

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO



REVISTA
DE LA
FACULTAD DE DERECHO



AÑO LECTIVO 1980 - 1981

No. 29

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. REINALDO RODRÍGUEZ NAVARRO
R. P. FERNANDO PÉREZ-LLANTADA, S. J.
DR. HUGO MÁRMOL MARQUÍIS
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 MARQUÍIS

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO

REVISTA
DE LA
FACULTAD DE DERECHO



AÑO LECTIVO 1980 - 1981

No. 29

CARACAS

VENEZUELA

SUMARIO

PÁG.

DOCTRINA

ANÁLISIS HISTÓRICO DE LOS EFECTOS AUTOMÁTICOS DEL MATRIMONIO SOBRE LA NACIONALIDAD DE LA MUJER CASADA EN VENEZUELA (1821-1947) por, *Gonzalo Parra-Aranguren* 9

PRINCIPIOS RECTORES PARA LA ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LAS REGIONES LITORALES. (Especial énfasis en la ordenación con fines de turismo y recreación), por *Henrique Meier* 131

SECCION ESTUDIANTIL

LOS FUNDAMENTOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES DEL ESTADO VENEZOLANO, por *Belkys Vethencourt Velazco* 273

CRÓNICA DE LA FACULTAD 367

DOCTRINA

“ANÁLISIS HISTÓRICO DE LOS EFECTOS
AUTOMÁTICOS DEL MATRIMONIO SOBRE
LA NACIONALIDAD DE LA MUJER CASADA
EN VENEZUELA (1821-1947)”

Gonzalo Parra-Aranguren

SUMARIO:

I. LOS PRECEDENTES DEL SISTEMA: 1.— La Ley de Naturalización de 1821 y el Decreto sobre inmigrados de 1823. 2.— La Ley de Naturalización de 1823 y el Decreto aclaratorio de 1824. 3.— El Decreto sobre inmigrados de 1831. 4.— Normas posteriores sobre inmigrados (1832, 1834, 1837). 5.— Las críticas de Juan B. Calcaño. 6.— La Ley sobre inmigrados de 1840. 7.— La Ley de Naturalización de 1844. 8.— Nuevas reglas sobre inmigrados (1845, 1854, 1865). 9.— La Memoria de la Secretaría de lo Interior en 1855. 10.— La Ley de Naturalización de 1865. 11.— El Proyecto de Ley de Naturalización de 1869. 12.— El informe de la Comisión Especial. 13.— El Proyecto de Código Civil de 1869. 14.— La Memoria de la Cancillería de 1865. II. EL CODIGO CIVIL DEL VEINTE DE FEBRERO DE 1873: 15.— La “Comisión General de Códigos” creada de 1872. 16.— Los trabajos de la Comisión reformadora del Código Civil: el modelo adoptado. 17.— Los eventuales defectos del Proyecto. 18.— La intervención del General Antonio Guzmán Blanco. 19.— El resultado satisfactorio de los trabajos. 20.— Público reconocimiento a los Codificadores de 1873. 21.— Juicio crítico de la doctrina: las palabras del doctor Amenodoro Rangel Lamus. III. EL ARTICULO DECIMO OCTAVO DEL CODIGO CIVIL DE 1873: 22.— Las disposiciones iniciales: los artículos 15, 16 y 17 del Código Civil. 23.— El artículo 18 del Código Civil. 24.— Presupuestos de su funcionamiento. 25.— El fundamento de la solución aceptada: a) Luis Sanojo. b) Aníbal Dominici. c) Francisco Gerardo Yanes. d) Simón Planas-Suárez. e) César Espino. f) Aureliano Otañez. g) José Ramón Ayala y Máximo Barrios. 26.— La referencia a “los derechos civiles propios de los venezolanos” y su interpretación por la doctrina. IV. EL ARTICULO DECIMO NO-

* En el presente trabajo se utilizan las siguientes abreviaturas:
BCCN = Boletín de la Comisión Codificadora Nacional; BCN = Biblioteca del Congreso Nacional; BCRN = Boletín de la Comisión Revisora de los Códigos Nacionales; CD = Diario de Debates de la Cámara de Diputados; CS = Diario de Debates de la Cámara del Senado; 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.

VENO DEL CODIGO CIVIL DE 1873: 27.— El texto del artículo. 28.— Presupuestos de su funcionamiento. 29.— El fundamento de la excepción prevista: a) Luis Sanojo. b) Aníbal Dominici. 30.— La referencia a “los derechos propios de los venezolanos” y su interpretación: a) La Memoria de la Cancillería en 1876. b) La sentencia del reclamo de Julia Arostegui de Stevenson. c) La opinión de Aureliano Otañez. d) El criterio de Simón Planas-Suárez. e) La sentencia del Tribunal Supremo del Estado de Baviera, Alemania (1968). 31.— La pérdida de la nacionalidad venezolana por la mujer: a) El artículo sexto de la Constitución de 1864. b) La ley del quince de mayo de 1882. c) La Constitución de 1893 y las divergencias interpretativas. 32.— La aplicación temporal del artículo 19 del Código Civil: 33.— Matrimonios disueltos antes de 1873: reclamos de Narcisa de Hammer y de Amelia de Brissot. 34.— Matrimonios celebrados y disueltos después de 1873: reclamo de los herederos de Sebastiano Brignone. 35.— Matrimonios celebrados antes pero disueltos después de 1873: 36.— a) reclamo de Julia Arostegui de Stevenson: 37.— La crítica de Jules Basdevant. 38.— La importancia del criterio escogido respecto del funcionamiento del *ius sanguinis* materno. 39.— b) reclamo de Matilde Miliani. 40.— c) reclamo de Carmen Silva de Masiani. V. LA LEY DE VEINTICINCO DE MAYO DE 1882: 41.— El artículo segundo de la Ley. 42.— Comentarios de la Memoria de la Cancillería de 1883. 43.— La interpretación de la doctrina venezolana: a) Aníbal Dominici. b) Francisco Gerardo Yanes. c) Simón Planas-Suárez. 44.— Los efectos de la naturalización extranjera del marido sobre la nacionalidad de su mujer. VI. EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS EFECTOS DEL MATRIMONIO SOBRE LA NACIONALIDAD DE LA MUJER EXTRANJERA CASADA CON VENEZOLANO: 45.— Los Códigos Civiles de 1880, 1896 y 1904. 46.— La Constitución de 1904. 47.— Las tres décadas constitucionales subsiguientes. 48.— El respeto del Derecho Internacional Público. 49.— Ninguna referencia a “los derechos civiles propios de los venezolanos”. 50.— *Atribuyó solo la naturalización*. 51.— *Su funcionamiento automático*. 52.— Su imposición a la mujer. 53.— La fundamentación de la regla. 54.— La importancia de la voluntad en los varios casos de naturalización por beneficio de la ley. 55.— El régimen constitucional de 1904 y la Ley de Registro Público. 56.— La necesaria publicación de la manifestación de voluntad. 57.— Las dos décadas constitucionales subsiguientes. VII. LOS EFECTOS DE LA NATURALIZACION VENEZOLANA DEL MARIDO: 58.— El inciso constitucional y los efectos de la naturalización venezolana del marido sobre la nacionalidad de la mujer. 59.— El Proyecto de Ley de Naturalización de 1913: 60.— Su trámite en la Cámara de Diputados. 61.— La aprobación por el Senado. 62.— La Ley de Naturalización de 1928. 63.— La actitud de la doctrina venezolana: a) Simón Planas-Suárez. b) Fernando Amores y Herrera. c) Aureliano Otañez. d) J. R. González Uzcátegui. VIII. LA UNIFICACION DE LAS FORMULAS VIGENTES: 64.— La propuesta de Juan Bautista Bance en 1907. 65.— Análogo planteamiento de José Santiago Rodríguez y su acogida en el Código Civil de 1916. 66.— Aparente desconcierto en

la doctrina venezolana: a) Antonio Casas Briceño. b) Carlos Ibarra Ruíz. IX. LA CONSERVACION DE LA NACIONALIDAD VENEZOLANA DESPUES DE LA DISOLUCION DEL MATRIMONIO: 67.— La conservación de la nacionalidad por la mujer una vez disuelto el matrimonio. 68.— La opinión favorable del doctor Simón Planas-Suárez. 69.— Las inconveniencias del precepto: a) Aníbal Sierralta y Aureliano Otáñez. b) Francisco Vetancourt Aristeguieta. c) Luis Oquendo. d) Lorenzo Herrera Mendoza. 70.— Titularidad del derecho a manifestar la voluntad de continuar siendo venezolanas. 71.— La competencia atribuida al Registrador Principal del domicilio. 72.— La actitud de la doctrina patria: a) Simón Planas Suárez. b) Aníbal Sierralta y Aureliano Otáñez. 73.— La jurisprudencia administrativa: incumplimiento del requisito en el caso de Julie Henriette de Leyden (1920). 74.— Su cumplimiento riguroso: Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Interiores en 3 y 29 de mayo de 1933. 75.— El lapso establecido era de caducidad. 76.— La jurisprudencia conforme de los funcionarios administrativos. 77.— El *Status* jurídico de la mujer entre la disolución del matrimonio y la manifestación de voluntad. 78.— La doctrina patria: a) Simón Planas-Suárez. b) Aníbal Sierralta y Lorenzo Herrera Mendoza. c) Ernst Wolf. 79.— La jurisprudencia administrativa: La Consultoría Jurídica de la Cancillería en 1951. X. LA NECESARIA VALIDEZ DEL MATRIMONIO: 80.— Validez del matrimonio conforme a la ley venezolana. 81.— Ley aplicable a la validez formal. 82.— Ley aplicable a los requisitos intrínsecos del matrimonio. 83.— El *exequatur* de las sentencias extranjeras de divorcio. 84.— La pérdida de la nacionalidad por la disolución del vínculo. 85.— La anulación del matrimonio: ley aplicable. 86.— La necesidad de la sentencia declaratoria de la nulidad. 87.— La eficacia *ex tunc* de la sentencia. 88.— La sanción de los supuestos matrimoniales: 89.— a) funcionario incompetente: sentencia de la Sala Político y Administrativa de la Corte Federal y de Casación del veintisiete de junio de 1941. 90.— b) impedimento por vínculo anterior: La opinión del Ministerio de Relaciones Interiores del dieciséis de julio de 1948. 91.— El Informe del mismo Despacho del veintidós de mayo de 1964. 92.— El dictamen de la Cancillería del siete de junio de 1960. 93.— Las características del matrimonio putativo: sentencia de la Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo del diecinueve de febrero de 1964. 94.— Dictamen del Ministerio de Relaciones Interiores del cuatro de junio de 1964: a) las características del matrimonio putativo. 95.— b) ineficacia del matrimonio putativo sobre la nacionalidad de la mujer. 96.— La doctrina patria contraria: a) Antonio Casas Briceño. b) Constantino Valero. XI. LA POSIBILIDAD DE MATRIMONIOS FRAUDULENTOS: 97.— Su indiscutible ocurrencia. 98.— Señalamiento del problema en el Congreso en 1939. 99.— Nuevo planteamiento del asunto en el Congreso en 1947. 100.— El artículo octavo de la Ley de Naturalización de 1913. 101.— Su interpretación doctrinaria: a) Francisco Gerardo Yanes. 102.— b) Simón Planas Suárez. 103.— La Ley de Naturalización de 1928. 104.— La Ley de Naturalización de 1940. 105.— El segundo

debate de su artículo 22 en la Cámara de Diputados. 106.—Su tercera discusión. 107.—La crítica de Ernst Wolf. 108.—Los conceptos de Alexander N. Makarov. 109.—Las Resoluciones del 20 de septiembre de 1952: a) Carmen Sánchez de Peiralles. b) Hilda Burke de Ramos.

I.—LOS PRECEDENTES DEL SISTEMA:

1. Acorde con las ideas predominantes en el siglo XIX 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”.¹

Las mismas directrices 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”.

2. El régimen anterior no sufrió cambio alguno a pesar de la reforma de la ley de Naturalización ocurrida el *cuatro de julio de 1823*, que reprodujo el artículo tercero en sus mismos términos; y a los fines de resolver los planteamientos de la señora MARIA ENGLISH el Decreto del *tres de agosto de 1824* previno:

“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”.²

1. En consecuencia el solicitante debía indicar en la petición los nombres y demás datos identificadores de su cónyuge y de sus hijos menores de veintiún años: se trata de un requisito de admisibilidad del Memorial y su incumplimiento impedía el trámite ulterior; el funcionario debía devolverlo para que lo ajustara a las exigencias legales, por mandato del artículo décimo de la Ley de 1821, reproducido sin variantes en la reforma de 1823.

2. PARRA-ARANGUREN, Gonzalo. “La Constitución de 1830 y Los Venezolanos por Naturalización”, Caracas, 1969, pp. 292-305.

3. Los preceptos dictados por el Congreso de Colombia mantuvieron su vigencia en nuestro País, una vez triunfante el movimiento separatista de 1830; todo ello, por supuesto, mientras el Poder Legislativo Venezolano dictó sus propias normas sobre naturalización de los extranjeros.

Ahora bien, en este sentido dispuso el artículo segundo del Decreto del *trece de junio de 1831*:

“A los naturales de las Islas Canarias inmigrados, luego que pisen el territorio de Venezuela, se les expedirá, por el Poder Ejecutivo, carta de naturaleza”.

En consecuencia, nada se previno acerca de los efectos colectivos de la naturalización; pero, ciertamente, la mujer y los hijos menores de los inmigrados, aun cuando en forma individual, adquirieron también la nacionalidad venezolana por mandato expreso del Legislador.

4. Dieciocho meses más tarde fue modificado el régimen anterior; el artículo 2º del Decreto del *cinco de diciembre de 1832* se limitó a ordenar al Gobernador o Jefe Político respectivo, que previniera a los inmigrados de las Islas Canarias acudir “al Gobierno a solicitar carta de naturaleza”. La misma fórmula fue utilizada por el Decreto del *siete de abril de 1834*; y también sirvió de inspiración a la Ley del *diecinueve de mayo de 1837*, cuyo artículo primero dispuso:

“Se concede a los empresarios que traigan inmigrados europeos o de las Islas Canarias, luego que éstos pisen el territorio de la República y obtengan carta de naturaleza, la cantidad de treinta pesos por persona que esté comprendida en la edad de siete a cincuenta años; y la de diez pesos por cada una de las menores de siete años; por cada uno de los padres o madres de familia que se trasladen con ellas, se conceden treinta pesos aunque excedan de cincuenta años. A todos los inmigrados de que habla este artículo se les expedirá carta de naturaleza si después de seis meses de su llegada prestan el juramento de obediencia a la Constitución y Leyes de la República y de establecerse en el País”.

Acorde con el anterior mandato fue previsto por el artículo tercero del Decreto Ejecutivo del *veintidós de mayo de 1837*:

"En el caso de que los inmigrados no presten el juramento de que habla el artículo 1º del Decreto Legislativo y por esta causa no se le expida carta de naturaleza, nada se pagará por su inmigración".³

La modificación del régimen de la nacionalidad de los inmigrados consistió en eliminar su carácter forzoso; y la carta de naturaleza sólo les fue concedida después de satisfacer voluntariamente los extremos legales. Por tanto, la naturalización del marido inmigrado no produjo efectos colectivos: su mujer pudo adquirir la nacionalidad venezolana en forma individual; pero los hijos menores debieron esperar hasta su mayoría para poder cumplir con el requisito de prestar juramento de obediencia a la Constitución y Leyes de la República.

5. La nueva política en materia de nacionalidad de los inmigrados fue objeto de severas críticas; pero, en su defensa, en editoriales de "*La Bandera Nacional*" correspondientes al *veintiséis de diciembre de 1837* y el *nueve de enero de 1838*, JUAN B. CALCAÑO hizo los siguientes comentarios:

"Debemos partir del principio de que lo que interesa a Venezuela no es adquirir ciudadanos, sino población laboriosa. Algunos ciudadanos menos de los que tenemos, y el país marcharía mejor. Está, pues, de más, el exigir que obtengan los inmigrados carta de naturaleza, como se requiere por el artículo 1º, para abonar treinta pesos por persona de 7 a 50 años, etc. Esta condición, sobre inútil, puede contribuir a impedir la inmigración. ¿Qué bienes se consiguen con que se naturalice un canario, un europeo cualquiera, si él puede, por el artículo 190 de la Constitución, irse del país cuando quiera? Si ya fuera, está en libertad de no volver más y naturalizarse en otro. Si no produce utilidad, si no contribuye a arraigarlo, si es una traba que retraerá a muchos que no querrán renunciar a su Nación, es conveniente privar a la ley de esta condición".

3. "*Libro de Decretos del Poder Ejecutivo de Venezuela por el Despacho del Interior y Justicia 1831-1842*", Caracas, 1973, p. 161. En el mismo sentido dispuso el artículo primero: "Las cantidades que por el artículo 1º de dicho Decreto (se refiere al dictado el diecinueve de mayo de 1837 por el Congreso) se concederán a los empresarios que traigan Inmigrados o a éstos cuando vengan independientemente de toda Empresa, según el artículo 7º, no se pagarán sino después de seis meses, cuando por consecuencia de haber prestado el juramento de que habla otro artículo, primero se le expidieren cartas de naturaleza".

En el mismo sentido agregó JUAN B. CALCAÑO:

"¿Qué bienes nos traerían en el orden político ciudadanos que ningunas simpatías tienen con la causa de la independencia, ni aún con la libertad? Desde luego comenzarían, dentro de muy poco, teniendo voto en las elecciones, votos que no serían libres sino sometidos a la voluntad de un patrón, y sería este un medio pernicioso de ahogar la expresión de la voluntad de la mayoría de los verdaderos interesados en la cosa pública. Es muy sabido, por otra parte, que en nuestro país es más ventajoso ser extranjero que ciudadano, porque aquellos tienen los mismos goces y garantías, y no tienen las cargas concejiles, las de milicia y contribuciones extraordinarias; véanse los tratados. Resulta, pues, que si se obliga a un inmigrado a ser ciudadano, tal vez no vendrá al país, y este es un tropiezo que se opone al empresario para percibir la cuota, pues él no puede forzar la voluntad de los inmigrados; y en verdad que renunciar los derechos y protección de su país, por los derechos y protección de un país nuevo, de no mucha valía, y en donde todavía las cosas no van como debieran, y como van en Naciones consolidadas, ciertamente que no es aceptable".

