceso y de suspensión de la pena de 1971.*

La Exposición de Motivos de este Anteproyecto de Ley decía: "El plazo de suspensión fijado por el artículo 12º constituye el lapso o período de prueba necesario cuando se aplique alguna de las medidas previstas en esta ley. La libertad bajo prueba de la cual goza el favorecido en este tiempo se convertirá en *libertad plena* una vez concluido el período respectivo fijado por el Juez. Entonces el auto que así lo declare *tendrá fuerza de sentencia definitivamente firme*" (Bastardilla nuestra).

El art. 12 del citado anteproyecto expresaba: "El plazo de suspensión no será menor de dos años, ni mayor de cinco, contados a partir de la fecha de la decisión. Cumplido dicho plazo, el favorecido gozará de libertad plena y el Tribunal deberá expresarlo así en auto que tendrá fuerza de sentencia definitivamente firme".

2. *Proyecto de Ley de Suspensión Condicional del Proceso y de la Pena de 1976*

La Exposición de Motivos expresaba: "El plazo de suspensión fijado por el artículo 8º constituye el lapso o período de prueba necesario cuando se aplica alguna de las medidas previstas en esta ley. La libertad bajo prueba de la cual goza el favorecido en ese tiempo *se convertirá en libertad plena* una vez concluido el período respectivo fijado por el Juez. Entonces, el auto que así lo declara, tendrá fuerza de sentencia definitivamente firme". (Bastardilla nuestra).

El art. 8 citado señalaba: "El plazo de suspensión no será menor de dos (2) años, ni mayor de cinco (5), contados a partir de la fecha de la decisión. Cumplido dicho plazo, el favorecido gozará de libertad plena y el Tribunal deberá expresarlo así en decisión que tendrá fuerza de sentencia definitivamente firme". (Bastardilla nuestra).

3. *Informe de la Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados sobre el Proyecto de Ley de*



*suspensión Condicional del Proceso y de la Pena a los efectos de su primera discusión, enviado al Presidente de la Cámara de Diputados el 18 de mayo de 1977.*

La comisión para el proyecto citado al número 2 propuso la denominación: "Proyecto de Ley que regula la detención de las personas y la suspensión condicional del proceso y de la pena".

El art. 8 del proyecto de 1976 recibió el número 13 y quedó redactado como sigue: "El plazo de sometimiento a juicio no será mayor de cinco (5) años a partir de la fecha de la decisión. Cumplido dicho plazo, el favorecido gozará de libertad plena y el Tribunal deberá expresarlo así en decisión que tendrá fuerza de sentencia definitivamente firme". (Bastardillo nuestro).

En relación a este artículo 13, el diario de debates de la Cámara de Diputados dice: "Cerrado el debate. Se vota la proposición del Diputado Olinto Corredor y es aprobada. Seguidamente y previo el cumplimiento de las formalidades reglamentarias, la Cámara aprueba sin observaciones los artículos 11, 12 y 13 cuyos textos son los siguientes":

4. *Informe que presentó la Comisión de Política Interior de la Cámara de Diputados sobre el Proyecto de Ley de Suspensión Condicional del Proceso y de la Pena, para su segunda discusión en fecha 3 de diciembre de 1979.*

Se expresaba lo siguiente: "En este último artículo trece (13) se disminuye el lapso de 5 años contemplados, por el de 3 años. La Comisión admitió los argumentos de los relevantes técnicos asesores por considerar que el lapso antes establecido era demasiado extenso y podía generar, además de gastos injustificados por parte de la administración, circunstancias de injusticias procedimental..."

El citado artículo 13 quedó redactado de la siguiente manera: "El plazo de sometimiento a juicio o de suspensión del proceso no será mayor de tres (3) años a partir de la fecha de la decisión. Cumplido dicho plazo, el favorecido gozará de libertad plena y el Tribunal..."

5. Aprobadas por el Senado de la República las modificaciones al proyecto de Ley de Suspensión Condicional del Proceso

y de la Pena y recibidas para su estudio por la *Comisión permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados*, ésta en fecha 20 de diciembre de 1980 rinde el respectivo informe. El N° 6 de dicho informe referente al lapso de duración de las medidas señalaba: "Tanto para el régimen de sometimiento a juicio como para el de suspensión Condicional de la Pena, se ha considerado conveniente mejorar los dispositivos del proyecto de Ley y llenar varias lagunas existentes en él.

En especial, se cree conveniente fijar un plazo mínimo de duración de la suspensión condicional de la pena y extender hasta cinco (5) años el plazo máximo".

#### *Posición sobre el problema*

Como se deduce de estos antecedentes en la última reforma del proyecto después convertido en ley "el legislador suprimió la conversión del plazo para el régimen de prueba en terminación del proceso y libertad plena incondicional".

Antes de la vigencia del reglamento se opinaba que vencido el plazo de dos (2) años fijados para el sometimiento a juicio, el procesado continuaba en libertad hasta la sentencia definitiva, argumentándose que si el procesado había cumplido dicho plazo, cumpliendo a cabalidad con el régimen de prueba era contrario a la finalidad de la ley que se le detuviera, internándosele en la cárcel. Que los efectos benéficos del régimen de prueba durante esos dos años se perderían al volver el procesado a la cárcel, máxime si estábamos conscientes de la situación explosiva de nuestros centros penitenciarios.

En el seno de la Comisión de Abogados de la Fiscalía General de la República que analizó la ley e hizo las respectivas observaciones, bajo la dirección del Dr. Esteban Agudo Freytes, el suscrito, manifestó opinión contraria a la posición antes citada, la cual no era compartida por los demás integrantes de la comisión.

*Opinaba que el régimen de prueba era consustancial al beneficio de sometimiento a juicio, ya que, cumplido el plazo de dos años sin que se hubiera dictado sentencia definitivamente firme, cesaba el régimen de prueba y también cesaba el some-*

*timiento a juicio; entonces, recobran su plena vigencia los extremos indicados en el artículo 182; vigencia que se refiere a detención del sujeto.* Los demás integrantes de la Comisión con respecto a esta posición expresaban: "Se critica por injusta esta interpretación, contraria a la propia finalidad de la ley, de que haya de internarse en la cárcel a quien se ha beneficiado durante dos años de un régimen de suspensión, consejo y guía y ha puesto de manifiesto durante ese lapso su buena conducta y propósito de no reincidir". Contra esta crítica argumentaba que el sujeto podía haber cumplido un (1) año de régimen de prueba pero que si dentro del año restante se le condenaba por sentencia definitivamente firme, el sujeto prácticamente perdía su año de régimen de prueba. Mas, la crítica de peso era la siguiente: *Si el plazo de sometimiento a juicio no podía exceder de dos años y no habiendo sentencia definitivamente firme al cumplirse dicho plazo y por consiguiente cesando el régimen de prueba, ¿cómo y en qué situación quedaba el proceso?*

El proceso en Venezuela sigue su curso cuando se dan estas situaciones: 1) Cuando se dicta y se ejecuta el auto de detención previsto para los delitos que merecen pena corporal. 2) Cuando se dicta auto de sometimiento a juicio para los delitos que no merecen pena corporal. 3) Cuando se dicta el beneficio de sometimiento a juicio previsto en la Ley Especial. En esta última hipótesis si cesa el régimen de prueba cesa el beneficio y no existiendo éste, el proceso debe seguir su curso pero no con el sujeto en libertad sino detenido. Si continuaba en libertad el proceso en curso no tendría basamento legal. Así que, en este caso, opinábamos que el Juez que estuviera conociendo de la causa debería estampar un auto en el expediente, mediante el cual se decretaba la detención del sujeto.

Con la reglamentación de la ley la situación cambió sustancialmente. Con el reglamento se ha pretendido salvar lo insalvable, se han querido suplir las deficiencias de la ley, y así, con una disposición de *evidente inconstitucionalidad*, el ejecutivo ha establecido en el art. 18 del reglamento lo siguiente: "Cumplido el plazo fijado por el Tribunal para el régimen de prueba, sin que se hubiere dictado sentencia definitivamente firme, cesará el régimen de prueba. El procesado seguirá en libertad sin estar sometido a las condiciones que le fueron impuestas y el proceso continuará su curso legal.

Ahora bien, el proceso continuará su curso legal, en base a que figura o instituto procesal? El reglamento no lo dice, por lo tanto, aún en presencia de esta disposición reglamentaria, sostenemos lo antes dicho con relación a la detención del sujeto, en cuanto que estando llenos los extremos del art. 182 del C.E.C. y no existiendo el beneficio de sometimiento a juicio, el proceso no puede seguir su curso legal sino con la privación de la libertad del procesado.

F. *Recursos contra la Concesión o Negativa del Beneficio.*

En esta materia es aplicable el régimen previsto en el Código de Enjuiciamiento Criminal por cuanto se refiere al reclamo y a la apelación. Así, si el tribunal instructor niega el beneficio, lo procedente es el reclamo por ante el tribunal de primera instancia y si es éste el que no lo concede, procede la apelación por ante el superior.

Si el tribunal superior revoca el beneficio concedido por el tribunal de instancia fundándose, por ejemplo, en que el delito excede de cinco años, *esta decisión del tribunal superior no tiene recursos y si a su criterio están llenos los extremos del art. 182 del C.E.C. puede decretar la detención del procesado.*

*¿Puede ejercer los recursos el acusador?*

El art. 100 le da realidad de parte legítima, por lo tanto puede ejercer el recurso de reclamo o de apelación. Evidentemente que el acusador reclamará o apelará según el caso, solamente contra la decisión del tribunal que conceda el beneficio.

*¿Puede reclamar o apelar el Fiscal del Ministerio Público?*

En este punto se debe aplicar analógicamente lo dispuesto en el art. 190 del C.E.C., el cual establece que: "Del auto de detención, sólo podrán apelar o reclamar el procesado que estuviere detenido o el defensor que le hubiere asistido en la declaración indagatoria...". Así que, de acuerdo a lo estatuido en el C.E.C. en relación con las personas que pueden interponer recurso contra el auto de detención, es claro que la disposición mencionada excluye al Fiscal del Ministerio Público. Es por ello

que sostenemos que de acuerdo con la normativa del C.E.C. el Fiscal del Ministerio Público no puede reclamar o apelar de la concesión o negativa del beneficio de sometimiento a juicio.

En contra de esta posición el Dr. Esteban Agudo Freytes ha sostenido que... | "Conviene esclarecer que ese precepto, injertado en la reforma que se hizo en 1954 al Código de Enjuiciamiento Criminal, tuvo el propósito expreso de resolver una controversia planteada desde 1936, de si se podía apelar del auto de detención por medio de apoderado... El Legislador de 1954 puso cese definitivo a toda posible controversia mediante la disposición comentada, la cual, en consecuencia, no tiene el propósito de excluir a los Fiscales del Ministerio Público, quienes como parte de buena fe, pueden reclamar o apelar del auto de sometimiento a juicio, cuando consideren que el tribunal que esté conociendo de la causa no se ha ceñido a las prescripciones del artículo 7 de la Ley comentada"<sup>17</sup>. No obstante este criterio, el cual no compartimos, afirmamos que el Fiscal del Ministerio Público sí puede reclamar o apelar pero basándose en el Ord. 10 de lart. 42 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, que por ser la Ley Orgánica, especial en su materia y posterior a la Ley denominada Código de Enjuiciamiento Criminal, priva sobre este último.

#### G. Una Tesis

Se ha expresado que aun cuando el Tribunal conceda el beneficio de sometimiento a juicio al indiciado, éste tiene interés en reclamar o apelar de los fundados indicios de culpabilidad imputádoles por el Tribunal.

La fragilidad de esta tesis es total. En primer lugar diremos que si bien es cierto que para poder el Tribunal dictar el beneficio de sometimiento a juicio deben estar llenos los extremos del art. 182 del C.E.C. y cumplirse con otros requisitos, no menos cierto es que el beneficio no se impone al indiciado, éste debe aceptar las indicaciones que eventualmente le señale el delegado de prueba. Aceptando el beneficio no tiene interés en reclamar o apelar del auto de detención, interés que en verdad tendría si rechaza el beneficio y el Tribunal decreta

17. Agudo Freytes. Observaciones de índole procesal., *op. cit.*, pág. 10.

su detención. Sin embargo, el argumento decisivo en contra de la referida posición es el artículo 60 Ord. 1 de la Constitución Nacional, el cual en su primera parte establece: "El indiciado tendrá acceso a los recaudos sumariales y a todos los medios de defensa que provea la Ley tan pronto como se ejecute el correspondiente auto de detención". Si no se ha dictado el auto de detención no hay nada que ejecutar y si no hay nada que ejecutar no puede el indiciado tener acceso a los medios de defensa que provea la Ley, y que consisten fundamentalmente en el reclamo y la apelación.

H. *El Beneficio de Sometimiento a Juicio y la Libertad Provisional Bajo Fianza de Cárcel Segura.*

*PROBLEMA: ¿Puede el procesado en beneficio del cual se ha dictado el auto de sometimiento a juicio, renunciar a éste y optar, en la oportunidad debida, por la libertad provisional bajo fianza de cárcel segura?*

No lo creemos y el argumento de peso consiste en que el beneficio de libertad provisional bajo fianza sólo puede ser pedido o solicitado por el detenido judicial y el sometido a juicio en los términos de la Ley especial no está detenido.

*¿Existe alguna hipótesis en la cual el procesado puede optar por cualquiera de los dos beneficios?*

Se afirma que esta sería representada por la disposición transitoria contenida en el art. 20 de la Ley, siempre y cuando, la libertad bajo fianza procediera de acuerdo con lo dispuesto en el art. 320 del C.E.C. En verdad, esta es la única hipótesis en que el procesado puede optar por cualquiera de los dos beneficios, sin embargo, el procesado que se encuentre en tal situación, no dudará un momento en solicitar la libertad provisional bajo fianza, en primer lugar porque no está sometido a vigilancia y control por ningún representante técnico del Estado y principalmente no deberá observar las condiciones que eventualmente le impondría el tribunal.

*¿Puede el tribunal imponer al procesado que se encuentra en la situación de que se le acuerde el beneficio de someti-*

*miento a juicio pero que ha solicitado la concesión de la libertad provisional bajo fianza, imponer el primero procediendo de oficio y desechar el segundo?*

No. El beneficio de sometimiento a juicio no se puede imponer al procesado, él voluntariamente debe aceptarlo, comprometiéndose a seguir las indicaciones que le señale el delegado de prueba, aunque éste con posterioridad estime conveniente no señalarlas.

*¿Pueden coexistir los dos beneficios?*

Creemos y nos pronunciamos por la afirmativa. El artículo 10 de la Ley preve como causal de revocatoria del beneficio de sometimiento a juicio cuando al procesado se le dicte auto de detención por un nuevo delito. Si el procesado comete una falta que merezca pena corporal no puede revocarse el beneficio. Existirían dos situaciones: Una donde el procesado está sometido al beneficio de sometimiento a juicio y otra donde decretado auto de detención y llegada la oportunidad puede el procesado solicitar, siempre que sea procedente, la libertad provisional bajo fianza. La coexistencia de estos beneficios es posible por imperio del art. 9 del C.E.C. que establece la *unidad subjetiva* de las diversas causas que se sigan a una misma persona.

#### I. *La Materia Militar*

El encabezamiento del art. 7 de la Ley, establece o dice, según nuestra interpretación la siguiente: El tribunal que esté conociendo de la causa, llenos los extremos del art. 182 del C.E.C. y cumplidos otros requisitos indicados en la Ley misma, debe dictar auto de sometimiento a juicio en lugar del auto de detención. Se desprende de este artículo que *el legislador quiso referirse exclusivamente al proceso común*, ya que si hubiera querido incluir al proceso penal militar, lo más lógico era que mencionara al art. 202 que regula el auto de detención en materia militar, en el encabezamiento del art. 7 de la Ley. De manera que, para que la Ley especial pudiese regir los procesos militares era menester que ella misma lo determinara expresamente; no haciéndolo, no le es permitido al intérprete hacer semejante proceso de extensión.

Otro argumento en contra de la aplicación del sometimiento a juicio al proceso penal militar lo ofrece el art. 17 de la Ley especial cuando señala que el beneficio no se aplica a los procesados o condenados (caso de susp. condicional de la pena) por "cualquiera de los delitos tipificados en los artículos 140, 141, 195, 196, 197, 198, 199, 205, 464, 465 y 470 del Código Penal. Tampoco serán aplicables esos beneficios a los encausados reos por sus delitos tipificados en el título VIII, Libro Segundo del mismo Código, que se merecieren pena de presidio o tuvieren asignada pena de prisión que, en su límite máximo exceda de tres (3) años".

Si el legislador hubiera querido referirse al proceso penal militar expresamente se hubieran excluido ciertos delitos militares que por su naturaleza no era conveniente que se les aplicara el beneficio.

Con la reglamentación de la Ley, la duda que injustificadamente existía quedó resuelta. El artículo 1 del reglamento dice: "El auto de sometimiento a juicio se podrá dictar por el tribunal penal que conozca de la causa en aquellos procesos cuya sustanciación se regula por el Código de Enjuiciamiento Criminal o por leyes especiales, *con excepción del Código de Justicia Militar*". (Bastardillo nuestro).

### 3. SUSPENSION CONDICIONAL DE LA PENA

#### A. Procedimiento:

El procedimiento para que se acuerde la suspensión Condicional de la pena puede iniciarse de oficio por tribunal respectivo o la solicitud del Ministerio Público, del sentenciado o de sus defensores.

¿Puede solicitar la concesión del beneficio el Ministerio de Justicia? Contrariamente a lo que sucede en el sometimiento a juicio donde se preve que el Ministerio de Justicia solicite el beneficio para los procesados que se encuentren detenidos por delitos que de conformidad a la ley los hallan procedentes,, en el caso de la suspensión, la ley no faculta al Ministerio de Justicia para hacer la solicitud.



B. *Tribunal de la Causa. Facultad Discrecional  
o Atribución Reglada*

El artículo 11 de la ley dice: "La suspensión condicional de la pena *podrá ser acordada por el tribunal de la causa, oída la opinión del Ministerio Público, dentro de un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha del auto de ejecución de la sentencia*". (Bastardillo nuestro).

El Legislador también en este Instituto utiliza la locución "podrá", lo cual ha llevado a pensar a algunos que se trata de una facultad que se le ha concedido al Juez, quien según su prudente criterio y tomando en consideración la finalidad propia del instituto, puede o no conceder el beneficio. El Dr. Agudo Freytes opina que no se trata de una facultad discrecional como lo es en el art. 7 de la ley, sino que es una atribución reglada, basando su afirmación en lo dispuesto por los artículos 40 y el N° 3 del art. 12 de la misma. El art. 4 dispone que antes de acordar el beneficio, el tribunal deberá solicitar un *informe* sobre la personalidad y condiciones de vida del sentenciado; el inciso N° 3 del art. 12 establece que para poder dictar la *suspensión condicional de la pena se requiere que el informe técnico antes citado exprese opinión favorable a la medida*.

No compartimos estas opiniones, la primera por arbitraria y porque con semejante criterio, el Juez puede abusar de la pretendida facultad discrecional, y la segunda, porque no resuelve el problema y en definitiva se agota en un *petitio principii*. El hecho de que se solicite este informe y el mismo exprese opinión favorables otra cosa no significa sino que son presupuestos de la medida, pero que no explican por sí solos la esencia de la eventual atribución reglada. En los dos beneficios se requiere que se cumplan con ciertos requisitos, ya que el Juez debe tener directrices que incidan sobre la procedencia de los mismos, incidencia que se limita exclusivamente a tales requisitos, como ya expresamos al referirnos al beneficio de sometimiento a juicio, el término "podrá" debe ser únicamente interpretado, máxime en la suspensión condicional de la pena, como índice de una mayor elasticidad de juicio por el Juez al apreciar la *personalidad del sujeto*. *Elasticidad de juicio que en el caso del tribunal de la causa tiene asidero en el expediente, ya que, el Juez de la causa conoce al reo, ha estado en contacto con*

él, y en consecuencia tiene un mayor conocimiento de su personalidad que la que podría tener el Juez instructor cuando *ab initio* concede el beneficio.

De manera que llenos los extremos requeridos por la ley para la concesión del beneficio de sometimiento a juicio, *el Juez debe cumplir con el deber de otorgarlo.*

### C. *Auto de Ejecución de la Sentencia*

El art. 358 del Código de Enjuiciamiento Criminal dispone: "Terminada una causa en última Instancia y devueltos los autos al Tribunal que conoció en primera, esta mandará a cumplir la sentencia y procederá inmediatamente a su ejecución, sujetándose para ello a las determinaciones del fallo y a lo que para el efecto dispone el Código Penal".

El Dr. Agudo Freytes señala que al respecto es "preciso distinguir entre ejecución de la sentencia penal y ejecución de la pena. El cumplimiento de la condena impone una regulación y una actividad administrativa, es decir, no procesal. Presupuesto necesario para la ejecución de la sentencia penal es la existencia de un título ejecutivo. El título ejecutivo es el documento que contiene la sentencia de condena definitivamente firme, llamada ejecutoria"<sup>18</sup>.

Como es evidente, el expediente relativo a la causa debe ser devuelto al Juez ejecutor o sea al Juez de la causa, para que a través de un auto ordene la ejecución de la sentencia, recordándose que en el mismo decreto de ejecución, el Juez debe hacer el cómputo de los días de detención sufridos por el reo de conformidad con los artículos del Código Penal que regulan la materia. Por lo tanto, ese auto de ejecución de la sentencia es requisito *sine qua non* para poder suspender condicionalmente la pena impuesta al reo.

### D. *Requisitos*

Al igual que el beneficio de sometimiento a juicio, la suspensión condicional de la pena está sujeta a ciertos requisitos de procedencia. Estos son:

18. Agudo Freytes. Observaciones de índole procesal., *op. cit.*, pág. 29.

1. "No haber sido condenado anteriormente la persona a pena corporal, ni sometida a medida correccional privativa de libertad; 2. Que el delito o delitos cometidos merezcan pena corporal que no sea mayor de ocho (8) años en su límite máximo. En caso de concurrencia, se atenderá al de mayor entidad; 3. Que el informe a que se refiere el artículo 4º de esta ley exprese opinión favorable a la medida; 4. Que el sentenciado se comprometa a someterse a las indicaciones que le señale el delegado de prueba".

En cuanto al primer requisito valen las consideraciones que hicimos en relación al sometimiento a juicio, por lo que, remitimos al lector a éstas.

*El segundo requisito* sufre variaciones en relación con lo dispuesto en el N° 2 del art. 7 (sometimiento a juicio), ya que el delito por el cual se condenó al reo no debe tener asignada pena mayor de ocho (8) años. Se ha pensado por algunos pero sin asidero legal válido que este límite se refiere a la pena que en concreto aplique el Juez en la sentencia de condena. Esta opinión debe rechazarse por absurda e ilógica. Si con este Instituto se buscaba evitar los efectos nocivos de las penas cortas privativas de libertad, aunque en verdad el límite de la pena asignada hace que ésta figura responda parcialmente a esa aspiración, el que se piense que la pena determinada en la condena no exceda de ocho (8) años, lleva a la conclusión que para delitos graves que tengan una pena mínima de ochos (8) años pueda el Juez otorgar el beneficio. Si la pena mínima es la señalada imagínense ustedes cuál podría ser la máxima.

*El tercer requisito* es que el informe que está obligado a solicitar el Juez de la causa antes de acordar el beneficio, exprese opinión favorable a la medida. Dada la redacción del numeral y la finalidad del beneficio que tiende a reeducar e incorporar al sujeto en el seno de la sociedad, no dudamos y no se puede argumentar seriamente lo contrario, que el informe que elabora un equipo técnico, integrado por profesionales capaces y competentes en su materia, es vinculante para el Juez, si el informe de este equipo es contrario a la medida no puede el Juez otorgar el beneficio y si lo otorga contraviniendo la opinión negativa, *su decisión tiene apelación y el superior deberá revocar tal medida acordada.*

Bocaranda<sup>19</sup> y Salcedo<sup>20</sup> sostienen aplicando el artículo 276 del Código de Enjuiciamiento Criminal, que se refiere a la regla de valoración de la experticia en el proceso penal, que el Juez puede discrepar o rechazar el informe presentado por el equipo técnico sea éste favorable o negativo a la concesión de la suspensión condicional de la pena. Además, expresan que el Juez rechazando o aceptando el informe debe expresar sus razones, en pocas palabras debe motivar.

Esta posición no puede ser aceptada desde el punto de vista jurídico y práctico. La ley no solamente es clara en este punto, contrariamente a lo que dice Bocaranda, sino que coloca como presupuesto de la medida de suspensión que al cumplirse los otros requisitos es un *deber* para el Juez, el carácter vinculante del informe. Si el legislador no hubiera querido que así fuera, quizás habría utilizado otra expresión como la siguiente: que el equipo técnico presente un informe sobre la personalidad y condiciones de vida del sentenciado. El art. 4º de la ley dice: que el tribunal antes de acordar la medida, deberá solicitar un informe; ahora bien, si el legislador ha adicionado en el Nº 4º del art. 12, la expresión opinión favorable, es porque ha considerado que el informe tiene carácter vinculante. Así, es obligatorio el informe previo y no puede el Juez rechazar la opinión que exprese el equipo técnico en su informe.

El art. 276 del Código de Enjuiciamiento Criminal señala: "La fuerza probatoria del dictámen parcial será estimada por el Juez teniendo en cuenta la personalidad del perito y los fundamentos científicos en que se funda el dictámen; la uniformidad o disconformidad de éste con otros que se hayan emitido en el proceso; y su concordancia con el resultado de las preguntas que hubieren sido hechas por el Juez, el Fiscal o las partes y demás pruebas existentes en autos; y siempre deberá exponer clara y precisamente, en la motivación de la sentencia, las razones por las cuales adhiere al informe parcial o discrepa de él en todo o en parte". El único argumento que puede esgrimirse para decir que el Juez tiene pleno derecho para rechazar la opinión que el equipo técnico expresa en su informe, es el representado por la pretendida facultad del Juez de conceder o

19. Bocaranda, Guía procedimental., *op. cit.*, pág. 105.

20. Salcedo Cárdenas Esquema de la Ley., *op. cit.*, pág. 3.

no el beneficio. Pero rechazada en su oportunidad esta tesis dado el *deber objetivo de conducta del Juez* cuando están llenos los extremos de la ley, la posición no resiste el más mínimo análisis.