Por tanto, JUAN B. CALCAÑO concluyó:

"Es preciso no engañarnos, no debe alucinarnos el patriotismo hasta oscurecer la verdad en perjuicio de nuestra propia conveniencia. Lo que nos interesa es que vengan a poblar nuestros yermos campos, no a darnos quien nos gobierne; así, no estamos porque la naturalización sea condición forzosa, sino voluntaria en el inmigrado hacerla o no".⁴

6. Las críticas anteriores no lograron la finalidad perseguida: la Ley del *doce de mayo de 1840*, en su artículo décimo sexto, categóricamente dispuso que "los inmigrados obtendrán desde su llegara carta de naturaleza, sin necesidad de los requisitos que para la naturalización ha establecido la Ley de la materia"; pero, a pesar del mandato legal, el carácter voluntario de la naturalización quedó claramente establecido en los artículos vigésimo y vigésimo primero del Decreto del *veintisiete de agosto de 1840*.⁵ De esta manera la simple venida al

4. CALCAÑO, Juan B. "Inmigración", Editoriales reproducidos en: "Conservadores y Liberales. Los Grandes Temas Políticos", Colección "Pensamiento Político Venezolano del Siglo XIX", Tomo 12, Caracas, 1961, pp. 378-379.
5. PARRA-ARANGUREN, Gonzalo. "La Nacionalidad Venezolana de los Inmigrados en el Siglo XIX" en "Revista de la Universidad Católica Andrés Bello", 1969, número 9, pp. 63-70.

país con el carácter de inmigrado no fue suficiente para atribuir la nacionalidad venezolana; y, por supuesto, tampoco pudo plantearse el problema de la incidencia de la inmigración a Venezuela para atribuir en forma automática la nacionalidad a la mujer casada o a los hijos menores del inmigrante.

7. 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 primera ley sobre la materia, 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”.

Lógica consecuencia de semejante mandato fue el deber impuesto al aspirante de incluir en la solicitud “el nombre de su mujer e hijos si los tuviere” (artículo segundo); y, en caso de incumplimiento, era preciso devolver la petición, con enojoso recargo en las más elevadas esferas de la Administración Pública. Por tanto, el doctor TOMAS SANABRIA,⁶ en su carácter de Secretario de lo Interior y Justicia, expidió una Circular el *catorce de septiembre de 1847*, dirigida a los Gobernadores de las Provincias, para excitarlos a revisar cuidadosamente los Memoriales tendientes a obtener carta de naturaleza; y cuando faltare alguna de las condiciones exigidas por la Ley, dispondrán “que se llenen por los interesados y no darán curso a las solicitudes que no estén completamente arregladas”.⁷

8. El régimen de la naturalización de los inmigrados no sufrió cambio alguno en la ley del *veinticuatro de mayo de 1845*

6. El Doctor TOMAS JOSE SANABRIA era hijo del Doctor TOMAS HERNANDEZ DE SANABRIA, uno de los grandes juristas de la Colonia (PARRA-MARQUEZ, Héctor. “El Doctor Tomás Hernández de Sanabria”, Caracas, 1970); y fue el padre del doctor MARTIN J. SANABRIA, quien inspiró al General ANTONIO GUZMAN BLANCO el célebre Decreto de Instrucción Pública Gratuita y Obligatoria (RIVERO, Manuel Rafael. “Martín J. Sanabria, heredero de una encomienda de servicio”, en “Boletín de la Academia Nacional de la Historia”, Caracas, Tomo LXIV, 191, Número 253, pp. 87-110).

7. “Secretaría de lo Interior”, Archivo General de la Nación, Año 1847, Tomo CCCLIV, p. 397.

(artículo duodécimo); y el carácter voluntario de la carta de naturaleza fue reiterado por el Decreto Ejecutivo del *dos de julio de 1845* (artículo séptimo).

La fórmula utilizada se mantuvo en el artículo décimo quinto de la Ley del *seis de mayo de 1854*; y el Decreto Ejecutivo del *catorce de octubre de 1854* dispuso expresamente en su artículo décimo quinto:

“Los menores de edad o hijos de familia quedarán comprendidos en la naturalización que se otorgue a sus padres por medio de la carta”.

De esta manera no se hizo sino reproducir el régimen del derecho común; y aun cuando nada fue dispuesto sobre la mujer casada, su naturalización se produjo por mandato del artículo undécimo de la Ley del *veintisiete de mayo de 1844*.⁸

Los preceptos anteriores fueron repetidos el año siguiente por la ley del *dieciocho de mayo de 1855* (artículo 7º) y por el Decreto del *dos de julio de 1855* (artículo décimo séptimo); pero algún tiempo más tarde, para solventar el reclamo propuesto por el Gobierno de Italia, la Resolución del *primero de diciembre de 1865* formalmente declaró “que son venezolanos cuantos han venido al Pías, o vinieren en calidad de inmigrantes y sus hijos menores al tiempo de su llegada, si han recibido los beneficios de las Leyes de inmigración”.⁹

Este nuevo pronunciamiento tuvo particular interés, en virtud del silencio de la Ley del *trece de junio de 1865* sobre naturalización de extranjeros, que nada dispuso acerca de sus efectos sobre la mujer casada y los hijos menores de edad. Por tanto, la Resolución del *primero de diciembre de 1865* benefició a cierta categoría de menores de edad, a saber, aquellos cuyos progenitores hubieran venido a la República con el carácter de inmigrantes; y con excepción de dicha hipótesis la carta de naturaleza no amparó automáticamente a la mujer casada y a los hijos de quien obtuviera la nacionalidad venezolana por naturalización.¹⁰

8. Véase antes el número 7 de este trabajo.

9. RDLDV, Tomo III, Número 969 b, pp. 249-250.

10. PARRA-ARANGUREN, “La Nacionalidad Venezolana de los Inmigrantes...”, art. cit., pp. 88-106.

9. La conveniencia de atribuir efectos automáticos a la naturalización del marido sobre la nacionalidad de la mujer fue objeto de comentarios críticos por el doctor SIMON PLANAS; y en la Memoria que presentara al Congreso de la República con fecha *veinte de enero de 1855* en su carácter de Secretario de lo Interior y Justicia le hizo las observaciones siguientes:

"Las legislaciones europeas no hace mucho tiempo que no habían decidido las cuestiones de que si la naturalización del marido produce al mismo tiempo la de la mujer; y si la del padre o de la madre viuda envuelve la de los hijos. Venezuela, por el artículo 11 de la Ley de 27 de mayo de 1844, ha reconocido la afirmativa de la primera cuestión y la ha hecho extensiva a los hijos menores, aceptando como indubitable el principio de que el marido es dueño de cambiar la nacionalidad que su esposa con la de él. Mas es necesario tener presente que, hasta ahora, puede decirse, ningún autor ha sostenido de una manera directa que la naturalización del marido encadena la de la mujer y que ésta pasa con aquél al imperio de la nueva patria elegida por el marido; y que, aun cuando esté resuelta de un modo afirmativo por nuestra legislación, ella se enlaza con otras cuestiones sobre las que se han levantado multitud de debates en que la ciencia sólo puede dar la luz".

En este sentido el doctor SIMON PLANAS agregó:

"Reconocido por Venezuela el expresado principio, ¿Qué solución daría a la cuestión de "si el cambio de nacionalidad de los esposos trae consigo modificaciones a la asociación conyugal en cuanto a los bienes, constituida bajo la ley del domicilio que tenía el marido al momento del matrimonio?" Los autores perfectamente se dividen en dicha cuestión; y tanto los que sostienen la negativa, como los que admiten la afirmativa, estriban en este principio la base de su opinión, al paso que los de la negativa hacen la observación justa de que si se dá una solución afirmativa, entonces el marido podría aprovecharse en perjuicio y con quebranto de la mujer. Habiendo, pues, la ley venezolana consagrado el principio, debe resolver con precisión las cuestiones incidentales que emanan de él, no ya tan sólo respecto al punto mencionado, sino también a los inconvenientes que puedan presentarse para la mujer, como, por ejemplo, la necesidad de la autorización marital, la prohibición de testar, la pérdida del derecho de suceder a sus parientes que tenía habitando

el país que dejó su marido, cuando en la patria elegida los extranjeros sean excluidos de sucesiones".¹¹

10. Algún tiempo después de concluida la Guerra Federal, el Congreso de la República consideró oportuno atender las frecuentes instancias del Poder Ejecutivo, orientadas hacia la reforma de los preceptos relativos al otorgamiento de carta de naturaleza venezolana: ¹² la nueva Ley, del *trece de junio de 1865*, tuvo un carácter "más liberal" en palabras del doctor JOSE GIL FORTOUL ¹³ y el manifiesto propósito de "facilitar la naturalización de extranjeros, con el objeto de acrecer la población".¹⁴

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.¹⁵

11. El régimen establecido por la Ley del trece de junio de 1865 no parece haber resuelto todas las dificultades: algún tiempo después y a pesar de la creciente agitación política, a fines del mes de *febrero de 1869*, los Diputados, doctores HILARION ANTICH, RAMON F. FEO y M. F. SAMUEL presentaron en la Cámara un Proyecto de reforma de la Ley de Naturalización de Extranjeros; y expresamente previno su artículo décimo quinto:

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

11. MMRI 1855, "Sección Cuarta. Mejoras Referentes al Estado de las Personas: ...3º Naturalización de Extranjeros", p. 42.
12. PARRA-ARANGUREN, Gonzalo. "La Ley de Naturalización de 1865 y la Constitución Federal de 1864", en "Revista de la Universidad Católica Andrés Bello", Caracas, 1972, Número 13, pp. 10-16.
13. GIL FORTOUL, José. "Historia Constitucional de Venezuela", Tomo III, Caracas, 1930, p. 7, nota 1.
14. CARBONELL, Ramón L. "Deberes y Derechos de los Extranjeros en Venezuela", Caracas, 1904, pp. 18-19.
15. PARRA-ARANGUREN, Gonzalo. "Los Preceptos atributivos de nacionalidad en la Constitución Federal de 1864", en "Revista de la Universidad Católica Andrés Bello", Caracas, 1971, Número 12, p. 107.

Lógica consecuencia de semejante mandato fue el requisito impuesto por el artículo segundo en el sentido de requerir al solicitante de la carta de naturaleza indicar en su petición, "el nombre de la mujer e hijos, si los tuviere, y la edad de éstos".¹⁶

12. El Proyecto fue sometido a examen de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados; y con tal carácter, los doctores AGUSTIN CONTASTI, M. F. SAMUEL y RAMON PERDOMO acompañaron un Anexo a su Informe del *trece de abril de 1869*, con "las modificaciones convenientes".

La nueva versión del Proyecto sólo introdujo algunos cambios de estilo en la materia referente a los efectos colectivos de la carta de naturaleza; y su artículo noveno previno:

"Por virtud de la naturalización del marido se considerarán como naturalizados la mujer y los hijos menores de veintiún años".¹⁷

Hasta donde nuestro conocimiento alcanza, el Proyecto de Reforma de la Ley nunca fue discutido por la Cámara; y posiblemente encontró pacífico reposo en alguna vieja gaveta llena de papeles inútiles.

13. En forma prácticamente simultánea, aun cuando desde otra perspectiva, también se intentó regular la influencia del matrimonio sobre la nacionalidad venezolana de la mujer con ocasión de los esfuerzos tendientes a la reforma del Código Civil, promulgado el *veintiuno de mayo de 1867*. En efecto, sus múltiples deficiencias fueron reconocidas de inmediato;¹⁸ pero el inicio de los trabajos reformativos sólo se produjo después del triunfo de la "*Revolución Azul*", bajo el mando del General JOSE TADEO MONAGAS: con semejante propósito fue

16. "Congreso de Venezuela. Cámara de Diputados, 1865", BCN, Tomo 372, p. 459.

17. "Congreso de Venezuela. Cámara de Diputados 1865", BCN, Tomo 372, p. 463. El Proyecto de Ley de Naturalización apareció publicado en "*El Federalista*", periódico impreso en Caracas, correspondiente al *veintisiete de febrero de 1869*. En forma concordante, el artículo quinto había exigido al solicitante señalar, entre otros datos, "el nombre de la mujer e hijos, si los tuviere, y la edad de todos".

18. SANOJO, Luis. "*Juicio crítico del Código Civil*", Caracas, 1867.

creada una Comisión Revisora, por Decretos del *diez de octubre de 1868*¹⁹ y *veintiocho de octubre de 1868*;²⁰ y ya a partir del *catorce de enero de 1869* sus propuestas comenzaron a ver luz pública en "*El Federalista*", periódico impreso en la ciudad de Caracas.

El Proyecto de Reforma del Código Civil, bajo el evidente influjo de los modelos francés e italiano, reguló los efectos del matrimonio sobre la nacionalidad de la mujer, pero únicamente desde el punto de vista de la ley venezolana, en respeto de las pautas establecidas por el Derecho Internacional Público. Por una parte, su artículo vigésimo segundo dispuso: "La extranjera que se casare con un venezolano, adquirirá los derechos civiles propios de los venezolanos y los conservará aún después de viuda"; y por la otra, fue prevenido por el artículo vigésimo tercero: "La venezolana que casare con un extranjero, se reputará como extranjera, respecto de los derechos propios de los venezolanos, siempre que por el hecho del matrimonio adquiriera la nacionalidad del marido. Al enviudar recuperará los derechos propios de los venezolanos, si declara ante la Autoridad Competente la voluntad de recuperar la nacionalidad".²¹

19. "*El Federalista*", Número 1.541, catorce de octubre de 1868. La Comisión quedó compuesta por "los ciudadanos Dr. JOSE MANUEL GARCIA, Licenciado MANUEL CADENAS DELGADO, CECILIO ACOSTA y RAMON FEO".
20. RDLDV, Tomo IV, Número 1.645, p. 749. Formaron parte de la nueva Comisión los Licenciados LUIS SANOJO, MANUEL CADENAS DELGADO, CECILIO ACOSTA y JUAN PABLO PAUL y el doctor RAMON FERNANDEZ FEO: éste último es el mismo RAMON FEO de la Comisión original.
21. PARRA-ARANGUREN, Gonzalo. "*La Influencia del Matrimonio sobre la Nacionalidad de la Mujer en el Proyecto de Código Civil publicado en 1869*", en "*Revista de la Universidad Católica Andrés Bello*", Caracas, 1970, Número 11, pp. 19-54. Una de las primeras tentativas para regular esta materia se encuentra en el Proyecto de Constitución presentado por los Representantes partidarios de Bolívar en la Convención reunida en Ocaña en 1828, cuyo inciso cuarto del artículo noveno atribuyó automáticamente la nacionalidad a la extranjera casada con colombiano; pero nada previno acerca de la hipótesis inversa de la colombiana casada con extranjero, motivo por el cual no podría sostenerse la pérdida de su nacionalidad (PARRA-ARANGUREN, Gonzalo. "*La Nacionalidad Venezolana Originaria*", Caracas, 1964, Tomo I, p. 50). Un cuarto de siglo más tarde el doctor JULIAN VISO publicó en Valencia en 1853 su "*Proyecto de Código Civil*" que reguló el problema en los dos aspectos. En efecto, el artículo quinto de la Ley Primera, Título Segundo del Libro Primero, dispuso: "La extranjera casada con un venezolano, o una venezolana casada con un extranjero, seguirán la condición del marido, pero si la venezolana quedare viuda podrá recuperar su nacionalidad si residiere en el País, y si no, al entrar al territorio siempre que declare su voluntad de fijarse en él"; y en el artículo cuarto de la Ley Segunda del mismo Título Segundo del Libro Primero se previno: "La mujer que siguiere a su marido, y los hijos nacidos venezolanos que

14. De esta manera fue pretendido superar la laguna existente en el ordenamiento jurídico patrio; siendo de advertir que semejante silencio fue destacado en la "*Exposición Preliminar*" de la Memoria presentada al Congreso de la República por el Ministerio de Relaciones Exteriores, a cargo del doctor y General J. G. OCHOA, con fecha *veinte de febrero de 1865*. En efecto, en esa ocasión se le hizo saber al Soberano Cuerpo:

"Un punto no decidido todavía en la Legislación venezolana, y que no ha dejado de discutirse ya, es la nacionalidad de la mujer que se casa. La ley francesa dispone que la extranjera que se haya desposado con un francés seguirá la condición de su marido; que la seguirá también la francesa que se una a un extraño; pero recobrando ésta, si enviuda, la cualidad de francesa, siempre que resida en Francia, o vuelva con autorización del Soberano y declarando que quiere allí fijarse. La adopción de estos principios, que parece haber comenzado en Venezuela desde que se estableció que en cabeza del marido quedaban naturalizados la mujer y sus hijos menores de veintiún años, no ofrecería otro inconveniente respecto de la segunda parte, que el ya citado artículo de la Constitución actual, que considera todavía como venezolanos a los domiciliados y aún nacionalizados en país extranjero."²²

II.—EL CODIGO CIVIL DEL VEINTE DE FEBRERO DE 1873:

15. Los trabajos de la Comisión Revisora del Código Civil, creada por los Decretos del *diez y veintiocho de octubre de 1868*, tampoco llegaron a feliz término: la constante ebullición de las aspiraciones insatisfechas fue obstáculo insalvable para el logro de los mejores deseos y con acostumbrada parsimonia el Congreso presencié el resquebrajamiento de nuestras frágiles instituciones. En efecto, el *veintisiete de abril de 1870* nuevas huestes revolucionarias entraron triunfalmente en Caracas, esta vez bajo la Jefatura del General ANTONIO GUZMAN BLANCO: cuatro años más tarde ya se habían cumplido los trá-

siguieren a su padre al extranjero, en los casos previstos arriba, conservarán el goce de los derechos civiles durante la vida de su marido y padre, respectivamente, y aún tres años después de su muerte, o después de su mayor edad" (PARRA-ARANGUREN, "*La Nacionalidad Venezolana Originaria*". Op. cit. Tomo I, pp. 79-86).

22. MMRE 1865, "*Expedición Preliminar*", pp. 13-14.

mites jurídicos imprescindibles para transformarlas en Gobierno legítimo y el procedimiento llegó a feliz término cuando fue solemnemente promulgada la Constitución del *veintisiete de abril de 1874*.

Durante el lapso preparatorio de la legalidad el "*Ilustre Americano*" no se limitó a pacificar el País: el *nueve de septiembre de 1872* fue creada una "*Comisión General de Códigos*", considerando "que es ya de imperiosa necesidad el arreglo de la Legislación en sus diferentes ramos, con el fin de uniformarla y adaptarla al progreso de nuestras instituciones y al progreso y civilización de nuestra época".

La Comisión General de Códigos estuvo compuesta por los Ciudadanos, doctor DIEGO BAUTISTA BARRIOS, doctor JOSE REYES, doctor RAMON F. FEO, Licenciado MANUEL CADENAS DELGADO, doctor JUAN PABLO ROJAS PAUL, Lic. CECILIO ACOSTA, General FELIPE ESTEVES y el ciudadano ISAAC J. PARDO; y fue dividida en cuatro secciones, pero debería reunirse conjuntamente, "para la armonía de sus trabajos, cada vez que cualquiera de ellas lo juzgue necesario".

La Sección encargada de reformar el Código Civil y su respectivo Procedimiento quedó integrada por los doctores DIEGO BAUTISTA BARRIOS, JOSE REYES y RAMON F. FEO;²³ aun cuando posteriormente fueron incluidos el Licenciado LUIS SANOJO y el doctor DIEGO BAUTISTA URBANEJA.²⁴

23. RDLDV, Tomo V, Número 1764, p. 149.

24. ZULOAGA, Nicomedes. "*Códigos y Leyes*", artículo reproducido en "*La Doctrina Positivista*", "*Publicaciones de la Presidencia de la República*", Tomo XIV, Caracas, 1961, p. 463: originalmente fue publicado en "*Primer Libro Venezolano de Literatura, Ciencias y Artes. Ofrenda al Gran Mariscal de Ayacucho*", Caracas, 1895, y se encuentra también reimpresso en la "*Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*", Número 6, Caracas, 1939. Algunos años más tarde, el doctor NICOMEDES ZULOAGA le hizo algunas modificaciones cuando lo incluyó como "*Prefacio*" de la obra: "*Código Civil Concordado*", Caracas, 1899: esta última versión, bajo el título: "*Datos Históricos sobre la Codificación en Venezuela*", fue reproducida en la "*Revista del Ministerio de Justicia*", Número 29, Caracas, 1959, p. 39. El historiador patrio FRANCISCO GONZALEZ GUINAN omite mencionar el nombre del doctor DIEGO BAUTISTA BARRIOS no sólo cuando informa sobre el nombramiento de la Comisión ("*Historia Contemporánea de Venezuela*", Tomo X, Caracas, 1954, pp. 106 y 127) sino también al mencionar las personas que aparecieron en el Cuadro que, en homenaje a los codificadores, se ordenó pintar en octubre de 1880 (Op. cit., Tomo XII, Caracas, 1954, p. 232: véase luego el número 20 de este trabajo). Semejante omisión es explicada por el doctor LUIS I. BASTIDAS como "un lapso de amanuense o de imprenta, por la concurrencia, dos veces, del nom-

16. La "Comisión General de Códigos" tuvo un éxito sin precedentes en la historia jurídica venezolana; y algunos años más tarde, en artículo de fecha *nueve de noviembre de 1877*, el Licenciado CECILIO ACOSTA se refirió a sus trabajos para suministrar los informes que siguen:

"Hubo entre los compañeros la mejor armonía, el celo más patriótico, el deseo más intenso de acertar, como de ver a Venezuela dotada con una Legislación propia; se consultaron, según se hace en estos casos, los Códigos mejores y los Maestros de la ciencia, se acumuló doctrina legal, se la ajustó a las instituciones y necesidades del País; y así se explica como en tan corto espacio se haya podido levantar un edificio que en otras partes exige tres, cuatro, ocho y más años de tiempo".²⁵

El Licenciado CECILIO ACOSTA hizo referencias más específicas; y es particularmente ilustrativo el siguiente párrafo:

"El Código Civil italiano, entre otros, entre mil que se consultaron, como sirvieron los maestros de jurisprudencia, para que los sabios jurisconsultos venezolanos redactasen, acompañado todo esto con sus profundos conocimientos previos en la materia y con su ilustrada experiencia, el Código Civil de la misma materia que hoy nos rige; pero nada, absolutamente nada tiene ese Código de Italia, ni su Código Penal qué hacer con el de la misma especie venezolano. Decir lo contrario es hablar de memoria, o mejor dicho, hablar al aire a ver si hay bobos a quienes embaucar. Cuesta mucho trabajo suponiendo el ingenio, saber estas cosas, cuyo conocimiento no revelan ni palabras huecas, ni vano follaje, ni erudición de gaceta".²⁶

bre Diego Bautista" (*Historia del Código Civil Venezolano (1862-1896)*), artículo reproducido en el "Boletín de la Biblioteca de los Tribunales del Distrito Federal", N° 9, Caracas, 1959, p. 45: fue originalmente publicado en la "Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal", Número 14, Caracas, 1939, pp. 3-80).

25. ACOSTA, Cecilio. "Códigos Nacionales", en "Obras Completas", Tomo IV, Caracas, 1909, p. 189.

26. ACOSTA, art. cit., Tomo IV, pp. 191-2. Semejante afirmación ha sido causa de justificado asombro. El doctor TITO GUTIERREZ ALFARO expresa al respecto: "¿Cuáles serían esos MIL Códigos consultados? Ni siquiera en lenguaje hiperbólico podría aceptarse la osada afirmación de Acosta, quien había figurado entre los miembros de la Comisión General Codificadora de 1872. La gravedad de su aserto debe valorarse en relación a su carácter de codificador. De otra parte, su juicio es inexacto. Una simple comparación de los dos Códigos bastaría para demostrar la influencia que el modelo italiano tuvo en el Código Civil de 1873" (*Historia de la Codificación del Derecho Civil en Venezuela*), en "Revista Jurídica", Números 43-44-45,

Por lo demás el Licenciado CECILIO ACOSTA hizo hincapié en la importancia de tomar otras legislaciones como modelo en cualquier trabajo serio de codificación: "no puede ser de otra manera, porque las leyes, tanto sociales como naturales no se inventan sino que se hallan";²⁷ y en este sentido agregó:

"...La justicia abstracta ni varía con los climas ni sube o baja con las latitudes: el homicidio es en todas partes homicidio, el hurto hurto y la venta venta. Lo que hay después de eso que hacer (y ello es mucho y exige gran ciencia y experiencia), es acomodar toda esa legislación absoluta a las costumbres contemporáneas, a los hábitos, a las tendencias e instituciones ya fundadas de una Nación que trata de establecer la suya".²⁸

En consecuencia, resulta perfectamente lógico y más aún, justificable, señalar al Código Civil Italiano de 1865 como el modelo básico seguido por la Comisión General Codificadora de 1872: ²⁹ el propio Licenciado LUIS SANOJO informó, en términos

Caracas, 1933, nota 10, pp. 232-233). No obstante, al actitud de CECILIO ACOSTA podría explicarse por cuanto la criticada frase se encuentra en un artículo que constituye una réplica, "después que por una ligeresa inexcusable, que se avecina a la ignorancia, si es que no por mala fé, se viene dando en la flor de desacreditar los Códigos nacionales, una de las muy pocas instituciones de organismo sólido y vida y utilidad permanente, fundadas de 1872 a febrero de este año" (art. cit., Tomo IV, p. 187).

27. ACOSTA, op. cit., Tomo IV, p. 192.

28. ACOSTA, op. cit., Tomo IV, pp. 193-194. Dentro de la misma directriz expresa el doctor NICOMEDES ZULOAGA: "Los Codificadores venezolanos, juriscultos notables como eran, sabían bien que en esas materias no se improvisa, y no por la vana ostentación de parecer originales iban a comprometer la legislación nacional. Al proceder así, a las ventajas de poseer una legislación buena, se unía la de unificarla en gran parte con fáciles relaciones civiles y comerciales con ellas y a la mayor aún de poseer desde luego todo el tesoro de su doctrina jurídica y de su sabia jurisprudencia para interpretar y conocer las leyes que el país iba a recibir" ("Prefacio", art. cit., p. 40; "Códigos y Leyes", art. cit., p. 463).

29. De esta manera, por vía indirecta fue sufrido el benéfico influjo del Código Civil francés; y esta circunstancia motiva los siguientes comentarios del doctor TOMAS LISCANO: "Ahora se abre la interrogación final: ¿por qué los codificadores venezolanos no tomaron el Código Napoleónico como modelo directo para ninguno de sus proyectos?... Atrevida es la presunción con que voy a contestar el anterior párrafo interrogativo: acaso los codificadores venezolanos, en un raptó de videncia emancipadora y en una como pentecostés del espíritu libertario, se anticiparon a pensar con Laurent la triste sentencia que este insigne maestro ha pronunciado sobre el *Código Napoleónico*: "...y la historia imparcial dirá que en el momento en que el Primer Cónsul dotó a Francia de una Legislación civil, le quitó la libertad" (*La Influencia del Código Napoleónico sobre la Legislación Civil venezolana ha sido, en tesis general, puramente refleja o indirecta*", Discurso de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, "Discursos de Incorporación (1926-1944)" Tomo I, Caracas, 1973, pp. 112-113).

irrebatibles, que fue "calcado" sobre él;³⁰ aun cuando también hizo la siguiente advertencia:

"La Comisión redactora del Código Civil de Venezuela se ha separado a veces de tan gran modelo, acaso no ha sido feliz siempre en estas variaciones; pero siempre ha seguido su espíritu y su sistema general".³¹

Semejante autonomía de criterio, con el propósito de atender a nuestras costumbres o inspirada por el deseo de mejorar la realidad existente, constituye el mérito más sobresaliente de la Comisión General Codificadora: así lo ha reconocido en forma unánime la doctrina patria;³² y dentro de las variantes

30. SANOJO, Luis. *Instituciones de Derecho Civil Venezolano*, Caracas, 1873, Tomo I, "Prólogo", p. XI. Por lo demás, el Licenciado LUIS SANOJO observó que el modelo italiano "no es más que una revisión independiente del Código Napoleón; pero esta revisión es una obra verdaderamente irrefragable de una gran fuerza". La anterior afirmación ha sido reiterada por la doctrina patria: NICOMEDES ZULOAGA sostuvo que "era el mejor de la época y quizá lo es aún: es, en general, el Código inmortal de Napoleón, sabiamente mejorado" ("Prefacio", art. cit., p. 40); TOMAS LISCANO advirtió: "aun cuando el Código italiano se modeló directamente en el francés, verdad es que la imitación fue mejorada en mucho" (art. cit., p. 112); y recientemente el doctor AMENODORO RANGEL LAMUS recordó: "Era el Código Napoleón, pero con reformas sustanciales que hicieron fuera considerado como el mejor de la época" ("*El Código Civil de 1873 y sus Antecedentes Legales*", en "*Edición del Congreso de la República, conmemorativa del Centenario del Código Civil decretado en febrero de 1873*", Caracas, 1973, p. XVII).
31. La anterior afirmación ha sido repetida por la doctrina patria de época posterior: ZULOAGA, "*Códigos y Leyes*", art. cit., p. 463, "Prefacio", art. cit., p. 40; DOMINICI, Aníbal. "*Comentarios al Código Civil Venezolano*", Tomo I, Caracas, 1897, "Prefacio", pp. XVIII-XIX; GUTIERREZ ALFARO, art. cit., p. 11; MANRIQUE PACANINS, Gustavo. "*Influencia del Código Napoleón en Venezuela*" en "*Revista de Derecho y Legislación*", Tomo XXIV, Caracas, 1935, p. 131; BASTIDAS, art. cit., p. 46; MACHADO, José Enrique. "*Historia del Código Civil Venezolano*", Caracas, 1941, p. 11; ZAMBRANO VELAZCO, José Alberto. *Introducción a la teoría de las Obligaciones*, en "*Revista del Ministerio de Justicia*", Número 41, Caracas, 1962, pp. 115-116; RANGEL LAMUS, art. cit., p. XVII.
32. En este sentido el doctor LUIS I. BASTIDAS comenta: "Precisamente el mérito de la Comisión no consiste sólo en esta elección, sino principalmente en la labor de adaptación, mediante modificaciones, supresiones, adiciones y disposiciones nuevas"; para concluir: "es, entre nosotros, un verdadero monumento legislativo" (art. cit., p. 46). Por su parte, el doctor JOSE ENRIQUE MACHADO expresa: "Los Legisladores del 73 apartaron a un lado la timidez e introdujeron reformas que causaron gran revuelo, se presentaron grandes discusiones, pero no obstante el encarnizamiento de los enemigos del "Ilustre Americano" y los varios defectos que adolece el Código, hay que reconocer que es un verdadero avance en la Legislación Patria" (op. cit., pp. 13-14); y el doctor AMENODORO RANGEL LAMUS afirma: "El Legislador del 73 no se limitó a copiar pura y simplemente el Código que tomó modelo, sino que en muchas de sus disposiciones realizó

introducidas por los proyectistas venezolanos, tan sólo a título de ejemplo, cabe recordar el señalamiento del doctor NICOMEDES ZULOAGA:

“...En el Código Italiano, el Título Preliminar contiene varias disposiciones determinando las reglas que deben regir el Derecho Internacional Privado; el nuestro, estimando con razón que en esta materia la ciencia no había fijado suficientemente los principios, especialmente en la América Española que fluctúa perpleja entre doctrina opuestas, no adoptó estos artículos, y el tiempo ha dado la razón a los Codificadores de 1873, pues la doctrina más moderna no acepta todas las declaraciones italianas”.³³

17. Por supuesto, los Codificadores de 1873 no fueron infalibles, ni pretendieron serlo. El propio Licenciado LUIS SANOJO admite: “Algunos defectos de redacción se notarán en nuestro Código, que indicaremos en el lugar respectivo; pero debe tenerse en cuenta la brevedad del tiempo que se dio para la conclusión de la obra”;³⁴ y el Licenciado CECILIO ACOSTA reconoce en términos enfáticos “Defectos tendrá, que vendrá a descubrir el tiempo, como los descubre en toda obra humana; pero que ni pudieron preverse en su redacción tan precipitada, ni revelan otra cosa sino la conveniencia y necesidad de ir tomando de la experiencia las luces que ésta dé para la mejora”.³⁵

18. Por otra parte, el Código Civil de 1873 no constituyó el exclusivo fruto de los trabajos de la Comisión Codificadora: según informa al Licenciado LUIS SANOJO el Proyecto fue discutido “en su mayor parte con el Jefe de la Nación, y éste, digámoslo al paso, cedió en sus opiniones en muchos puntos a las observaciones de la Comisión, y las sostuvo en otros, consignándolas en el Código”.³⁶ Idéntico señalamiento hizo el Licenciado CECILIO ACOSTA cuando comentó: “Algunas faltas si tiene

una labor útil de adaptación a las circunstancias del medio. Algunas adiciones, supresiones y aún modificaciones al texto del Código italiano, no fueron siempre felices” (art. cit., p. XVII).

33. ZULOAGA, “Prefacio”, art. cit., p. 40 El párrafo transcrito reproduce textualmente las afirmaciones hechas en el artículo “Códigos y Leyes”, pero le agregé la siguiente frase: “especialmente en la América Española, que fluctúa perpleja entre doctrinas opuestas”.

34. SANOJO, op. cit., Tomo I, “Prólogo”, pp. VI-VII.

35. ACOSTA, art. cit., Tomo IV, pp. 189-190.

36. SANOJO, op. cit., Tomo I, “Prólogo”, p. VIII.

gravísimas, las cuales fueron obra del Jefe entonces de la Administración, contra el voto pronunciado y resistente, hasta donde cabe en quienes no tenían poder, de todos los codificadores"; y luego de señalar algunos ejemplos concluyó: "Hay otras cosas que no son de los Redactores; pero no hay para qué expresarlas, porque las dichas bastan para probar que en los grandes errores sancionados está la mano del que en esa época llevaba el timón ejecutivo de la Nación".³⁷ Sin embargo, fuera de los casos expresamente mencionados resulta bastante difícil determinar con toda exactitud las reformas impuestas por la avasallante lógica jurídica del "Ilustre Americano", apoyada en el convincente respaldo de sus victoriosas bayonetas.

19. No obstante, los miembros de la Comisión codificadora quedaron satisfechos del resultado general de sus trabajos. En efecto, el Licenciado LUIS SANOJO expresó en el propio año de 1873: "Venezuela, después de algunos ensayos, por la mayor parte pocos felices, se ha dado una colección completa de Códigos que tienen todas las condiciones de duración";³⁸ y el Licenciado CECILIO ACOSTA, algunos años después, fue más categórico cuando afirmó con legítimo orgullo:

"Esta legislación ha dado los mejores frutos, hablando en general; ha ajustado como en su caja en las necesidades, las tendencias y las costumbres nacionales... Esta legislación merece el juicio favorable de todas las personas competentes, y tanto como esto vale decir que está considerada como una de las mejores que hoy tiene la América Latina. Después de esto, nada importan las calumnias de la mala fé ni las sandeces de la ignorancia: *Non tali auxilio, nec defensoribus istis Tempus est*".³⁹

20. Algunos años más tarde el Gobierno Nacional hizo público su reconocimiento a los miembros de la Comisión Codificadora: el treinta de junio de 1876 dispuso concederles una medalla de oro, de forma oval y de cinco centímetros en su mayor diámetro; y en los Considerandos del respectivo Decreto se leen los siguientes conceptos:

37. ACOSTA, art. cit., Tomo IV, p. 189.

38. SANOJO, op. cit., Tomo I, "Prólogo", p. VI.

39. ACOSTA, art. cit., Tomo IV, p. 189.

“Que los jurisconsultos y demás individuos que redactaron los Códigos civil, penal, mercantil y militar y sus respectivos procedimientos, prestaron a Venezuela un servicio inapreciable y de trascendentales beneficios, realizando en pocos meses la importante obra de reformar y mejorar la antigua legislación, esparcida en muchos y costosos volúmenes y reducirla con la aplicación y consulta de los mejores códigos de Europa y de la América, a un plan ilustrado, metódico y cónsono con las instituciones nacionales y con el progreso del siglo”.⁴⁰

Por otra parte, en *octubre de 1880* se ordenó rendir “debido homenaje a los ciudadanos que con su inteligencia, conocimientos y patriótica consagración habían llevado a cabo, bajo la inspiración del Presidente de la República, la obra importantísima de la Codificación civil, criminal, mercantil, militar y fiscal, a cuyo efecto debía terminarse, como en realidad se acabó de pintar y se colocó en el Palacio de Justicia, el gran cuadro al óleo que contiene las esfigies de los codificadores”;⁴¹ y al concluir su relato del doctor FRANCISCO GONZALEZ GUINAN hace un solemne pronunciamiento: “A estos distinguidos ciudadanos debe Venezuela la unificación y purificación de su legislación, servicio altísimo que los hace acreedores de la gratitud nacional”.⁴²

21. Juicio crítico ampliamente favorable a la obra codificadora de 1873 constituye el denominador común de toda la doctrina venezolana posterior: a título de simple ejemplo, por su cercanía en el tiempo, basta recordar los elogiosos comentarios hechos con motivo de la conmemoración de su Centenario; y dentro de ellos se encuentran las palabras del doctor AMENODORO RANGEL LAMUS cuando sostuvo:

“Sea como fuere, es preciso reconocer que el Código de 1873 constituye un verdadero monumento legislativo, pues a través de todas las reformas a que ha estado sujeto desde entonces nuestro ordenamiento civil, muchas de las reglas de aquél Código, aún en instituciones de carácter fundamental conser-

40. RDLDV, Tomo VII, Número 1.991, p. 463.

41. El cuadro fue colocado en el Departamento de los Tribunales del Distrito Federal, en su escalera principal, donde permaneció hasta el veintiséis de octubre de 1889, “en que fue despedazado por los reaccionarios que estimuló el Presidente Rojas Paúl” (GONZALEZ GUINAN, op. cit., Tomo XII, p. 232).