En cuanto al cuarto requisito relativo de compromiso del sentenciado de someterse a las indicaciones que le señale el delegado de prueba, valen *mutatis mutandi*, las razones que expusimos al tratar el sometimiento a juicio.

#### *La Opinión del Ministerio Público*

El art. 11 de la ley señala que el tribunal de la causa podrá (entiéndase conducta debida) acordar el beneficio, *oída opinión del Ministerio Público*.

Esta opinión es una simple formalidad *y no es vinculante para el Juez*. Es por esto que si se cumplen los requisitos exigidos en la ley, el Juez debe otorgar la medida, aun cuando el Ministerio Público, por órgano de sus Fiscales, manifieste opinión contraria a la concesión. Se entiende que el Fiscal del Ministerio Público opina con vista del informe del equipo técnico.

El proyecto de Ley de Suspensión Condicional del Proceso y de la Pena de 1976, incluía al Ministerio Público solamente en la etapa de solicitud del beneficio (art. 2) y a los efectos de que se le notificara la decisión de suspensión de pena.

El informe de la Comisión Permanente de Política Interior de la Cámara de Diputados, presentado el 18 de mayo de 1977, modificó sustancialmente al mencionado proyecto, por cuanto atribuyó al Ejecutivo Nacional la suspensión de la pena y lo que es más importante, establecía en el art. 20, primer aparte que: "La Suspensión Condicional de la Pena será acordada por el Poder Ejecutivo, por órgano del Ministerio de Justicia, *previa opinión favorable del Representante del Ministerio Público*". La misma opinión sustentó la mencionada comisión en la oportunidad de presentar un informe (20 de diciembre de 1979) con ocasión de las modificaciones aprobadas por el Senado de la República al Proyecto de Ley de Suspensión Condicional del Procesado y de la Pena.

*¿Qué sucede si el Tribunal acuerda el Beneficio sin oír la opinión del Representante del Ministerio Público? Nada. Es procedente la reposición por no haberse cumplido con esta formalidad? No. El título preliminar, capítulo IX, se refiere a reposición de la causa, y en el supuesto en estudio la causa ha terminado, al punto que, existe un auto de ejecución de la sentencia definitivamente firme.*

El mismo argumento podría utilizarse cuando el Fiscal del Ministerio Público por negligencia o por cualquier otra razón no remita al tribunal su escrito de opinión sobre la procedencia o no de la suspensión condicional de la pena.

Finalmente señalamos que si el tribunal acuerda el beneficio sin oír la opinión fiscal, el Representante del Ministerio Público si no está de acuerdo con la concesión, debe apelar de esta determinación.

#### *El Plazo para la Concesión y su Violación*

Establece el art. 11 de la ley que el tribunal de la causa podrá (entiéndase conducta debida) acordar la medida, "dentro de un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha del auto de ejecución de la sentencia".

La ley es clara: si dentro de los treinta días hábiles contados a partir de la fecha del auto de ejecución, el tribunal no inicia de oficio el procedimiento o no se presenta la solicitud del sentenciado o sus defensores o la del Fiscal del Ministerio Público, de derecho se procede la caducidad del término, y sería completamente ilegal que se concediera la medida vencido dicho lapso. A la misma conclusión deberá llegarse cuando el procedimiento se inicia de oficio o por solicitud el primer día de los treinta indicados, pero este último término se viola porque no llegó a tiempo el informe del equipo técnico, que en la práctica es lo que está sucediendo.

Contra esta posición el Dr. Esteban Agudo Freytes, ha señalado que no se trata de un lapso de caducidad, "pues de admitir la caducidad se iría contra los fines mismos de la ley especial que tiende a beneficiar al penado, no a restringir el beneficio". La opinión debe desestimarse por indulgente. La concesión del

beneficio no es de derecho libre, sometida a los caprichos del sentenciado y mucho menos puede estar anclada en las faldas de nuestra burocracia gubernamental. El legislador ha señalado términos, requisitos y ha excluido de la concesión de la medida determinados delitos, por lo tanto, debe respetarse el dictado de la ley. El beneficio que concede la ley al sentenciado es la medida en sí misma, por ende, primero la norma, el derecho positivo, y luego, el sujeto en el marco de la normativa.

El Ministerio Público debe velar por el respeto de este término de caducidad y, particularmente, los fiscales deben cumplir con la atribución-deber que les señala el ordinal 12 del art. 42 que dice :“Son atribuciones de los Fiscales del Ministerio Público: Velar por el exacto cumplimiento de los lapsos, plazos y términos legales...”.

#### *Informe del Equipo Técnico. Inconvenientes Prácticos*

El informe que debe elaborar el equipo técnico designado por el Ministerio de Justicia *es previo, anterior a la medida*, y deberá ser solicitado por el tribunal de la causa *en relación con la personalidad y condiciones de vida del reo*.

Al iniciarse el procedimiento para la concesión de la medida, el tribunal requerirá del Coordinador Regional del Ministerio de Justicia la designación del equipo técnico, enviándole copia de la sentencia definitivamente firme y cualquier otro recaudo que pueda ser de utilidad a los fines del informe del equipo técnico.

En relación con los miembros integrantes del equipo técnico y sobre el contenido del informe que *deberá* presentar, remitimos a lo establecido en el art. 4, 5 y 6 del reglamento.

Los inconvenientes prácticos que se han presentado sobre el informe del equipo técnico son muchos, pero destaca, la tardanza con que son realizados y remitidos al Juez de la causa. Esto es debido a la tradicional improvisación legislativa y reglamentaria en nuestro país. Piense un momento que faltando escasos dos meses y medio para entrar en vigencia la ley, todavía el Ministerio de Justicia no tenía un preciso y detallado

organigrama administrativo; y mediten ustedes en el hecho que, faltando el término supra citado, el Ministerio de Justicia a la carrera preparaba el personal administrativo necesario para implementar la ley; piensese en el hecho que los delegados de prueba tienen un radio de acción geográfico bastante amplio, a los fines de "vigilar y supervisar" al procesado y rendir un "calibrado" informe técnico. Dados estos antecedentes y el poco personal a disposición, nadie en sana lógica podría esperar resultados aceptables.

*Condiciones Impuestas por el Tribunal. Consecuencia de la Concesión del Beneficio*

El art. 13 de la ley establece: "En el auto que acuerde la suspensión condicional de la pena, se podrá imponer al penado, además de las condiciones señaladas en el artículo 8º, la de someterse al tratamiento médico-psicológico que se estime conveniente; asistir a determinados lugares o centros de instrucción, reeducación o perfeccionamiento; realizar en tiempo libre una prestación o servicio en favor de instituciones oficiales o privadas de interés social sin fines de lucro; y reparar el daño, hacer restitución o pagar compensación a la víctima del delito, lo que podrá hacerse gradualmente o a plazos durante el período de prueba, de acuerdo a las posibilidades económicas del penado".

Opinamos con anterioridad que la locución "podrá" empleada por el legislador no es susceptible de interpretación diversa. Además, tales condiciones son taxativas al igual que las establecidas en el art. 8 de la ley. Para una mejor ilustración se consulte a Salcedo Cárdenas<sup>21</sup>. La consecuencia de la concesión del beneficio es la inmediata libertad del sentenciado.

*G. El Plazo de Suspensión*

El art. 14 de la Ley establece: "El plazo de la suspensión condicional de la pena no será menor de un (1) año ni mayor de cinco (5) años, contados a partir de la fecha en que se acuerde dicha medida".

21. Salcedo Cárdenas. Esquema de la Ley. *op. cit.*, pág. 8.



El tribunal en este caso no puede fijar el plazo con independencia del hecho punible cometido, en cuanto que si el hecho punible cometido merece pena corporal de ocho (8) años en su límite máximo y el Juez en la sentencia definitivamente firme condena por tal lapso, no es el lógico que el Juez suspenda la ejecución de la pena por un plazo de un (1) año. Sin embargo, la ley no obliga al Juez a actuar de la manera antes indicada, todo depende de la "sabiduría" del Juez, de su "capacidad" de análisis y de la valoración objetiva del bien jurídico protegido. Antes de la entrada en vigencia del reglamento se planteaba la siguiente hipótesis: una persona es condenada a cumplir 7 u 8 años de pena privativa de libertad y al dictar el auto de suspensión condicional de la ejecución de la pena, sometía al sentenciado a un régimen de prueba por cinco (5) años. *Se preguntaba: ¿Cuál era la situación del penado por esos dos o tres años restantes? ¿Debería el sujeto cumplir el resto de la pena? ¿Qué decisión o auto podría dictar el juez en tal situación? ¿y si cumple el resto de la pena: no iría esto contra la finalidad del instituto que tiende a la reeducación del sujeto, el cual ha cumplido positivamente el régimen de prueba?*

Algunos pensaban que este presunto vacío podía colmarse con la Ley de Régimen Penitenciario o con el reglamento que se dictaría.

Todas estas interrogantes y aspiraciones son infundadas y desconocen la esencia del beneficio de suspensión de la pena. El plazo de suspensión es consustancial al hecho que, cumplido el mismo, el sujeto continuará en libertad y la pena se considerará como cumplida. Si el sujeto ha cumplido a cabalidad con el régimen de prueba y ha observado durante el mismo buena conducta, automáticamente y de acuerdo a la esencia del Instituto debe quedar en libertad. El Juez dice: "te suspendo la pena de cinco (5) años de privación de libertad, pero te someto a un régimen de prueba de cuatro (4) años y si lo cumples estás en libertad".

Ante la duda planteada y la incertidumbre creada, el ejecutivo olímpicamente resolvió el problema estableciendo en el primer aparte del art. 20 del reglamento que: "Vencido el lapso de suspensión condicional de la pena a que se refiere el art. 14 de la Ley y cumplidas las finalidades del régimen de prueba, la pena se considerará cumplida". Si el ejecutivo tenía la inten-

ción de resolver el problema en esta forma lo lógico era que incorporara en la norma lo siguiente: ...la pena se considerará cumplida y el tribunal así debe *declararlo por auto expreso*. Mas aún, con lo expresado en el reglamento, creemos que la disposición huelga, porque la libertad plena del sujeto al cumplir el plazo de régimen de prueba es consustancial a la finalidad de la suspensión condicional de la pena. Hubiera sido más jurídico que fuera la misma ley que indicara lo que señala el reglamento, como sucede en la legislación penal italiana, donde se establece que es el mismo tribunal que por auto declara cumplida la pena y la libertad plena del sujeto.

*Si el sujeto queda en libertad plena, se preguntan algunos, ¿en qué normativa se fundamenta la misma?*

La duda al respecto es aparentemente total. Se piensa en el Sobreseimiento, pero es fácil argumenta que el Código de Enjuiciamiento Criminal no prevé causal de sobreseimiento para el caso de especie. Ante esta situación, se pensaba, particularmente por el Dr. Agudo Freytes que la solución sería "que el Presidente de la República, a instancias plenamente razonada del tribunal y del Ministerio Público, indultare al penado tan pronto como terminare su régimen de prueba y en vista del diagnóstico negativo de peligrosidad, para evitar esta situación anómala e injusta..."<sup>22</sup>. La opinión es contraria a la finalidad de la ley que se pretende tomar como motivo de la tesis del indulto. Si el sujeto cumplió con el régimen de prueba no debe ser detenido; ¿qué base lógica tendría el suspender la pena por un período de prueba que el sujeto cumple a cabalidad, y después someterlo a la tortura administrativa del indulto? Ninguna.

Concebir el régimen de prueba con sujeción a una estricta lógica jurídica revela que no se toman en consideración otras situaciones. Así, el Juez puede condenar al sujeto a tres (3) años e imponerle un régimen de prueba por cuatro (4) años. Esta situación es completamente legal y responde a la lógica de un instituto que no tiene esencia represiva.

El plazo como hemos dicho no debe ser menor de un (1) año ni mayor de cinco (5) años. El Juez no puede, en ningún

22. Agudo Freytes. Observaciones de índole., *op. cit.*, pág. 8.

caso, imponer un régimen de prueba por un plazo de 8, 9 ó 10 meses.

#### H. *La Revocatoria del Beneficio*

Las causales de revocatoria son las mismas que se indican en el artículo 8 de la ley, salvo que el art. 15 de la misma, remite el artículo 13, por lo tanto, las condiciones que se incumplan son señaladas en mayor número; además en el art. 15 no se señala la causal de revocatoria del sometimiento a juicio relativa a la audiencia del reo. La no mención es por demás justificada. La comisión de una falta por el probacionario no da lugar a la revocatoria del beneficio.

#### I. *Recursos*

Se ha dicho que de la concesión o negativa del beneficio se puede apelar. Se aplica en este caso el régimen del Código de Enjuiciamiento Criminal.

*¿Quiénes pueden apelar?* En primer lugar, lo puede hacer el procesado si el tribunal de la causa, le negó el beneficio; él tiene interés legítimo en apelar, ya que, la decisión de instancia le causa un gravamen. *¿Puede apelar el acusador?* No lo creemos. La causa ha terminado y a la relación procesal en la cual era parte, se le ha puesto fin. La Ley especial no le da cualidad de parte y en ninguna norma se dice que de la decisión del tribunal de la causa concediendo el beneficio, él puede apelar.

*¿Puede el Fiscal del Ministerio Público, apelar de la concesión o negativa del beneficio?*

Si puede como parte de buena fe y por imperio de lo estatuido en el Or. 10 del art. 42 de la Ley Orgánica del Ministerio Público. *¿Puede en base a otra norma apelar?* No. La suspensión condicional de la pena no se dicta en lugar del auto de detención, es un procedimiento judicial especial, no cabría aquí aplicar por analogía otra disposición procesal.

Si el Tribunal de Instancia concede o niega el beneficio se apela por ante el Tribunal Superior, pero de la decisión del Tribu-

nal Superior no se recurre en Casación, en cuanto a tal hipótesis no está prevista en el Código de Enjuiciamiento Criminal que en su art. 333 señala las decisiones de los tribunales que pueden ser recurridas. La ley no dice que es apelable la decisión del tribunal que revoca el beneficio concedido, como sí lo dice el art. 8 referente a la revocatoria del beneficio de sometimiento a juicio concedido. No obstante, consideramos que la decisión de revocatoria es apelable por ante el Tribunal Superior, pero si este confirma la revocatoria, la pena suspendida debe ser cumplida.

#### J. *La Materia Militar*

Punto controvertido. Por la aplicabilidad de este beneficio a la materia militar se dice que la finalidad de la ley es reeducar al sujeto; propiciar en él su readaptación y reinserción a la vida normal dentro de la comunidad, preferentemente en el medio familiar, social, laboral o profesional, en el cual se desenvolvía el condenado o sentenciado. Además se ha dicho que aplicando tal beneficio a la materia militar se tiende a descongestionar las cárceles o internados judiciales.

Estas consideraciones son de índole abstractas y de fácil crítica. Creemos que en esta materia no es procedente conceder el beneficio. Las razones son las siguientes: ante la duda planteada de si a la materia militar era aplicable el beneficio de sometimiento a juicio, el ejecutivo reglamentando la ley señaló, aunque existían argumentos deducidos por vía interpretativa del texto del art. 7 de la ley, que el beneficio se podía acordar para aquellos procesos que se sustanciaron de conformidad con el Código de Enjuiciamiento Criminal o por las Leyes Especiales, *exceptuando expresamente la materia militar*. Ahora bien, si existía la intención de excluir la materia militar del beneficio de suspensión condicional de la pena, lo más lógico era que el reglamento dijera que en esta materia, el beneficio no se aplicaba. Si no lo hizo es debido a que se piensa y con justificados motivos que a los condenados por tribunales militares, sean militares o civiles no se les aplica el beneficio. Esta posición es confirmada por los diarios de debates, de los cuales se deduce que el espíritu del legislador era excluir la ma-

teria en estudio de la concesión del beneficio. Además el art. 9 del Código de Enjuiciamiento Criminal, al establecer como principio procesal la unidad subjetiva y objetiva de las causas dispone en su primer aparte que: "En las causas militares, se observan las disposiciones de la respectiva legislación especial". Por ello, si el Código de Justicia Militar ni la Ley Especial establecen expresamente la concesión del beneficio a la materia militar, mal podría hacerse la extensión por vía nuevamente interpretativa.

#### K. *El Delegado de Prueba*

Sobre este punto remitimos a lo indicado cuando tratamos el sometimiento a juicio.

### 4. PROBLEMAS JURIDICOS

#### A. *Tentativa y Delito Frustrado*

El art. 80, primer aparte del Código Penal establece: "Hay tentativa cuando, con el objeto de cometer un delito, ha comenzado alguien su ejecución por medios apropiados y no ha realizado todo lo que es necesario a la consumación del mismo por causas independientes de su voluntad". ¿Es la tentativa de delito una figura autónoma o es una circunstancia del delito?

Hay una posición que coloca la tentativa de delito en relación directa con el delito consumado, afirmando que entre estos existe un nexo estrecho, lo que hace que la tentativa de delito dependa del delito consumado, manifestándose esta dependencia en el hecho, que para poderse hablar del primero debe haberse iniciado la acción típica. La tentativa de delito puede verificarse, según esta posición, solamente cuando el sujeto no se ha limitado a realizar actos preparativos sino que ha comenzado la acción típica del delito consumado. En consecuencia tentativa de delito y delito consumado serían dos cosas inseparables, no pueden separarse el primero del segundo.

*Otra posición dice lo siguiente:* la tentativa de delito es una hipótesis completamente separada del delito consumado y uni-

ficado a éste, únicamente por el objeto que en los dos casos es idéntico. La fatiespecie de la tentativa de delito es representada por el hecho de realizar actos de ejecución apropiados (actos preparatorios) para cometer en manera inequívoca un delito; en cambio, en el delito consumado, por ejemplo homicidio, la fatiespecie es representada por el hecho del sujeto que logra realizar el intento que se había propuesto. Es por ello que, la tentativa de delito da lugar a un delito de peligro, ya que, en el caso de homicidio, la vida humana corrió el riesgo de perderse. En el homicidio, un ser humano ha sido privado de su existencia, el objeto jurídico protegido ha sido destruido.

En la consideración de la tentativa de delito como dependiente de la figura del delito consumado, existe un error de fondo, constituido por la convicción de que el primero representa una circunstancia atenuada del delito consumado. En verdad, el evento no se ha realizado y la pena es menor. El Código dice la pena se rebajará. La tentativa de delito es el resultado de la combinación de dos normas, una principal (la norma incriminadora especial: por ejemplo el art. referente al hurto o al homicidio) y una secundaria, denominada *norma extensiva* que en este caso es el art. 82 del Código Penal. Estas normas dan origen a un nuevo título de delito, a un título de delito que es y debe considerarse "*autónomo*", aun cuando conserva el *nomen iuris* de la figura delictuosa a la cual se refiere (tentativo de homicidio, tentativo de hurto, tentativo de robo, etc). Por lo tanto, el tentativo no constituye una circunstancia atenuante respecto del delito consumado, y esto, porque las circunstancias del delito representan una adicción con relación a la figura típica del delito, mientras en el caso de especie tenemos un menos.

Hechas estas consideraciones, las cuales son desde todo punto de vista insuficientes, podemos afirmar que, en la legislación penal venezolana la tentativa de delito es un delito autónomo. *Es por esto que consideramos que la ley especial en estudio, en la práctica sufrirá profundas modificaciones y el límite máximo de cinco años que se señala en ella, no reflejará la posición general de la doctrina en materia de tentativa de delito. Muchos delitos que tienen asignadas una pena mayor de ocho años en su límite máximo también se verán amparados por el beneficio de suspensión condicional de la pena, en cuanto que al*

*operar la rebaja de pena prevista para la tentativa del delito por el artículo 82 del Código Penal, un sinnúmero de delitos que hoy se piensa que no están dentro de las previsiones de la ley especial, lo estarán por imperio de la doctrina y de la lógica jurídica.*

No examinamos el punto referente al delito frustrado por considerar que en parte, las anteriores consideraciones sirven de guía o directriz en relación a la figura autónoma antes citada.

*B. Los Delegados de Prueba y la Libertad Provisional bajo Fianza de Cárcel Segura*

El problema se suscitó por una consulta que me hizo un Fiscal del Ministerio Público, es más, este había solicitado contra un ciudadano que había sido absuelto y le habían concedido la fianza por encontrarse en la previsión del art. 320, N° 3, párrafo primero, letra B, que el Tribunal requiriera el nombramiento de un delegado de prueba para que vigilara al sujeto. Como es evidente, el Tribunal negó el pedimento. Debe quedar claro que los delegados de prueba tienen una función específica, enmarcada dentro de una ley especial y para supuestos expresamente determinados en ella. Por lo tanto, la designación de delegados de prueba se prevé solamente para los casos de sometimiento a juicio y suspensión condicional de la pena, fuera de estas hipótesis, es manifiestamente ilegal que se solicite y que acuerde el nombramiento de delegados de prueba. La intención del Fiscal era loable pero debe sacrificarse ante la clara letra de ley.

*C. ¿Es obligatoria la consulta de la decisión que concede o niega el beneficio?*

La consulta prevista en el Código de Enjuiciamiento Criminal puede ser genérica o simple. *La consulta genérica* es aquella prevista en el artículo 51 del mismo Código el cual establece que: "Haya o no apelación, toda sentencia absolutoria o condenatoria de Primera Instancia, se consultará siempre con el Superior..." (Bastardilla nuestro). *La consulta simple* es la establecida como obligatoria para ciertas y determinadas deci-

siones de los Tribunales. Así se prevé la consulta en el caso del art. 99, 109 y 206, y particularmente la establecida en el artículo 190 del C.E.C. según el cual, el Juez de la causa debe consultar con el Superior su decisión de revocar el auto de detención.

La consulta es un mecanismo de revisión y control de la decisión del Juez a *quo*, prevista por el legislador en aras de la justicia y de una recta Administración de Justicia. El régimen de consulta legalmente establecido es el genérico y simple que hemos antes citado, en los casos y en los supuesto expresamente indicados en el texto adjetivo. No se puede hacer una extensión del régimen de consulta a casos no previstos expresamente por el Legislador, por lo tanto, no previéndose en la Ley especial que la decisión que concede o niegue el beneficio de sometimiento a juicio y suspensión condicional de la pena deba consultarse con el Superior, mal podría el intérprete legislar en una materia tan delicada. Las cuestiones de hecho como sería en este caso la labor del intérprete debe sacrificarse ante el silencio del texto legal.

D. *Procedencia de la Concesión del Beneficio para extranjeros que hayan ingresado ilegalmente al país*

En este caso hay que hacer ciertas precisiones. Si el extranjero ha ingresado al país ilegalmente y comete un delito que abstractamente haga procedente el beneficio de sometimiento a juicio, no puede el Tribunal de oficio o a solicitud de parte concederlo, ya que estaría convalidando una situación irregular, estaría legalizando e institucionalizando la violación de las leyes de la República. Es más, partamos del supuesto de que le otorga el beneficio; ¿no piensan ustedes que este podría resultar ineficaz? Evidentemente que sí, por cuanto el sometido a juicio (indocumentado) tendría todo el interés de abandonar el país y burlar la acción de la justicia, institucionalizándose una práctica desde todo punto de vista viciada y que daría lugar a abusos tanto por los abogados litigantes como por nuestros "ilustrados" Magistrados. A la misma conclusión podemos llegar si el extranjero que ha ingresado ilegalmente al país y que ha cometido un delito se le sentencia a una pena privativa de la



libertad que abstractamente haga procedente el beneficio de suspensión condicional de la pena. Es más, en esta hipótesis no dudamos que el extranjero abandonará el país, ya que existe la agravante de una sentencia condenatoria y de un régimen de prueba mucho más estricto que el previsto para sometimiento a juicio.

Sin embargo dado que el ejecutivo ha decretado en fecha reciente la matriculación general de extranjeros, opinamos que el extranjero indocumentado que se haya inscrito en el Registro Nacional de Extranjeros con el objeto de convalidar su situación irregular muy bien puede solicitar el beneficio, siempre y cuando el hecho punible privativo de libertad que haga procedente uno u otro beneficio se haya cometido con posterioridad a su matriculación en el país.

#### V. *EVALUACION DE LA ACTUACION DE LOS FISCALES DEL MINISTERIO PUBLICO*

Los Fiscales del Ministerio Público tienen una trascendental función que cumplir en la implementación y éxito de la nueva Ley. Así, cuando los Fiscales del Ministerio Público soliciten el beneficio de sometimiento a juicio deben exponer en su escrito, las razones de hecho y derecho que fundamenten su petición. Recuérdese que no es necesaria la opinión del Fiscal del Ministerio Público a fin de que se conceda el beneficio antes citado; la Ley no exige opinión previa del representante fiscal para otorgar el beneficio y no creemos que el Juez pueda exigirla. Sin embargo, si el Juez la exige y el Fiscal opina en forma negativa en torno a la procedencia del beneficio, y el Juez expresa en el auto respectivo que niegue el beneficio, aunque están llenos los extremos de la Ley, porque el Fiscal del Ministerio Público dió opinión negativa esta decisión es reclamable o apelable según el caso, y el Juez de Instancia o el Superior deben revocarlo. Opinamos que si el Juez le requiere al Fiscal una opinión previa, éste no está obligado a presentarla, máxime si quien conoce del procedimiento es el Tribunal de la causa, el cual puede a su discreción solicitar un informe al equipo técnico (art. 19 del Reglamento). El Fiscal del Ministerio Público debe estar vigilante para que el delegado de

prueba cumpla con su obligación (la Ley dice "deberá") de presentar los informes periódicos al Tribunal competente (art. 5 primera parte de la Ley).