42. GONZALEZ GUINAN, op. cit., Tomo XII, p. 232.

van su vigencia. Es que, por temerario que sea un reformador, no puede nunca hacer tabla rasa de la obra legislativa que han realizado otras generaciones. Podría decirse que los Códigos actuales, como expresa un tratadista francés, si no se considera sino su data, son de este siglo. pero si se considera su contenido, son el resultado de una lejana y lenta elaboración. El estado del derecho nacional en un momento determinado no es sino el resultado y el desarrollo de lo que ha precedido".⁴³

III.—EL ARTICULO DECIMO OCTAVO DEL CODIGO CIVIL DE 1873:

22. El Código Civil del veinte de febrero de 1873, en términos similares al Proyecto de 1869 y de acuerdo con las pautas establecidas por los modelos francés e italiano, incorporó algunas reglas sobre nacionalidad de las personas en la Sección Segunda, Título Primero, del Libro Primero.

En efecto, el artículo quinto distinguió entre venezolanos y extranjeros, para agregar: "Son venezolanos los que la Constitución de la República declara tales" (artículo décimo sexto);⁴⁴ y de inmediato dispuso: "Los extranjeros gozan en Venezuela de los mismos derechos civiles que los venezolanos, con las excepciones establecidas o que se establezcan" (artículo décimo séptimo).⁴⁵

43. RANGEL-LAMUS, art. cit., p. XVII. El doctor AMENODORO RANGEL-LAMUS nació en San Cristóbal en 1890 y murió en Caracas el veintinueve de junio de 1981. Aparte de una muy destacada labor en la Administración Pública fueron inapreciables sus contribuciones al desarrollo jurídico de nuestro País: basta recordar la "*Gaceta Jurídica Trimestral*" que fundó en la década de los años treinta con los doctores OMAR BIAGGINI y LUIS LORETO, y la cual representó una luminaria en los confines de la Provincia venezolana. Una escueta nota biográfica de tan destacado jurista fue escrita por HECTOR DAVILA BARON bajo el rubro: "*Luto en el Foro Tachirense*", que vio luz pública en el "*Repertorio Forense*", Caracas, Número 5.320, *veintidós de julio de 1981*.

44. Una norma similar se encuentra en los Códigos civiles de 1867 (artículo 20) y de 1862 (artículo segundo, Ley Primera, Título Primero del Libro Primero), que leía como sigue: "Son venezolanos los que la Constitución de la República declara tales. Los demás son extranjeros"; y constituye una reproducción del artículo 5º del Código civil chileno de 1855.

45. Una precepto análogo aparece en los Códigos civiles de 1867 (artículo 23) y de 1862 (artículo quinto, Ley Primera, Título Primero del Libro Primero), que utilizaron la siguiente fórmula: "La ley no reconoce diferencia entre el venezolano y el extranjero en cuanto a la adquisición y goce de los derechos civiles que regla este Código"; y la cual constituye una copia del

23. Acto continuo el Código Civil reguló los efectos del matrimonio sobre la nacionalidad de la extranjera casada con venezolano, pero nada dispuso expresamente acerca de las consecuencias de la naturalización del marido en nuestro País sobre la nacionalidad de su mujer, como lo hiciera el Legislador italiano de 1865;⁴⁶ y en su artículo décimo octavo previno:

“La extranjera que se casare con un venezolano adquirirá los derechos civiles propios de los venezolanos y los conservará mientras permanezca casada”.⁴⁷

24. El artículo décimo octavo del Código Civil de 1873 guardó silencio sobre los efectos del matrimonio con venezolano en la nacionalidad extranjera de la mujer, por respeto a principios indiscutidos de Derecho Internacional Público, que atribuyen a cada Estado la facultad de decidir quienes son sus nacionales.

El funcionamiento del precepto tuvo como presupuesto la extranjería de la mujer y su capacidad de ejercicio, determinada esta última según la ley venezolana, en los términos del principio *habilis ad nuptias habilis ad matrimonii consequentias*; ningún distingo fue hecho con base en la nacionalidad del ma-

artículo 57 del Código Civil chileno de 1855. Por otra parte, y durante la vigencia del Código Civil de 1873 la materia también estuvo regulada por la Constitución del *veintisiete de abril de 1881* en los términos siguientes: “Artículo 10. Los extranjeros gozarán de los mismos derechos civiles que los venezolanos, y en sus personas y propiedades, de la misma seguridad que los nacionales. Sólo podrán usar de la vía diplomática según los Tratados Públicos y en los casos que el derecho lo permita. Artículo 11. La Ley determinará los derechos que corresponden a la condición de los extranjeros, según que éstos domiciliados o transeúntes”. Los artículos noveno y décimo de la Constitución del *dieciséis de abril de 1891* reprodujeron los anteriores preceptos sin cambio alguno. (Sobre el tema puede consultarse con provecho: VILLEGAS PULIDO, Guillermo Tell. “*Los Extranjeros. Su admisión. Su Expulsión*”, Caracas, 1891).

46. La cuestión sólo pudo tener importancia cuando se admitió la posible pérdida de la nacionalidad venezolana, materia objeto de criterios contrapuestos en largas etapas del período que se extiende entre 1864 y 1913 (Véase: PARRA-ARANGUREN, “*La Nacionalidad Venezolana Originaria*”, Op. cit., Tomo I, pp. 263-302). En efecto, la posible doble nacionalidad del marido derivada del mantenimiento de la venezolana debía resolverse en Venezuela a través de la preferencia de la propia nacionalidad concurrente con una extranjera.
47. El Código Civil italiano de 1865, por el contrario, dispuso en su artículo noveno: “La mujer extranjera que se casa con un nacional adquiere la nacionalidad y la conserva también como viuda”. En el mismo sentido se pronunció el artículo décimo de la Ley de 1912: “La mujer casada no puede tomar una nacionalidad diferente que la de su marido, a pesar de que exista una separación de cuerpos entre los cónyuges”.

rido, quien pudo ser venezolano por nacimiento o naturalizado en Venezuela:⁴⁸ requisito que parece debió cumplirse al tiempo de su celebración;⁴⁹ y fue también imprescindible la existencia de un matrimonio válido de acuerdo con las normas de Derecho Internacional Privado venezolanas, aun cuando la nacionalidad resultó afectada por la ulterior disolución del vínculo: *por tanto, fue posible la apatridia de la mujer con sus desagradables inconvenientes.*

Por otra parte, no se reconocieron facultades discrecionales al Poder Ejecutivo para impedir la naturalización, la cual se produjo automáticamente: sus efectos comenzaban desplegarse desde el momento mismo de la celebración del matrimonio;⁵⁰ y, según parece, no debió aplicarse a las mujeres ya casadas con anterioridad a la vigencia del Código Civil,⁵¹ pero beneficiaron a sus hijos menores a partir de la ley del veinticinco de mayo de 1881.⁵²

48. Véase luego el número 70 de este trabajo.

49. Véase luego los números 58 a 74 y 198 a 204 de este trabajo.

50. Lógica consecuencia de la naturalización dispuesta por el artículo décimo octavo del Código Civil debía ser el desconocimiento en Venezuela de la nacionalidad extranjera que la mujer hubiera podido retener, no obstante su matrimonio con venezolano. A este respecto, cabe retener, no obstante su matrimonio con venezolano. A este respecto, cabe recordar que por Decreto del *veinticuatro de mayo de 1877* se ordenó a los extranjeros, transeúntes o domiciliados, la presentación de sus respectivos certificados de nacionalidad (MMRE 1878, "Documento Número 5", p. 103); y a fin de ejercer el necesario control, por Resolución del *veintidós de junio de 1877*, se encomendó a los Presidentes de los Estados, cuando remitieran dichos certificados de nacionalidad, acompañar una *Exposición con informes auténticos sobre diversos puntos*, entre los cuales expresamente fueron indicados: "...11° Si ha obtenido naturalización en la República por sí propio. 12° Si la ha obtenido como mujer casada o como menor en cabeza del marido o del padre. 13° Si era extranjera y se casó con venezolano que aún vive. 14° Si era venezolana y se casó con extranjero que ya ha muerto" (MMRE 1878, "Documento Número 5", pp. 104-105).

51. Los problemas relativos a la vigencia temporal de los preceptos del Código Civil fueron examinados, desde la perspectiva del artículo décimo noveno, por varias de las Comisiones Mixtas creadas para superar el bloqueo de los puertos venezolanos, ocurrido el nueve de diciembre de 1902 (Véase luego los números 32 a 41 de este trabajo).

52. PARRA-ARANGUREN, Gonzalo. "Perspectiva Histórica de los efectos de la naturalización venezolana del Progenitor sobre sus hijos menores de edad," en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello", Caracas, 1982, Número 28, pp. 9-151. A partir de la Constitución del *veintiuno de julio de 1893* los hijos mayores de edad de la extranjera casada con venezolano fueron beneficiarios de una naturalización automática, previo establecimiento de su domicilio en la República y manifestación de voluntad de querer ser venezolanos (artículo quinto, letra b) inciso primero).

25. a) La solución consagrada por el artículo décimo octavo del Código Civil fue recibida con beneplácito por la doctrina patria de la época; y a este respecto comentó el Licenciado LUIS SANOJO, en términos generales:

“Así debe ser, porque de lo contrario no habría unidad en las relaciones que median entre los cónyuges. Algunos autores dan por fundamento del principio que hace seguir a la mujer la nacionalidad del marido, la presunción de que aquella al unir su suerte a la de éste, adopta voluntariamente su nacionalidad. Otros juzgan que aquella es una medida que hace del hombre y de la mujer una sola persona, *et erunt duo in carne una*, y por lo mismo no se ha tenido en cuenta, para establecer el principio, de la voluntad de la mujer. Nosotros participamos de la opinión de los últimos porque realmente la naturaleza del matrimonio, es tal cual en ella se presenta y porque las disposiciones legales que tratan del caso son absolutas sin referirse en nada a la voluntad de los cónyuges”.⁵³

Ahora bien, la anterior discrepancia doctrinaria sobre el fundamento de la solución aceptada presenta “una grande importancia práctica”; y en este sentido agrega el Licenciado LUIS SANOJO:

“Si es el primero de los indicados, la disposición legal no tendrá lugar, cuando la mujer ha manifestado expresamente en el acto del matrimonio, que quiere conservar su nacionalidad: si el segundo, tal declaración no tendrá efecto alguno, porque siendo la disposición de orden público, no puede renunciarse por las partes. De la opinión que se adopte dependerá también resolver si la mujer ha de conservar, mientras dure el matrimonio, la misma nacionalidad del marido, que cuando se le celebró, aun cuando éste la cambie, o si ella ha de acompañarle en todos estos cambios, a pesar y despacho de su voluntad, porque si la comunicación de la nacionalidad del marido a la mujer se cimienta en la presunción de que así lo ha querido ella, es claro que no puede creerse que haya querido adoptar una nacionalidad que no conocía, pero si la medida ha tenido por objeto establecer la unidad en el matrimonio, la mujer debe seguir el destino de su marido en este punto como en todos los demás que conciernen a la vida civil”.⁵⁴

53. SANOJO, op. cit., Tomo I, Nr. 63, pp. 71-72.

54. SANOJO, op. cit., Tomo I, Nr. 63, p. 72.

b) Por su parte, el doctor ANIBAL DOMINICI se limita a expresar:

"Inútil es decir que la ley concede a la mujer la nacionalidad del marido, para que los dos tengan un sólo *estatuto personal*, como les dá un domicilio común, y que en ese punto de nada valdrían la voluntad ni las estipulaciones de los cónyuges para oponerse o evadir el precepto jurídico. Después que enviuda la extranjera recobra el estatuto de su origen".⁵⁵

c) El doctor FRANCISCO GERARDO YANES tan solo comenta:

"Es conforme al espíritu del matrimonio que los esposos tengan la misma nacionalidad y que sea el marido quien la comunique a la mujer".⁵⁶

d) Conceptos similares inspiran al doctor SIMON PLANAS SUAREZ, quien luego de citar el punto de vista sostenido por Despagnet-de-Boeck, André Weiss y Cogordan, formula las afirmaciones siguientes:

"La mente del legislador ha sido asegurar, en principio, la unidad de la familia, de acuerdo con el concepto moral y jurídico que de la misma se tiene y al que debe la ley atención preferente, ya que la unidad de patria entre los esposos es, por sobre todo, conforme a la naturaleza del matrimonio (*"Matrimonium est conjunctio individuum vitae consuetudinem continens"*); pero ha sido también el legislador respetuoso de la libertad de la mujer, al dejarle en varios casos —tal como la *naturalización ulterior del marido* o la *disolución del vínculo matrimonial*— la libre manifestación de su voluntad respecto de su deseo de conservar o no la nacionalidad que le dio la ley por el matrimonio".⁵⁷

e) Dentro de la misma directriz se encuentra el doctor CESAR ESPINO, cuando en sus tiempos de bachiller escribió los párrafos siguientes:

"Se puede decir que es de derecho universal el cambio de nacionalidad de la mujer por el matrimonio. Las Legislaciones

55. DOMINICI, op. cit., Tomo I, p. 63.

56. YANES, Francisco Gerardo. *"Memorandum de Derecho Internacional Privado"*, Caracas, 1912, p. 36.

57. PLANAS SUAREZ, Simón. *"Los Extranjeros en Venezuela. Su Condición ante el Derecho Público y Privado de la República"*, Segunda Edición, Lisboa, 1917, Nr. 96, pp. 232-233.

que consagran ese principio, han atendido a la necesidad de que la familia debe ser regida por una misma ley, en todas las relaciones jurídicas que hagan preciso su intervención. Sometiendo el matrimonio a una sola nacionalidad, se establece la armonía que ha de imperar en el ejercicio y reconocimiento de los derechos de los cónyuges entre sí y para con los terceros; y se evita en lo posible la confusión que puede surgir en la determinación de la ley aplicable a los nexos o vinculaciones jurídicas, relacionados con el patrimonio material, común a los consortes o particular a cada uno de ellos. Acatando la prerrogativa de que goza el marido como jefe y director de los intereses conyugales, se ha impuesto a la mujer casada al desnacionalizarse, la patria de su esposo. Así se es consecuente con el matrimonio, en su naturaleza y propio fin: la mujer llega a obtener la patria del marido, porque se supone que así lo desea, al manifestar su voluntad de unirse con él, por lazo del connubio.⁵⁸

Más todavía: de acuerdo con CESAR ESPINO "es inadmisibles la posibilidad de que los consortes pertenezcan a nacionalidades diferentes, cuando la mujer por espontánea iniciativa rechaza la patria de su esposo, haciéndose nacional en otro país"; y sobre el particular expresa:

"El vínculo que la une a la nacionalidad del marido se subordina a la duración de la vida conyugal. Mientras el matrimonio no se ha disuelto, constituye para ella una imposición, a cuyo dominio no puede sustraerse. La mujer al casarse queda sometida a la patria de su marido, como efecto del matrimonio, y porque así lo consagra entre nosotros un precepto constitucional. Son entonces, consideraciones de orden público las que han privado en el ánimo del legislador, al desnacionalizar a la mujer casada, pues el principio que lo reconoce es de Derecho Público y el acto que lo origina es de altísima importancia social. Fuertes razones para concluir que la mujer no puede renunciar la nacionalidad que le atribuye el matrimonio, por ser de orden público las disposiciones que a ello la

58. ESPINO, César. "Nacionalidad de la Mujer Casada", en "Revista del Centro de Estudiantes de Derecho", Caracas, 1925, Nrs. 9 y 10, p. 305. De seguida agrega que este fundamento ha impedido el cambio de nacionalidad de la mujer cuando el marido se naturaliza en el extranjero durante el matrimonio "pues, se dice, que ya no existe la presunción de que la mujer ha querido tener la misma nacionalidad de su futuro cónyuge, al casarse con éste". Sin embargo a su entender, "los motivos que justifican la unidad de patria en el acto de matrimonio, existen todavía después de celebrado éste; tanto en uno como en otro momento, es de gran utilidad, ya que de esa manera se evitan posibles conflictos de leyes, que los consortes estén sujetos a una misma nacionalidad" (art. cit., pp. 305-306).

obligan. Existen, por otra parte, argumentos de lógica para creerlo así: si se la constriñe a ser súbdita del Estado que el matrimonio le determina en el momento que lo celebra, con mayores motivos ha de continuar esa imposición posteriormente a éste, ya que siendo uno de sus más importantes efectos civiles, es de esperar que éstos vengan a producirse después de cumplida la causa que los origina".⁵⁹

f) Las ventajas del principio de la unidad fueron resumidas por el doctor AURELIANO OTAÑEZ de la siguiente manera:

"El Legislador ha pretendido asegurar en el seno del hogar una unidad de nacionalidad, deseable desde numerosos puntos de vista. En primer término, si los dos cónyuges tienen una nacionalidad diferente, la gestión de sus intereses patrimoniales y de sus relaciones personales presenta el riesgo de ser singularmente complicada, porque es la ley nacional de los esposos la que los rige desde el punto de vista de su estado y capacidad. ¿Qué ley deberá aplicarse si la mujer ostenta una nacionalidad distinta de la de su marido?... Por otra parte, siendo el matrimonio la unión de dos seres, una unión total que debe provocar una comunidad de sentimientos y de aspiraciones, por qué dejar subsistir una causa de desunión y de mal entendimiento? La falta de unidad de nacionalidad ofrece el riesgo de crear incómodos razonamientos entre los cónyuges, que pueden tener repercusión

59. ESPINO, art. cit., p. 306. Sin embargo CESAR ESPINO agrega: "Debemos advertir que pensamos de esa manera, como fieles intérpretes de la ley, como investigadores dentro de la esfera jurídica, de su verdadero sentido y alcance; no como legisladores, pues colocándonos en lugar de éstos, no hubiéramos establecido tal coacción en la libertad de la mujer, debido a que no alcanzamos a explicarnos las poderosas razones que así lo hagan imprescindiblemente necesario. Los inconvenientes que se quieren evitar, sometiendo la familia a una sola legislación, se evadirían, rigiendo todas las relaciones jurídicas de que ella puede ser objeto, por la ley del marido, como lo admiten internacionalistas en la solución del conflicto de leyes. Además, las dificultades que dejamos anotadas, acerca de saber si la cónyuge puede o no cambiar de nacionalidad, porque su esposo se haga nacional en país extranjero, o porque ella lo quiera por acto de su propia voluntad, se zanjarían, no dándole carácter imperativo al cambio de patria de la mujer por el matrimonio; estableciéndose en el precepto constitucional o civil, que la mujer adquiere con el matrimonio la nacionalidad del marido, si no ha manifestado una voluntad contraria en el acto de su celebración o posteriormente a éste", (art. cit. pp. 306-307). Por lo demás, CESAR ESPINO señala que la Ley de Naturalización de 1913, en el párrafo único del artículo segundo, parece acoger la conclusión del Profesor André Weiss quien, con otros autores, "aceptando la conservación de la nacionalidad de la esposa, después que su cónyuge por acto posterior se ha hecho súbdito de un Estado extranjero, permiten a la mujer casada adquirir una patria distinta de la de su marido, siempre que para ello haya observado las reglas que gobiernan su capacidad" (art. cit., p. 306).

sobre los hijos comunes, y es contraria al mismo fin del matrimonio, que persigue asegurar una unión tan estrecha como posible".⁶⁰

g) Actitud similar fue asumida por los doctores JOSE RAMON AYALA y MAXIMO BARRIOS para justificar su Voto Salvado a la sentencia pronunciada el *veinticinco de septiembre de 1937* por la Sala Política y Administrativa de la Corte Federal y de Casación,⁶¹ y el doctor LUIS OQUENDO, al examinar la materia algún tiempo después, hizo los siguientes comentarios:

"Pero analicemos, además, por qué se ha pretendido que la mujer casada tenga siempre la nacionalidad de su marido. Las razones que se han aducido se fundamentan en la necesidad de establecer un sólo estatuto para lograr la mejor unificación de los cónyuges en el matrimonio y porque las nacionalidades distintas traerían también como consecuencia inconvenientes para los fines de la sociedad conyugal, que es ya una sociedad de intereses que el legislador nacional debe tratar de amparar con la soberanía del Estado. Someter estos intereses a la doble nacionalidad de los asociados por el matrimonio, es ciertamente introducir una causa de discordia por cuanto las leyes pueden ser disímiles y prestarse para establecer diferencias ventajosas o desventajosas. Es, pues, un convenio que la mujer adquiere la nacionalidad de su marido por el hecho mismo del matrimonio, aun cuando no haya expresado esta voluntad. Es más: en nuestro país es un precepto constitucional".⁶²

26. De acuerdo con el mandato literal del Legislador, el matrimonio de extranjera con venezolano sólo le concedió "los derechos civiles propios de los venezolanos": al decir del Licenciado LUIS SANOJO éstos son "los que tienen por objeto las rela-

60. OTAÑEZ, Aureliano. "*Les étrangers au Vénézuéla (Nationalité - Condition civile)*", París, 1934, pp. 51-52. No obstante, reconoce que ese viejo principio, consagrado por el Legislador venezolano, "pierde terreno cada día por efecto de temperamentos que le son aportados bajo la influencia de la propaganda feminista, y puede que un día sea completamente abandonado"; pero, a su entender, tal desaparición no es aconsejable.

61. Véase luego los números 162 a 172, de este Trabajo.

62. OQUENDO, Luis. "*Nacionalidad de la Mujer Casada*", en "*Revista del Colegio de Abogados del Estado Zulia*", Maracaibo (Venezuela), Año VII, 1942, Nrs. 80-83, pp. 3018-3019.

ciones privadas e individuales que existen entre los hombres",⁶³ y según el doctor ANIBAL DOMINICI debían entenderse como tales "todos los que emanan de las leyes civiles, comprendidas éstas en oposición a las leyes políticas de la Nación, que son las que determinan el sistema de gobierno y las relaciones de los gobernantes y los gobernados entre ellos".⁶⁴

Sin embargo, la fórmula legislativa no trajo consigo mayores diferencias, pues el resultado práctico del funcionamiento del artículo décimo octavo del Código Civil fue la asimilación jurídica con las mujeres de nacionalidad venezolana de las extranjeras que contrajeran matrimonio con regnícolas; y así se desprende de los comentarios del doctor ANIBAL DOMINICI cuando afirma: "Notemos que la Ley se contrae únicamente a los derechos civiles: son éstos los que por lo común ejerce la mujer en la sociedad, donde carece de derechos políticos propiamente dichos, aunque posee, entre nosotros, el derecho de sufragio y puede ser elegida para desempeñar algunos empleos en la instrucción pública".⁶⁵ Sin embargo, luego hace la siguiente advertencia: "Como en Venezuela los extranjeros gozan de los mismos derechos civiles de los venezolanos, la extranjera naturalizada por el matrimonio nada adquiere por ese respecto, pero el punto es de gran trascendencia con relación al estatuto personal de la mujer, que interesa fijar para conocer las leyes que determinan su estado y capacidad después del matrimonio".⁶⁶

Por su parte, el doctor FRANCISCO GERARDO YANES afirma escuetamente: "el artículo del Código Civil no reconoce a la

63. SANOJO, Op. cit., Tomo I, Nr. 61, p. 70. Además de los derechos civiles existen los derechos políticos y los derechos públicos. Los derechos políticos "tienen por objeto darle intervención, directa o indirecta, en el Gobierno del País y quedando, por tanto, resumidos en los de elegir y ser elegido"; y los derechos públicos, a saber, "los que sin ser políticos ni civiles, sirven para satisfacer las necesidades y aspiraciones del hombre, tales como el de asociarse, de reunirse pacíficamente y sin armas, el de dirigir peticiones, el de manifestar su pensamiento de palabra o por escrito, la libertad individual, la libertad de conciencia".

64. DOMINICI Op. cit., Tomo I, p. 61.

65. DOMINICI, Op. cit., Tomo I, p. 61.

66. DOMINICI, op. cit., Tomo I, p. 62. Las dificultades interpretativas fueron eliminadas por la Constitución del *veintisiete de abril de 1904* y la subsiguiente reforma del Código Civil que tuvo lugar el *cuatro de julio de 1916* (Véanse luego los números 49 y 64-65 de este trabajo). El artículo décimo noveno del Código Civil planteó interrogantes similares por haberse referido a los "derechos propios de los venezolanos" (Véase luego el número 30 de este trabajo).

mujer la nacionalidad venezolana sino sus efectos";⁶⁷ y al comentar el texto promulgado el diez de diciembre de 1880 el doctor FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA hizo las siguientes observaciones:

"La Ley habla de los derechos civiles, porque la mujer carecía en Venezuela de los políticos. No es superfluo el estatuir que la extranjera adquiere los derechos civiles por matrimonio con venezolano, aunque siendo soltera y sin adquirir naturaleza, gozaría de los derechos expresados, al tenor del artículo 17 del precitado Código que dice: "Los extranjeros gozan en Venezuela de los mismos derechos civiles que los venezolanos, con las excepciones establecidas o que se establezcan". Para la extranjera situada en aquél caso, la adquisición de los mencionados derechos era plena".⁶⁸

IV.—EL ARTICULO DECIMO NOVENO DEL CODIGO CIVIL DE 1873:

27. El Código Civil de 1873 también contempló los efectos del matrimonio sobre la nacionalidad de la mujer venezolana casada con extranjero; y en su artículo décimo noveno dispuso:

"La venezolana que se casare con un extranjero, se reputará como extranjera, respecto de los derechos propios de los venezolanos, siempre que por el hecho del matrimonio adquiera la nacionalidad del marido y mientras permanezca casada".⁶⁹

28. El artículo décimo noveno del Código Civil nada previno acerca de las consecuencias del matrimonio sobre la adquisición por la mujer de la nacionalidad extranjera de su cónyuge, en respeto de los principios establecidos por el Derecho Internacional Público, que prohíben regular la nacionalidad de

67. YANES, op. cit., p. 37.

68. VETANCOURT ARISTEGUIETA, Francisco. "Nacionalidad, Naturalización y Ciudadanía en Hispanoamérica", Caracas 1957, p. 45.

69. A este respecto previno el artículo décimo cuarto del Código Civil italiano de 1865: "La mujer italiana que se casa con un extranjero se convierte en extranjera siempre que por el hecho del matrimonio adquiera la nacionalidad del marido. Al enviudar recupera la nacionalidad si reside en el Reino o si regresa y, en ambos casos, declara ante el funcionario del estado civil su voluntad de fijar su domicilio"; y el artículo décimo quinto dispuso: "La adquisición o la readquisición de la nacionalidad en los casos precedentes no produce efecto sino a partir del día siguiente en el cual fueron cumplidas las condiciones y formalidades establecidas".

otros Países; y su funcionamiento tuvo como presupuesto la extranjería del marido al tiempo de la celebración del matrimonio: por tanto, no fue útil para determinar los efectos de su naturalización fuera de Venezuela sobre la nacionalidad de su mujer.⁷⁰

El Legislador tampoco hizo distinción alguna y, por consiguiente, quedaron incluidas en las previsiones del artículo décimo noveno del Código Civil tanto las mujeres originarias de Venezuela como las naturalizadas en la República, aun cuando ésta última hipótesis debió ser poco frecuente en la práctica. Su funcionamiento fue automático ("se reputará extranjera"), sin requerir declaratoria previa de ninguna clase y aún con independencia de si la mujer mantuvo su domicilio u otros vínculos territoriales importantes con nuestro País. Sin embargo, la pérdida quedó supeditada a la duración del matrimonio: una vez disuelto éste, la nacionalidad se recuperaba *ipso iure* "en consideración a los altos sentimientos patrióticos de la mujer venezolana";⁷¹ y de esta manera fue posible la doble nacionalidad con su inevitable secuela de inconvenientes prácticos.

29. Las consecuencias previstas por el artículo décimo noveno no se produjeron cuando el marido ostentaba varias nacionalidades, pero una de ellas era la venezolana, en acatamiento a los criterios aceptados por nuestro País para resolver las hipótesis de *nacionalidad múltiple*: tampoco fueron posibles si el matrimonio era inválido según las reglas de Derecho Internacional Privado Venezolanas;⁷² y, en todo caso, fue necesario que la mujer adquiriera la nacionalidad extranjera de su marido: "salvedad racional", con el objeto de impedir la apatridia, en palabras del doctor CARLOS IBARRA RUIZ.⁷³

a) A este respecto había comentado el Licenciado LUIS SANOJO:

70. Así fue destacado por el doctor ANIBAL DOMINICI cuando advirtió: "eso depende de la Ley del País a que pertenece el marido. Lo único que puede declarar es que pierde los derechos civiles propios de los venezolanos, en los actos ulteriores al matrimonio". (Op. cit., Tomo I, p. 64).

71. IBARRA RUIZ, Carlos. "La Nacionalidad Venezolana", Caracas, 1935, pp. 20-21.

72. Véase luego los números 80 a 97 de este trabajo.

73. IBARRA RUIZ, op. cit. pp. 20-21.

“Por las leyes de algunos Países la mujer que se casa con un nacional no adquiere los derechos que les otorgan sus Leyes, cuando se casan con cualquier extranjero, y por ello si Venezuela quitase a sus hijas los derechos que les otorgan sus leyes, cuando se casen con cualquier extranjero, se daría el caso de que alguna quedase sin nacionalidad. De ahí la necesidad de la condición establecida por el artículo 19 para considerar como extranjera a la venezolana que se casa con un extranjero”.⁷⁴

b) En términos similares se expresó el doctor ANIBAL DOMINICI cuando hizo la siguiente advertencia:

“La reciprocidad no es el motivo de esta restricción: lo que la Ley se propone es que la venezolana no quede en tal circunstancia sin nacionalidad alguna y, por consiguiente, sin *estatuto personal*”.⁷⁵

30. El Legislador patrio no dispuso expresamente la pérdida de la nacionalidad: tan sólo hizo referencia a los “derechos propios de los venezolanos”, siendo de advertir que para la hipótesis inversa del matrimonio de la extranjera con nacional había previsto, en el artículo décimo octavo, la adquisición de “los derechos civiles propios de los venezolanos”.

a) Semejante actitud podía plantear dificultades interpretativas y así lo señaló el doctor JESUS MARIA BLANCO, con el carácter de Ministro de Relaciones Exteriores, en la Memoria presentada al Congreso el *veinte de febrero de 1876* cuando le hizo los siguientes comentarios:

“¿Cuáles son esos derechos propios de los venezolanos de que goza la mujer casada con un extranjero, si aquellos permanecen inalterables, aun cuando se tome naturaleza extranjera? ¿O llegaría el mero casamiento de una venezolana, tal vez sin salir del país, a producir para ella resultados más graves que su verdadera mudanza de domicilio con la traslación a otro país? Porque visto es que en ese último caso continuaría venezolana. Sea de esto lo que fuere, no puede esconderse a la penetración del Congreso que tal artículo necesita ser

74. SANOJO, op. cit., Tomo I, Nr. 63, p. 71.

75. DOMINICI, op. cit., Tomo I, p. 71.

interpretado, para que se comprenda la mente de sus autores, y se establezca una norma segura de conducta".⁷⁶

b) Sin embargo, parece indudable el propósito perseguido por el Legislador de consagrar la pérdida de la nacionalidad venezolana: semejante inteligencia fue aceptada por el Honorable Señor FRANK PLUMLEY, Superárbitro de la Comisión Mixta Venezolano Británica constituida por el Protocolo del trece de febrero de 1903, cuando decidió su incompetencia para conocer del reclamo propuesto por la señora JULIA AROSTEGUI DE STEVENSON.⁷⁷

c) Son también elocuentes las palabras del doctor AURELIANO OTAÑEZ cuando afirma:

"En verdad podría sostenerse que en realidad no hay pérdida de la nacionalidad, porque el texto no habla sino de una pérdida de los "derechos propios de los venezolanos". Sin embargo, preferimos decir que hay una pérdida de la nacionalidad, primero porque la distinción entre los derechos propios a los venezolanos y la nacionalidad venezolana no es sino teórica, prácticamente conduce al mismo resultado; y además, porque el art. 7º de la Ley de Naturalización declara que "la nacionalidad venezolana se pierde por la adquisición plena y voluntaria de otra nacionalidad". Ahora bien, la adquisición de la nacionalidad extranjera por el matrimonio es ciertamente una adquisición voluntaria".⁷⁸

d) No obstante, el doctor SIMON PLANAS SUAREZ parece inclinado hacia una interpretación literal del artículo; y aun cuando esta divergencia de criterios carece de importancia

76. MMRE 1876, "Asuntos Varios", pp. XI-XII. Las preguntas que se formula la Cancillería en la Memoria al Congreso tienden a destacar las inaceptables consecuencias que se producirían si fuera interpretado literalmente el mandato del artículo séptimo de la Constitución del veintisiete de abril de 1874, según el cual: "No pierden el carácter de venezolanos los que fijen su domicilio y adquieran nacionalidad en país extranjero" (Véase luego el número 31 de este trabajo; y en general: PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad Venezolana Originaria", Op. cit., Tomo I, pp. 263-290).

77. Véanse luego los números 36 a 38 de este trabajo.

78. OTAÑEZ, op. cit., p. 56. La referencia en el texto transcrito es a la Ley de Naturalización de 1928, vigente en la época. El doctor AURELIANO OTAÑEZ también advierte: "El matrimonio de una venezolana con un extranjero no produce ningún efecto sobre la nacionalidad de los hijos que la mujer haya tenido anteriormente al matrimonio"; afirmación válida, por supuesto, desde el punto de vista de nuestra Legislación.

práctica, son de recordar sus comentarios en los términos que siguen:

“Al conceder la ley a la mujer la nacionalidad del marido, sólo busca que tengan los dos un solo *estatuto personal*, como les da, también, un domicilio común. Las estipulaciones de los cónyuges a este respecto son ineficaces en el sentido de contrariar o no acatar el precepto jurídico. La disposición del Código Civil Venezolano —siguiendo un principio generalmente aceptado— sólo se propone que la venezolana no quede sin nacionalidad y por ende sin *estatuto personal*, una vez que ella no dice que la venezolana *adquiere* la nacionalidad extranjera de su marido, sino solo hace depender la mudanza de la ley del país a que pertenezca aquél; pero si la ley no le confiere por el matrimonio la nacionalidad, entonces continuará siendo venezolana. De suerte que no hay verdadera pérdida de la nacionalidad venezolana, ya que lo único que ha declarado el legislador es que *pierde los derechos civiles propios de los venezolanos*, en los actos posteriores al matrimonio y *mientras permanezca casada*. Además, Venezuela no ha puesto ninguna traba de la readquisición de la nacionalidad primitiva por parte de la venezolana que ha disuelto el vínculo matrimonial con un extranjero, la cual se recobra *ipso facto*. a diferencia de como ocurre en España, Francia e Italia”.⁷⁹

e) Algunas décadas más tarde, la correcta inteligencia del artículo del Código Civil Venezolano constituyó inexorable presupuesto para decidir la demanda presentada en Alemania por RENATE GUNZ, con el propósito de obtener el pago de daños y perjuicios sufridos durante el régimen de los Nazis; pero el Tribunal Supremo del Estado de Baviera, con sede en Munich, (“*Oberlandesgericht München*”), en su sentencia del *treinta de abril de 1968*, no hizo pronunciamiento expreso sobre el particular y sin comentario alguno reconoció la pérdida de la nacionalidad venezolana de la madre de la reclamante, en virtud de su matrimonio en 1905 con súbdito alemán.⁸⁰

No obstante, el asunto fue examinado con más detalle por el Profesor HELLMUTH HECKER, y a su entender, aun cuando los “derechos propios de los venezolanos” son los “derechos políticos”, no resulta posible admitir que el Legislador hubiera pretendido consagrar solamente la pérdida de la ciudadanía.