*Un punto que merece destacarse:* El artículo 11 de la Ley dice que el Tribunal otorgará el beneficio de suspensión condicional de la pena oída la opinión del Ministerio Público. Ahora bien del examen y análisis que he realizado de más de 50 informes que han presentado los Fiscales del Ministerio Público, he concluido que éstos no están cumpliendo con el deber de presentar un informe circunstanciado sobre la procedencia o no del beneficio. En los informes los Fiscales solamente indican lo siguiente: *primero* que la pena impuesta hace procedente el beneficio; *segundo* que el informe del equipo técnico ha expresado opinión favorable o desfavorable según el caso, y *tercero*, concluyen expresando que en opinión de esa Fiscalía es procedente o no la concesión del beneficio. Con semejantes opiniones se está creando un *infecundo modelo de informes*, y el Fiscal está incumpliendo la obligación que tiene de analizar las actas procesales y el informe del equipo técnico; además, no está cumpliendo con la *atribución-deber* que por imperativo del ordinal 8 del artículo 42 de la Ley Orgánica del Ministerio Público tiene de "...indagar las circunstancias personales y ambientales que permita nun mejor conocimiento de la personalidad del enjuiciado". Si bien esta obligación se refiere al "enjuiciado", opinamos que su aplicación analógica al procedimiento establecido en la Ley especial es justificada, dada la naturaleza del beneficio y la necesidad imperiosa que tiene el Juez de la causa de cualquier elemento o circunstancia que lo ilustre o que le sirva de guía a los fines de decidir con justicia y equidad.

SECCION ESTUDIANTIL

CONCURSO DE INVESTIGACION JURIDICA  
UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO  
FACULTAD DE DERECHO

VEREDICTO

Los suscritos, Abog. Cecilia Sosa, directora del Centro de Investigaciones Jurídicas, Abog. Asdrúbal Aguiar, profesor de Derecho Internacional Público, y Abog. José M. Fragachán, profesor de Derecho Internacional Privado, miembros del jurado calificador del Concurso de Investigación Jurídica, promovido por el Centro de Investigaciones Jurídicas, correspondiente al período académico 1978-1979, hemos considerado los trabajos inscritos. Después de lo cual, hemos escogido unánimemente el intitulado "Importancia Jurídico-Internacional del Congreso de Panamá de 1826", presentado por el Br. HABIB JESUS FADEL MUCI, como ganador del concurso.

Recomendamos la publicación del mismo, por considerar que su calidad lo amerita.

En fe de lo cual, firmamos el presente veredicto en Caracas a los veinte días del mes de octubre de mil novecientos setenta y nueve.

CECILIA SOSA

ASDRÚBAL AGUIAR

JOSÉ M. FRAGACHÁN

## PRESENTACION

*El joven estudioso Habib Jesús Fadel Muci ha querido que yo presente este su primer trabajo, y es con mucho gusto como me doy a la tarea. Para cumplir con ella, nada me parece mejor que proponer aquí alguna consideración sobre un tema cuya importancia se me hace cada día más patente: la investigación en la universidad venezolana.*

*Desde luego, hay que precisar el ámbito: no se puede partir del supuesto de una misión prioritaria de la universidad en el campo de la ciencia porque la realidad actual de las instituciones de educación superior, por una parte, y la vida misma de la ciencia, por la otra, han cambiado tal planteamiento. La universidad es hoy —y, en particular, en Venezuela— una escuela profesional. La ciencia hoy se desarrolla, podríamos decir, al margen de la vida universitaria, esto es, sin vinculación directa con la enseñanza profesional. Que esta situación deba o no mantenerse es un problema difícil de resolver. Podrían ponderarse ciertos datos permanentes de la vida misma de la ciencia y, a partir de allí, concluir a la necesidad de alguna institución donde, de alguna manera, se produzca el encuentro y la mutua fecundación de los múltiples saberes especializados. Esa sería, sin lugar a dudas, una línea de pensamiento válida y hasta necesaria. Que ello permita, sin embargo, dictaminar sobre lo que debería o podría ocurrir con las actuales universidades parece ya más dudoso. Porque en la contingencia de lo histórico, las instituciones humanas pueden cambiar de nombre y de figura. ¿No es prueba suficiente de la compleja situación actual de la institución universitaria, el que el nombre mismo de 'universidad' se haya hecho casi equívoco, al aplicarse tanto a altos centros de investigación y de enseñanza post-doctoral como a colegios de iniciación profesional?*

*Fuera de nuestro presente alcance, no puede ser ése el término de estas reflexiones. Quisiera recordar, en camino, un aspecto más sencillo del problema que —como decía— estimo de vital importancia. Y, para ir derechamente al asunto, podría-*

mos partir de la siguiente afirmación: nuestra universidad actual, para cumplir su misión de enseñanza, requiere de la presencia activa de la investigación. Con esto ya hemos dicho que no se trata simplemente de aprovechar los resultados de la investigación (dondequiera que ésta se lleve a cabo), lo cual es ineludible. Se trata de la necesaria presencia de la investigación como actividad, aunque deba verse, de hecho, limitada en su alcance y hasta en sus pretensiones.

La primera y la más fundamental de las razones para ello, la encontramos en la naturaleza misma del conocimiento. Conocer es una actividad del sujeto, una activa posesión de la realidad (en la medida en que ello es posible y a través de métodos diferentes). Como tal, está hecha de búsqueda y hallazgo; de asombro, interrogación y descubrimiento; de intuición y razonamiento; de análisis y síntesis; de invención y verificación, no pudiendo tener lugar sin tales momentos o componentes. La enseñanza, por tanto, si ha de ser transmisión de conocimientos, lejos de dispensar de tal esfuerzo, lo requiere como su condición de posibilidad. En palabras llanas, el profesor no enseña si el alumno no aprende. O con más fuerza: si no aprehende. Porque quien capta es el alumno; y la tarea del profesor, necesaria, no pasa de ser una mediación que facilita la aprehensión de la realidad, pero no la sustituye. Para que haya verdadera enseñanza, por tanto, se precisa de un ámbito de interrogación que no se da en la institución universitaria sin el compromiso de investigar.

Avergonzaría detenerse a recordarlo, si no palpáramos a diario las consecuencias de su olvido. Rutina, mecanización de la enseñanza, fracaso de gruesos contingentes de estudiantes, frustración del profesorado... Y, en medio de todo ello, el reiterado planteamiento de que la universidad debe asumir tareas —de lucha política o social— que no le corresponden y que, desplazando del todo sus objetivos, la desvirtúan. Quien ha experimentado el carácter activo del conocimiento —y, por consiguiente, de la verdadera enseñanza— no acepta la dicotomía simplista de “ciencia” y “vida”: él sabe que la ciencia es vida y que, como tal, produce cuantioso fruto para la entera sociedad humana.

Todo esto nos trae a una segunda razón. Despersonalizada la enseñanza, la “ciencia” se hace instrumento de alienación. No

hay allí vía de escape: o está presente el activo esfuerzo del hombre por asimilar la verdad o los contenidos de la enseñanza se transforman en una suerte de música que se aprende a tocar por oído, que oculta la ignorancia en lugar de remediarla. Ya decía Andrés Bello hace más de un siglo (29 de octubre de 1848), en el aniversario de la Universidad de Chile: "No es dar un buen cimiento a la disciplina mental, acostumbrar el entendimiento a pagarse de palabras que no le representan ideas". A lo cual podría añadirse: ni acostumbrarlo a jugar con ideas que la verdad no regula.

Pero esto, en Venezuela, hoy, no es hipótesis. ¿Tendremos que recordar el desarraigo mental de los grupos profesionales, cada día más numerosos con la correlativa desatención a las incitaciones y necesidades más patentes de la propia circunstancia? Como lo ha expresado un distinguido estadista del Cono Sur: "Está nuestro hemisferio enfermo de 'copiar' y 'repetir'".

Para la universidad, por último, esta situación tiene consecuencias más graves de lo que suele decirse: sin la presencia del fermento activo de la investigación, su vida como establecimiento social dedicado al saber se hace ficticia, irreal. Carece entonces de verdadero peso en la vida del país y, por falta de vitalidad interna, se ve aquejada de males crónicos cuya solución algunos han comenzado a creer imposible.

No es del caso, sin embargo, dar nuevo pábulo al pesimismo sino recobrar los principios que dan sentido al hacer universitario, como punto de partida para resolver sus problemas. En la esperanzada convicción de que las posibilidades no están determinadas por algún factor inexorable, sino que dependen en buena medida de las acciones de los hombres y que, por ello, la universidad en Venezuela no es una causa perdida.

A alimentar la esperanza vienen trabajos como éste, que ha sido la ocasión de ciertas reflexiones y que hoy tengo el gusto de presentar. Fruto ya promisor, aunque temprano, de una relevante capacidad analítica, es buena muestra de lo que puede dar la dedicación de un muy joven estudiante, con el aliento de sus profesores y de la institución misma donde cursa sus estudios.

Caracas, 25 de marzo de 1980.

RAFAEL TOMÁS CALDERA

## INTRODUCCION

La riqueza pedagógica de nuestra historia sólo es comparable a la inmensidad del llano nuestro. Encontramos las más variadas gamas de lecciones: la política y la heroica, la humana y la dramática, la venezolana y la hispanoamericana, la de América. En esta última lección sembraron su esfuerzo e ideal insignes patriotas de todas las épocas.

Los años, los lustros y los decenios muestran al venezolano, al hispanoamericano de hoy, ideales y aspiraciones, luchas, logros y esfuerzos. Olvidarse de ellos es peligroso. Se juega con nuestra identidad misma. El "recuerdo" pedagógico debemos tenerlo presente, aprehenderlo, cultivarlo y cosechar de él los frutos que alimentan nuestra conciencia de pueblo.

El arrojo para encontrar la historia es apasionante. Enciende esperanzas. Vivifica ideales. Cultiva conocimientos. Remunera el espíritu. Ofrece palabras aleccionadoras para aprovechar y compartir. Sí, compartir el encuentro con la historia.

Nos entrevistamos con ese ayer en un calabozo. Las rejas del "fracaso" lo rodean. La condena se la propinó la injusticia y la confirmó el desconocimiento. En una prisión, nos citamos con los acontecimientos de Panamá en 1826, con el Congreso Anfictiónico.

Lo hallamos cubierto con el polvo oscuro del olvido. Podemos entrever un "tesoro" cobijado por ese manto injusto. Tenemos la disposición de descubrirlo. La tarea es muy compleja. Se requieren muchos instrumentos. Nosotros sólo tenemos a mano unos esenciales útiles de Derecho Internacional.

Los empleamos en la medida de lo posible. Ello nos basta para percatarnos de una injusticia. La creencia común penó al Augusto Congreso de Panamá, esa brillante iniciativa continental, con el fracaso. No es justo. Carece de fundamento. Nos anima el propósito de ofrecer escuetamente un manifiesto jurí-



dico-internacional que asuma la defensa del Congreso de Panamá ante el Derecho Internacional.

Esta iniciativa continental pereció en los acontecimientos, pero su alma nutre descendientes. Es savia jurídica. Desmiente el fracaso que la califica. Para afirmar esta verdad existen suficientes elementos de prueba. Nosotros firmamos el compromiso de despertarla ante la ciencia del Derecho Internacional. Es nuestra meta inmediata.

Extendiendo un poco más la mirada, aparece otro fin. El objetivo mediato es entregar un grano de arena a la historia, para que ésta inicie la construcción del pedestal que debe corresponder al Congreso de Panamá de 1826.

Como punto de partida, negamos la creencia extendida de que el Congreso Anfictiónico fue un fracaso. Afirmamos que la muerte política de aquella Asamblea no desmedra su valor esencial, porque sólo desde el punto de vista jurídico-internacional tiene gran relevancia. La importancia jurídico-internacional del Congreso de Panamá es tal, que desecha cualquier asomo de muerte o fracaso que pretenda opacarlo. Aspiramos en última instancia, cooperar en la tarea de explorar nuestra historia, contribuir con ella, descubrirnos como venezolanos, hispano-americanos.

El propósito traza camino. El nuestro es corto pero seguro. Escueto pero con aspiraciones de precisión. Para llegar a él se requiere orientación. Es lo que se pretende dar en los "antecedentes". Se da un marco que ubique en el camino de la meta.

La vía es breve. La compusimos de diez tramos. Cada uno de ellos, por sí solo, se eleva al objetivo. Cada aspecto jurídico que tratamos, mira hacia la importancia jurídico-internacional del Congreso de Panamá de 1826. La destaca y demuestra. Cada aspecto entrega al Derecho Internacional un valor jurídico extraído del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua. Y todos unidos escriben la importancia de aquel Congreso, a la luz de esta ciencia. Juntos redactan un manifiesto capaz de extraditar el "fracaso" en el que lo envuelven la creencia común y las primeras enseñanzas de historia.

Terminado el trayecto, arriban las conclusiones, la meta, el objetivo ya reforzado por diez soportes jurídicos. Cada soporte

se compone de una base general que alumbra el Tratado de Panamá de 1826 con la luz de la vigencia jurídica. Cada soporte delata a este instrumento como imperecedero, digno del éxito y enemigo del olvido. Los soportes fusionan su fuerza conclusiva. Las conclusiones sentencian a favor del propósito.

Ubicación, exposición analítica y conclusión comprobatoria de hipótesis, integran el cuerpo de nuestra cita con el Congreso de Panamá de 1826. Desempolvarlo jurídicamente es hacerlo relucir para el Derecho Internacional. Es develar buena parte de la injusticia que lo colma. Es abrir un pequeño sendero que se asoma a una obra aprovechada grandemente, pero olvidada y condenada injustamente.

¡Compartamos el apasionante encuentro jurídico con nuestra historia! ¡Vivamos sucintamente la importancia jurídico-internacional del Congreso de Panamá de 1826!

*El autor.*

## ANTECEDENTES

La historia guarda un gran lugar para un pequeño corso: Napoleón Bonaparte. Su presencia encabezó el desequilibrio y la alteración de la geografía política europea. Territorios invadidos y monarcas caídos formaban parte del panorama en aquella zona de la tierra.

La unión de varias potencias determinó la victoria sobre Bonaparte. Ellas se reunieron en Viena, el primero de noviembre de 1814 con el fin de regresar a la anterior distribución política y restaurar a los soberanos depuestos en sus tronos. Así nació, el primero de julio de 1815, la Santa Alianza. Sus miembros fueron: Rusia, Austria y Prusia. Posteriormente, Francia. Y en 1817, España.<sup>1</sup>

La Santa Alianza llevó como bandera el absolutismo monárquico. Se constituyó en un frente contrario al liberalismo. Y es conocimiento de muchos que América se había erigido en hogar de las ideas y prácticas republicanas y revolucionarias. De esta manera, es fácil vislumbrar cuál sería el objetivo inmediato de la Santa Alianza.

En efecto, estas naciones europeas, particularmente Francia, estaban resueltas a prestar apoyo a España para la reconquista de sus colonias. Ello provocó múltiples reacciones. Obviamente, la expansión territorial equivalía a poder. Reconquistando España sus colonias, jugaría con el mencionado elemento con desventaja para Inglaterra, señora de los mares. Por otra parte, para Hispanoamérica significaba la vuelta al yugo y para Estados Unidos, la injerencia europea en su "campo".

Inglaterra era contraria a la Santa Alianza. Los objetivos de ésta desequilibrarían el Viejo Mundo, tanto comercial como polí-

1. SISO MARTINEZ, J. M.: "Historia de Venezuela"; Edit. Yocoima; Venezuela, 1971, pág. 406.

ticamente. Inglaterra tenía gran interés en el reconocimiento de los nacientes Estados Hispanoamericanos. Ello explica la actividad desplegada por el ministro Canning: instar a España para que reconozca las nuevas naciones, entorpecer la política francesa e intervenir ante los Estados Unidos. Pero por otra parte, Inglaterra garantizaba a España su neutralidad. En otras palabras, pedía la declaración colectiva, pero se negaba a ser la primera en reconocer la independencia hispanoamericana; se comprometía a efectuarlo más tarde. Así pues, era ambigua la posición británica.

Las antiguas colonias españolas tuvieron en Bolívar un intérprete y conductor. Estas líneas cuyas evidencian la negativa significación de la política aliada europea: "La Santa Alianza ha llevado sus armas hasta los muros de Cádiz: el mundo viejo gravita ya sobre el nuevo; ha faltado el equilibrio entre ambos hemisferios; y sólo la Inglaterra, señora de los mares, podrá protegernos contra los esfuerzos reunidos del servilismo europeo".<sup>2</sup>

Estaba planteado un eventual desequilibrio de poder entre el Viejo y el Nuevo Mundo. Los Estados Unidos, principal potencia en este último, levantaron su voz. Un discurso del Presidente Monroe ante el Congreso, fijó la posición política norteamericana. Ese decisivo mensaje se conoció como la Doctrina Monroe.

Esta manifestación estadounidense surgió como consecuencia de la bandera absolutista de la Santa Alianza, fundamentalmente. Tuvo entre sus principales causantes a Henry Clay: una personificación en Norteamérica del ideal de solidaridad continental.<sup>3</sup> También cabe destacar a Jefferson, Madison, Adams y, por supuesto, Monroe. Además, debe agregarse la posición asumida por los ingleses y que Canning manifestó a los Estados Unidos, a pesar de que no llegaron a un acuerdo.

Fue el 2 de diciembre de 1823, cuando el Presidente Monroe hizo su célebre declaración. Fueron las siguientes posiblemente, sus más importantes palabras: "La sinceridad y las amistosas

2. BOLIVAR, Simón: "Obras Completas"; Vol. 1, Ministerio de Educación (Venezuela), Caracas (compilación de Vicente Lecuna), pág. 886.

3. Véase: YEPES, J. M.: "Philosophie du Panaméricanisme et organisation de la paix"; Editions de la Baconnière; Neuchatel, 1945, págs. 56-60.

relaciones que existen entre los Estados Unidos y aquellas potencias, nos obligan pues a declarar, que toda tentativa de su parte a extender su sistema a una porción cualquiera de este hemisferio, la consideramos *peligrosa para nuestra paz y seguridad*. Respecto de las colonias o dependencias actuales de las potencias europeas, no hemos intervenido ni intervendremos. Pero en lo tocante a los gobiernos que han declarado su independencia y mantenido la *independencia que hemos reconocido* después de madura reflexión y de acuerdo con principios justos, veríamos toda injerencia de las potencias europeas, con el propósito de oprimirlos o dominar de cualquier modo su suerte, como la *manifestación de una actitud hostil hacia los Estados Unidos*"<sup>4</sup>.

"La doctrine de Monroe fut, dès le début, un bouclier de l'indépendance de l'Amérique latine et, en même temps, un pilier de la solidarité continentale"<sup>5</sup> ("La doctrina de Monroe fue, desde el comienzo, un escudo de la independencia de América Latina y, al mismo tiempo, un pilar de la solidaridad continental").

Efectivamente, las pretensiones europeas quedaron frustradas. La atmósfera era única. Se planteaba en la visionaria mente del Libertador la necesidad de aprovecharla. Ese era el momento más oportuno para ejecutar el tan acariciado sueño de unidad americana. Simón Bolívar consideraba urgente mostrar a la Europa una Liga Americana de 15 millones de personas.

Bolívar fue el alma de la anfictionía panameña. Su pensamiento debe reconocerse como la génesis efectiva de fundamentales ideas internacionales. En consecuencia, resulta imprescindible bosquejar el ideario bolivariano, partiendo de sus líneas más importantes.

El 12 de noviembre de 1814, los soldados de la División Urdaneta oyeron una célebre proclama del Libertador de Venezuela y General en Jefe de sus Ejércitos. En ella aseguraba: "*...Para nosotros la patria es la América; nuestros enemigos, los españoles; nuestra enseña, la independencia y la libertad*".<sup>6</sup> Es una

4. SISO MARTINEZ, J. M.: Ob. cit., pág. 408.

5. YEPES, J. M.: Ob. cit., pág. 73.

6. YEPES, J. M.: "Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas"; publicación de la O.C.I., Caracas, 1976, pág. 26.

declaración genial. Destaca la unidad americana y la cimenta en comunidad de intereses e ideales.

Kingston es el lugar; 6 de setiembre de 1815 la fecha; "Carta de Jamaica" su nombre histórico; el autor: Simón Bolívar. La más pura esencia del pensamiento internacional de El Libertador encuentra asiento en ese trascendente documento. Es allí donde esboza su proyecto de una gran confederación americana, que en el Congreso de Panamá tratará de realizar en 1826.<sup>7</sup>

"Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo *una sola nación con un solo vínculo* que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener *un solo gobierno que confederase los diferentes estados* que hayan de formarse; mas no es posible, porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América. ¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto *congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios* a tratar y discutir sobre los *altos intereses* de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras partes del mundo".<sup>8</sup>

Ya desde 1815, Bolívar se refería a la necesidad de equilibrio en el mundo, el papel de América y la política más razonable para el Viejo Mundo. "La Europa misma por miras de *sana política*, debería haber preparado y ejecutado el proyecto de la *independencia americana*; no sólo porque *el equilibrio del mundo así lo exige*; sino porque este es el *medio legítimo y seguro* de adquirirse establecimientos ultramarinos de comercio".<sup>9</sup> Ese "equilibrio de mundo" es una de las llamadas más urgentes a la creación de una potencia hispanoamericana.

Cuando en 1818, Bolívar se dirige a Juan Martín Pueyrredón, Supremo Director de las Provincias Unidas del Río de la Plata, reitera que "Una sola debe ser la *patria de todos los americanos*, ya que en todo hemos tenido una perfecta unidad".<sup>10</sup>

7. Ibidem., pág. 15.

8. BOLIVAR, Simón: Ob. cit., págs. 72-3

9. Ibidem., pág. 162.

10. Ibidem., pág. 294.

"Excelentísimo señor: cuando el triunfo de las armas de Venezuela complete la obra de su independencia, o que circunstancias más favorables nos permitan comunicaciones más frecuentes, y relaciones más estrechas, nosotros nos apresuraremos, con el más vivo interés, a entablar, por nuestra parte, *el pacto americano*, que, formando todas nuestras repúblicas *un cuerpo político*, presente la América al mundo con un aspecto de majestad y grandeza sin ejemplo en las naciones antiguas".<sup>11</sup>

Son palpables las ideas roussonianas. Las utiliza Bolívar para bosquejar la Sociedad de Naciones Americanas, fundamentarlas en un "pacto". Ello nos consta también en una misiva que dirigiera en 1822 al Director Supremo de Chile: "Pero el gran día de América no ha llegado. Hemos expulsado a nuestros opresores, roto las tablas de sus leyes tiránicas y fundado instituciones legítimas: mas todavía nos falta poner el *fundamento del pacto social*, que debe formar de este mundo una *nación de Repúblicas*".<sup>12</sup>

El Libertador concibió un sistema apoyado en bases nuevas y objetivos inéditos. Definió como ninguno un cuerpo de doctrina para regir las relaciones de la comunidad hispanoamericana entre sí y con el mundo. Tomó como plataforma común los nexos nacionales y la *solidaridad continental* para intentar una estrecha *unión de Estados no agrupados por la violencia*.<sup>13</sup>

Su concepción del Derecho Americano consagró por primera vez en el hemisferio la idea de la *igualdad jurídica de los Estados*. El fundamento territorial del nuevo orden lo contuvo en el *uti possidetis iuris*. Como cimientos del Derecho Internacional Público de la Revolución, declaró: *la dignidad, el respeto y la paz*. Entre sus normas inspiradoras estuvo la *humanización de la guerra y el descarte de ésta como medio de resolver diferencias*. Principios básicos del Derecho Internacional Americano, como la *conciliación y el arbitraje obligatorio*, tuvieron su génesis en la diplomacia bolivariana.<sup>14</sup>

11. Ibidem., pág. 294.

12. Ibidem., pág. 619.

13. SALCEDO-BASTARDO, J. L.: "Historia Fundamental de Venezuela", Ediciones de la Biblioteca (U.C.V.), Caracas, 1976, pág. 344.

14. Ibidem., págs. 344-5.

Cuando El Libertador asumió la presidencia de Colombia, desarrolló más intensamente este ideario. Lo llevó a un plano de mayor eficacia con una autoridad cuasi personal y que formó el meollo del "Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua" que por inspiración directa de Bolívar, aprobó el Congreso reunido en Panamá en 1826".<sup>15</sup>

El 7 de diciembre de 1824, Bolívar dirigió invitaciones para el agosto Congreso que se reuniría en Panamá. En ellas proclamó que "es tiempo ya de que los intereses y las relaciones que unen entre sí a las repúblicas americanas, antes colonias españolas, tengan una *base fundamental que eternice*, si es posible, la duración de estos gobiernos".<sup>16</sup> Resulta evidente que la "unidad jurídica" es el elemento cohesionante de ese basamento deseado.

Planteó la necesidad de entablar aquel sistema y consolidar el poder de ese gran cuerpo político. Para ello, se refirió a una "autoridad sublime" para la dirección política y mantenimiento de la uniformidad, la cual sólo existirá en una "Asamblea de Plenipotenciarios nombrados por cada una de nuestras repúblicas". Dibujó con visión pacifista e integradora la función de esta Asamblea: "...que nos sirviese de *consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados públicos* cuando ocurran dificultades, y de *conciliador*, en fin, de nuestras diferencias".<sup>17</sup>

Hace más de un siglo, al final de aquella invitación, Bolívar pronosticó: "El día que nuestros plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes, se fijará en la historia diplomática de América una época inmortal. Cuando, después de cien siglos, la posteridad busque el *origen de nuestro derecho público*, y recuerden los pactos que consolidaron su destino, registrará con respeto los protocolos del Istmo. En él encontrará el *plan de las primeras alianzas*, que trazará la marcha de nuestras relaciones con el universo".<sup>18</sup>

15. YEPES, J. M.: "Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas", págs. 26-7.

16. "Documentos Históricos del Congreso de Panamá", Edit. Génesis, Caracas, 1976, pág. 73.

17. Ibidem., pág. 73.

18. Ibidem., pág. 74.



¡La misión jurídica del Congreso quedó definida! “Fue esta invitación uno de los pasos más trascendentales en la evolución del Derecho Internacional, y también, el primer paso para la constitución de una efectiva Sociedad de Naciones”.<sup>19</sup>

El nervio motor de aquel Congreso fue Bolívar. Sus ideas sobre la organización internacional han obtenido la consagración mundial en buena parte. Pero, el conjunto de las fórmulas sapientísimas que legó continúa siendo el ideal. Fue pensamiento jurídico que tuvo en Panamá, durante 1826, su primer asidero en la realización.