79. PLANAS SUAREZ op. cit., Nr. 103, pp. 247-248.

80. El examen de otras declaratorias contenidas en la sentencia puede verse en el número 189 de este trabajo.

En efecto, la referencia del mismo artículo a la adquisición de la "nacionalidad" del marido permite concluir en la pérdida de la "nacionalidad" de la mujer venezolana: si el Código Civil hubiera deseado establecer una hipótesis de doble nacionalidad ha debido ordenar claramente el mantenimiento de la nacionalidad, pero limitada en su ejercicio. Sin embargo, el Profesor HELLMUTH HECKER admite que la interpretación propuesta puede ser objeto de controversia, en particular si en Venezuela existiera una nítida diferencia entre "nacionalidad" y "ciudadanía"; pero como no ocurre así la interpretación literal del artículo sólo constituye una alternativa de carácter secundario y el Juez alemán debe preferir el sentido primario que se desprende del propio texto, sin realizar, por iniciativa propia, un desarrollo progresivo del derecho extranjero.⁸¹

31. La correcta inteligencia del artículo décimo noveno del Código Civil condujo a reconocer la consagración expresa por parte del Legislador de una causa específica de pérdida de la nacionalidad venezolana, tanto por nacimiento como por naturalización; y una actitud idéntica fue asumida también por el artículo décimo octavo cuando impuso la pérdida de la nacionalidad de la extranjera casada con venezolano, una vez disuelto el vínculo matrimonial.

a) La vigencia de los anteriores preceptos no parece haber sido puesta en duda por los autores patrios, a pesar del artículo sexto de la Constitución del trece de abril de 1864 que dispuso: "No pierden el carácter de venezolanos los que fijen su domicilio y adquieran nacionalidad en país extranjero". Ahora bien, fácilmente se comprenden las dificultades prácticas originadas por los términos categóricos del precepto constitucional; y su crítica por Países extranjeros al interpretarlo como consagratorio de la sujeción perpetua en materia de nacionalidad.

b) De igual modo son comprensibles los tropiezos del Ministerio de Relaciones Exteriores, frente a las protestas de Gobiernos extranjeros, para afirmar la libertad de expatriación en el sistema venezolano; pero finalmente, luego de rei-

81. HECKER, Hellmuth, "Zum Umgang mit ausländischem öffentlichen Recht", en "Verfassung und Recht in Übersee", Hamburgo, 1968, p. 467.

terados planteamientos al Congreso, el asunto fue esclarecido por la ley del *quince de mayo de 1882*, cuyo artículo único previno:

“El artículo 6º de la Constitución Federal, según el cual “no pierden el carácter de venezolano los que fijen su domicilio y adquieran nacionalidad en país extranjero”, no niega el derecho de expatriación, sino 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”.⁸²

De esta manera el problema quedó resuelto legislativamente; pero las dudas surgieron otra vez a partir de la Constitución del *veintiuno de julio de 1893*, por la derogatoria del precepto constitucional que fuera interpretado por la Ley del *quince de mayo de 1882*.⁸³ En efecto, cierto sector doctrinario sostuvo de nuevo la vigencia del principio de la sujeción perpetua: sin embargo, aún desde esta irreductible perspectiva se reconoció la facultad del Legislador para disponer una solución contraria; y, por tanto, sin mayores tropiezos, fue aceptada la validez de los artículos del Código Civil que previeron la influencia del matrimonio sobre la adquisición, pérdida y recuperación de la nacionalidad venezolana de la mujer casada.

Característica dentro de esta directriz es la actitud del doctor ALFONSO MEJIA, quien, al referirse al artículo décimo octavo del Código Civil, se limitó a observar: “Es el único caso en que nuestra Ley admite la pérdida de la nacionalidad una vez adquirida”; y en relación al artículo décimo noveno hizo los comentarios siguientes:

82. PARRA-ARANGUREN, “*La Nacionalidad Venezolana Originaria*”, op. cit., Tomo I, pp. 263-302.

83. La tendencia liberal para interpretar el sistema venezolano de la época encontró expresión en el Informe acompañado a la nota del *cinco de abril de 1911* dirigido a la Cancillería por el Ministerio de Relaciones Interiores, a cargo del doctor FRANCISCO LINARES ALCANTARA: en vista de la derogación del artículo sexto de la Constitución de 1864, consideró “esta materia bajo el imperio del derecho común”; y desde esta perspectiva sostuvo el derecho de libre expatriación por cuanto “debe observarse que pautando nuestra actual Ley Fundamental que el Derecho de Gentes hace parte de la Legislación Nacional, hay que ir a buscar necesariamente en estos principios la solución del punto que nos ocupa”. No obstante, reconoce como una cuestión distinta si “el venezolano se naturalizó en época en que la ley venezolana hacía indestructible el carácter de venezolano, aun cuando se adquiriera carta de naturaleza en otro país” (MMRI 1912, Tomo I, Documento N° 103, p. 426).

"Contiene una excepción interesante: la pérdida de la nacionalidad venezolana, sea de origen o por naturalización. La pérdida, sin embargo, es temporal y está sujeta a una condición: que la mujer adquiera la nacionalidad del marido".

De inmediato el doctor ALFONSO MEJIA agregó:

"...En ambos el Legislador ha tenido que ceder ante la fuerza de las razones que quieren sea una misma Ley la que rija a las personas unidas por un lazo, que se debe suponer perpetuo y que han pasado a ser principio de Derecho Internacional Privado, aceptado por todas las legislaciones".⁸⁴

32. Desde el punto de vista temporal el artículo décimo noveno del Código Civil no pudo aplicarse a los matrimonios disueltos antes de 1873: en esa hipótesis, la condición jurídica de la mujer se mantuvo inalterada para Venezuela, que debió considerarla venezolana durante la existencia del vínculo, aun cuando hubiera adquirido la nacionalidad extranjera de su cónyuge.

Por el contrario, el artículo noveno debió aplicarse a todos los matrimonios posteriores a su entrada en vigencia: la pérdida de la nacionalidad de la mujer se produjo a partir del casamiento y, por tanto, no fue posible desconocer el carácter de venezolana que le correspondió en la etapa anterior; pero una vez disuelto el vínculo recuperó automáticamente la nacionalidad.

Más problemática fue la situación de los matrimonios celebrados antes, aun cuando todavía existentes en 1873: la frase utilizada por el Legislador ("que se casare con un extranjero") debió restringir la aplicación del artículo décimo noveno a los matrimonios contraídos después de su entrada en vigencia. Sin embargo, una interpretación más amplia sostuvo la pérdida de la nacionalidad venezolana de la mujer durante el matrimonio y su recuperación automática, una vez disuelto el vínculo.⁸⁵

84. MEJIA, Alfonso. "La Sujeción perpetua en la Legislación Venezolana", en "Revista Universitaria" Caracas, diciembre de 1911, pp. 16-17.

85. La frase "que se casare" utilizada tanto en el artículo décimo octavo como en el artículo décimo noveno del Código civil fue objeto de interpretación por sentencia del cinco de abril de 1945 dictada por la Sala Federal de la extinguida Corte Federal y de Casación. (Véase luego el número 201 e) de este trabajo).

Los autores venezolanos suelen guardar reverente silencio acerca de la eficacia temporal del artículo décimo noveno del Código Civil de 1873, y nuestras investigaciones han resultado inútiles para establecer alguna jurisprudencia patria sobre el particular. No obstante, el asunto de la nacionalidad de la mujer originaria de Venezuela que casare con súbdito extranjero llegó a adquirir relevancia internacional; y en diversos casos el reconocimiento de su nacionalidad venezolana condujo a la incompetencia de varias Comisiones Mixtas, constituidas por nuestro País con el ingenuo propósito de superar en forma definitiva la permanente agresión de Potencias Extranjeras, disimulada con el bochornoso artificio de los reclamos diplomáticos.⁸⁶

33. Correspondió a la Comisión Mixta, constituida por el Tratado suscrito el *cinco de diciembre de 1885* entre Venezuela y los Estados Unidos de la América del Norte,⁸⁷ pronunciarse acerca de la nacionalidad de las señoras NARCISA DE HAMMER y AMELIA DE BRISSOT, originarias de Venezuela y casadas en 1853 con súbditos norteamericanos, pero cuyo matrimonio quedó di-

86. El bloqueo de las costas venezolanas por Alemania, Italia y la Gran Bretaña dio origen a una extensa literatura jurídica y constituyó la oportunidad propicia para la formulación de la doctrina Drago. Una síntesis de los principales instrumentos se encuentra en: BASDEVANT, Jules. "L'action coercitive anglo-germano-italienne contre le Vénézuéla (1902-1903)", en "Revue Générale de Droit International Public", Tomo XI, Año 1904, pp. 362-458).

87. El Tratado del *cinco de diciembre de 1885* representó la conclusión de una intensa actividad diplomática con el objeto de revisar los fraudulentos laudos pronunciados por la Comisión Mixta, constituida de acuerdo con el Convenio del *veinticinco de abril de 1866*. Algún tiempo después, en *quince de marzo de 1888*, fue suscrito un instrumento aclaratorio por los Plenipotenciarios de las partes, JOSE ANTONIO OLAVARRIA y THOMAS F. BAYARD; y en *cinco de octubre de 1888* se prorrogó el lapso para efectuar el canje de las ratificaciones, el cual tuvo lugar el *tres de junio de 1889*. La Comisión Mixta se instaló en Washington el *tres de septiembre de 1889*, compuesta por el ciudadano JOSE ANDRADE, por Venezuela, y JOHN LITTLE, por los Estados Unidos de la América del Norte, quienes eligieron como tercero a SAMUEL F. PHILLIPS. Sin embargo, no llegó a actuar en virtud de su renuncia; y la Comisión Mixta fue reorganizada el *doce de octubre de 1889*, una vez designado para sustituirlo el señor JOHN V. L. FINDLAY. Diez días antes, el *dos de octubre de 1889*, el señor JOSE ANDRADE había nombrado al Honorable SAMUEL F. PHILLIPS como "Agente y Procurador a fin de que represente a los Estados Unidos de Venezuela en todos los asuntos de litigio y controversia que se presenten ante la Comisión"; y el Gobierno de los Estados Unidos de la América del Norte designó como Defensor al Honorable M. HUBLEY ASHTON. Actuó como Secretario de la Comisión Mixta el señor FRANCISCO DE P. SUAREZ ("El Libro Amarillo", Año 1890, "Documentos", pp. 20-51).

suelto en 1865 por muerte de los respectivos cónyuges. Evidentemente no era aplicable el artículo décimo noveno del Código Civil de 1873, y el mantenimiento de la nacionalidad venezolana por las reclamantes hizo posible plantear la incompetencia de la Comisión Mixta, no obstante poseer también la norteamericana, que la Ley de 1855 les atribuyó dos años después de celebrado el matrimonio.

En efecto, el Representante de Venezuela, señor JOSE ANDRADE, propuso la excepción de incompetencia porque los demandantes no eran ciudadanos de los Estados Unidos de la América del Norte, en virtud de "haber todos nacido en Venezuela y residido siempre en su territorio, y serles de consiguiente aplicable el principio de la nacionalidad *iure soli*, establecido en todas nuestras Constituciones".⁸⁸

Dentro de esta directriz el señor JOSE ANDRADE hizo valer los siguientes conceptos:

"Si esta cuestión de nacionalidad fuere planteada ante un Tribunal de Venezuela, no podría ser decidida de otra manera sino según la Constitución venezolana, porque sólo esta Ley tendría autoridad en ese caso para decidir si las mencionadas señoras deben o no considerarse como nacionales de Venezuela. Y por la misma razón, si surgiera ante un Tribunal de los Estados Unidos, debería ser decidida de acuerdo con la ley de 1855, porque sólo esa Ley podría determinar si deben considerarse o no nacionales de los Estados Unidos, como consecuencia de su matrimonio con John William Hammer y Julius de Brissot. Pero ellas no podrían ni invocar en Venezuela la Ley de los Estados Unidos para rechazar, en relación a su nacionalidad, la del lugar de nacimiento; ni la Ley de Venezuela en los Estados Unidos para afirmar que son venezolanas contra lo dispuesto por el país de su naturalización. Porque, como siempre ha sido señalado, es imposible admitir en principio que la aplicación del Derecho interno pueda ceder en este punto, bajo ningún respecto, frente a una ley extranjera, ni que un Estado pueda atribuirse el derecho de impedir a otro Estado aplicar las leyes que haya juzgado conveniente promulgar en su provecho".⁸⁹

88. Así lo destaca el Informe presentado por el doctor RAFAEL FERNANDO SEIJAS, Consultor de Derecho Público Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, con fecha *treintuno de octubre de 1890* ("El Libro Amarillo", Año 1891 Tomo I, p. 572).

89. A este respecto comentó el Dr. RAFAEL FERNANDO SEIJAS, Consultor de Derecho Público Exterior de la Cancillería Venezolana en el Informe que pre-

De igual modo el señor JOSE ANDRADE examinó los criterios sostenidos para resolver los casos de nacionalidad múltiple cuando el asunto se plantea ante un tercer país; y sobre el particular sostuvo la validez de la siguiente conclusión:

"De acuerdo con los principios expuestos, según los cuales nadie puede ser nacional sino de un Estado, que la nacionalidad es inherente a la persona y no puede ser impuesta, y que en caso de conflicto entre varias nacionalidades debe preferirse aquella más conforme con la posición real de la persona, a saber, la del lugar de su efectiva residencia y domicilio, es forzoso concluir que los referidos hijos lo mismo que sus madres deben considerarse como venezolanos y, por tanto, sin capacidad (*standing*) para reclamar ante la Comisión".⁹⁰

Los anteriores conceptos fueron compartidos por el Representante de los Estados Unidos de la América del Norte, señor JOHN LITTLE, quien admitió:

"En tanto en cuanto la Legislación de dos países no conduce en esta materia al mismo resultado, ninguna de las dos puede considerarse como resolutoria de la cuestión, la cual debe ser solucionada desde el punto de vista del Derecho público. Examinada desde esta perspectiva, considero que las señoras De Hammer y De Brissot no son nacionales de los Estados Unidos en el sentido del Tratado (*Schanks v. Dupont*, 3 Peters, U. S.)".⁹¹

Ante la divergencia de los Representantes de las partes en algunos puntos, el Tercer-árbitro, señor JOHN V. L. FINDLAY, se

sentara el *treintuno de octubre de 1890*: "Habiéndose ella casado en 1853, es decir, dos años antes que una Ley de los Estados Unidos confiriese su nacionalidad a la extranjera casada con uno de sus ciudadanos, le era tanto menos aplicable el beneficio cuanto no pudieran tener intención de aceptarlo cuando no existía" (*El Libro Amarillo*", Año 1891, Tomo I, p. 572). Sin embargo, la mencionada ley de 1855 parece haber pretendido incluir a las mujeres ya casadas con ciudadanos norteamericanos, por cuanto utilizó la fórmula: "*every woman capable of naturalization married or who might marry henceforward a citizen of the United States*"; y es de advertir que en este sentido fue interpretado el precepto por el Superárbitro FRANK PLUMLEY en la sentencia que dictara para decidir el reclamo propuesto por los herederos de SEBASTIANO BRIGNONE ante la Comisión Mixta Italo-Venezolana (Véase luego el número 34 de este trabajo).

90. MOORE John Bassett. "*History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a party*" Washington, 1898 Tomo III, pp. 2.458-2.459.

91. MOORE, op. cit., Tomo III, pp. 2.459-2.460.

vio precisado a intervenir; y, entre otras, hizo valer las consideraciones siguientes:

"No existe prueba en autos de que alguna de esas señoras hubiere estado alguna vez en los Estados Unidos, y aparece admitido que ambas nacieron en Venezuela, donde se encontraban domiciliadas al tiempo del daño objeto de la reclamación. En consecuencia, la nacionalidad de los Estados Unidos sólo puede ser reclamada en virtud de la Ley de ese país que declara nacionales americanos tanto a las mujeres que se casen con ciudadanos americanos como a sus hijos. La cuestión en este caso es la de si esta Ley puede tener efecto extraterritorial en otro país, en el cual las personas, en cuyo favor se invoca, están y han estado siempre domiciliadas desde su nacimiento; y en mi criterio, no puede haber sino una respuesta a esa cuestión... Un nacional no debe tener sino un *statuts* político y, en mi opinión, la Ley de los Estados Unidos, llamada a conferir a los reclamantes los requisitos necesarios para darles capacidad ante la Comisión, crea solamente un simple *status* civil interno (*mere municipal civil status*) que, por las necesidades del caso debe limitarse a aquellas claramente dentro de la jurisdicción de los Estados Unidos".⁹²

34. La aplicación del artículo décimo noveno del Código Civil fue indiscutible cuando el matrimonio y su disolución tuvieron lugar después de 1873; por tanto, las dificultades propias a la múltiple nacionalidad se hicieron sentir, una vez disuelto el vínculo, si la mujer además de recuperar la venezolana también mantuvo la adquirida en virtud del matrimonio.

Correspondió a la Comisión Mixta Italo-Venezolana, constituida por el Protocolo del *trece de febrero de 1903*, pronunciarse sobre el asunto, a los fines de decidir acerca de su propia competencia, con motivo del reclamo propuesto por la viuda y los hijos del ciudadano SEBASTIANO BRIGNONE, muerto en 1898 y quien contrajera matrimonio en Caracas, con mujer venezolana, el cinco de septiembre de 1891.

Ahora bien, a este respecto sostuvo el Representante Italiano, Honorable señor RUFILLO AGNOLI:

92. MOORE, op cit., Tomo III, pp. 2.460-2.461. Un examen más amplio de la reclamación propuesta por las señoras AMELIA DE BRISSOT y NARCISA DE HAMMER se encuentra en: PARRA-ARANGUREN, "La Nacionalidad Venezolana Originaria", op. cit., Tomo II, pp. 358-368.

"No existe duda que la viuda Brignone nació venezolana; ni tampoco que por su matrimonio con un italiano adquirió la nacionalidad italiana (art. 19 del Código civil venezolano y art. 9 del Código civil italiano). El Código civil italiano declara que una mujer extranjera que casa con un nacional italiano adquiere su nacionalidad y la retiene aún durante su viudez, mientras que según el Código civil venezolano ella sólo lo es durante la vida de su marido; por tanto, a la muerte de Brignone su viuda se encontró italiana según la Ley de Italia y venezolana por la Ley de Venezuela".⁹³

El Representante venezolano, doctor NICOMEDES ZULOAGA, se abstuvo de consignar opinión alguna; y en virtud de la divergencia entre las partes intervino el Superárbitro, JACKSON H. RALSTON: luego de transcribir los pertinentes artículos de los respectivos Códigos Civiles, sostuvo que no había propiamente un conflicto de leyes entre Italia y Venezuela respecto de la nacionalidad de la viuda de SEBASTIANO BRIGNONE; y sobre el particular hizo valer las consideraciones siguientes:

"En criterio del Superárbitro no existe un verdadero conflicto de leyes si leemos los extractos anteriores tomando en cuenta su espíritu. Cada País, hablando para sus propios nacionales, declara que la mujer nativa, al casarse con un extranjero y convertirse en viuda, recupera su condición originaria si ha residido todo el tiempo en el territorio. Permitir que el Código de Italia, cuando declara que la mujer extranjera que se casa con un italiano se convierte en italiana, prevalezca sobre el Código venezolano, sería, por tanto, contrario a la otra sección del Código italiano antes mencionada. En consecuencia, resulta apropiado afirmar que en verdad no hay un conflicto de leyes".⁹⁴

93. RALSTON Jackson H. *International Arbitral Law and Procedure*, Boston Londres, 1910, p. 713. De inmediato afirma: "Si en vista de estas circunstancias los Tribunales italianos debieran decidir no habría duda que declararían italiana a la viuda Brignone, mientras los Tribunales locales seguramente la considerarían venezolana"; y al preguntarse sobre la actitud de la Comisión Mixta hizo valer diversas razones para justificar la preferencia de la Nacionalidad italiana (op. cit., pp. 713-714).

94. RALSTON, op. cit., p. 716. Los artículos transcritos del Código italiano fueron el noveno y el décimo cuarto que aparecen reproducidos en las notas 47 y 69 de este trabajo. No obstante, el Superárbitro JACKSON H. RALSTON, entra a considerar la hipótesis de que existiera un verdadero conflicto de nacionalidad; y luego de hacer referencia la opinión favorable de la gran mayoría de los autores concluyó en la nacionalidad venezolana de la viuda de SEBASTIANO BRIGNONE, motivo por el cual era incompetente la Comisión Mixta para conocer de su reclamo (op. cit., p. 717).

A pesar del anterior señalamiento, el Honorable JACKSON H. RALSTON entró a considerar la hipótesis de que existiera un verdadero conflicto de nacionalidad; y, con apoyo en la gran mayoría de los precedentes, sostuvo la preferencia de la nacionalidad venezolana de la viuda de SEBASTIAN BRIGNONE, motivo por el cual se declaró incompetente para conocer del reclamo propuesto.⁹⁵

35. La aplicación del artículo décimo noveno del Código Civil a los matrimonios celebrados en tiempo anterior, que permanecían existentes en 1873, fue objeto de examen por varias de las Comisiones Mixtas, y las diversas sentencias coincidieron en reconocer la pérdida de la nacionalidad durante el matrimonio; pero de esta manera las dificultades no quedaron resueltas en el caso de viudas originarias de Venezuela que, una vez disuelto el vínculo, no sólo recuperaron la nacionalidad sino también conservaron la adquirida por su matrimonio con súbdito extranjero.

36. Un exhaustivo examen del asunto tuvo lugar ante la Comisión Mixta Británico-Venezolana, constituida por el Protocolo del *siete de mayo de 1903*; y se produjo con motivo del reclamo propuesto por la señora JULIA AROSTEGUI DE STEVENSON, nacida en Venezuela y casada en 1855 con súbdito inglés, pero cuyo matrimonio quedó disuelto en 1882 por la muerte de su cónyuge.

En efecto, el Representante de la Gran Bretaña, HERBERT HARRISON hizo las siguientes afirmaciones:

"No es discutido seriamente que la señora Stevenson, de acuerdo con la ley de ambos países, se convirtió en súbdito británica por el hecho de su matrimonio, y que no existía en esa época ninguna norma en la legislación de dichos Estados para modificar o restringir la plenitud de ese *status*. Cuando una persona ha adquirido plenamente una nacionalidad particular (británica), ninguna legislación subsiguiente de un país extranjero (Venezuela) puede despojarla de esa nacionalidad o de alguno de sus privilegios, a menos de que sea en la forma prescrita para la naturalización en ese país. Por la Ley de ambos Estados, la señora Stevenson

95. RALSTON, *op. cit.*, pp. 716-717.

en 1855 se convirtió en súbdita británica por el resto de su vida (siempre que no contrajera nuevo matrimonio, hipótesis que no es la presente). La ley venezolana de 1873, aunque posiblemente efectiva para atribuir doble nacionalidad a cualquier viuda cuyo matrimonio con súbdito británico se hubiere realizado posteriormente a esa fecha, no podría desplegar eficacia respecto de aquellas casadas con anterioridad".⁹⁶

Por su parte el Representante de Venezuela, doctor CARLOS GRISANTI, dijo sobre el particular:

"La señora Julia Arostegui, como fue señalado arriba, nació en Venezuela de padres venezolanos y, en consecuencia, es venezolana. Si por las leyes inglesas adquirió la nacionalidad británica, recuperó la nacionalidad venezolana en virtud de su viudez, de acuerdo con el artículo 19 del Código civil venezolano de 1881, vigente cuando murió Stevenson. Esta norma es la misma del Código civil de 1873 y del de 1896, vigente en la actualidad".⁹⁷

Antes de iniciar el examen de los criterios contrapuestos de las partes, el Superárbitro, JACKSON H. RALSTON, hizo el siguiente recordatorio:

"El Gobierno Británico sostiene que... de acuerdo con las Leyes de Venezuela, imperantes en 1853 (léase: 1855) y vigentes hasta 1861 (léase: 1881), la mujer de J. P. K. Stevenson se convirtió en súbdito británico conforme a la legislación de ambos países, y mantuvo esa nacionalidad después de la muerte de su marido, sin tomar en cuenta su domicilio, aunque sujeta a ser anulada sólo por subsiguiente matrimonio con un súbdito de diferente nacionalidad, o por efectiva naturalización en algún otro País; y que ese vínculo no se afecta por la Ley de Venezuela, publicada después del matrimonio pero antes de la muerte de su marido, que establece un *status* distinto para la viuda de un extranjero domiciliada en su territorio. No se discute seriamente, en lo relativo a las obligaciones concernientes a Venezuela, que la Ley venezolana

96. RALSTON op. cit., p. 440.

97. RALSTON, op. cit., p. 441. El doctor CARLOS GRISANTI sostuvo, además, el predominio de la nacionalidad venezolana habida cuenta de los vínculos existentes entre la señora Stevenson y Venezuela; y al respecto hizo valer: "aquí fue enterrado su marido; sus afectos todos se encuentran centrados en Venezuela, y posiblemente no conoce otro país que no sea el territorio venezolano, con excepción de Puerto España. Su matrimonio fue celebrado en Trinidad porque el contrayente era protestante y el sacerdote de Maturrín se negó a casarlos".

de 1873 y la Constitución venezolana de 1861 (léase: Código civil de 1881), referentes a la mujer casada que se casare con posterioridad a un nacional de un País extranjero, le devuelve la nacionalidad originaria después de la muerte de su marido si se encuentra domiciliada en Venezuela".⁹⁸

De inmediato, el Superárbitro expuso su propia opinión en los términos siguientes:

"En criterio del Superárbitro, si la señora Stevenson llegó alguna vez a convertirse en súbdito de la Gran Bretaña mientras estuvo en Venezuela, no fue por su matrimonio en 1855 sino en virtud del vínculo matrimonial existente en 1873, de acuerdo con la ley venezolana de ese año, antes mencionada. ¿Se convirtió ella en súbdito de la Gran Bretaña mientras estuvo en Venezuela, gracias a la ley de 1873; y, caso de haberse convertido, retuvo esa nacionalidad después de la muerte de su marido, habida cuenta de los hechos y de las normas jurídicas aplicables en este caso? Esta es la primera pregunta de importancia. No se discute que ella era venezolana, nacida en Venezuela y de padres venezolanos y siempre domiciliada en Venezuela, tanto antes como después del matrimonio y luego de la muerte de su marido. No puede discutirse con éxito que en Venezuela las mujeres adquieren y conservan su nacionalidad de acuerdo con las mismas reglas y en las mismas condiciones que los hombres, excepto según fuera modificado por la ley relativa al matrimonio. Si la señora Stevenson se convirtió en nacional de la Gran Bretaña al tiempo del matrimonio con su marido —un nacional británico entonces y siempre durante su vida matrimonial— esa consecuencia sólo se produjo en virtud del Derecho Internacional general y no en virtud de alguna Ley de Venezuela en aquél momento. En opinión del Superárbitro no puede discutirse con éxito que Venezuela estuviera obligada a abandonar su pretensión sobre la nacionalidad de la señora Stevenson, mientras permanecieran domiciliados en Venezuela. ¿Cuál era la Ley sobre nacionalidad en Venezuela en 1855? Hasta donde aparece en este Tribunal y le ha sido posible investigar al Superárbitro, evidentemente fue una Ley que atribuyó la nacionalidad a todos aquellos nacidos dentro del territorio. Si en aquél tiempo la Ley de la Gran Bretaña otorgó la nacionalidad británica a la mujer de un súbdito británico, sin tomar en cuenta su domicilio, ella no modificó el status de esa mujer en Venezuela porque hubiera afectado un interés venezolano mientras estuviera domiciliada allí".⁹⁹

98. RALSTON, *op. cit.*, pp. 451-452.

99. RALSTON, *op. cit.*, p. 452.

El Honorable JACKSON H. RALSTON continuó su análisis en las siguientes observaciones:

“En criterio del Superárbitro la Ley de 1873 (se refiere al Código Civil), seguida por la Constitución de 1891 (léase: Código Civil de 1881), constituyó el otorgamiento de un derecho y de buena voluntad (*comity*), de acuerdo con la corriente general de opinión en el mundo civilizado. Un examen de la redacción utilizada demostrará su carácter permisivo general, tendiente a ampliar los derechos de una mujer casada en esas circunstancias a través de la eliminación de las restricciones existentes hasta entonces, pero no mediante el establecimiento o la atribución de nuevos derechos en Venezuela. En su conjunto representó una renuncia a pretensiones reclamadas hasta entonces. Hasta entonces y en relación a las consecuencias del matrimonio sobre la nacionalidad de la mujer, la norma fundamental y la ley escrita en Venezuela (*the law, organic and statutory*) era que quien fue súbdito una vez lo es siempre (*once a subject always a subject*). Según fuera reformada abandonó la pretensión venezolana de nacionalidad sobre ellas mientras estuvieran casadas, siempre que el país de la nacionalidad del marido le extendiera los derechos de súbdito o nacional en virtud de ese matrimonio. Si el País del marido no le otorgaba tal derecho, entonces no podía convertirse en nacional de ese Estado, y si no era súbdito de ese País, ¿de qué Estado era nacional? Evidentemente era súbdito o nacional de Venezuela. Ella debió permanecer súbdito del País de la nacionalidad de su marido mientras estuviera casada: después de la disolución del matrimonio, ¿de qué País era nacional? Evidentemente la intención fue que su nacionalidad volviera a Venezuela. Venezuela hubiera dispuesto un absurdo por su ley de 1873 si la mujer, antes de esa fecha, se encontrara irremediadamente fuera del control de Venezuela y no perteneciera más a ese País en virtud de su matrimonio en 1855. Por el contrario, la Ley aparece redactada con mucha fuerza y habilidad si hasta ese momento no se hubiera reconocido un derecho a la nacionalidad en otro País, adquirido por el matrimonio con un súbdito de ese Estado. Es idónea y enérgica. El Superárbitro prefiere la opinión de que en 1855 la señora Stevenson no tuvo el consentimiento de Venezuela para cambiar su nacionalidad en virtud del matrimonio con un súbdito británico y que en 1873 la Ley fue modificada para otorgar ese consentimiento, pero indudablemente a aquellas casadas con posterioridad”.¹⁰⁰

100. RALSTON, *op. cit.*, pp. 452-453.

El Superárbitro, JACKSON H. RALSTON, sostuvo también la validez de los siguientes conceptos:

“Por consiguiente, se deduce que cuando Venezuela dio su consentimiento a una nacionalidad, restringida y modificada por acontecimientos posteriores, para la mujer que casara con el súbdito de un país extranjero que le concediera la nacionalidad en virtud del matrimonio, Venezuela permitió esa nacionalidad sujeta a las restricciones y modificaciones expresadas en dicha Ley; y si la señora Stevenson se convirtió de esa manera en súbdito británico debía continuar con ese carácter hasta donde Venezuela lo reconociera, solamente por la vida matrimonial, y a la muerte del marido, de nuevo volvió a ser nacional del País de su nacimiento, que entonces y siempre fue el lugar de su domicilio. Por tanto, la pretensión del sabio Representante de la Gran Bretaña, propuesta con gran fuerza y sabiduría, no es aceptable en el presente caso, porque nunca hubo una nacionalidad británica sin reservas en la señora Stevenson. La Ley de 1873 no quitó derechos que hubieren sido atribuidos a la señora Stevenson en virtud de su nacionalidad británica, antes al contrario, por primera vez reconoció y permitió, en cierta medida, tal nacionalidad por parte de Venezuela”.¹⁰¹

En última instancia, el Honorable JACKSON H. RALSTON afirmó:

“Esta decisión acerca del Derecho de Venezuela antes de 1873 y a partir de entonces no se encuentra en discordancia con las leyes establecidas por otros y muy importantes Estados. El persistente vínculo de un País sobre los súbditos nacidos en su territorio no es característico de Venezuela; tiene contemporáneos muy aptos y poderosos. Por supuesto, si el Superárbitro no se encuentra mal informado, el Honorable Gobierno Reclamante por mucho tiempo negó el derecho de expatriación a sus súbditos, a pesar de lo ansiosos que pudieran estar de hacerlo y sin tomar en cuenta la solemnidad de los procedimientos a través de los cuales obtuvieran la nueva nacionalidad. Esta decisión sobre el efecto de la Ley de 1873 hace innecesario entrar a examinar el argumento según el cual una vez atribuida plenamente la nacionalidad británica no podía admitirse su eliminación por una Ley posterior de Venezuela. La consecuencia de esta decisión es concluir que la nacionalidad británica nunca estuvo atribuida a la señora Stevenson con el consentimiento de Venezuela y de una ma-

101. RALSTON op. cit., p. 453.

nera tal que afectara su régimen interior (*interior policy*), o sea, solamente mientras la señora Stevenson permaneciera la mujer del señor Stevenson. En criterio del Superárbitro, por tanto, la viuda de J.P.K. Stevenson, desde el momento de la muerte de su marido y durante su entera viudez es y ha sido venezolana por lo que respecta a Venezuela".¹⁰²

37. Algunos años más tarde las consideraciones anteriores fueron criticadas por JULES BASDEVANT: en primer término destaca que el Superárbitro aplicó de manera diferente a la propuesta por el Representante de la Gran Bretaña, la tesis según la cual, el efecto internacional de la adquisición de una nacionalidad se encuentra supeditada a la pérdida regular de la nacionalidad anterior. A su entender, la doctrina expuesta en el fallo presupone distinguir entre la recuperación de una nacionalidad perdida y la adquisición de una nueva nacionalidad; perspectiva "muy singular" que, en su criterio, no podrá tener mucho éxito en los juristas. En efecto, de acuerdo con ella la mujer al casarse con un extranjero, deja de serlo, pero Venezuela mantiene sobre ella ciertos vínculos que no serían propiamente una nacionalidad sino una pretensión de nacionalidad, a perfeccionarse una vez disuelto el matrimonio. Por consiguiente, la nacionalidad extranjera no se adquiere sino bajo condición resolutoria, y la venezolana, perdida en apariencia se conserva de hecho bajo condición suspensiva; con la advertencia de que en ambos casos la condición funciona sin efecto retroactivo. Nos parece muy difícil, afirma JULES BASDEVANT, someter la nacionalidad a una modalidad semejante.¹⁰³

Por otra parte, JULES BASDEVANT advierte que los planteamientos del Superárbitro se fundamentan en una concepción autoritaria, según la cual la nacionalidad constituye un derecho del Estado sobre el súbdito. Ahora bien, en ausencia de reglas de Derecho Internacional positivo sobre la materia, corresponde al Estado determinar como nace, permanece y se extingue ese derecho, que es el suyo propio. Por tanto, si un Estado pretende tener ese derecho sobre un individuo y otro Estado eleva la misma pretensión, la única manera de resolver la con-

102. RALSTON, op. cit., pp. 453-454.

103. BASDEVANT, Jules. "Conflits de Nationalités dans les Arbitrages Vénézuéliens de 1903-1905", en "Revue de Droit International Privé et de Droit Pénal International", Tomo 5, Año 1909, pp. 54-55.

troversia se encuentra en el viejo procedimiento de asegurar la primacía al primer ocupante: la nacionalidad anterior será preferida a la otorgada posteriormente. De igual modo, si la nacionalidad constituye un derecho perteneciente al Estado, éste puede renunciarlo en forma plena o sólo bajo ciertas condiciones y, por ejemplo, disponer su recuperación, o sea, la reintegración en la nacionalidad primitiva si se realiza un acontecimiento determinado (la viudez).

Entendida de esta manera, la sentencia pronunciada con motivo del reclamo propuesto por la señora JULIA AROSTEGUI DE STEVENSON significaría un grave precedente en favor de la concepción autoritaria de la nacionalidad; pero esta doctrina se encuentra en retroceso, según JULES BASDEVANT, en virtud del creciente rechazo de la sujeción perpetua y del reconocimiento cada vez más amplio de la libertad de expatriación, debido al progreso de la idea según la cual los poderes del Estado no se justifican sino por los servicios que presta a los gobernados. Ahora bien, semejante precedente sería muy singular tratándose de decisiones arbitrales dictadas en provecho de una República Suramericana y por un Superárbitro norteamericano.¹⁰⁴

No obstante los anteriores comentarios, el propio JULES BASDEVANT destaca la importancia secundaria de los argumentos objeto de su crítica en la decisión del reclamo propuesto por la Sra. JULIA AROSTEGUI DE STEVENSON; y tanto ésta como otras sentencias de las diversas Comisiones Mixtas dieron manifiesto predominio a la nacionalidad efectiva de la demandante. Por consiguiente, se impuso una doctrina liberal, que entiende la nacionalidad como la expresión jurídica del hecho de encontrarse un individuo más conectado a la población de un Estado que a la de otro: de esta manera su fundamento no es arbitrario y refleja un vínculo social que todo Estado debe respetar en su atribución. Ahora bien, semejante planteamiento constituye un mérito muy grande, en particular si se observa que desde el siglo XVIII se pretende llegar a una concepción liberal de la nacionalidad, aun cuando sin mayor éxito porque los autores suelen enfocarla todavía bajo el alucinante ropaje del contrato social.¹⁰⁵

104. BASDEVANT, art. cit. p. 55

105. BASDEVANT, art. cit., p. 61.

38. El artículo décimo noveno del Código Civil y las normas imperantes en la época anterior coincidieron en reconocer la nacionalidad venezolana, una vez disuelto el vínculo, a la mujer originaria de Venezuela que casare con extranjero. En consecuencia, en el caso de la señora JULIA AROSTEGUI DE STEVENSON resultaba intrascendente seleccionar el régimen aplicable ya que de acuerdo con cualquiera de ellos debía considerarse venezolana en el momento de presentar su reclamo: porque mantuvo la nacionalidad no obstante su matrimonio con súbdito inglés, según lo dispusieron los preceptos imperantes en 1855; o porque, de haberla perdido a partir de 1873, la recuperó automáticamente a la disolución del vínculo por mandato del artículo décimo noveno del Código Civil. Por consiguiente, era inevitable afirmar la incompetencia de la Comisión Mixta Venezolano-Británica.