En aquellos tiempos, el término “Congreso” era reservado para “las reuniones diplomáticas que habían de tratar asuntos de gran importancia”. Mas los únicos que se conocían eran “los Congresos destinados a terminar una guerra por acuerdos de pacificación general”.<sup>20</sup> Sin embargo, el de Panamá era singularísimo. Se trataba del primero que se efectuaba en época de paz entre los asistentes. Por ello, al Congreso Anfictiónico de Panamá debía preceder una gestión diplomática.

Efectivamente, una vez constituida la Gran Colombia, Bolívar inició los preparativos. El Jefe del Nuevo Estado envió misiones diplomáticas a los países del Sur y a México para obtener el asentimiento de estos gobiernos con el objeto de formar la confederación proyectada y la pronta reunión de un congreso americano. Joaquín Mosquera fue enviado a las repúblicas de América del Sur y Miguel Santamaría a México.<sup>21</sup>

Las instrucciones dadas a Mosquera eran precisas: “Nada interesa tanto en estos momentos como la formación de una Liga verdaderamente americana. Pero esta confederación no debe formarse solamente sobre los principios de una alianza ordinaria para ofensa y defensa. Debe ser mucho más estrecha... Es indispensable que usted encarezca incesantemente la necesidad que hay de poner desde ahora los cimientos de un

19. BARBOZA DE LA TORRE, Pedro A.: “El Congreso Anfictiónico de Panamá visto por historiadores venezolanos”, Vol. 33 (Nº 110); Revista de la Sociedad Bolivariana de Venezuela, Italgráfica, Caracas, 1976 (24 julio), pág. 71.

20. *Ibidem.*, pág. 83.

21. YEPES, J. M.: “Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas”, pág. 33.

cuerpo anfictiónico o Asamblea de Plenipotenciarios, que dé impulso a los intereses comunes de los Estados Americanos' "...<sup>22</sup>

Mosquera tuvo éxito. En marzo de 1822, suscribió en Lima un Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua. Y adicionalmente, otro sobre la reunión de una "Asamblea General de los Estados Americanos". Con Chile suscribió en octubre de 1823, un tratado similar al de Lima. Lamentablemente, con Argentina sólo se pudo firmar uno de "Amistad y Alianza", en mayo de 1823, de carácter puramente defensivo.

Don Miguel de Santamaría firmó con México un Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, en octubre de 1823. Y el Gobierno de Colombia, por su parte, en 1825, lo hace en Bogotá con la República de Centroamérica (Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y El Salvador).

Posteriormente, en 1824, Bolívar convocó para el agosto Congreso. El sitio era el Istmo de Panamá, año 1826.

Gual y Briceño Méndez representaron a Colombia. Vidaurre y Pérez de Tudela al Perú. Michelena y Domínguez a México. Molina y Larrazábal a Centroamérica. Bolivia, por razones internas, hizo tardíamente los nombramientos. Y Chile tropezó con dificultades de orden constitucional para enviar sus delegados al Congreso.

Las Provincias Unidas del Río de la Plata adoptaron una posición ambigua; en definitiva, no asistieron. El Brasil estuvo presente, pero en calidad de observador. Los Estados Unidos de Norteamérica, invitados por Santander, asistirían con el mismo carácter que Brasil; sin embargo, sus representantes no pudieron llegar a Panamá.

Asimismo, Santander había formulado invitaciones a dos países europeos: Gran Bretaña y Holanda. Dawkins representó a la primera y Van Veer a la segunda. Su asistencia fue en carácter de observadores y sin participar en las deliberaciones.

Hemos delineado el marco. En uno muy similar, los protagonistas actuaron durante diez conferencias en 1826. El resultado es nuestro objeto de análisis. Las repúblicas de los Estados

22. SISO MARTINEZ, J. M.: Ob. cit., pág. 409.

Unidos Mexicanos, Colombia, Centro América y Perú suscribieron: un Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, una Convención de Contingentes, un Concierto sobre la Organización de las Tropas de la Confederación y un Convenio sobre el Traslado de la Asamblea General a la Villa de Tacubaya, México.

El Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua constituirá el blanco de nuestro análisis jurídico. El único estudio de aquél bastará para demostrar "la importancia jurídico-internacional del Congreso de Panamá de 1826". Por consiguiente, significará un argumento de gran valor para derogar la creencia equívoca de que la anficiónía panameña fue un "rotundo" fracaso.

## II. *IMPORTANCIA JURIDICO-INTERNACIONAL DEL CONGRESO DE PANAMA DE 1826*

Si hay algo cierto es que ni el Derecho Internacional Público y mucho menos el Derecho Internacional Americano, pueden desconocer la importancia que para ellos tiene el Congreso Anfictiónico de Panamá. Bastaría con el análisis del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, para reafirmar este aserto. El Congreso de Panamá de 1826 escapa al simple fracaso político. Su importancia jurídica lo hace imperecedero e incólume frente a las contingencias de orden político. Por eso, hurgaremos su contenido a la luz del Derecho Internacional, intentando disipar la mezquina y desacertada imagen de "fracaso" que la opinión de algunos y la creencia de muchos dan a este Congreso.

El Derecho Internacional no puede desconocer que la unión, liga y confederación perpetua creada por el Tratado de Panamá de 1826, se sustenta sobre bases más audaces que la extinguida Sociedad de Naciones y la actual Organización de Naciones Unidas. El Tratado de Panamá de 1826 "es, sin duda alguna, uno de los instrumentos diplomáticos más trascendentales de toda la historia del Derecho Internacional". Por primera vez, Estados soberanos e independientes deciden oficialmente crear una sociedad de naciones. "Nunca antes de 1826, se había siquiera intentado un ensayo de esta naturaleza". El Tratado de Panamá

de 1826 era el único principio de realización oficial a nivel internacional de la idea de una sociedad de naciones.<sup>23</sup>

El Derecho Internacional Americano no debe olvidar que su raíz histórica está en Panamá, el 15 de julio de 1826. Su precursor fue, fundamentalmente, el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua; y en términos más acertados, el Congreso Anfictiónico de Panamá. "Fue el primer Congreso de Naciones que la Humanidad veía reunir para constituir en forma definitiva pueblos libres; para proclamar un nuevo Derecho Público, el Derecho Americano".<sup>24</sup>

Es necesario anotar que "el hecho de que los tratados de Panamá no hayan sido ratificados por todos los Estados signatarios<sup>25</sup> no es óbice para que esos instrumentos diplomáticos sean considerados como una de las fuentes principales del Derecho Internacional Americano".<sup>26</sup> Ciertamente, su valor jurídico es esencial, de contenido. Así es cómo conviene verlo. La concepción allí expuesta, independientemente de su ratificación, es, de manera indiscutible, un paso decisivo en la construcción del Derecho Internacional "universal" y en el nacimiento del Derecho Internacional Americano... Aunque se ahogaron aquellos instrumentos en la marea de los acontecimientos, quedaron "como un radio-faro para la navegación futura".<sup>27</sup>

... "La Asamblea Permanente de Plenipotenciarios, el arbitraje obligatorio, el sistema de conciliación antes del rompimiento de relaciones o del inicio de hostilidades, la calificación del tráfico de esclavos como un crimen de piratería, la inviolabilidad de los límites de los Estados signatarios, la no intervención, la igualdad jurídica de los Estados; todo lo que constituye hoy el andamiaje del Derecho Público Internacional aparece vertido ya en los Protocolos del Istmo, sobre la base de una amistad indisoluble entre los pueblos confederados".<sup>28</sup>

23. YEPES, J. M.: "Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas"; Publicación de la O.C.I.; Caracas, 1976; pág. 75.

24. BARBOZA DE LA TORRE, Pedro A.: "El Congreso Anfictiónico de Panamá Visto por Historiadores Venezolanos". Vol. 33 (Nº 110). Revista de la Sociedad Bolivariana de Venezuela, Italgráfica, Caracas, 1976 pág. 76.

25. Colombia fue la única que ratificó estos tratados.

26. YEPES, J. M.: ob. cit., pág. 88.

27. CALDERA, Rafael: "Pedro Gual, el Congreso de Panamá y la Integración Latinoamericana". Publicaciones de la Sociedad Bolivariana de Venezuela Caracas, 1976, pág. 29.

28. MANFREDO, Fernando: "Siglo y Medio Después". Publicado en "Sesqui-

Si escudriñamos un poco más en el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, hallamos una serie de aspectos jurídico-internacionales de gran valor. Si seguimos una sistemática, un orden lógico, en su planteamiento, con la mira puesta en nuestro asunto central, tenemos el siguiente esquema:

1. Principio de las nacionalidades.
2. Principio de la independencia.
3. Principio de la igualdad jurídica de los Estados.
4. Principio de No Intervención.
5. Principio del Uti Possidetis Iuris.
6. Obligatoriedad de la solución pacífica de controversias.
7. Seguridad colectiva.
8. La Asamblea General de Plenipotenciarios.
9. Respeto a la dignidad de la persona humana.
10. Codificación de principios jurídicos y políticos.

Estos diez aspectos del Tratado de 1826 constituyen, a nuestro parecer, su meollo jurídico-internacional. Por consiguiente, sobre ellos recaerá el peso de nuestra investigación y análisis.

#### PRINCIPIO DE LAS NACIONALIDADES

Más que un principio jurídico, se trata de una idea sociopolítica. Así nació en el siglo XIX a raíz del fenómeno político llamado Estado Nacional. Por consiguiente, su elaboración en Europa respondió a realidades muy concretas históricamente: la tarea de unidad nacional emprendida por los reyes europeos. Y ella (la unidad nacional), de acuerdo a la entonces naciente teoría, debía servir de *substrato* a la construcción política y jurídica del Estado. De modo que: todo grupo nacional tiene *derecho* a constituirse en Estado.

---

centenario del Congreso Anfictiónico". Ediciones especiales del Comité Nacional del 50 aniversario del Congreso Anfictiónico de Panamá. Panamá, 1976, págs. 34-5.

Para Charles Rousseau, el principio de las nacionalidades es la "teoría según la cual toda nación que presente ciertos caracteres propios (de orden étnico, lingüístico, religioso, cultural, psicológico, histórico, etc.), tiene derecho natural a constituirse en Estado independiente".<sup>29</sup>

En este mismo sentido, define este principio L'Union Académique Internationale. El principio o teoría de las nacionalidades es una expresión empleada "pour désigner un ensemble d'hommes qui rattachent entre eux des liens de fait tenant à la communauté de race, de langue, de traditions, d'habitat, d'aspirations notamment d'aspiration à une existence politique commune et distincte"<sup>30</sup> ("para designar un conjunto de hombres que se relacionan entre ellos por vínculos de hecho teniendo comunidad de raza, de lengua, de tradiciones, de zona de habitación, de aspiraciones en particular, de aspiración a una existencia política común y distinta").

Esta teoría puede ser vista a la luz de dos concepciones: objetiva y subjetiva. La primera, funda la comunidad nacional en elementos de hecho determinados por la etnología. La segunda, encuentra el fundamento de la nación en una conciencia común y distinta de otras: conciencia nacional. Más exhaustivamente, la concepción subjetiva considera ciertas características objetivas, pero lo que define a una nación es el sentimiento nacional, que es "la voluntad expresada por los miembros de una colectividad de permanecer unidos para enfrentar con éxito los retos que le presenta el hecho de ser un grupo humano dispuesto a reafirmar su personalidad y a realizar su destino histórico".<sup>31</sup> La segunda posición satisface más nuestro enfoque.

Esta elaboración doctrinaria cae en el *heterogéneo* campo de las colonias españolas en América. En éstas, pequeños grupos la toman como una bandera para buscar la independencia. Pero en ningún momento la realidad histórica latinoamericana asomaba "homogeneidad nacional".

29. ROUSSEAU, Charles: "Derecho Internacional Público"; Edit. Ariel, Barcelona (España), 1966, pág. 85.

30. L'UNION ACADEMIQUE INTERNATIONALE: "Dictionnaire de la Terminologie du Droit International"; Edit. Sirey, París, 1960, pág. 403.

31. Apuntes personales del autor, tomados de clases dictadas por el Dr. José Guillermo Andueza de Derecho Constitucional (1977-78), UCAB.

Después de iniciada la guerra de independencia, es cuando va tomando forma el sentimiento nacional. Los miembros de las colonias españolas expresan coincidentemente su voluntad de independencia y autodeterminación. Y una nueva nación (o naciones) aparece, determinada por una voluntad concordante y apoyada en elementos etnológicos heterogéneos, pero que su fusión en el tiempo aseguraría un sustento objetivo único y por tanto firme. La historia respalda esta idea.

Es cierto que el principio de las nacionalidades fue inicialmente, ajeno a nuestra realidad. Sin embargo, los acontecimientos fueron asimilándose paulatinamente a esta construcción dogmática del siglo XIX. Y así, los nacientes Estados americanos de la década tercera del siglo pasado, se constituyeron en más o menos Estados nacionales.

De esta manera, la teoría de las nacionalidades es un importante fundamento socio-político de la independencia. Es también un soporte teórico-práctico para el proceso de descolonización y en consecuencia, para el nacimiento de los nuevos Estados.

La solidificación de "la Nación Hispanoamericana" en un cuerpo político era el leit motiv del Congreso de Panamá. El *nuevo destino* de aquel pueblo seccionado era la "historia futura" que alimentaba el "sentimiento nacional".

Tan cierto es esto que para los tratados previos al Congreso de Panamá, se instruyó en estos términos a D. Joaquín Mosquera: "Es necesario que la nuestra sea una *sociedad de naciones hermanas*".... También se le recalcó la importancia de un cuerpo anfictiónico que pueda dirimir discordias "entre pueblos que tienen unas *mismas costumbres y unas mismas hábitos*".<sup>32</sup>

Todo ello se deja sentir en el Tratado mismo. En el preámbulo, se habla del deseo y conveniencia de consolidar las relaciones íntimas entre "Naciones de un *origen común*" y "que han combatido *simultáneamente*" por la libertad y la independencia. Esta aspiración es el único motivo que registra el preámbulo del Tratado para reunir "la presente Asamblea".<sup>33</sup>

32. SISO MARTINEZ, J. M.: "Historia de Venezuela"; Edit. Yocoima, Venezuela 1971, pág. 409.

33. Véase el texto completo del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua en el apéndice único al final del cuerpo de este trabajo.

Si es posible tratarlo jurídicamente, el principio de las nacionalidades fue presupuesto y motivo en el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua.

Por último, cabe apuntar que en su evolución se presenta hoy como "derecho a la autodeterminación de los pueblos". Se diferencia de su antecesor sólo en los medios (prevalece la concepción democrática o subjetiva de la nación).<sup>34</sup> Además, está expresamente consagrado en el Art. 1º parágrafo 2º de la Carta de las Naciones Unidas, donde se enuncia como propósito de la Organización: "Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos"...

#### PRINCIPIO DE LA INDEPENDENCIA

Es uno de los principios más elaborados tradicionalmente. Jurídicamente, se le identifica con dos conceptos: libertad y soberanía.

##### A) Libertad

El concepto de independencia que da Fauchille se enmarca en esta concepción: "Le terme indépendance désigne la sphère d'action propre et exclusive, dans laquelle un Etat exprime et affirme sa liberté au regard des autres membres de la communauté internationale. L'indépendance, c'est la liberté dans les relations entre Etats: c'est l'exclusion de l'ingérence d'autrui".<sup>35</sup> ("El término independencia designa la esfera de acción propia y exclusiva, en la cual un Estado expresa y afirma su libertad ante otros miembros de la comunidad internacional. La independencia, es la libertad en las relaciones entre Estados: es la exclusión de la injerencia de otros").

Para el tratadista brasileiro Hildebrando Accioly, el derecho a la libertad equivale a derecho de independencia. "No se puede concebir que un Estado viva y se desarrolle sin libertad"... "Tal derecho entraña, necesariamente, los de soberanía

34. QUOC DINH, Nguyen: "Droit International Public"; Edic. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris, 1975, pág. 340.

35. Citado por L'UNION ACADEMIQUE INTERNATIONALE: ob. cit., pág. 328.



interna y externa".<sup>36</sup> Este autor considera que el derecho a la libertad contiene al de soberanía obligatoriamente.

## B) Soberanía

Así define Rivier la independencia: "L'indépendance de l'Etat est sa souveraineté même, envisagée de l'extérieur... On peut définir le droit d'indépendance: le droit d'agir, de décider librement sans aucune ingérence étrangère, en tout ce qui constitue la vie de la nation. L'indépendance comprend et suppose l'autonomie, la souveraineté intérieure".<sup>37</sup> ("La independencia del Estado es su soberanía misma, considerada del exterior... Se puede definir el derecho de independencia: el derecho de actuar, de decidir libremente sin ninguna injerencia extranjera, en todo lo que constituye la vida de la nación. La independencia comprende y supone la autonomía, la soberanía interior"). Resaltan dos aspectos:

### B.1) Soberanía interior o autonomía

Es la "compétence exclusive de l'Etat à l'effet de déterminer ses institutions, d'en assurer le fonctionnement, d'établir sa législation et d'en procurer le respect par tous dans l'espace relevant de son autorité"<sup>38</sup> (L'Union Académique Internationale) ("Es la competencia exclusiva del Estado al efecto de determinar sus instituciones, de asegurar el funcionamiento, de establecer su legislación y de procurar el respeto para todos en el espacio relevante de su autoridad"). En otras palabras, la soberanía interior representa el poder del Estado dentro de los límites de su jurisdicción propia.<sup>39</sup>

### B.2) Soberanía exterior o independencia

Significa el "droit pour un Etat de gérer lui-même ses relations avec les autres Etats sans être soumis en cela à un autre pouvoir; on dit aussi: *indépendance*" (L'Union Académique internationale)<sup>40</sup> ("derecho de un Estado para dirigir él mismo

36. ACCIOLY, Hildebrando: "Tratado de Derecho Internacional Público". Edic. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, pág. 229.

37. Citado por L'UNION ACADEMIQUE INTERNATIONALE: ob. cit., pág. 328.

38. L'UNION ACADEMIQUE INTERNATIONALE: ob. cit., pág. 577.

39. ACCIOLY Hildebrando: ob. cit., pág. 236.

40. L'UNION ACADEMIQUE INTERNATIONALE: ob. cit., pág. 577.

sus relaciones con los otros Estados sin estar sometido en eso a otro poder; se dice también: independencia"). La soberanía exterior se confunde o equivale más propiamente a la idea de independencia.

Internamente, soberanía es una autoridad máxima, que permite al Estado gobernarse libremente y le provee de fuerza coercitiva; y externamente, es la independencia respecto de cualquier otro Estado.<sup>41</sup> Resumimos en una fórmula: "Independencia en el exterior, supremacía en el interior".<sup>42</sup>

Así pues, el principio de la independencia equivale a *libertad* en las relaciones entre Estados; o bien significa *soberanía exterior*.

En este trabajo, las distinciones y conceptualizaciones practicadas no obedecen a un vano ejercicio intelectual. Por el contrario, son necesarias para visualizar la consagración del principio de independencia de forma amplia en el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua. Allí las dos vertientes, que en última instancia son la misma, tienen cabida.

El Tratado mismo explicita o implícitamente, asoma el principio de independencia de los Estados. Sólo así se explica la firma de este instrumento jurídico internacional. Únicamente aquello responde al por qué de las restricciones contractuales o voluntarias a la libertad de las partes.

Por una parte, el instrumento identifica independencia con soberanía y por otra, con libertad. Es fácil ponderar las causas. Estas parten de las casi imperceptibles escisiones que se pueden practicar entre independencia-soberanía-libertad.

#### A) *Independencia como soberanía exterior*

En el preámbulo se refieren a "Naciones de un origen común, que han combatido simultáneamente por asegurarse los bienes de libertad e independencia". Es claro el sentido del principio de independencia. Significa soberanía exterior. El Estado no depende ni está sometido al poder de otro porque es "independencia".

41. ACCIOLY, Hildebrando: ob. cit., pág. 232.

42. LA ROCHE, Humberto: "Derecho Constitucional General". Edic. Facultad Derecho L.U.Z., Maracaibo, pág. 233.

diente". Se le diferencia de libertad, o por lo menos se les trata como bienes diferentes.

El texto del artículo 10° asoma más claramente la identidad entre soberanía exterior e independencia. Dice el citado artículo, en su parte final, que "en ningún caso ni bajo pretexto alguno podrá ninguna de las partes contratantes acceder en nombre de las demás a proposiciones que no tengan por base el reconocimiento pleno y absoluto de su *independencia*, ni a demandas de contribuciones, subsidios o exacciones de cualquiera especie por vía de indemnización u otra cosa, *reservándose* cada una de las dichas partes aceptar o no la paz con sus formalidades acostumbradas".

Parece posible reducir la interpretación que esta parte del artículo 10° trae, a una oración, que toma como base dos términos: "independencia" y "reservándose", los cuales reflejan el sentido del artículo en el punto analizado. A los efectos del punto en análisis, este artículo del Tratado, parece decir que "ningún Estado contratante podrá acceder en nombre de los demás a proposiciones que no tengan por base el reconocimiento pleno y absoluto de su *soberanía*"<sup>43</sup>. . . "Y como prueba de su soberanía, cada una de las dichas partes *se reservará* aceptar o no la paz".

Es evidente que sólo reconocida "plena y absolutamente" la independencia o soberanía exterior de un Estado, éste puede reservarse una decisión internacional que a él se refiere. En virtud de la independencia (soberanía exterior), el Estado puede dirigir él mismo sus relaciones con los otros Estados.

#### B) *Independencia como libertad*

Esta segunda concepción del principio estudiado se desprende fundamentalmente de los artículos 2°, 3° y 28°.

El Art. 2° sostiene que "El objeto de este pacto perpetuo será sostener en común... la *soberanía e independencia* de todas y cada una de las Potencias Confederadas"... O lo que es lo

43. En aquella época, se hablaba de la soberanía como poder perpetuo y absoluto, el cual permitía un ejercicio pleno de la competencia estatal (ésta es indeterminada *ratione materiae*). Haciendo un paralelismo, se puede exigir un reconocimiento también "pleno y absoluto".

mismo, sostener en común la soberanía y *libertad* de las Potencias Confederadas.

La libertad se presenta diferenciada de la soberanía. Y se muestra con el término "independencia". En esto es claro el artículo 2º.

Además, este mismo sentido del principio de independencia lo da el artículo 3º: "Las partes contratantes se obligan y comprometen a defenderse mutuamente de todo ataque que ponga en peligro su *existencia política* y a emplear contra los *enemigos de la independencia*... todo su influjo, recursos y fuerzas"... Un Estado libre existe políticamente. O lo que es lo mismo, la libertad es presupuesto de la existencia política del Estado. Es, por lo tanto, frente a los *enemigos de la libertad* (son quienes ponen en peligro su existencia política) que debe oponer todo su influjo, recursos y fuerzas.

Del artículo 28º también es posible extraer la identificación entre libertad e independencia. Este artículo declara que "el tratado de unión, liga y confederación perpetua *no interrumpe* ni interrumpirá de modo alguno *el ejercicio de la soberanía* de cada una de ellas, con respecto a sus relaciones exteriores"... Si la independencia (libertad, art. 3º) es la esencia de la existencia política y a sus enemigos se les combate con todo el influjo, recursos y fuerzas, no parece necesario declarar *formalmente que este tratado no interrumpe el ejercicio de la libertad (independencia)*. En consecuencia, y por vía de exclusión, la independencia equivale a libertad en el art. 28º.

Está demostrada la doble aceptación del principio de independencia en el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua. Esto señala con gran seguridad hacia la consagración firme y generosa del citado principio jurídico en el instrumento internacional que estudiamos.

Fue una consagración hecha 122 años antes de ser firmada la Carta de la O.E.A., la cual sigue vigente hasta nuestros días. El artículo 3º (ex artículo 5º) de la Carta ("Principios"), en su parágrafo 2º, reafirma: "El orden internacional está esencialmente *constituido por el respeto a la personalidad, soberanía e independencia* de los Estados"... Es decir, en el Tratado de 1826 se consagró un principio jurídico internacional que a más

de un siglo y medio, sigue vigente. No cabe duda; jurídicamente, es importante.

#### PRINCIPIO DE IGUALDAD JURIDICA DE LOS ESTADOS

Afirmamos con Moye, citado por Accioly, "que la igualdad de los Estados resulta lógicamente del derecho de independencia, porque, una vez admitido que los Estados son independientes entre sí, sin reconocer ninguno la autoridad de otro, no habiendo entre ellos superior ni inferior, esto equivale a admitir que todos son iguales"<sup>44</sup>. Así pues, "L'égalité des Etats souverains est la conséquence nécessaire de leur indépendance" (Rivier)<sup>45</sup> ("La igualdad de Estados soberanos es la consecuencia necesaria de su independencia").

L'Union Académique Internationale define Igualdad de Estados como "Expression employée pour énoncer l'idée qu'en vertu du droit des gens et sous réserve des obligations conventionnelles qu'ils auraient acceptées, les Etats ont tous la même aptitude, d'une part à acquérir et exercer des droits, d'autre part à assumer et exécuter des obligations"<sup>46</sup> ("Expresión empleada para enunciar la idea de que en virtud del Derecho de Gentes y bajo reserva de obligaciones convencionales que ellos habrán aceptado, los Estados tienen todos la misma aptitud, de una parte para adquirir y ejercer derechos, de otra parte para asumir y ejecutar obligaciones").

En términos más claros, Clóvis Beviláqua, citado por Accioly, dice que "Todos los Estados soberanos son iguales ante el Derecho Internacional. La igualdad jurídica de las naciones consiste en que todas ellas tienen los mismos derechos y deberes en la comunión internacional"<sup>47</sup>.

Los Estados entre sí se diferencian, sea por el tamaño, la fuerza, el poderío, constitución o aptitudes. Por consiguiente, y de facto, la desigualdad es patente. Sin embargo, *jurídicamente* considerados, todos son iguales simplemente por ser

44. ACCIOLY, Hildebrando: ob. cit., pág. 243.

45. L'UNION ACADEMIQUE INTERNATIONALE: ob. cit., pág. 249, cita a Rivier.

46. Ibidem., págs. 248-9.

47. ACCIOLY, Hildebrando: ob. cit., pág. 243.

miembros de la comunidad internacional. Luego, obviamente, la igualdad no será de hecho sino jurídica<sup>48</sup>.

La igualdad de los Estados ante el Derecho Internacional es innegable. Negarla sería dudar que la comunidad internacional se asienta en la *libertad* de los Estados y es regida por *principios jurídicos*<sup>49</sup>. Y hacerlo, equivaldría a negar la misma sociedad internacional organizada, lo cual es retrógrado y absurdo.

Para clarificar más aún esta precisión al concepto de igualdad jurídica, es posible afirmar que, mientras ésta excluye toda discriminación, la igualdad de hecho puede exigir tratamientos diferentes con el objeto de establecer el equilibrio entre situaciones distintas<sup>50</sup>. Por el carácter más contingente y político de "l'égalité en fait", poco conviene en nuestro estudio; a diferencia de "l'égalité en droit", que sí exige nuestra atención.

De la afirmación del principio de la igualdad jurídica, resultan:

A) *El principio de la inmunidad jurisdiccional de los Estados extranjeros*

En virtud de éste, "ningún Estado puede ejercer jurisdicción sobre otro"<sup>51</sup>, en otras palabras, "ningún Estado tiene derecho a reclamar jurisdicción sobre *otro Estado soberano*: par in parem non habet imperium"<sup>52</sup>. No obstante, la doctrina suele sostener la relatividad de este principio, distinguiendo los actos estatales de *ius imperii* y los de *ius gestionis*<sup>53</sup>.

B) *El principio de la unanimidad*

Este significa que "ningún Estado puede ser sometido a una regla que no haya aceptado"<sup>54</sup>. "En cualquier cuestión que deba decidirse por la comunidad internacional, cada Estado

48. Ibidem., pág. 243.

49. Ibidem., pág. 244.

50. Tal es el criterio de la C.P.J.I. citada por L'UNION ACADEMIQUE INTERNATIONALE: ob. cit., pág. 249.

51. ROUSSEAU, Charles: ob. cit., pág. 317.

52. ACCIOLY, Hildebrando: ob. cit., pág. 246.

53. Véase ACCIOLY, Hildebrando: ob. cit., págs. 246-54.

54. ROUSSEAU, Charles: ob. cit., pág. 317.

tendrá derecho de voto, y el voto del más débil valdrá tanto como el del más fuerte"<sup>55</sup>.

Mme. Bastida trata este segundo aspecto de la igualdad jurídica con mayor amplitud. Se refiere a la igualdad funcional ("L'égalité fonctionnelle") en la estructura de las organizaciones internacionales. Nos interesa destacar dos puntos: a) Esa igualdad funcional puede tomar la forma de una *igualdad de representación* ante las organizaciones internacionales; y b) Como consecuencia del *principio de unanimidad*, todos los Estados tienen un derecho de *voto igual*<sup>56</sup>.

Podemos asegurar sin temor a equivocaciones, que el principio de igualdad jurídica de los Estados vive en el texto del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua de 1826. Es posible afirmar que los dos aspectos del principio de igualdad jurídica encuentran asidero en las líneas del Tratado.

#### A) *El principio de la inmunidad jurisdiccional de los Estados extranjeros*

En la concepción del Estado *soberano*, no resulta factible la jurisdicción de un Estado sobre otro. La explicación está en el atributo de soberanía, es decir, el ejercicio de las competencias estatales de forma exclusiva, autónoma y plena, en virtud del principio de independencia.

Partiendo de esta plataforma, el artículo 2º nos resulta claro para apreciar la consagración de la inmunidad jurisdiccional. "El objeto de este pacto perpetuo será *sostener* en común, defensiva y ofensivamente si fuere necesario, la *Soberanía e independencia* de todas y cada una de las Potencias Confederadas de América, *contra toda dominación extranjera*"...

Es clara la presencia del principio en cuestión. Si el objeto, el fin del pacto es sostener la soberanía (e independencia) y ésta, por su propio contenido, excluye la jurisdicción de otro Estado, es manifiesto el principio de inmunidad jurisdiccional, máxime cuando se declara el objetivo "contra toda dominación extranjera".

55. ACCIOLY, Hildebrando: ob. cit., págs. 245-6.

56. BASTID, Paul (Mme.): "Cours de Droit International Public". Edic. Les Cours de Droit, Paris, 1976-77, pág. 879.

Además, este principio jurídico deriva de un presupuesto esencial para la conclusión del Tratado: la independencia. Este requisito sine qua non, como afirmamos anteriormente, niega la jurisdicción extranjera. Por consiguiente, el Tratado, en su esencia misma, consagra el principio de inmunidad jurisdiccional.

#### B) *El principio de la unanimidad*

A manera introductoria, debemos recordar que se manifiesta principalmente a través del "voto igual", pero que también debe considerarse la igualdad de representación (aspecto de igualdad funcional).

##### B.1) *Unanimidad: voto igual*

Este punto se presenta muy frecuentemente recogido, por la naturaleza misma del pacto. El artículo 7º exige la convención entre las partes, el *común acuerdo*, para la "abolición absoluta o condicional del Corso". En caso de querer concertar alianzas una de las partes contratantes, deberá, en virtud del artículo 14º, *conciliar previamente a los demás aliados*, es decir, la aprobación de todos por igual. El artículo 18º dice que la confederación debe declarar si abraza o no la causa del confederado, lo cual involucra *voto unánime e igual*. También se exige esto en el artículo 30º para variar artículos o cláusulas del Tratado.

De manera más explícita, se pronuncian los artículos 19º y 29º. El 19º impone la necesidad del "*voto unánime* de las partes" para readmitir a un confederado excluido de la confederación. Igualmente, el artículo 29º reclama el "*voto unánime* de todas las partes" para reconocer el gobierno o readmitir un miembro excluido por cambio esencial de su forma de gobierno.

Además, la Asamblea de Plenipotenciarios, órgano máximo de la confederación, por su naturaleza misma, debe absorber el principio de unanimidad. Se aprehenderá mejor esto, cuando estudiemos posteriormente la Asamblea.

##### B.2) *Igualdad de representación*

Las partes contratantes "han convenido y convienen en formar... una Asamblea general compuesta de *dos Ministros*



*Plenipotenciarios por cada parte*"... (art. 11°). En este artículo, el principio de igualdad jurídica cobra fisonomía a través de la representación igual (dos Ministros) de *cada parte* contratante.

Asimismo, en los representantes signatarios del Tratado se reafirma el principio de la igualdad de representación. Efectivamente, cada una de las cuatro potencias firmantes participó con dos Plenipotenciarios.

El principio de igualdad jurídica de los Estados lo ratifica el artículo 26°. Deja abierta la incorporación a la Liga. Ello le es permitido a "Las Potencias de América", es decir, los Estados Americanos. Lo cual destaca la igualdad jurídica: puede ser miembro cualquier Estado por su misma condición de Estado.

La idea jurídico-internacional de la igualdad tiene relevancia aún en nuestros días. Basta acudir al art. 2°, parágrafo 1° de la Carta de las Naciones Unidas: "La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros"; o leer el artículo 5°, donde se refiere al "ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de miembro".

De igual manera, sólo el artículo 9° (ex artículo 6°) de la Carta de la Organización de Estados Americanos, bastaría para demostrar la vigencia de este principio: "Los Estados son *jurídicamente iguales*, disfrutan de iguales derechos e igual capacidad para ejercerlos, y tienen iguales deberes. Los derechos de cada uno no dependen del poder de que disponga para asegurar su ejercicio, sino del simple hecho de su existencia como persona de derecho internacional".

A pesar de las contrariedades que puedan observarse en ambas Cartas, y las disensiones que podamos manifestar, el principio de la igualdad jurídica de los Estados como principio de Derecho Internacional tiene plena vigencia jurídica.

#### PRINCIPIO DE NO INTERVENCION

"L'interdiction d'intervention signifie que les Etats étrangers ne doivent pas s'ingérer dans les affaires de l'Etat, qu'ils ne peuvent pas substituer leur volonté à la volonté d'un autre Etat,

exercer sur lui, par un moyen quelconque —présence de troupes, menace de violences matérielles, économiques, opérations limitées de contrainte, assistance à des éléments hostils— une pression telle que l'Etat ne puisse plus être considéré comme agissant suivant sa propre conception à l'égard de ses nationaux ou des étrangers"<sup>57</sup>. ("La prohibición de intervención significa que los Estados extranjeros no deben injerirse en los asuntos del Estado, que ellos no pueden sustituir su voluntad por la de otro Estado, ejercer sobre él, por un medio cualquiera —presencia de tropas, amenaza de violencias materiales, económicas, operaciones limitadas de violencia, asistencia con elementos hostiles— una presión tal que el Estado ya no pueda ser considerado como activo según su propia concepción en relación a sus nacionales y a los extranjeros").

Casi todos los autores coinciden en la afirmación de que la intervención es la injerencia de uno o varios Estados en los asuntos internos o externos de otro Estado sobre el que no tienen derecho, haciéndole proceder de acuerdo a la voluntad de los interventores. Con la intervención, opera una sustitución de soberanía o, en términos más claros, una *usurpación* de atribuciones o competencias.

Es posible distinguir dos elementos constitutivos de la intervención<sup>58</sup>:

- 1) "Es un acto abusivo por el que se pretende usurpar atribuciones soberanas ajenas.
- 2) "Tiene como fin la imposición de voluntad extraña".

El derecho de soberanía y el principio de la independencia *recíproca* de que gozan los Estados en sus relaciones mutuas, impide que exista "el principio de intervención", porque no hay forma de conciliar el práctico ejercicio de los primeros con la existencia de este último<sup>59</sup>. Luego, es impropio hablar de un "derecho" de intervención; el único principio jurídico admisible es el de la no intervención<sup>60</sup>. Más aún, Pradier Frédéré

57. BASTID, Paul (Mme.): ob. cit., pág. 881.

58. ACCIOLY, Hildebrando: ob. cit., pág. 281.

59. PLANAS SUAREZ, Simón: "Tratado de Derecho Internacional Público". Vol. I, Edit. Hijos de Reus. Madrid, 1916, págs. 112-3.

60. ROUSSEAU, Charles: ob. cit., pág. 323.

sostiene categórica y acertadamente que "no hay y que no puede haber derecho de intervención, pues no hay derecho contra el derecho. El derecho es la independencia respectiva de los Estados; la intervención es la violación de la independencia".<sup>61</sup>

No obstante, la intervención es admisible en ciertos casos. Pero ello se justifica en virtud de circunstancias excepcionales y no por derecho, como ya anotamos<sup>62</sup>. La doctrina ha tomado la excepcionalidad como base para tratar de la "intervención lícita". Hay autores que enumeran casos, otros dan pautas. Lo cierto es que la mayoría aprueba la "intervención lícita" en dos casos:

A) *Cuando existe un tratado.*

El tratado hace lícito lo que en su defecto sería intervención, porque el Estado "ocurrente" actúa en virtud de un derecho propio otorgado por el instrumento contractual.

B) *Cuando existe una petición formal de "intervención" por parte de un gobierno legal.*

En este caso tampoco se puede hablar de intervención<sup>63</sup> porque la solicitud es hecha por el gobierno en uso de sus atribuciones soberanas<sup>64,65</sup>. Por las mismas razones, el caso anterior (existencia de tratado) tampoco puede considerarse como intervención.

Resumiendo, tenemos que el principio de no intervención significa la no injerencia en los asuntos internos o externos de un Estado; que no es propio ni jurídico hablar del "derecho" de intervención; que sin embargo, hay casos en que la inje-

61. Fodéré, Pradier: citado por Bonfils, cita que recoge PLANAS SUAREZ, Simón: ob. cit., pág. 113.

62. PLANAS SUAREZ, Simón: ob. cit., pág. 115.

63. La intervención es ilícita por naturaleza, por tanto no consideramos prudente hablar de intervención ilícita y lícita. En este último caso sería más propio hablar de "cooperación" o "colaboración".

64. El punto está suficientemente expuesto en PLANAS SUAREZ, Simón: ob. cit., págs. 118-20.

65. El término "atribuciones soberanas" a pesar de su aparente amplitud, lo concebimos enmarcado en la "justicia legal". Por ello, dejamos el estudio de la gran gama de variantes, a los estudiosos de la materia.

rencia no es intervención, tales como el caso de existencia de un tratado y el de la solicitud formal de injerencia.

Con esta plataforma por apoyo, podremos tocar de manera sucinta la coyuntura jurídico-política que nos interesa a los efectos de explicar la consagración del principio de no intervención en el Tratado que nos ocupa.

Apuntamos en la parte inicial del estudio que a principios del siglo XIX, estaban enfrentadas dos corrientes opuestas. De una parte, el "principio" de intervención preconizado de manera formal a partir de 1815 por la Santa Alianza. Y de otra parte, el principio de no intervención, Doctrina de Monroe, surgido como una respuesta netamente americana a los propósitos europeos. Nos interesa de manera particular esta Doctrina.

El mensaje de James Monroe ante el Congreso de los Estados Unidos, en 1823, expone tres principios: no colonización, no intervención y aislamiento norteamericano<sup>66</sup>. El de no intervención declara la oposición de los Estados Unidos a cualquier tentativa de intervención de las potencias europeas en el continente americano, e implica para los Estados europeos una triple prohibición:

- 1) No extender su sistema político al continente americano;
- 2) No atentar contra la *independencia* de los Estados Americanos; y
- 3) No combatir o suprimir las *libertades* que disfruten los pueblos de los *nuevos Estados*.

La Doctrina de Monroe era doblemente significativa en el tema que abordamos: implicaba la garantía para los Estados hispanoamericanos de su independencia, y el reconocimiento de ésta. Con un doble supuesto tan importante, podía darse un Congreso como el de Panamá en 1826 y un Tratado de la naturaleza del que estudiamos.

Además, fue motivación principalísima para la instalación del Congreso la creación de un frente unido, capaz de garan-

66. Véase: ROUSSEAU, Charles: ob. cit., págs. 324-29; y ACCIOLY, Hildebrando: ob. cit., págs. 289-94.

tizar a los nuevos Estados su soberanía e independencia (la no intervención) y fungir como factor de equilibrio en el poder mundial.

Es fácil concluir a partir del espíritu mismo, de la "ratio pacti" del Tratado de Unión, Liga y Confederación, que el principio de no intervención vivió con gran énfasis en su razón de ser, y en su texto aunque sea tácitamente.

Esta conclusión también se desprende del preámbulo del pacto. Las naciones signatarias, comunes en su origen, proclaman que "están firmemente determinadas" a continuar en posesión de los bienes de la "libertad e independencia". Enarbolan, desde un comienzo, la bandera de la no intervención. Sostienen firmemente su decisión de ser libres y soberanos, ajenos a toda injerencia en sus asuntos.

Al decir el artículo 2º del Tratado que "el objeto de este pacto perpetuo será sostener en común, defensiva y ofensivamente si fuere necesario, la soberanía y la independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América", lógicamente condena la intervención en los asuntos propios de los confederados. "En efecto, no hay 'soberanía' ni 'independencia' de un Estado cuando está expuesto a ser víctima de intervenciones de potencias extranjeras"<sup>67</sup>.

Igualmente se condena la injerencia extranjera en los asuntos de los Estados contratantes cuando éstos se comprometen y obligan a la común defensa, si se atenta contra su existencia política o su independencia (art. 3º). Y sabido es que la intervención implica usurpación de atribuciones y por consiguiente, un peligro evidente para la existencia política o la independencia del Estado.

Los signatarios proscriben decididamente *el derecho de conquista*... "Se obligan y comprometen solemnemente a sostener y defender la integridad de sus territorios respectivos *oponiéndose eficazmente* a los establecimientos que se intenten hacer en ellos *sin la correspondiente autorización* y dependencia de los gobiernos a quienes correspondan"... (art. 21º). La intervención territorial se prohíbe y se procuran los medios para combatirla.

67. YEPES, J. M.: ob. cit., pág. 139.

No obstante, es conveniente destacar una importante peculiaridad de este artículo. En él es permitida la *autorización* del Estado soberano para hacer establecimientos foráneos en su territorio. Resulta muy singular y trascendente. No se considera intervención la injerencia territorial autorizada. Luego, la *petición formal de injerencia* (autorización) no implica intervención. Hacemos esta inducción basados en que si es aceptado el mencionado permiso respecto a un elemento esencial (el territorio), mal podría proibirse respecto a otras "intervenciones" menos relevantes.

En el caso del artículo 4º, es permitido a las potencias confederadas "pasar y repasar libremente por el territorio de cualquiera de ellas que se halle interpuesta". Asimismo, en el artículo 3º se acepta la "libre entrada y salida en los puertos de todas y cada una de ellas", inclusive "permaneciendo todo el tiempo que crean necesario" los buques de las partes contratantes. Son artículos que prueban fehacientemente la no consideración de la injerencia extranjera como intervención *cuando existe un tratado preexistente* (en este caso, el Tratado de Unión, Liga y Confederación). Aquí aceptamos como justificación la voluntad soberana del Estado contractualmente expresada.

Finalmente, las Naciones firmantes anatematizan la *doctrina de los hechos cumplidos*, es decir, la fuerza como fuente de derecho. Ello se entiende al analizar el ya comentado artículo 21º. Cuando se obligan a oponerse eficazmente a los establecimientos territoriales desautorizados que se intenten hacer, implícitamente declaran que el establecimiento (hecho cumplido) no da derechos. Mas aún, el artículo 36º habla de la solución pacífica de controversias "con preferencia a toda vía de hecho". Es una tácita reprobación de la fuerza o vía de facto como fuente de derecho.

En resumen, el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua consagra, tanto en su "ratio" como en su texto el principio de no intervención. Además, contiene ya lo que contemporáneamente (más de un siglo después) la doctrina llama "intervenciones lícitas". Y condena el derecho de conquista y la doctrina de los hechos cumplidos.

Semejante contenido jurídico mantiene inalterable y vigente su esencia. Si recurrimos al artículo 2º parágrafo 7º de la

Carta de las Naciones Unidas, encontramos el principio de no intervención<sup>68</sup>. Si leemos el artículo 18º (ex artículo 15º) de la Carta de la O.E.A., hallamos equivalente consagración<sup>69</sup>. Si vemos el párrafo e) del artículo 3º (ex artículo 5º) o su artículo 20º (ex artículo 17º), constatamos la condena de la doctrina de los hechos cumplidos y el derecho de conquista<sup>70</sup>.

Es fácil demostrar la vigencia jurídica de aquellos principios. Son pruebas fehacientes de la "importancia jurídico-internacional del Congreso de Panamá de 1826".

#### PRINCIPIO DEL UTI POSSIDETIS IURIS

En su "Droit International Public" (Tome III), Charles Rousseau trata el principio del *uti possidetis*... "cette expression, qui se réfère à la situation de fait existante, est généralement employée par les Etats de l'Amérique latine pour désigner, en vue de la détermination de leurs frontières respectives, les limites administratives existant en 1810 (pour l'Amérique du sud) et en 1821 (pour l'Amérique centrale) entre les colonies espagnoles et établies par les lois et décrets promulgués par le métropole"<sup>71</sup> ("esta expresión, que se refiere a la situación de hecho existente, es generalmente empleada por los Estados de la América Latina para designar, en vista de la determinación de sus fronteras respectivas, los límites administrativos existentes en 1810 —para la América del Sur— y en 1821 —para la América Central— entre las colonias españolas y establecidos por las leyes y decretos promulgados por la metrópoli").

68. "Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados"...

69. "Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquiera otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen".

70. En el artículo 3º párrafo e) se lee que "la victoria no da derechos"; y en el artículo 20, se declara que "El territorio de un Estado es inviolable... No se reconocerán las adquisiciones territoriales o las ventajas especiales que se obtengan por la fuerza o por cualquier otro medio de coacción".

71. ROUSSEAU, Charles: "Droit International Public" (Les compétences). Tome III, Edit. Sirey, Paris 1977, pág. 238.

"El principio del *uti possidetis* comprende el reconocimiento del estado posesorio en que se hallaban las provincias o regiones cuando eran colonias y la continuidad del mismo ya emancipadas y formando Estados independientes"<sup>72</sup>.

Para el momento de la emancipación de las colonias españolas, reinaba gran confusión en torno a su extensión territorial. Se debió en gran parte a la imprecisión de los límites administrativos fijados por la metrópoli. Y estas delimitaciones, que existían al momento de estallar el movimiento emancipador y eran reconocidas por todos, se adoptaron como fronteras políticas de los nuevos Estados. De tal suerte que fue imposible para las naciones sucesoras de la Corona española fijar de forma precisa sus límites. Las fronteras fueron establecidas por aproximación. Porque los actos de la antigua monarquía eran de tal impresión que sólo podían servir de orientación<sup>73</sup>.

Aunque sobre esta difusa base, aparece el principio consuetudinario del *uti possidetis iuris* de 1810. Según él, las colonias españolas tenían derecho a continuar en la posesión civil cedulaaria de 1810, al momento de la emancipación. Como contrapartida, algunos tratadistas distinguen el *uti possidetis de facto*, según el cual, se continuaba en la posesión material o natural, realmente efectiva<sup>74</sup>.

Consideramos que sólo el primero es de aprobar. Las Reales Cédulas de los monarcas establecieron jurisdicciones absolutas: era inadmisibile la *terra nullius* (tierra de nadie). Así, el *uti possidetis* de 1810 es de derecho: fundamenta la transmisión de títulos de España, la posesión jurídica del suelo americano a los nacientes Estados<sup>75,76</sup>. Es claro que el dominio no implica necesariamente posesión, al igual que ésta tampoco implica aquél.

El principio del *uti possidetis iuris* de 1810 a pesar de que causa litigios, logró establecer una pauta jurídica que sirviera

72. YEPES, J. M.: ob. cit., pág. 136.

73. Ibidem.: págs. 131-2.

74. GONZALEZ, Thibaldo: "La Doctrina Bolivariana del Uti Possidetis Juris de 1810". Anuario 77. Colegio de Abogados del Estado Aragua, Maracay, 1978, pág. 100.

75. No podía transmitir la posesión material, porque no se había hecho efectiva y ni siquiera hoy lo es. Luego, aceptar el *uti possidetis de facto* significaría admitir la existencia de *terra nullius* en América; y por consiguiente admitir el derecho de colonización.

76. GONZALEZ, Thibaldo: ob. cit., pág. 100.



de criterio para toda decisión que se tomase respecto de la división territorial del "continente español en América". El *uti possidetis iuris* de 1810 ha sido la norma generalmente aceptada para la demarcación fronteriza de la América hispana<sup>77</sup>.

Durante los preparativos diplomáticos para el Congreso, Don Joaquín Mosquera fue enviado por Colombia en misión a las Repúblicas del Sur. En las instrucciones, se le señalaba como condición esencial que ninguna de las partes contratantes podría entrar en negociaciones con el Gobierno de Su Majestad Católica, sino sobre la base del reconocimiento de su independencia y "de la integridad de sus respectivos territorios, como estaban demarcados en 1810; esto es, la extensión de territorio que comprendía cada Capitanía General o Virreinato de América, a menos que por las leyes posteriores a la revolución, como había sucedido en Colombia, se hubiesen incorporado en un solo Estado dos o más Capitanías Generales o Virreinos"<sup>78</sup>.

A México fue enviado como Plenipotenciario colombiano, Don Miguel Santamaría. Se le dieron similares instrucciones a las de Mosquera. En el artículo 10º del proyecto de tratado que presentaría, decía: "Ambas partes se garantizan mutuamente la integridad de sus territorios, en el mismo pie en que se hallaban antes de la presente guerra, debiendo respetarse los límites que tenían en aquel tiempo cada Capitanía General o Virreinato, que han reasumido en el día del ejercicio de su soberanía"<sup>79</sup>.

Estas instrucciones dadas a los Plenipotenciarios colombianos para la firma de tratados bilaterales con Repúblicas hispano-americanas señalaban el camino a seguir en Panamá sobre la cuestión limítrofe. Las demarcaciones vigentes en 1810 continuarían, pero ahora respecto a Estados soberanos e independientes. Es decir, seguiríase en la Anficción Panameña el principio del *uti possidetis iuris* de 1810.

Efectivamente, tal fue el planteamiento aprobado en 1826 por el Augusto Congreso. Sin embargo, recordemos los incon-

77. YEPES, J. M.: ob. cit., págs. 131-2.

78. Pedro Zubieta: "Apuntaciones sobre las Primeras Misiones Diplomáticas de Colombia". Citado por GONZALEZ, Thibaldo: ob. cit., pág. 92.

79. Copiador de la Secretaría de Relaciones Exteriores: 1819-1822 J. M. Quijano Otero: "Límites de la República de los Estados Unidos de Colombia". Cita en GONZALEZ, Thibaldo: ob. cit., pág. 92.

venientes graves que se planteaban con la aplicación de este principio a raíz de las imprecisas y contradictorias demarcaciones administrativas existentes en 1810. No perdamos de vista los conflictos que podrían plantearse en virtud de ello.

Previsor y acertado en sus conclusiones, el Congreso reunido en Panamá dio una respuesta efectiva a esta cuestión. "En materia de delimitación de fronteras, el artículo 22 del tratado consagra una solución sapientísima que... sería de excelentes resultados para asegurar la estabilidad de las fronteras y evitar litigios por falta de precisión al respecto"<sup>80</sup>.

"Las partes contratantes se garantizan mutuamente la *integridad de sus territorios*, luego que en virtud de las *convenciones particulares* que celebraren entre sí se hayan *demarcado y fijado sus límites respectivos*, cuya conservación se pondrá entonces bajo la protección de la confederación" (art. 22°).

Las previsiones de este artículo reflejan gran prudencia. De ser efectiva esta cláusula, al igual que el Tratado, en los albores de los Estados hispanoamericanos, numerosos conflictos y discusiones en materia fronteriza no tendrían cabida.

El artículo 22° es un medio de evitar conflictos limítrofes. Prevé la celebración de convenciones particulares para demarcar y fijar sus respectivos límites. Establecidos éstos, se pondrán bajo la protección de la confederación. Sella un mecanismo de previsión sabia, el compromiso de las partes para garantizarse mutuamente la integridad de sus territorios.

Con la "fortaleza" levantada por el artículo 22°, el principio del *uti possidetis iuris* de 1810 pierde su carácter de "norma jurídica que sirve de criterio para toda decisión demarcadora". Con el artículo 22°, se convierte en verdadera regla de Derecho de Gentes. Por lo tanto, en el Tratado no sólo se consagra, sino que se consolida jurídicamente el principio del *uti possidetis iuris* de 1810.

Un mecanismo tan cauteloso y moderado, al igual que la mayoría de los contemplados en el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua sería muy útil contemporáneamente. Sin embargo, después de siglo y medio, aún se aplica el prin-

80. YEPES, J. M.: ob. cit., pág. 80.

cipio del *uti possidetis iuris* como simple pauta jurídica orientadora, sin que se haya consolidado todavía la firmeza e importancia que su envergadura reclama.

#### OBLIGATORIEDAD DE LA SOLUCION PACIFICA DE CONTROVERSIAS

El Tratado que nos ocupa contiene una buena parte de los medios de solución pacífica de controversias que hoy se prevén. Ellos son: la transacción amistosa, la conciliación, el "arbitraje", el sistema de consulta, los buenos oficios, interposición y mediación.

##### A) *La transacción amistosa*

"Las partes contratantes se **OBLIGAN** y **COMPROMETEN** solemnemente a transigir amigablemente entre sí todas las diferencias que en el día existen o pueden existir entre algunas de ellas"... (artículo 16°).

La primera, más usual y recomendable solución para las diferencias es la transacción amigable. Así lo contempla el artículo 16°. Más aún, y de aquí deriva en buena medida su magnificencia, *obliga y compromete solemnemente* a las partes contratantes.

La transacción amistosa se logra a través de la negociación. Esto significa "Examen en commun par les représentants qualifiés de deux ou plusieurs Etats, aun moyen de pourparlers oraux ou de communications écrites, d'une ou plusieurs affaires les intéessant, d'une réclamation, d'un différend à régler..."<sup>81</sup>. ("Examen en común por los representantes calificados de dos o varios Estados, por medio de tratos orales o de comunicaciones escritas, de uno o varios asuntos que les interesan, de una reclamación, de una diferencia por reglar"...).

Mediante las negociaciones directas entre los Estados puede llegarse a una transacción. A decir de Planas, la transacción es "un convenio por el cual los Estados ponen término a las cues-

81. L'UNION ACADEMIQUE INTERNATIONALE: ob. cit., pág. 409.

tiones pendientes o previenen otras, mediante concesiones recíprocas”<sup>82</sup>.

“El arreglo directo, de Estado a Estado, por las vías diplomáticas comunes, de los conflictos que surgen entre ellos es la forma mejor utilizada para terminar las controversias”. “La negociación es el método más antiguo, más simple y el mayormente utilizado”<sup>83</sup>.

Es la negociación directa entre las partes, “transigir amigablemente”, la respuesta inmediata a las diferencias existentes o eventuales. De fracasar esta instancia, el artículo 16° remite directamente a una mucho más elevada: la conciliación.

#### b) *La conciliación*

...“y en caso de no terminarse entre las potencias discordes, se llevará, *con preferencia a toda vía de hecho*, para procurar su *conciliación*, al *juicio de la Asamblea*, cuya decisión no será obligatoria, si dichas potencias no se hubieren convenido antes explícitamente en lo que sea” (art. 16°).

La conciliación es, según L'Union Académique Internationale, un “Méthode de règlement des différends internationaux consistant à les faire examiner par un organe constitué à cet effet on accepté par les parties et chargé de faire à celles-ci des *propositions* en vue d'un arrangement”<sup>84</sup> (“Método de reglamento de diferencias internacionales consistente en hacerlas examinar por un órgano constituido a ese efecto o aceptado por las partes y encargado de hacer a éstas proposiciones con miras a un arreglo”).

Si las partes no transigen amigablemente, están comprometidas a llevar la diferencia al juicio de la Asamblea, quien funge como órgano de conciliación. Las partes deberán seguir este procedimiento “con preferencia a toda vía de hecho”. En esta segunda instancia, los confederados obtendrán del órgano conciliador proposiciones tendientes a un arreglo, las cuales no son vinculantes.

82. PLANAS SUAREZ, Simón: ob. cit., pág. 425.

83. SEPULVEDA, César: “Derecho Internacional”. Edit. Porrúa, México, 1978, pág. 386.

84. L'UNION ACADEMIQUE INTERNATIONALE: ob. cit., pág. 140.

*Pero*, la decisión de la Asamblea sí será obligatoria si dichas potencias hubieren convenido antes explícitamente en que lo sea. Esto es en esencia, equivalente a un *ARBITRAJE*. El recurso del arbitraje supone que dos Estados en conflicto “donent à un organe tiers désigné d’un commun accord, compétence pour trancher le différend qui les oppose par une sentence qu’ils s’engagent à respecter”<sup>85</sup> (“dan a un órgano tercero designado de común acuerdo, competencia para resolver el diferendo que los opone por una sentencia que ellos se comprometen a respetar”).

En caso de una decisión vinculante de la Asamblea, las partes deben someterse a ella, pues a ello se comprometieron. De no hacerlo, “será excluida de la confederación y no volverá a pertenecer a la Liga, sin el voto unánime de las partes que la componen en favor de su readmisión” (art. 19°). Esto afirma el respaldo a la efectividad del artículo 16°.

Además, el artículo 16° salva un importante problema práctico: ¿Quién se elige como órgano conciliador o árbitro?... La elección está hecha contractualmente en el Tratado. La Asamblea de Plenipotenciarios, el órgano máximo y democrático, fungirá como conciliador o árbitro.

En resumen, el artículo 16° contempla la obligatoriedad en la solución pacífica de diferencias. En primer lugar, las negociaciones o transacciones amigables; si aún quedare discordia, se recurrirá bien a la conciliación bien al “arbitraje”.

No sería aventurado coincidir con Jesús María Yepes en esta afirmación: “El Pacto de la Sociedad de las Naciones y la Carta de las Naciones Unidas —en que los internacionalistas de estos últimos tiempos han condensado toda su sabiduría política— no proveen mejor que el artículo 16 del Tratado de Panamá a la solución pacífica y civilizada de los conflictos internacionales”<sup>86</sup>.

Por último, en el artículo 17° también se apela al mecanismo de la conciliación: “Sean cuales fueren las causas de injurias, daños graves u otros motivos que alguna de las partes contratantes pueda producir contra otra u otras, ninguna de

85. BASTID, Paul (Mme.): ob. cit., pág. 1114.

86. YEPES, J. M.: ob. cit., pág. 79.

ellas podrá declararle la guerra ni ordenar actos de represalias contra la República que se crea la ofensora, sin llevar antes su causa, apoyada en los documentos y comprobantes necesarios con una exposición circunstanciada del caso, a la *decisión conciliatoria de la Asamblea General*".

Ni siquiera el *más grave* motivo o daño proferido por un miembro de la Confederación a otro, permite a éste declararle la guerra a su agresor o reaccionar hostilmente en su contra. Por el contrario, está obligado a solucionar pacíficamente la controversia. Debe exponerla circunstanciadamente ante la Asamblea General, quien será el órgano prefijado para la conciliación.

Si las partes han convenido en que la decisión sea obligatoria, garantiza el cumplimiento de la misma la sanción del artículo 19º, el cual recae sobre la parte que no cumpla la decisión de la Asamblea.

"El tratado de 1826 ha mencionado, por primera vez en la historia de las instituciones internacionales, el sistema de la conciliación para resolver los conflictos entre los Estados"<sup>87</sup>.

### C) *El sistema de consulta*

Para L'Union Académique Internationale, la consulta es un "Terme qui, dans la langue diplomatique, est employé pour désigner l'examen en commun d'une affaire, d'une situation, d'un incident, de l'attitude à adopter, de mesures à prendre, le fait de prendre, à cette occasion, l'avis d'un autre gouvernement"<sup>88</sup> ("Término que, en el lenguaje diplomático, es empleado para designar el examen en común de un asunto, de una situación, de un incidente, de la actitud a adoptar, de medidas a tomar, el hecho de tomar, en esta ocasión, la opinión de otro gobierno")... Tan sólo reprobamos la última palabra de la definición, pues no sólo a los gobiernos se hace una consulta.

Entre los objetos principales de la Asamblea General de Plenipotenciarios, dispone el Tratado: "2. Contribuir al mantenimiento de una paz y amistad inalterables, entre las poten-

87. YEPES, J. M.: ob. cit., pág. 82.

88. L'UNION ACADEMIQUE INTERNATIONALE: ob. cit., pág. 159.

cias confederadas, sirviéndoles de *Consejo* en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes... y de conciliador en sus disputas y diferencias”.

En “los grandes conflictos”, la Asamblea actúa como Consejo, es decir, órgano que asiste en una instancia internacional a las partes mediante consejos técnicos o argumentos. Cuando existen peligros comunes, también opera en la Asamblea el sistema de consulta al servir como “punto de contacto”.

“En el caso de que alguna de las partes contratantes pida a la Asamblea su dictamen o consejo sobre cualquier asunto o caso grave, deberá estudiarlo con toda la franqueza, interés y buena fe que exige la fraternidad” (art. 20º).

Por otra parte, “En el caso que una de las potencias confederadas juzgare conveniente declarar la guerra o romper la hostilidad contra una potencia extraña a la presente confederación, deberá antes solicitar *los buenos oficios, interposición y mediación* de sus aliados, y éstos estarán obligados a emplearlos del modo más eficaz posible. Si esta interposición no bastare para *evitar el rompimiento*, la confederación deberá declarar si abraza o no la causa del confederado”... (art. 18º).

Los buenos oficios, la interposición y la mediación de los aliados son el medio obligatorio para impedir, por vía pacífica, el rompimiento de la paz. Los citados mecanismos tienen como punto en común la participación de un tercero, que no es parte en el conflicto, en las negociaciones. El objetivo único es facilitar el acuerdo de las partes, tienen el carácter de un consejo, careciendo de fuerza obligatoria”<sup>89</sup>.

Los *BUENOS OFICIOS* ocurren cuando una tercera potencia propone a los litigantes unas *bases de negociación* mediante una *discreta injerencia*<sup>90</sup>, es decir, el tercero exhorta a los contendores a recurrir a la negociación<sup>91</sup>.

89. VERDROSS, Alfred: “Derecho Internacional Público”. Edit. Aguilar, Madrid, 1976, pág. 392.

90. En ninguno de los tres mecanismos puede entenderse la partición como “intervención”. Y mucho menos cuando se trata de una participación solicitada.

91. Véase: SEPULVEDA, César: ob. cit., pág. 387; ROUSSEAU, Charles: “Derecho Internacional Público”, págs. 485-6; BASTID, Paul (Mme.): ob. cit., pág. 1085.

La *INTERPOSICION* equivale más o menos a *interceder* por el Estado en conflicto que lo solicite.

La *MEDIACION* consiste en la *participación* activa del Estado mediador en las negociaciones con el objeto de presentar *bases de acuerdo* destinadas a obtener un arreglo entre los Estados en litigio<sup>92</sup>. Tiene como condición esencial el ser facultativa: las proposiciones del mediador pueden aceptarse o no.

Las diferencias entre estas tres formas son demasiado sutiles. La práctica las fusiona. Y precisamente, enlazadas, como un sistema único, aparecen en el artículo 18°. Presenta la particularidad de ser *colectivo*. En efecto, los buenos oficios, interposición y mediación deberán solicitarse a *los aliados* (art. 18°) o a la Asamblea (art. 13°, ord. 3°).

Así como los sistemas anteriores, el de consulta, traducido en este último mecanismo (buenos oficios, interposición y mediación), presenta carácter obligatorio para el caso en que se prevé (art. 18°). Efectivamente, la parte que "rompiese las hostilidades contra otra" en contravención al artículo 18° (obligación de solicitar los buenos oficios, interposición y mediación de los aliados), "será excluida de la confederación y no volverá a pertenecer a la Liga, sin el voto unánime de las partes que la componen en favor de su readmisión" (art. 19°).

Es francamente innecesario probar la vigencia de este aspecto jurídico, contemplado de manera tan previsoramente en el Tratado de Panamá. La solución pacífica de controversias ocupa un capítulo tanto en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas como en la de la Organización de los Estados Americanos. Sin embargo, los sistemas allí fijados no ofrecen la seguridad que se encuentra en el Tratado que estudiamos.

El tema es tan importante para el mundo, que aun Convenciones "para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales", además de los innumerables acuerdos bi o multilaterales, se han promovido. Por lo tanto, la vigencia jurídica de las ideas plasmadas en el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua en 1826 es incuestionable. ¡La realidad es testigo!

92. Véase: KOROVIN, Y. A. (y otros): "Derecho Internacional Público". Edit. Grijalbo, México, 1962, pág. 379; ROUSSEAU, Charles: "Derecho Internacional Público", pág. 487; BASTID, Paul (Mme.): ob. cit., pág. 1085.



### SEGURIDAD COLECTIVA

La idea por estudiar tiene muy alta significación para la posteridad. Se trata de una enseñanza que nos ha dejado el Tratado de 1826: La fuerza justa es necesaria para respaldar y ejecutar las decisiones de la autoridad internacional. Así, para garantizar los derechos de los Estados miembros de la gran confederación continental que el Tratado de 1826 se esforzaba por organizar, era exigible un poder social de ejecución y coacción.

De acuerdo con la idea desarrollada en los artículos 2º a 10º del Tratado y en la Convención sobre Contingentes de la misma fecha, los Estados contratantes se comprometen a poner en común sus fuerzas y sus contingentes militares para la defensa de su soberanía. La Convención sobre Contingentes reglamenta en todos sus detalles la organización y dirección del *ejército internacional*<sup>93</sup>.

La idea general de la seguridad colectiva encuentra asidero en los artículos 2º y 3º del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua. En virtud de que "el objeto de este pacto perpetuo será sostener *EN COMUN, defensiva y ofensivamente* si fuese necesario, la *soberanía e independencia* de todas y cada una de las potencias confederadas de América, contra toda dominación extranjera, y asegurarse desde ahora para siempre los goces de una paz inalterable" (art. 2º)... "Las partes contratantes *se obligan y comprometen a DEFENDERSE MUTUAMENTE de todo ataque que ponga en peligro su existencia política* y a emplear contra los enemigos de la independencia de todas o alguna de ellas *todo* su influjo, recursos y fuerzas marítimas y terrestres, según los contingentes con que cada una está obligada por la convención separada de esta misma fecha a concurrir al sostenimiento de la *causa común*" (art. 3º).

El sistema de seguridad colectiva opera en el *casus foederis*, es decir, cuando sea necesario sostener la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América. La integridad soberana y política de los confederados

93. YEPES, J. M.: ob. cit., págs.

fundamenta el sistema de seguridad colectiva, porque hace a éste garante de su mantenimiento.

“Todo ataque que ponga en peligro su existencia política” o “sostener la soberanía e independencia” dejan un radio muy amplio para que entre en juego la defensa u ofensiva común. Pero, no es menos cierto que, siempre y cuando no se traspase el espíritu del Tratado, la fuerza de los confederados respalda la justicia internacional. Esta cuenta con un brazo armado.

La seguridad del mundo ha hecho que un organismo internacional tan importante como la Organización de las Naciones Unidas, recoja, aunque tímidamente, esta idea, ya proclamada 130 años atrás, en el Tratado de Unión, Liga y Confederación de 1826.

La Carta de la Organización de Estados Americanos contempla la seguridad colectiva entre los Estados Americanos. La prevé de tal manera, que denuncia claramente su vinculación con el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua. La prevé de tal manera, que proclama a nivel jurídico-internacional, la importancia de su antecedente de 1826.

Así como la esencia del sistema de seguridad colectiva la podemos hallar en el Pacto de Panamá, de la misma manera encontramos algunos de sus aspectos que contemporáneamente existen y rigen internacionalmente.

“*El derecho de paso*” es un aspecto del sistema consagrado en 1826 y hoy lo está en la Carta de la O.N.U. (art. 43°). El artículo 4° dispone que las potencias confederadas que ocurran en defensa de otra, “podrán pasar y repasar libremente por el territorio de cualquiera de ellas que se halle interpuesta”. Además, el artículo 5° prevé la “libre entrada y salida en los puertos de todas y cada una de ellas”, “permaneciendo . . . todo el tiempo que crean necesario” los comandantes de los “buques armados en guerra y escuadras de cualquier número y calidad pertenecientes a una o más de las partes contratantes”.

El carácter común del sistema se refuerza en los artículos 8° y 10°. “En caso de *invasión repentina* en los territorios de las partes contratantes, cualquiera de ellas podrá obrar *hostilmente* contra los invasores” . . . (art. 8°). El ataque inesperado puede combatirlo cualquier confederado, porque la sola agre-

sión a uno de ellos representa una "causa común". Además, las partes contratantes "estipulan aquí expresamente que ninguna de ellas podrá hacer la paz con los *enemigos comunes* de su independencia sin incluir en ella *a todos los demás* aliados específicamente"... (art. 10°). Si la hostilidad es común, el cese de la misma también será común, único para todos.

Aunque el *ejército internacional* que se crea es materia reglamentada por la Convención de Contingentes y un Concierto sobre la organización de las tropas de la Confederación, no podemos dejar de referirnos a su contenido sucintamente... "El número de las tropas de la confederación (60.000 hombres) estaban distribuidos entre todos los confederados proporcionalmente a la población de cada uno de ellos"<sup>94</sup>. Se preveía que en el caso en que una de las partes fuera invadida, las otras estarían obligadas a concederle un auxilio financiero para atender los gastos de la defensa. Se fijaba de antemano el monto de la ayuda financiera que el Estado atacado tendría derecho a recibir de sus aliados desde el momento en que el *casus foederis* fuese reconocido. Se decidió de manera harto inteligente la cuestión difícil del comando único de las fuerzas internacionales organizadas para combatir la agresión. El jefe supremo de tales fuerzas sería designado por el gobierno víctima de la agresión o cuyo territorio hubiese sido invadido. Estaban ampliamente reglamentados todos los detalles relativos a la disciplina de las tropas, a su transporte, a los gastos que ocasionarían, a las presas marítimas que fuesen hechas en el curso de las operaciones navales, etc.<sup>95</sup>.

Por otra parte, en caso de una guerra común, se hace "extensiva la Jurisdicción de los Tribunales de presas de todas y cada una de las potencias aliadas a los corsarios que naveguen bajo pabellón de cualquiera de ellas" (art. 7°). Como medida

94. "Se asignó a cada Estado la siguiente cuota:

<i>Estados</i>	<i>Tropas</i>	<i>Pesos</i>	<i>Pesos para la Marina</i>
Colombia	13.250	2.205.715	85.714
México	32.750	4.558.475	117.140
Centroamérica	6.750	955.811	37.146
Perú	5.250		

"El Perú debía contribuir a los gastos de la flota del Atlántico, pero en caso de ataque por el Pacífico haría sólo los gastos de la flota que allí se emplease". En SISO MARTINEZ, J. M.: ob. cit., pág. 415.

95. YEPES, J. M.: ob. cit., pág. 85.

de carácter colectivo, está prevista la devolución de los trás-fugas o desertores (art. 9º).

En resumen, el sistema de seguridad colectiva que forma parte hoy del Derecho Internacional, está esencialmente consagrado en el Tratado, la Convención y el Concierto firmados en Panamá (1826). Específicamente, el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua declara causa común, defensiva y ofensivamente, la de un confederado que haya sido lesionado o esté en peligro de serlo en su soberanía e independencia. Y da forma al sistema con la previsión de importantes puntos en esta materia (arts. 4º a 10º).

Paulatinamente, la importancia jurídico-internacional del Congreso de Panamá de 1826 toma cuerpo...

#### LA ASAMBLEA GENERAL DE PLENIPOTENCIARIOS

La Dieta o Asamblea General de Plenipotenciarios es la autoridad suprema de la confederación. Representa un vínculo permanente entre los confederados. Y posee como característica esencial, la democrática.

La Asamblea General se instituye formalmente en el artículo 11º. Las partes contratantes "han convenido y convienen en formar *cada dos años* en tiempo de paz, y *cada año* durante la presente y demás guerras comunes, una Asamblea General compuesta de *DOS Ministros Plenipotenciarios por cada parte*". Podemos destacar importantes puntos:

- 1) La Asamblea General es un *órgano permanente*.
- 2) Ostenta la *supremacía jerárquica*: sus miembros son los Estados mismos, representados por sus Ministros Plenipotenciarios.
- 3) Se refleja claramente la *igualdad jurídica*.
- 4) Es un *órgano democrático*: en él están representados todos los miembros de la organización confederal.

Son caracteres sumamente importantes sea desde el punto de vista jurídico o sea de organización internacional. Para apre-

hender mejor esta importancia, bastará un somero examen de los objetos o funciones principales de la Asamblea General de Ministros Plenipotenciarios de las potencias confederadas (art. 13°). Estas son cuatro:

A) *Negociar y concluir tratados de relación recíproca cordial*

“1. *Negociar y concluir* entre las potencias que representan, todos aquellos *tratados, convenciones* y demás actos que pongan sus relaciones recíprocas en un pie mutuamente agradable y satisfactorio”.

El interés común es uno de los lazos más estrechos que existen entre las potencias. Las relaciones entre éstas exigen la cordialidad y amistad recíprocas. Es por ello que la Asamblea, órgano representante de los comunes intereses, tiene como objetivo negociar y concluir tratados de amistad entre los confederados. Procurará un ambiente interno unido con el fin de compactar la unión confederal.

Esta atribución es sabia. Despeja el egoísmo nacional. Promueve el acercamiento basado en la comunidad de intereses. La Asamblea se convierte en verdadero punto de contacto. En otras palabras, al ser la Asamblea quien negocie y concluya ese tipo de acuerdos, se garantiza la observación en los mismos de lo que a la Confederación, como *representante de todos*, conviene.

B) *Servir como Consejo, intérprete de los tratados y órgano de conciliación.*

“2. Contribuir al mantenimiento de una paz y amistad inalterables, entre las potencias confederadas, sirviéndoles de *Consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de los tratados y convenciones públicos* que hayan concluido en la misma Asamblea, cuando sobre su inteligencia ocurra alguna duda, y de *conciliador* en sus disputas y diferencias”.

Este segundo objetivo es diáfano: mantener inalterables la paz y amistad entre los confederados. No así los medios, que son múltiples y a veces difíciles. Ellos son <sup>96</sup>:

96. Ver, en este mismo trabajo, la “Obligatoriedad de la Solución Pacífica de Controversias”.

B.1) Que la Asamblea sirva como Consejo cuando surjan grandes conflictos.

Esto es, que asista a las partes en controversia, que las reúna en su seno para asesorarlas con miras a la resolución del conflicto.

Inclusive, la Asamblea dará su "*dictamen o consejo sobre cualquier asunto o caso grave*", cuando alguna de las partes contratantes lo solicite. En tal caso, el "asunto o caso grave, deberá estudiarlo con toda la franqueza, interés y buena fe que exige la fraternidad (art. 20º).

Esta atribución equivale a las "opiniones consultivas" que la Carta de las Naciones Unidas (art. 96) reserva a la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, la diferencia es que la Corte Internacional de Justicia sólo puede opinar sobre cuestiones legales, mientras que la Asamblea General de Plenipotenciarios puede hacerlo sobre "cualquier asunto o caso grave"<sup>97</sup>.

B.2) Que la Asamblea sirva como punto de contacto en los peligros comunes.

Con el objeto de no alterar la paz y mantener la amistad cuando existan peligros comunes, la Asamblea servirá como centro de convergencia y coordinación de las posiciones. Será el lugar único donde coincidan las potencias confederadas para "consultarse".

B.3) Que la Asamblea sea fiel intérprete de los tratados y convenciones públicos, cuando sobre los mismos haya alguna duda.

Es una forma prudente de evitar diferencias, basada en el consentimiento de todos, pues la Asamblea no es sino la representante común.

En la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, esta atribución corresponde a la Corte Internacional de Justicia (art. 96º), mientras que aquí pertenece a todos los miembros unidos en un órgano.

97. YEPES, J. M.: ob. cit., pág. 77.

B.4) Que la Asamblea sirva como conciliador de sus disputas y diferencias.

Ya tuvimos oportunidad de destacar su importancia. Decíamos que esta designación evitaba eventuales disensiones respecto al órgano de conciliación. Por otra parte, apuntábamos que si las potencias a conciliar hubieren convenido en que la decisión de la Asamblea fuese obligatoria, lo que en principio era conciliación pasaba a ser "arbitraje", pues la decisión de la Asamblea convertíase en una "sentencia" (con efectos jurídicos).

C) *Procurar la conciliación y mediación.*

"3. Procurar la *conciliación y mediación* entre una o más de las potencias aliadas, o entre éstas con una o más potencias extrañas a la confederación, que estén amenazadas de un rompimiento o empeñadas en guerra por quejas de injurias, daños graves u otras causas".

Cuando se dé este segundo supuesto de hecho (amenaza de rompimiento o empeño en guerra por...) *entre potencias aliadas*, ellas están obligadas a exponer circunstanciadamente el caso a la decisión conciliatoria de la Asamblea General, so pena de expulsión.

Cuando exista una amenaza de rompimiento o declaración de guerra *entre un aliado y un extraño* a la confederación, el aliado está en la obligación de solicitar la mediación (buenos oficios, interposición y mediación) de sus aliados (la Asamblea General), también so pena de expulsión.

Con esta atribución de la Asamblea, se resuelve nuevamente el práctico problema de escoger conciliador o mediador. Además, se da participación activa y firme a todos los miembros, de manera democrática, en la solución pacífica de los conflictos.

D) *Ajustar y concluir tratados de alianza, concierto, subsidios y contingentes, en caso de guerra común.*

"4. *Ajustar y concluir durante las guerras comunes* de las partes contratantes con una o muchas potencias extrañas a la confederación, todos aquellos *tratados de alianza, concierto, subsidios y contingentes* que aceleren su terminación".

La Asamblea es la suprema autoridad de la confederación, simboliza la unidad internacional de los confederados. Por estar entre sus aspiraciones fundamentales el logro de la paz, tiene la facultad de concertar tratados que tiendan a ella, en caso de guerra común. Es lógico también, que si los aliados forman un frente único (guerra común), concluyan todo tratado que tienda a la paz, como unidad: una sola voluntad que la Asamblea expresa.

Finalmente, vale una pequeña consideración del artículo 12. El proclama la obligación y el compromiso que tienen las partes de prestar a los Plenipotenciarios "los auxilios que demandan" la hospitalidad y el *carácter sagrado e inviolable* de su personal". Este artículo se hace eco de los privilegios que deben asistir al funcionario internacional, máxime cuando representa a un Estado, dada la misión delicada e importante que está llamado a ejecutar.

En el Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua se considera que la "soberanía" de la organización internacional debe residir en el órgano democrático de la misma, en el cual están representados todos los Estados miembros sobre un pie de perfecta igualdad jurídica. Seguramente esta concepción democrática permitiría lograr el cumplimiento de un objetivo tan alto y noble como el de las Naciones Unidas. Es inadmisibles el sistema pentárquico que pone a funcionar la O.N.U.

Esta consideración comparativa relieves nuevamente las adelantadas ideas que en materia de organización internacional, preconizara desde 1826 el continente hispanoamericano. Destaca la significación jurídica aún imperecedera del Congreso Anfictiónico de Panamá.

#### RESPECTO A LA DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA

A la esencia del ser humano pertenece la voluntad. Su dignidad como persona se apoya pues, entre otras cualidades, en la libertad. Atentar contra ésta, es hacerlo contra la dignidad del ser humano. El hombre lo ha hecho. La historia es testigo.

La esclavitud se conoce desde tiempos inmemoriales. Inclusive era justificada por muchos de los grandes filósofos. Se



admitía que el esclavo era como un "mueble". Se jugaba libremente con sus derechos. Su dignidad humana no era visible, porque la sola privación de su libertad o voluntad hacía cubrir ese atributo esencial con el más grueso manto de irrespeto.

El combate teórico a la esclavitud es a fines del siglo XVIII cuando empieza. Tiene que llegar el siglo XIX para que se inicie la abolición "práctica" de la misma. Sin embargo, no era decisión y mucho menos tarea fácil. Muchas economías tenían su plataforma en la esclavitud. El comercio de esclavos africanos estaba protegido por mezquinos y extendidos intereses. La institución tenía arraigo. En fin, habíase consolidado durante sus largos siglos de vida.

Es por ello que cualquier sentencia práctica contra la esclavitud, equivalía a la más célebre de las declaraciones en favor del respeto a la dignidad de la persona humana y sus derechos. Afirmer la libertad del hombre en un oleaje de esclavitud, es motivo suficiente para despertar la admiración al valor, la racionalidad y la justicia.

Tales cavilaciones parecen alejadas de lo "jurídico". Sin embargo, no hay apreciación más desafortunada. Para el Derecho, que en última instancia sirve al "hombre", es muy significativo el vuelco a favor de su creador inmediato. Ciertamente, desde el punto de vista jurídico-esencial es inadmisibles la "legalización de la injusticia". Por consiguiente, un vuelco que implique, por una parte, afirmación de la dignidad humana y sus derechos, y por otra, la coincidencia entre "justicia y ley", merece ser llamado "jurídicamente extraordinario".

Tal es el caso del art. 27º del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua. En él "las partes contratantes se obligan y comprometen a cooperar a la *completa abolición y extirpación* del tráfico de esclavos de Africa, *manteniendo sus actuales prohibiciones* de semejante tráfico en *toda su fuerza y vigor*, y para lograr desde ahora *tan saludable obra*, convienen además en declarar, como declaran entre sí de la manera más solemne y positiva, a los traficantes de esclavos con sus buques cargados de esclavos y procedentes de las costas del Africa, bajo el pabellón de cualquiera de las dichas partes contratantes, incurso en el *crimen de piratería*, bajo las condiciones que se especificarán después en una *convención especial*".

Quizás hubiere sido la primera vez en la historia de la humanidad, que casi un continente se compromete y obliga jurídicamente a extirpar el tráfico de esclavos, tanto práctica como legalmente. En el primer sentido (práctico), cooperarían todos a la supresión del tráfico considerando a los traficantes de esclavos "criminales", "incurso en el crimen de piratería". En el segundo sentido (legal), mantendrían "en toda su fuerza y vigor" las "actuales prohibiciones de semejante tráfico".

El objetivo, el compromiso jurídico es, en el artículo 27º, la "completa abolición y extirpación del tráfico de esclavos". Es decir, suprimir y desarraigar o arrancar de raíz esta práctica. Tal empresa la califican como "tan *saludable* obra". Y luego, además de considerar solemnemente como criminales a los traficantes de esclavos, acuerdan especificar las condiciones de este crimen en una *convención especial*. Esto significa que, para los contratantes, traficar con la libertad humana, aparte de ser un "crimen", merece especial atención en sus "condiciones" y por consiguiente, debe ser tratado de una convención especial.

El valor jurídico es altamente aprehensible, si se considera el contexto histórico. La afirmación del respeto a la dignidad del hombre cobra, después de más de siglo y medio, una significación y vigencia jurídico-internacionales inestimables.

Redundar en la importancia y actualidad de esta proclama jurídica del Tratado no es procedente en este trabajo. Sin embargo, recordemos en el plano mundial, la Carta de la O.N.U. y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948), suscritas por un gran número de países. Y en el plano americano, la Carta de la O.E.A. y la Convención Interamericana de Derechos Humanos (1969).

#### CODIFICACION DE LOS PRINCIPIOS JURIDICOS Y POLITICOS

L'Union Académique Internationale define la codificación del Derecho Internacional como: "opération consistant à énoncer, en forme écrite, dans un ordre systematique et de manière obligatoire pour les Etats qui y participent les règles du droit international soit dans leur ensemble, soit sur me matière dé-

terminée”<sup>98</sup> (“Operación consistente en enunciar, en forma escrita, en un orden sistemático y de manera obligatoria para los Estados que participan las reglas de derecho internacional sea en su conjunto, sea en una materia determinada”).

El Derecho de Gentes positivo descansa, en la mayor parte de su ordenamiento, en normas consuetudinarias conocidas. Sin embargo, regularmente son imprecisas. Por eso, se plantea para el Derecho Internacional la necesidad de precisar sus normas, formulándolas en textos que no puedan suscitar dudas. Esta tarea incumbe a la codificación en sentido estricto<sup>99</sup>. Strictu sensu, la codificación es “la conversión sistemática de las reglas consuetudinarias en un cuerpo de reglas escritas”<sup>100</sup>.

El tratadista mexicano César Sepúlveda sostiene que “este fenómeno constituye un índice del progreso del derecho internacional de nuestro tiempo, a la vez que una tarea muy urgente, pues la codificación garantiza en parte la supervivencia de nuestra disciplina, al mismo tiempo que es un factor destacado para impulsar el desenvolvimiento posterior de este sistema legal”<sup>101</sup>. En otra parte afirma que “la codificación revela grandes potencialidades para hacer entrar las relaciones internacionales a los canales del orden, de la legalidad y de la justicia”<sup>102</sup>.

Hoy plantean los internacionalistas la urgente necesidad que existe de codificar el Derecho Internacional. ¡Y pensar que hace 153 años hubo un Tratado previsor que afrontó esta exigencia!...

ARTICULO ADICIONAL: “Por cuanto las partes contratantes desean ardientemente vivir en paz con todas las Naciones del Universo evitando todo motivo de disgusto que pueda dimanar del ejercicio de sus derechos legítimos en paz y en guerra, han convenido y convienen igualmente en que luego que se tenga la ratificación del presente tratado, procederán a fijar de común acuerdo *todos aquellos puntos, reglas y prin-*

98. L'UNION ACADEMIQUE INTERNATIONALE: ob. cit., págs. 120-1.

99. ACCIOLY, Hildebrando: ob. cit., pág. 109.

100. ROUSSEAU, Charles: “Derecho Internacional Público”, pág. 68, citado por ACCIOLY, Hildebrando: ob. cit., pág. 109.

101. SEPULVEDA, César: ob. cit., pág. 108.

102. Ibidem, pág. 111.

*cipios que han de dirigir su conducta* en uno y otro caso, a cuyo efecto *invitarán de nuevo* a las potencias neutrales y amigas, para que, si lo creyeren conveniente, tomen una parte activa en semejante negociación y concurren, por medio de sus Plenipotenciarios, a ajustar, concluir y firmar el tratado o tratados que se hagan en *tan importante objeto*".

La paz es un objetivo fundamental de las partes, "tan importante objeto". Ellas están conscientes de que no es posible lograrla "con todas las naciones del Universo" si existen normas de conducta diferentes sobre el ejercicio de sus derechos legítimos. Por eso, una vez ratificado este Tratado, "procederán a fijar de común acuerdo todos aquellos puntos, reglas y principios que han de dirigir su conducta" en paz y en guerra. Pero esta comunidad legal fundamental debe ser compartida por todo el mundo. Luego, deben extenderse invitaciones "de nuevo". Se convidará a las "potencias neutrales y amigas" para que participen de "tan importante objeto".

La causa profunda que dificulta y malogra la obra de codificación del Derecho Internacional reside principalmente en la falta, entre los Estados, de una verdadera comunidad moral y jurídica<sup>103</sup>. Sin embargo, ésta existe entre las partes contratantes, en virtud del Tratado mismo. La similitud que ellas tuvieren con las naciones amigas y neutras podría presumirse, precisamente porque son las potencias con las que no existen diferencias o conflictos graves. De cualquier manera, la base primaria quedaba echada con la ratificación del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua.

Es importante destacar nuevamente la concepción que presentan en 1826 de un fenómeno que, para el Derecho Internacional, aparece prácticamente en el siglo XX. Consideran necesario, y lo presentan como *paso inmediato*, la fijación de las normas comunes de conducta. Lo conciben como un medio para llegar a la paz, porque será un instrumento efectivo para disipar "todo motivo de disgusto que pueda dimanar del ejercicio de sus derechos legítimos". Entienden la codificación del Derecho Internacional extendida al "Universo", necesaria y común a todos. Se precisa de ella para asentar el orden internacional sobre firmes basamentos, "un cuerpo común de leyes".

103. ACCIOLY, Hildebrando: *ob. cit.*, pág. 114.

Estudiamos un precedente que podemos calificar como "destacado" en el naciente *Derecho de la Integración*. "Fijar de común acuerdo todos aquellos puntos, reglas y principios que han de dirigir su conducta", es un paso de considerable importancia, porque no es posible integrarse sobre sillares jurídicos disímiles. Comprender esto y comprometerse jurídicamente a dar el "paso" es relevante... Sin embargo, "a ciento cincuenta años del Congreso Anfictiónico de Panamá, duro es reconocer que no se ha andado mucho en el camino verdadero de la integración, aunque se hayan dado indiscutibles pasos en la construcción de un Derecho Internacional Americano"<sup>104</sup>.

El proceso de codificación forma ya parte inseparable del panorama del Derecho Internacional moderno<sup>105</sup>. Hoy se presenta como un imperativo, la realidad lo reclama. Las crecientes y estrechas relaciones internacionales lo exigen. No obstante, en 1826 no era una necesidad tan apremiante. Era una exigencia *mediata*. Se trataba de un proceso necesario ante los ojos de la prudencia y la previsión.

En pro de la codificación del Derecho Internacional trabajó la extinta Sociedad de Naciones. En la misma empresa está ocupada la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, desde 1947. Sin embargo, la labor no ha resultado suficientemente fructuosa.

El Tratado de Panamá de 1826 previó una necesidad futura. Contempló una exigencia venidera. Fue prudente y sabio en esa disposición. Es imprescindible entender el gran valor de este Tratado a la luz del Derecho Internacional.

### CONCLUSIONES

Desde el punto de vista jurídico-internacional, el Congreso de Panamá de 1826 es importante. Representa un éxito. Excluye la mezquina idea del fracaso.

Podemos afirmar la importancia jurídico-internacional del Congreso de Panamá de 1826 (Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua) porque:

104. CALDERA, Rafael: ob. cit., pág. 43.

105. SEPULVEDA, César: ob. cit., pág. 111.

- 1) Hizo del principio de las nacionalidades un soporte jurídico de la nación hispanoamericana;
- 2) Consagró jurídicamente y de la manera más amplia el principio de independencia;
- 3) Supo expresar en su dimensión esencial la igualdad jurídica de los Estados;
- 4) Proclamó la no intervención y se adelantó en la concepción de las "intervenciones lícitas";
- 5) Imprimió prudencia grande y firmeza única en el principio del *uti possidetis iuris* de 1810;
- 6) Señaló al mundo la obligatoriedad de la solución pacífica de controversias y medios para ejecutar este imperativo;
- 7) Delineó con precisión exhaustiva cada trazo del sistema de seguridad colectiva;
- 8) Concibió la organización internacional representada por un órgano democrático, soberano, como la Asamblea General;
- 9) Afirmó el respeto a la dignidad de la persona humana en una época en la que era negado;
- 10) Entendió con inteligencia prudente una necesidad mediata: la codificación de los principios jurídicos y políticos a nivel mundial.

En fin, porque delineó la esencia del actual andamiaje del Derecho Internacional, adelantándose en más de un siglo y contribuyendo sustancialmente a su forjamiento.

Del Congreso de Panamá de 1826 nació fundamentalmente el Derecho Internacional Americano. De allí emergieron ideas y proclamas, surgió una iniciativa, un paso que impulsó decisivamente el Derecho Americano.

En 1826, la anfictionía panameña entregó a la civilización ideales y aspiraciones. Legó a la ciencia jurídico-internacional formas brillantes de organización mundial. Obsequió al Derecho de Gentes ideas jurídicas sustanciadas particularmente y

coordinadas. ¡Ofrendó a nuestra historia un triunfo igual a la verdad: incólume ante lo falso y lo contingente!

#### APENDICE

#### TRATADO DE UNION, LIGA Y CONFEDERACION PERPETUA, ENTRE LAS REPUBLICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COLOMBIA, CENTRO AMERICA Y PERU

En el nombre de Dios Todopoderoso, Autor y Legislador del Universo.

Las Repúblicas de los Estados Unidos Mexicanos, Colombia, Centro América y Perú, deseando consolidar las relaciones íntimas que actualmente existen, y cimentar de una manera la más solemne y estable las que deben existir en adelante entre todas y cada una de ellas, cual conviene a Naciones de un origen común, que han combatido simultáneamente por asegurarse los bienes de libertad e independenciam, en cuya posesión se hallan hoy felizmente, y están firmemente determinadas a continuar, contando para ello con el auxilio de la Divina Providencia que tan visiblemente ha protegido la justicia de su casa, han convenido en nombrar y constituir debidamente Ministros Plenipotenciarios, que reunidos y congregados en la presente Asamblea, acuerden los medios de hacer perfecta y duradera tan saludable obra.

Con este motivo, las dichas potencias han conferido los plenos poderes siguientes:

S.E. el Presidente de los E. U. Mexicanos, a los Excelentísimos Señores D. José Mariano Michelena, General de Brigada, y D. José Domínguez, Regente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Guanajuato.

S.E. el Vice-presidente Encargado del Poder Ejecutivo de la República de Colombia, a los Excmos. Sres. Pedro Gual y Pedro Briceño Méndez, General de Brigada de los Ejércitos de dicha República.

S.E. el Presidente de la República de Centro América a los Excmos. Sres. Antonio Larrazábal y Pedro Molina.

S.E. el Consejo de Gobierno de la República del Perú a los Excmos. Sres. D. Manuel Lorenzo Vidaurre, Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la misma República y D. Manuel Pérez de Tudela, Fiscal de dicho Tral.

Los cuales, después de haber canjeado sus plenos poderes respectivos y hallados en buena y bastante forma, han convenido en los artículos siguientes:

*Artículo 1º*—Las Repúblicas de los E. U. Mexicanos, Colombia, Centro América y Perú, se ligan y confederan mutuamente en paz y guerra, y contraen para ello un pacto perpetuo de amistad firme e inviolable y de unión íntima y estrecha con todas y cada una de las dichas partes.

*Artículo 2º*—El objeto de este pacto perpetuo será sostener en común, defensiva y ofensivamente si fuese necesario, la soberanía e independencia de todas y cada una de las potencias confederadas de América, contra toda dominación extranjera, y asegurarse desde ahora para siempre los goces de una paz inalterable, y promover al efecto la mejor armonía y buena inteligencia, así entre sus pueblos, ciudadanos y súbditos respectivamente, como las demás potencias con quienes deben mantener o entrar en relaciones amistosas.

*Artículo 3º*—Las partes contratantes se obligan y comprometen a defenderse mutuamente de todo ataque que ponga en peligro su existencia política y a emplear contra los enemigos de la independencia de todas o alguna de ellas todo su influjo, recursos y fuerzas marítimas y terrestres, según los contingentes con que cada una está obligada por la convención separada de esta misma fecha a concurrir al sostenimiento de la causa común.

*Artículo 4º*—Los contingentes de tropas con todos sus trenes, transportes y víveres, y el dinero con que algunas de las potencias confederadas hayan de concurrir a la defensa de otra u otras, podrán pasar y repasar libremente por el territorio de cualquiera de ellas que se halle interpuesta contra la potencia amenazada o invadida y la que viene en su auxilio; pero el gobierno a quien correspondan las tropas y auxilios en



marcha, lo avisará oportunamente al de la potencia que se halle en el tránsito, para que ésta señale el itinerario de la ruta que hayan de seguir dentro de su territorio, debiendo precisamente ser por las vías más breves, cómodas y pobladas, y siendo de cuenta del gobierno a quien pertenezcan las tropas todos los gastos que ellas causen en víveres, bagajes y forrajes.

*Artículo 5º*—Los buques armados en guerra y escuadras de cualquier número y calidad pertenecientes a una o más de las partes contratantes, tendrán libre entrada y salida en los puertos de todas y cada una de ellas y serán eficazmente protegidas contra los ataques de los enemigos comunes, permaneciendo en dichos puertos todo el tiempo que crean necesario sus comandantes o capitanes, los cuales con sus oficiales y tripulaciones serán responsables ante el gobierno de quien dependen, con sus personas, bienes o propiedades por cualquiera falta a las leyes y reglamentos del puerto en que se hallaren, pudiendo las autoridades locales ordenarles que se mantengan a bordo de sus buques siempre que haya que hacer alguna reclamación.

*Artículo 6º*—Las partes contratantes se obligan además a prestar cuantos auxilios estén en su poder a sus bajeles de guerra y mercantes que llegaren a los puertos de sus pertenencias por causa de avería o por cualquiera otro motivo desgraciado; y en su consecuencia podrán carenarse, repararse y hacer víveres y en el caso de guerra común aumentar sus armamentos y tripulaciones, hasta ponerse en estado de poder continuar sus viajes cruceros todo a expensas de la provincia o particulares a quienes correspondan dichos bajeles.

*Artículo 7º*—A fin de evitar las depredaciones que puedan causar los corsarios armados por cuenta de particulares en perjuicio del comercio nacional o extranjero se estipula que en todos los casos de una guerra común, sea extensiva la jurisdicción de los Tribunales de presas de todas y cada una de las potencias aliadas a los corsarios que naveguen bajo pabellón de cualquiera de ellas, conforme a las leyes y estatutos del país a que corresponde el corsario o corsarios, siempre que haya indicios vehementes de haber cometido excesos contra el comercio de las naciones amigas o neutras; bien entendido que esta estipulación durará sólo hasta que las partes contratantes convengan, de común acuerdo en la abolición absoluta o condicional del corso.

*Artículo 8º*—En caso de invasión repentina en los territorios de las partes contratantes, cualquiera de ellas podrá obrar hostilmente contra los invasores, siempre que las circunstancias no den lugar a ponerse de acuerdo con el gobierno a quien corresponda la soberanía de dichos territorios; pero la parte que así obrase deberá cumplir y hacer respetar y obedecer su gobierno, en cuanto lo permitan las circunstancias de la guerra.

*Artículo 9º*—Se ha convenido y conviene asimismo, en que los tráfugas de un territorio a otro y de un buque de guerra o mercante al territorio o buque de otro, siendo soldados o marineros desertores de cualquiera clase sean devueltos inmediatamente, y en cualquier tiempo por los tribunales o autoridades bajo cuya jurisdicción esté el desertor o desertores; pero a la entrega debe proceder la reclamación de un oficial de guerra, respecto de los desertores militares, y la del capitán, maestro, sobrecargo o persona interesada en el buque, respecto de los mercantes, dando las señales del individuo o individuos, su nombre y el del cuerpo o buque de que haya o hayan desertado, pudiendo entretanto ser depositados en las prisiones públicas, hasta que se verifique la entrega en forma.

*Artículo 10.*—Las partes contratantes, para identificar cada vez más sus intereses, estipulan aquí expresamente que ninguna de ellas podrá hacer la paz con los enemigos comunes de su independencia sin incluir en ella a todos los demás aliados específicamente; en la inteligencia de que en ningún caso ni bajo pretexto alguno podrá ninguna de las partes contratantes acceder en nombre de las demás a proposiciones que no tengan por base el reconocimiento pleno y absoluto de su independencia, ni a demandas de contribuciones, subsidios o exacciones de cualquiera especie por vía de indemnización u otra cosa, reservándose cada una de las dichas partes aceptar o no la paz con sus formalidades acostumbradas.

*Artículo 11.*—Deseando las partes contratantes hacer cada vez más fuertes e indisolubles sus vínculos y relaciones fraternales por medio de conferencias frecuentes y amistosas, han convenido y convienen en formar cada dos años en tiempo de paz, y cada año durante la presente y demás guerras comunes, una Asamblea General compuesta de dos Ministros Pleni-

potenciarios por cada parte, los cuales serán debidamente autorizados con los plenos poderes necesarios. El lugar y tiempo de la reunión, la forma y orden de las sesiones se expresan y arreglan en convenio por separado de esta misma fecha.

*Artículo 12.*—Las partes contratantes se obligan y comprometen especialmente en el caso de que en alguno de los lugares de sus territorios se reúna la Asamblea General, a prestar a los Plenipotenciarios que la componen todos los auxilios que demandan la hospitalidad y el carácter sagrado e inviolable de su personal.

*Artículo 13.*—Los objetos principales de la Asamblea General de Ministros Plenipotenciarios de las potencias confederadas son:

1. Negociar y concluir entre las potencias que representan, todos aquellos tratados, convenciones y demás actos que pongan sus relaciones recíprocas en un pie mutuamente agradable y satisfactorio.
2. Contribuir al mantenimiento de una paz y amistad inalterables, entre las potencias confederadas, sirviéndoles de Consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete de los tratados y convenciones públicos que hayan concluido en la misma Asamblea, cuando sobre su inteligencia ocurra alguna duda, y de conciliador en sus disputas y diferencias.
3. Procurar la conciliación y mediación entre una o más de las potencias aliadas, o entre éstas con una o más potencias extrañas a la confederación, que estén amenazadas de un rompimiento o empeñadas en guerra por quejas de injurias, daños graves u otras causas.
4. Ajustar y concluir durante las guerras comunes de las partes contratantes con una o muchas potencias extrañas a la confederación, todos aquellos tratados de alianza, concierto, subsidios y contingentes que aceleren su terminación.

*Artículo 14.*—Ninguna de las partes contratantes podrá celebrar tratados de alianza o ligas perpetuas o temporales, con

ninguna potencia extraña a la presente confederación, sin conciliar previamente a los demás aliados que la componen o compusieren en adelante y obtener para ello su consentimiento explícito o la negativa para el caso de que habla el artículo siguiente.

*Artículo 15.*—Cuando alguna de las partes contratantes juzgase conveniente formar alianzas perpetuas o temporales para especiales objetos y por causas especiales, la República necesitada de hacer estas alianzas las procurará primero con sus hermanos y aliadas; mas si éstas por cualquiera causa negaren sus auxilios o no pudieren prestarle los que necesita, quedará aquélla en libertad de buscarlos donde le sea posible encontrarlos.

*Artículo 16.*—Las partes contratantes se obligan y comprometen solemnemente a transigir amigablemente entre sí todas las diferencias que en el día existen o puedan existir entre algunas de ellas; y en caso de no terminarse entre las potencias discordes, se llevará, con preferencia a toda vía de hecho, para procurar su conciliación, al juicio de la Asamblea, cuya decisión no será obligatoria, si dichas potencias no se hubieren convenido antes explícitamente en que lo sea.

*Artículo 17.*—Sean cuales fueren las causas de injurias, daños graves u otros motivos que alguna de las partes contratantes pueda producir contra otra u otras, ninguna de ellas podrá declararle la guerra ni ordenar actos de represalias contra la República que se crea la ofensora, sin llevar antes su causa, apoyada en los documentos y comprobantes necesarios con una exposición circunstanciada del caso, a la decisión conciliatoria de la Asamblea General.

*Artículo 18.*—En el caso que una de las potencias confederadas juzgare conveniente declarar la guerra o romper la hostilidad contra una potencia extraña a la presente confederación, deberá antes solicitar los buenos oficios, interposición y mediación de sus aliados, y éstos estarán obligados a emplearlos del modo más eficaz posible. Si esta interposición no bastare para evitar el rompimiento, la confederación deberá declarar si abraza o no la causa del confederado; y, aunque no la abraza, no podrá bajo ningún pretexto o razón ligarse con el enemigo del confederado.

*Artículo 19.*—Cualquiera de las partes contratantes que, en contravención a lo estipulado en los tres artículos anteriores, rompiese las hostilidades contra otra, o que no cumpliera con las decisiones de la Asamblea en el caso de haberse sometido previamente a ellas, será excluida de la confederación y no volverá a pertenecer a la Liga sin el voto unánime de las partes que la componen en favor de su readmisión.

*Artículo 20.*—En el caso de que alguna de las partes contratantes pida a la Asamblea su dictamen o consejo sobre cualquier asunto o caso grave, deberá estudiarlo con toda la franqueza, interés y buena fe que exige la fraternidad.

*Artículo 21.*—Las partes contratantes se obligan y comprometen solemnemente a sostener y defender la integridad de sus territorios respectivos, oponiéndose eficazmente a los establecimientos que se intenten hacer en ellos sin la correspondiente autorización y dependencia de los gobiernos a quienes correspondan en dominio y propiedad y a emplear al efecto en común sus fuerzas y recursos.

*Artículo 22.*—Las partes contratantes se garantizan mutuamente la integridad de sus territorios, luego que en virtud de las convenciones particulares que celebraren entre sí se hayan demarcado y fijado sus límites respectivos, cuya conservación se pondrá entonces bajo la protección de la confederación.

*Artículo 23.*—Los ciudadanos de cada una de las partes contratantes gozarán de los derechos y prerrogativas de ciudadanos de la República en que residen, desde que, manifestando su deseo de adquirir esta calidad ante las autoridades competentes, conforme a la ley de cada una de las potencias aliadas, presten juramento de fidelidad a la Constitución del país que adoptaren; y como tales ciudadanos podrán obtener todos los empleos y distinciones a que tienen derecho los demás ciudadanos, exceptuando siempre aquéllos que las leyes fundamentales reservaren a los naturales y sujetándose para la adopción de los demás al tiempo de residencia y requisitos que exigen las leyes particulares de cada potencia.

*Artículo 24.*—Si un ciudadano o ciudadanos de alguna República aliada prefiriesen permanecer en el territorio de otra conservando siempre su carácter de ciudadano del país de su

nacimiento o de su adopción, dicho ciudadano o ciudadanos gozarán igualmente, en cualquier territorio de las partes contratantes en que residan, de todos los derechos y prerrogativas de naturales del país, en cuanto se refiere a la administración de justicia y a la protección correspondiente de sus personas, bienes y propiedades; y por consiguiente, no les será prohibido bajo pretexto alguno, el ejercicio de su profesión u ocupación ni el disponer entre vivos o por última voluntad de sus bienes, muebles o inmuebles, como mejor les parezca, sujetándose en todos los casos a las cargas y leyes a que lo estuvieren los naturales del territorio en que se hallaren.

*Artículo 25.*—Para que las partes contratantes reciban la posible compensación por los servicios que se prestan mutuamente con esta alianza, han convenido en que sus relaciones comerciales se arreglen en la próxima Asamblea, quedando vigentes entretanto las que actualmente existen entre algunas de ellas, en virtud de estipulaciones anteriores.

*Artículo 26.*—Las potencias de América cuyos Plenipotenciarios no hubieren concurrido a la celebración y firma del presente Tratado podrán, no obstante lo estipulado en el artículo decimocuarto, incorporarse en la actual confederación dentro de un año, después de ratificado el presente Tratado y la convención de contingentes concluido en esta fecha, sin exigir modificaciones ni variación alguna; pues en caso de desear y pretender alguna alteración, se sujetará ésta al voto y resolución de la Asamblea, que no accederá sino en el caso de que las modificaciones que se pretendan no alteren lo sustancial de las bases y objeto de este tratado.

*Artículo 27.*—Las partes contratantes se obligan y comprometen a cooperar a la completa abolición y extirpación del tráfico de esclavos de Africa, manteniendo sus actuales prohibiciones de semejante tráfico en toda su fuerza y vigor, y para lograr desde ahora tan saludable obra, convienen además en declarar, como declaran entre sí de la manera más solemne y positiva a los traficantes de esclavos con sus buques cargados de esclavos y procedentes de las costas de Africa, bajo el pabellón de cualquiera de las dichas partes contratantes, incurso en el crimen de piratería, bajo las condiciones que se especificarán después de una convención especial.

*Artículo 28.*—Las Repúblicas de los Estados Unidos Mexicanos, Colombia, Centro América y Perú, identificar (sic) tan fuerte y poderosamente sus principios e intereses en paz y guerra, declaran formalmente que el presente Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua no interrumpe ni interrumpirá de modo alguno el ejercicio de la soberanía de cada una de ellas, con respecto a sus relaciones exteriores con las demás potencias extrañas a esta confederación, en cuanto no se oponga al tenor y letra de dicho tratado.

*Artículo 29.*—Si alguna de las partes variare esencialmente sus actuales formas de gobierno, quedará por el mismo hecho excluida de la confederación, y su gobierno no será reconocido, ni ella readmitida en otra confederación, sino por el voto unánime de todas las partes que la constituyen, o constituyeren entonces.

*Artículo 30.*—El presente Tratado será firme en todas sus partes y efectos mientras las potencias aliadas permanezcan empeñadas en la guerra actual u otra común, sin poderse variar ninguno de sus artículos y cláusulas, sino de acuerdo con todas las dichas partes en la Asamblea General, quedando sujetas a ser obligadas por cualquier medio que las demás juzguen a propósito a su cumplimiento, pero verificada que sea la paz, deberán las potencias aliadas prever en la misma Asamblea este Tratado y hacer en él las reformas y modificaciones que por las circunstancias se pidan, y estimen como necesarias.

*Artículo 31.*—El presente Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua, será ratificado, y las ratificaciones serán canjeadas en la Villa de Tucubaya, una legua distante de la Ciudad de México, dentro del término de ocho meses, contados desde esta fecha, o antes si fuere posible.

En fe de lo cual los Ministros Plenipotenciarios de las Repúblicas de los Estados Unidos Mexicanos, Colombia, Centro América y Perú, han firmado y sellado las presentes con sus sellos respectivos, en esta ciudad de Panamá a 15 de julio del año del Señor 1826.

José Mariano Michelena; José Domínguez; Pedro Gual; Pedro Briceño Méndez; Antonio Larrazábal; Pedro Molina; Manuel de Vidaurre; Manuel Pérez de Tudela.

**ARTICULO ADICIONAL.** Por cuanto las partes contratantes desean ardientemente vivir en paz con todas las naciones del universo evitando todo motivo de disgusto que pueda dimanar del ejercicio de sus derechos legítimos en paz y en guerra, han convenido y convienen igualmente en que luego que se tenga la ratificación del presente Tratado, procederán a fijar de común acuerdo todos aquellos puntos, reglas y principios que han de dirigir su conducta en uno y otro caso, a cuyo efecto invitarán de nuevo a las potencias neutrales y amigas, para que, si lo creyeren conveniente, tomen una parte activa en semejante negociación y concurren, por medio de sus Plenipotenciarios a ajustar, concluir y firmar el tratado o tratados que se hagan en tan importante objeto.

El presente artículo adicional tendrá la misma fuerza como si se hubiere insertado palabra por palabra en el Tratado firmado hoy; será ratificado, y las ratificaciones serán canjeadas dentro del mismo término.

En fe de lo cual los respectivos Ministros Plenipotenciarios lo han firmado y puesto sus sellos respectivos, en esta ciudad de Panamá a 15 de julio del año del Señor 1826. José Mariano Michelena; José Domínguez; Pedro Gual; Pedro Bri-ceño Méndez; Antonio Larrazábal; Pedro Molina; Manuel de Vidaurre; Manuel Pérez Tudela.

#### BIBLIOGRAFIA

*Obras generales utilizadas:*

ACCIOLY, Hildebrando.—*Tratado de Derecho Internacional Público*; Edic. Instituto de Estudios Políticos; Madrid, 1958.

BASTID, Paul (Mme.).—*Cours de Droit International Public*; Edic. Les Cours de Droit; París, 1976-77.

BARBOZA DE LA TORRE, Pedro A.—*El Congreso Anfictiónico de Panamá visto por historiadores venezolanos*; Vol. 33 (Nº 110); Revista de la Sociedad Bolivariana de Venezuela; Italgráfica; Caracas, 1976 (24 julio).

BOLIVAR, Simón.—*Obras Completas*; Compilación de Vicente Lecuna; Vol. I; Ministerio de Educación (Venezuela), Caracas.



- CALDERA, Rafael.—*Pedro Gual, el Congreso de Panamá y la Integración Latinoamericana*; Sociedad Bolivariana de Venezuela; Caracas, 1976.
- DIAZ LORDA, J.—*Derecho Internacional Público en Paz y en Guerra*; Edic. Aeronáutica. Madrid, 1949.
- : *Documentos Históricos del Congreso de Panamá*; Edit. Génesis; Caracas, 1976.
- GONZALEZ, Thibaldo.—*La Doctrina Bolivariana del Uti Possidetis Juris de 1810*; Anuario 77 del Colegio de Abogados del Estado Aragua; Maracay, 1978.
- KOROVIN, Y.A. (y otros).—*Derecho Internacional Público*; Edit. Grjalbo; México, 1963.
- LA ROCHE, Humberto.—*Derecho Constitucional General*; Edic. Facultad de Derecho L.U.Z., Maracaibo.
- L'UNION ACADEMIQUE INTERNATIONALE.—*Dictionnaire de la Terminologie du Droit International*; Edit. Sirey; París, 1960.
- MANFREDO, Fernando.—*Siglo y Medio Después*; en "Sesquicentenario del Congreso Anfictiónico"; Ediciones especiales del Comité Nacional del 150 aniversario del Congreso Anfictiónico de Panamá; Panamá, 1976.
- PLANAS SUAREZ, Simón.—*Tratado de Derecho Internacional Público*; Vol. I; Edit. Hijos de Reus; Madrid, 1916.
- QUOC DIHN, Nguyen.—*Droit International Public*; Edic. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence; París, 1975.
- ROUSSEAU, Charles.—*Derecho Internacional Público*; Edic. Ariel; Barcelona (España), 1966.
- : *Droit International Public (Les compétences)*; Tome III; Edit. Sirey París, 1977.
- SALCEDO-BASTARDO, J. L.—*Historia Fundamental de Venezuela*; Ediciones de la Biblioteca; Caracas, 1976.
- SEPULVEDA, César.—*Derecho Internacional*; Edit. Porrúa; México, 1978.
- SISO MARTINEZ, J. M.—*Historia de Venezuela*; Edit. Yocoima; Venezuela, 1971.
- VERDROSS, Alfred.—*Derecho Internacional Público*; Edit. Aguilar; Madrid, 1976.
- YEPES, J. M.—*Philosophie du Panaméricanisme et Organisation de la Paix*; Editions de la Baconnière; Neuchatel, 1945.
- : *Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas*; O.C.I., Caracas, 1976.

CRONICA DE LA FACULTAD

## JULIO A DICIEMBRE DE 1979

### I. CICLO PROFESIONAL

#### 1. *Examen de ingreso a la Facultad de Derecho*

Presentaron examen de ingreso a la Escuela de Derecho para cursar el primer año de la carrera en el curso académico 1979-1980, 422 alumnos para el turno diurno y 174 para el turno nocturno. Fueron admitidos para el turno de la mañana 264 y 84 para el de la noche.

#### 2. *Nuevos Abogados*

En el mes de julio se llevó a efecto la colación de grados de los Abogados egresados de la Escuela de Derecho en el año 1979. Ellos son:

*Dr. ALBERTO BAUMEISTER TOLEDO  
PADRINO DE ESTA PROMOCION:*

*Títulos de Abogados egresados de la Universidad Católica  
Andrés Bello en el año 1979*

Luis Alejandro Aguilar Pardo  
Haydée Judith Añez Oropeza  
Gloria María Añez Sánchez  
Carlos Manuel Ayala Corao  
Emilio Luis Berrizbeitia Aristeguieta  
Ana Julia Bozo Acosta  
Beatriz Bracho de Turco  
Julio Luis Brillembourg Willson  
María Josefa Calderón de Gniazdowsky  
Rosalinda de la Caridad Colmenares Flores  
Oscar Orlando Conde Fernández  
Haydée Josefina Daza Artigas  
Roberto José de Andrade Fondevila  
Miguel Angel Díaz Quiroz  
Beatriz Elena Díaz Rodríguez  
Noel Fincheltub Wigosky  
María Cristina García Castillo  
Jaime García Rengel  
Bibiana Hernández Díaz  
Jenny María Hernández Pinzón  
Jesús María Herrera Salas  
Lourdes Teresa Leal Delgado

Félix Rafael Llovera Maldonado  
Floris María Malavé Bertucci  
Isabel Teresa Márquez Molina  
Magaly de Jesús Martínez Jorges  
Luis Bernardo Meléndez Gutiérrez  
Leonardo Miralles Camacho  
Josefina Moschella Artale  
María Margarita Nieto Pedregal  
Gioconda Novellino Blonval  
Marianela Ortega Ojeda  
María Alexandra París Parra  
Luisa Isabel Peraza de Viloría  
Carmen Nieves Quintero de Domínguez  
Julia Elena Rodríguez Navarro  
Zulay María Russián Mercado  
Katherine Sans Hartmann  
Leopoldo Dimas Sarría Pérez  
Yraida Elizabeth Terán de Davogustto  
Dolores Margarita Urdaneta Erasmo  
Juan Bautista Urquidi Ispizua  
María Soledad Vicuña Montesi  
María Margarita Vollbracht Morales  
Idimido Rafael Volpe Totaro  
Thayra Judith Zamora Mata  
Luis Arturo Bruzual La Rosa  
Amelia Luisa Daly Mathison  
Jelber Jaimes Salazar  
Pilar Botomo Luces  
José Lobón Azcona

*Certificado de Especialista en Ciencias Penales, egresados de la Universidad Católica Andrés Bello en el año 1979*

Aura Delia Brandt de Grisanti

*Títulos de Abogados, egresados de la Universidad Católica Andrés Bello en el año 1979.*

**PADRINO DE ESTA PROMOCION:  
Dr. GONZALO PARRA ARANGUREN**

Yraima Coromoto Aguilarte  
Mercedes Alfon Bentolila  
Yolanda Margarita Apitz Pietri  
Iris Beatriz Ascanio Hermoso  
Raúl Emilio Azuaje Zuleta  
Jorge Bazo Targa  
Alfredo Benaím Mamam  
Carlos Larry Benardos González  
Milagros Bertorelli Melo

Susana Victoria Blaha Rubinstein  
Gabriel Angel Bonilla Manrique  
Roxana Margarita Campos Blanco  
Augusto Roberto Casado Lezama  
Carlos Alberto Chávez Cadenas  
Luis Enrique Dávila Pérez  
José Rafael de los Ríos Rivero  
Luz María Gil de Escarrá  
Oscar González Barrios  
Carmen Virgilia Jiménez de Lazo  
César Enrique Lepervanche Michelena  
Carmen Rebeca Lon Blanco  
María Inés Loscher Monsalve  
César Luna Blanco  
Carlos Manuel Machuca Olivo  
Miladys Ysolina Mariani de Peña  
Luz María Marrero Quintana  
Vicente Emilio Mendoza González  
Elpidio Milano Certad  
Ana Jacinta Miliani Schwarzenberg  
Rómulo Alberto Moncada Yépez  
María Luisa Montilla de Cedeño  
Juvencio Olando Mora Rojas  
Ada Coromoto Morán Vargas  
José Ignacio Moreno Vale  
Mara Milagros Nebreda Clavo  
Hugo Alberto Nemirovsky Faerman  
Iraida del Valle Núñez Mora  
Valmore Jesús Núñez Valverde  
Leonel Ernesto Omaña Contreras  
Jaime Javier Parra Uribe  
María Eugenia Parra Wallis  
Janette Isabel Peña Gil  
Tamara Isabel Pérez Ramírez  
Milagros Coromoto Pisani Rubio  
Edgar Ramón Pulgar Polanco  
Jorge Lohengrín Rasquín Merchán  
*Elena Yolanda Rojas Marcano*  
Julio Ramón de Jesús Rosales Lamus  
Alice Sader Castellanos  
María Margarita Sánchez Revenga  
Juan Carlos Sosa Figueredo  
Benilde Isabel Sperandío de Bernardos  
Matilde María Suñer Flores  
Belinda Isabel Urdaneta Van Der Linden  
Sergio Omar Vargas  
Armando Rafael Velutini González  
Gertrudis María Víchez Soto  
Marysol Zerpa Muñoz

Ana Elizabeth Coll García de la Concha  
 Manuel Raimundo Cruces Herrera  
 Ivenne del Socorro Chitty Froget  
 Irma Froget Gandica  
 Ramón Alberto Pérez Torres

3. El doctor José Román Duque Sánchez formalizó ante el Decano de la Facultad su retiro definitivo de la docencia universitaria. El Consejo de la Facultad emitió un voto de reconocimiento a la gran labor desempeñada en la Universidad.

4. *Proceso de selección de profesores*

Se abrió el proceso de selección de profesores para el curso académico 1979-1980. Las asignaturas abiertas a concurso y los candidatos seleccionados fueron los siguientes:

Fernando C. Calero Hernández: *Integración Latinoamericana*.  
 Carlos Ernesto Coto: *Economía*.

Jorge Alberto León Jiménez y Antonio Rodríguez Yturbe: *Regímenes Especiales de la Propiedad*.

José María Fragachán: *Derecho Internacional Privado*.

Luis Alfredo Araque: *Personas Colectivas de Derecho Privado*.

Luciano Lupini Bianchi: *Derecho Civil I (Familia)*.

Germán Acedo Payarez: *Régimen Municipal*.

Hermann Escarrá Malavé: *Expropiación*.

Nelson Chacón: *Ciencias Penitenciarias*.

Julio Rodríguez Berrizbeitia: *El delito económico*.

Fernando Pérez-Llantada, S.J.: *Política Criminal*.

Aída Lamus de Rosales: *Derecho Inmobiliario Registral*.

Hermann Escarrá Malavé: *Derecho Administrativo II*.

Servio Tulio Altuve y Enrique Itriago: *Derecho Procesal Civil II*.

Isabel Teresa Márquez de Díaz: *Derecho Civil I (Personas)*.

5. Interpretación del artículo 4º del Reglamento de Exámenes Finales, Diferidos y de Reparación del Ciclo Profesional.

A petición del Consejo de la Facultad de Derecho, el Consejo Universitario se pronunció sobre el significado del término "aplazado" que aparece en el artículo 4º del Reglamento de Exámenes Finales, Diferidos y de Reparación del Ciclo Profesional, señalando que dicho término debe entenderse como "aplazado en el examen y no en la asignatura".

II. CICLO DE ESTUDIOS DE POST-GRADO

1. *Inicio de cursos*

En el mes de octubre comenzaron nuevos semestres en las áreas del Derecho Público, con dos menciones: Derecho Pú-

blico y Derecho Agrario; del Derecho Privado, mención Derecho Mercantil y en la Maestría Interdisciplinaria en Derecho Empresarial.

2. *Renuncia del Dr. Hugo Mármol Marquis*

Por razones de carácter personal y familiar, el Dr. Hugo Mármol Marquis, Director del Postgrado de la Facultad de Derecho, presentó renuncia formal a su cargo. El Consejo de la Facultad aprobó por unanimidad un voto de reconocimiento a su labor en dicho nivel de estudios.

3. *Nombramiento de nuevo Director del Post-Grado*

El Dr. Raúl Arrieta fue nombrado Director del Post-Grado de la Facultad de Derecho, en sustitución del Dr. Hugo Mármol Marquis.

III. INVESTIGACION

1. *Convenio Fundación Polar-UCAB*

Fue aprobada la extensión del proyecto de investigación denominado "Régimen Jurídico-Institucional de la Regulación y Administración del Ambiente" por un año más.

2. *Convenio Fondo de Crédito Agropecuario-UCAB*

Se hizo entrega al Fondo de Crédito Agropecuario de un informe parcial del proyecto denominado "Base Jurídica y Organización de las Áreas y Autoridad de Desarrollo Rural Integrado", a cargo del Centro de Investigaciones Jurídicas de la UCAB, según lo pactado en el Convenio Fondo de Crédito Agropecuario-UCAB.

IV. PUBLICACIONES

1. Primera edición del libro "Régimen Legal de Mercado de Capitales", del cual es autor el Dr. Alfredo Morles Hernández, Decano de la Facultad.

2. Entró en circulación la segunda edición del libro "Fundamentos de Seguro Terrestre", del cual es autor el Dr. Hugo Mármol Marquis, profesor de esta Facultad.

3. Entró en circulación una nueva edición del libro "Derecho Civil III (Obligaciones)", del fallecido profesor Eloy Maduro Luyando, como parte de los Manuales de Derecho de la UCAB.

4. Se editó el libro sobre las "Primeras Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional", realizadas por la Facultad. Dicho libro se hizo en homenaje al Dr. Simón Planas Suárez y fue patrocinado por la Fundación Inés de Planas.

## V. OTRAS ACTIVIDADES

1. *I Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional*

La Facultad realizó las "I Jornadas Latinoamericanas de Derecho Internacional" entre el 11 y 14 de julio de 1978.

Dichas Jornadas contaron con la presencia de ilustres internacionalistas nacionales y extranjeros, tales como: ARAMBURU MENCHACA, Andrés, Profesor de la Universidad de San Marcos, Lima; BUNIMOV PARRA, Boris, profesor de la Universidad Central de Venezuela, Caracas; CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México; FIGUEREDO PLANCHART, Emilio, profesor de la Universidad Central de Venezuela, Caracas; GOLDSCHMIDT, Werner, profesor de la Universidad Nacional de Buenos Aires, Argentina; GOMEZ ROBLEDO, Antonio, Embajador de México en Berna; GROS ESPIELL, Héctor, Secretario General del Organismo para la no proliferación de las Armas Nucleares en América Latina (OPANAL), México; GUERON, Carlos, profesor de la Universidad Central de Venezuela, Caracas; JIMENEZ DE ARECHAGA, Eduardo, Presidente de la Corte Internacional de Justicia; LEU, Hans-Joachim, profesor de la Universidad Central de Venezuela, Caracas; LINARES, Antonio, profesor de la Universidad Central de Venezuela, Caracas; MAEKELT, Tatiana B. de, profesor de la Universidad Central de Venezuela, Caracas; Directora del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas; MAROTTA RANGEL, Vicente, profesor de la Universidad de Sao Paulo, Brasil; MORALES HERNANDEZ, Alfredo, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas; NWEIHED, Kaldone, profesor de la Universidad Simón Bolívar, Caracas; ORREGO VICUÑA, Francisco, Director del Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago; PADRON AMARE, Oswaldo, profesor de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas; PARRA-ARANGUREN, Gonzalo, profesor de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas; PUIG, Juan Carlos, profesor del Instituto de Altos Estudios para América Latina, Universidad Simón Bolívar, Caracas; SALGUEIRO, Adolfo Pedro, profesor de la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas; TORO JIMENEZ, Fermín, profesor de la Universidad Central de Venezuela, Caracas; VALLADO, Haroldo, profesor de las Universidades Federal y Católica de Río de Janeiro, Brasil; VARGAS CARREÑO, Edmundo, Secretario de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), Washington; VASQUEZ CARRIZOSA, Alfredo, profesor de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá; VIO GROSSI, Eduardo, profesor de la Universidad Central de Venezuela, Caracas; ZELAYA CORONADO, Jorge Luis, Secretario General Ajunto de la Orga-



nización de Estados Americanos (OEA), Washington y lograron un alto nivel científico.

2. *Obsequio del profesor Fernando Della Rocca*

El profesor Fernando Della Rocca, miembro del Tribunal de la Rota Romana, obsequió a la Universidad una obra suya dedicada a la UCAB, titulada "Appunti Di Storia Concordataria" que publicara en Milano, Italia. El profesor Della Rocca fue uno de los participantes de las Jornadas de Derecho Internacional realizadas por la Facultad.

3. *Foros*

La Facultad organizó dos Foros en el último semestre del año 1979. Los temas tratados fueron: "Derechos Humanos: promesas y violaciones" y "El nazismo en el mundo de hoy", este último con la internacionalmente famosa conferencia Beate Klarsfeld.

4. *Visita del profesor Tiedeman*

El profesor Tiedeman, Director del Departamento de Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad de Friburgo visitó la Facultad, a su paso por Venezuela invitado por la Fundación Humboldt.

5. *Fallecimiento del Dr. Luis Felipe Lira Girón*

El Dr. Luis Felipe Lira Girón, ex profesor de la Facultad y distinguido catedrático boliviano, falleció en la ciudad de Caracas.

## 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 VENEZOLNAO - (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*  
(Volúmenes 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
- INRODUCCION AL DERECHO - Tomo I -*  
Luis María Olaso, S. J.
- MANUAL DE CASACION CIVIL*  
Dr. José Román Duque Sánchez
- LA INSPECCION OCULAR EN EL PROCESO CIVIL*  
Dr. Jesús Eduardo Cabrera Romero
- ESTUDIOS SOBRE DERECHO LABORAL*  
HOMENAJE AL Dr. RAFAEL CALDERA  
Setenta autores. Dos tomos
- SOCIEDADES DE RESPONSABILIDAD LIMITADA*  
Dr. Jorge Enrique Núñez
- LA EXPLOTACION DE LAS PATENTES EN VENEZUELA*  
Dra. Hildegard Rondón de Sansó.
- JORNADAS DE DERECHO MERCANTIL*  
Veintiocho autores
- PRIMERAS JORNADAS LATINOAMERICANAS DE DERECHO INTERNACIONAL*  
Veintiséis autores

UNIVERSIDAD CATOLICA "ANDRES BELLO". Urb. Montalbán - La Vega.  
Apartado de Correos 29068 - Teléfonos 47.51.10 al 19. Departamento de Publicaciones. CARACAS 102 - VENEZUELA.

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. CECILIA SOSA

*Coordinador*

ABOG. KARIN BRANDT MIRABAL

*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. JAMES OTIS RODNER

R. P. FERNANDO PÉREZ-LLANTADA, S. J.

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO

FACULTAD DE DERECHO

Apartado 29.068 - Caracas 102

Venezuela

SE SOLICITA CANJE

EDITORIAL  
SUZAR  
CARACAS