Por el contrario, la escogencia de uno u otro criterio para decidir el problema intertemporal condujo a resultados antagónicos cuando fue necesario establecer la nacionalidad de la mujer durante el matrimonio: las normas vigentes en 1855 previeron el mantenimiento de la nacionalidad venezolana de la señora JULIA AROSTEGUI DE STEVENSON, mientras que el artículo décimo noveno del Código Civil le impuso su pérdida, desde 1873 hasta la disolución vínculo. Ahora bien, la cuestión no tuvo simple importancia teórica y sus efectos prácticos se dejaron sentir al plantearse la interrogante acerca del funcionamiento del *ius sanguinis* materno para atribuir la nacionalidad venezolana a los hijos nacidos en el extranjero.

Precisamente la dificultad tuvo que ser resuelta por la Comisión Mixta Venezolano-Británica, con motivo del reclamo propuesto por JUAN y GUILLERMO STEVENSON, hijos de la Sra. JULIA AROSTEGUI DE STEVENSON, quienes habían nacido en Trinidad en 1873 y 1881, respectivamente. Ante el criterio divergente de las partes el Superárbitro, JACKSON H. RALSTON, sin mayores explicaciones y aun cuando el matrimonio de sus progenitores se había celebrado en 1855, les reconoció la nacionalidad británica, por haber nacido ambos "de padre británico, en suelo británico y de una mujer que, en virtud de su matrimonio

con un súbdito británico adquirió su nacionalidad que conservó hasta el momento de la muerte de su marido".¹⁰⁶

39. El problema de la nacionalidad de la mujer originaria de Venezuela, casada con extranjero antes de la vigencia del Código Civil, también se presentó ante la Comisión Mixta Italo-Venezolana, constituida por el Protocolo del *trece de febrero de 1903*; y fue necesario resolverlo con motivo del reclamo propuesto por la señora MATILDE MILIANI, quien había contraído matrimonio con súbdito italiano el veintinueve de mayo de 1872. Ahora bien, el Superárbitro, Honorable señor JACKSON H. RALSTON, se declaró incompetente para conocer de la demanda en virtud de la recuperación automática de la nacionalidad venezolana por la reclamante, que se produjo en 1890 por la muerte de su cónyuge MICHELE MILIANI, según lo dispuso el artículo décimo noveno del Código Civil; y además, sostuvo la preferencia, en caso de conflicto, de la nacionalidad efectiva.¹⁰⁷

40. La misma controversia se planteó ante la Comisión Mixta Venezolano-Francesa, constituida por el Protocolo del *diecinueve de febrero de 1902*; y fue preciso pronunciarse acerca de su competencia para conocer del reclamo propuesto por la señora CARMEN SILVA DE MASSIANI, casada con súbdito francés el cinco de enero de 1855 pero cuyo matrimonio había quedado disuelto por la muerte de su cónyuge, TOMAS MASSIANI, ocurrida el nueve de octubre de 1901. Ahora bien, el Superárbitro, Honorable señor FRANK PLUMLEY¹⁰⁸ en su fallo del *treintiuno de julio*

106. RALSTON, op. cit., p. 454.

107. RALSTON, op. cit., p. 760. La misma directriz parece haber inspirado la declaratoria de incompetencia para conocer la demanda propuesta por la viuda de AMERICO POGGIOLI, quien murió en 1899, cuando se encontraba vigente el precepto del Código Civil. Sin embargo, la parte narrativa de la sentencia no indica la fecha del matrimonio, motivo éste que impide afirmar la posible pérdida de la nacionalidad venezolana de la mujer, por el hecho de haberse casado con súbdito italiano (op. cit., p. 866). Por otra parte, es de advertir que en las reclamaciones presentadas por los herederos tanto de AMERICO POGGIOLI como de MICHELE MILIANI, el Superárbitro hizo expresa referencia a los argumentos expuestos para declararse incompetente en el reclamo propuesto por los herederos de SEBASTIANO BRIGNONE (Véase antes el número 34 de este trabajo).

108. Originariamente se nombró como Tercer Arbitro al Marqués de Muni; debido a su renuncia fue designado el Juez Magnaud, quien no aceptó, y para sustituirlo fue escogido FRANK PLUMLEY. El Comisionado Francés

de 1905 se declaró incompetente en virtud de la nacionalidad venezolana de los reclamantes; y expresamente hizo valer: "La viuda nació en Venezuela, obtuvo la nacionalidad francesa por las leyes de ambos países, al casarse con Tomás Massiani, pero a la muerte de este señor, por las leyes de Venezuela recuperó su cualidad de ciudadanía venezolana".¹⁰⁹

V.—LA LEY DEL VEINTICINCO DE MAYO DE 1882:

81. La Ley del trece de junio de 1865 mantuvo silencio acerca de los efectos de la naturalización del marido sobre la nacionalidad de su mujer,¹¹⁰ y el Código del veinte de febrero de 1873 se limitó a regular el caso de la extranjera casada con venezolano.¹¹¹ Por tanto, la obtención de carta de naturaleza por el marido no trajo consigo consecuencias automáticas para su mujer; y la hipótesis sólo fue expresamente prevista por la Ley del *veinticinco de mayo de 1882* cuyo artículo segundo dispuso:

fue el Conde PERETTI DE LA ROCCA; el Comisionado Venezolano el doctor JOSE DE JESUS PAUL; el Secretario Francés, CHARLES PITON, y el Secretario Venezolano, J. PADRON UZTARIZ.

109. "Comisión Mixta de Arbitramento Venezolano-Francesa. Protocolo de París de 19 de febrero de 1902. Sentencias del Super-Arbitro, Honorable Frank Plumley en las ocho reclamaciones sometidas a su final decisión. Opiniones Adicionales del Arbitro Venezolano, doctor José de Jesús Paul", Caracas, 1905, p. 146. No es cierta la afirmación hecha por FRANK PLUMLEY en el sentido de que la señora CARMEN SILVA DE MASSIANI adquirió la nacionalidad francesa por las leyes de ambos países al casarse con TOMAS MASSIANI: las normas venezolanas, vigentes sobre la materia el cinco de enero de 1855, no prevenían la pérdida de la nacionalidad para la mujer venezolana por el hecho de contraer matrimonio con súbdito extranjero. Sin embargo, la inexactitud incurrida por el Superárbitro no influyó en el dispositivo del fallo declaratorio de la incompetencia de la Comisión Mixta.

110. Véase antes el número 10 de este trabajo.

111. Por el contrario el Código Civil italiano de 1865 dispuso en el último párrafo de su artículo décimo: "La mujer y los hijos menores del extranjero que ha obtenido la nacionalidad, se convierten en nacionales, siempre que hayan establecido la residencia en el Reino; pero los hijos podrán optar por la cualidad de extranjeros haciendo la declaración prevista por el artículo 5º". Un precepto similar fue reproducido en la Ley del trece de julio de 1912, según el cual la mujer adquiere la nacionalidad italiana si conserva con su marido una residencia común (art. 11, párrafo 2) (BOSCO, Giacinto. "Nationalité en Italie" en "Repertoire de Droit International" publicado por A. DE LA PRADELLE y J. P. NIBOYET, Tomo IX, París, 1931, Nr. p. 676).

"También la mujer se entiende naturalizada en cabeza del marido".¹¹²

42. El Ministro de Relaciones Exteriores, doctor RAFAEL SEIJAS, en su Memoria al Congreso de la República de fecha veintisiete de abril de 1883, calificó como "muy importantes" las leyes sobre nacionalidad dictadas el año anterior; y al respecto hizo los siguientes comentarios:

"También atendieron los actos legislativos de 1882 a algunos vacíos de la ley vigente de naturalización de extranjeros. Es ella con extremo concisa, como que se ciñe a establecer por *únicos requisitos del caso la presencia del aspirante en tierra de Venezuela y la solicitud de la carta de naturaleza con expresión de algunas circunstancias y la oferta de fidelidad a la Constitución y leyes*. 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 lo segundo el Código Civil en sus artículos 18 y 19 había dado la norma, disponiendo que "la extranjera que se casare con un venezolano *adquirirá los derechos civiles de los venezolanos*, y la venezolana que se casare con un extranjero se reputará como extranjera respecto de los derechos propios de los venezolanos, siempre que por el hecho del matrimonio adquiera la nacionalidad del marido, y mientras permanezca casada". Para los hijos naturales menores, si ya no han de quedar privados de toda ciudadanía, no puede haber otra que la de la madre".¹¹³

43. a) El problema referente a los efectos de la naturalización del marido sobre la nacionalidad de la mujer casada fue objeto de examen por el doctor ANIBAL DOMINICI; y sobre el particular sostuvo:

"El principio, la mujer no debe perder la nacionalidad adquirida por el matrimonio, cuando el marido cambie la nacionalidad posteriormente. Supone la Ley que la mujer conviene

112. El artículo primero de la misma Ley previno: "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"; y el artículo tercero dispuso: "Los hijos naturales menores de la madre que se naturaliza siguen la condición de ésta". (Sobre este tema: PARRA-ARANGUREN, "*Perspectiva histórica...*", art. cit. pp. 9-10).

113. MMRE 1883, "*Exposición*", pp. XII-XIII.

en perder su nacionalidad de origen cuando se casa con un hombre de distinta Nación; más no se presume esa voluntad después del matrimonio, y, por tanto, la mujer debe prestar su consentimiento para volver a cambiar de nacionalidad en las ulteriores nacionalidades que obtenga el marido. La obediencia que la mujer está obligada a prestar a aquél, y el derecho que asiste al marido de representarla no colocan a la mujer bajo la potestad ilimitada del marido, ni la despojan de los derechos personales que le asignan las leyes para conservar y defender su patrimonio, y todo lo que después de casada adquiere, en lo cual puede considerarse incluida su nacionalidad".¹¹⁴

De inmediato el doctor ANIBAL DOMINICI agregó los comentarios siguientes:

"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. Presúmese así su consentimiento; pero, si la mujer declarase que no acepta la naturalización solicitada por el marido, nos parece que no podría imponérsela, visto que la ley precitada no dice terminantemente que la *adquiere* sino que *se entiende* que la adquiere, lo cual dá lugar a la negativa de aceptarla. Tampoco es admisible que la mujer pierda la que le corresponde, en pena de una infracción de la Ley, por falta de cumplimiento de deberes políticos, u otro motivo semejante. La nacionalidad es para la mujer una propiedad independiente de la conducta y procederes del marido".¹¹⁵

b) La anterior inteligencia del precepto legal constituye un sagaz intento de evitar la imposición de la nacionalidad a la extranjera casada con venezolano, en contra de sus deseos; pero no es compartida por el doctor FRANCISCO GERARDO YANES quien afirma en términos críticos:

"En Venezuela, la mujer adquiere la nacionalidad del marido que se naturaliza (artículo 2º, Ley de 25 de mayo de 1882). Esta solución arbitraria, es por lo demás clara y terminante".¹¹⁶

c) No obstante, el doctor SIMON PLANAS SUAREZ sostuvo la validez del criterio defendido por el doctor ANIBAL DOMINICI; y

114. DOMINICI, op. cit., Tomo I, p. 64.

115. DOMINICI, op. cit., Tomo I, p. 65.

116. YANES, op. cit., p. 34.

al examinar el problema en términos generales prácticamente reprodujo los mismos conceptos cuando afirmó:

"...El hecho del matrimonio no supone un cambio forzoso de nacionalidad, sino presume, por el contrario, el consentimiento tácito de la mujer, una vez que la mudanza es sólo una consecuencia conocida y aceptada previamente; y no ocurre lo mismo con la naturalización posterior del marido. La obediencia que a éste debe la mujer y el derecho que asiste al marido para representarla, no colocan a la mujer bajo su potestad absoluta; ella tiene, por la ley, derechos que le son propios, y del mismo modo que puede y debe conservar su patrimonio y todo lo que adquiriera después de casada, por qué y con cuanta no mayor razón, no ha de poder conservar y defender su nacionalidad voluntariamente adquirida? En el momento de celebrarse el matrimonio, y como una de sus consecuencias, la nacionalidad del marido se impone a la mujer, y las disposiciones legales que así lo determinan dejan, en consecuencia, para lo futuro, independiente la nacionalidad de la mujer de la de su marido".¹¹⁷

Las anteriores directrices sirvieron de pauta al doctor SIMON PLANAS SUAREZ para interpretar el artículo segundo de la Ley de veinticinco de mayo de 1882; y al respecto expuso:

"...No es tan obscuro el sentido, una vez que decía, *se entiende; luego no le imponía la nacionalidad, y si sólo se la ofrecía*, existía también el derecho de no aceptarla. Considerando esta disposición escribíamos en la primera edición de esta obra: "La declaración de desear la mujer conservar su nacionalidad deberá hacerse en un lapso razonable de tiempo; de otro modo, la presunción de aceptar la nueva la confirmaría su silencio". Nos afirmábamos así en el criterio de que era espíritu de la Ley dejar a la mujer la libertad de aceptar o no la nueva nacionalidad de su marido, desapareciendo por tanto del artículo el sentido dudoso que pudiera darse a su natural y recta interpretación".¹¹⁸

44. La Ley del veinticinco de mayo de 1882 nada dispuso acerca de las consecuencias de la naturalización extranjera del marido sobre la nacionalidad venezolana de su mujer y de sus hijos menores; actitud digna de señalamiento por cuanto el asunto había sido resuelto en términos expresos por el Código

117. PLANAS SUAREZ, op. cit., Nr. 91, p. 227.

118. PLANAS SUAREZ, op. cit., Nr. 91, p. 226.

Civil Italiano de 1865.¹¹⁹ Por tanto, el silencio sobre la materia debe interpretarse en el sentido de negarle toda eficacia: ciertamente se trata de un punto de vista contrario al aceptado en la hipótesis inversa por el artículo segundo de la misma ley, pero resulta inevitable ante la ausencia de toda regulación por el Legislador.

VI.—EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LOS EFECTOS DEL MATRIMONIO SOBRE LA NACIONALIDAD DE LA MUJER EXTRANJERA CASADA CON VENEZOLANO:

45. El régimen establecido por el artículo décimo octavo del Código Civil del veinte de febrero de 1873 se mantuvo inalterado en las reformas inmediatas posteriores, que tuvieron lugar el diez de diciembre de 1880, el diecinueve de mayo de 1896 y el nueve de abril de 1904. Sin embargo, la coherencia del sistema habría de durar muy poco: tres semanas después de la última fecha fue resuelto, además por vía constitucional el problema relativo a los efectos del matrimonio sobre la nacionalidad de la mujer extranjera casada con venezolano; y hasta cierto punto constituye una sorpresa el establecimiento en la Constitución de un sistema diferente al previsto por el Código Civil:¹²⁰ de esta manera se produjo un claro antago-

119. Los dos últimos párrafos del artículo undécimo del Código Civil italiano de 1865 dispusieron: "La mujer y los hijos menores de quien ha perdido la nacionalidad se convertirán en extranjeros, a menos que hayan continuado manteniendo su residencia en el Reino. Sin embargo, pueden recuperar la nacionalidad en los casos y en las formas expresadas en el párrafo del artículo 14 respecto de la mujer, y en los dos párrafos del artículo 6 en cuanto a los hijos".

120. La explicación de tan insólita conducta puede encontrarse en los limitados alcances de la reforma del Código Civil, según se desprende de la historia legislativa. En efecto, los trabajos tuvieron su inicio el doce de marzo de 1904, cuando fue leída por el Secretario "una petición suscrita por muchos Diputados, a la cual acompañan un Proyecto de Código Civil"; y "consultada la Cámara por la Presidencia, acerca de si acogía o no el referido Proyecto, contestó afirmativamente". De inmediato el doctor INOCENTE DE J. QUEVEDO propuso "que la Cámara se resuelva en Comisión General, para considerar el asunto"; y el General NEPTALI URDANETA, en su carácter de Presidente del Cuerpo, designó, para constituir la Mesa de la Comisión General, a los Diputados INOCENTE DE J. QUEVEDO CARMELO ARIAS SANDOVAL, PEDRO V. MIJARES y JAIME CAZORLA. Una vez reconstituida la Cámara, "la Comisión informó que, oída la opinión de los Diputados presentes, y previo el examen reglamen-

nismo entre ambos instrumentos, que necesariamente debió superarse a través del principio de la supremacía constitucional.

46. El inicio de la reforma tuvo lugar el *dieciocho de abril de 1904*, cuando el Congreso de la República resolvió asumir "las funciones, facultades y derechos que corresponden al Poder Constituyente", para resolver al unánime reclamo de los pueblos, expresado a través de los Concejos Municipales; y el *veinte de abril de 1904* quedó constituido como Asamblea Nacional Constituyente.

tario sobre el Proyecto de Código Civil presentado, era de opinión que pasase a una Comisión Especial de siete Diputados, nombrada por la Presidencia para que informe dentro del tercer día hábil". La Comisión Especial quedó compuesta por los doctores PEDRO V. MIJARES, JOSE IGNACIO ARNAL, INOCENTE DE J. QUEVEDO, TOMAS GARBIRAS, General PEDRO TOMAS LANDER, H. RIVERO SALDIVIA y ANTONIO J. ITURBE (CD, Número 11, *diecisiete de marzo de 1904* p. 42). Su Informe aparece suscrito por todos sus miembros, excepto por el doctor JOSE IGNACIO ARNAL quien no asistió por causa, de enfermedad, lleva como fecha *dieciséis de marzo de 1904*, y señala que el Proyecto sólo contiene tres reformas al Código Civil vigente para la época: admisión del divorcio vincular, establecimiento de la rescisión de la venta con pacto de retro por causa de lesión, y la disminución de los actos de remate y de los plazos entre uno y otro, en materia hipotecaria (CD, Número 11, *diecisiete de marzo de 1904*, pp. 43-44). El Informe fue aprobado el propio *dieciséis de marzo de 1904* aun cuando el doctor ASDRUBAL ARAUJO salvó su voto en la parte relativa al divorcio vincular; y de seguida el General JOSE DEL CARMEN MANZANARES propuso "que se apruebe en primera discusión el Proyecto de Código Civil": la sugerencia resultó aprobada (CD 1904, Número 13, *diecinueve de marzo de 1904*, pp. 48, 51-52; CD 1904 Número 14, *veintiuno de marzo de 1904*, p. 55). El segundo debate tuvo lugar el *dieciocho de marzo de 1904*: el Diputado PEDRO propuso "que se consideraran las reformas, se discuta título por título, la parte no reformada"; y así fue hecho por la Cámara, habiendo sido aprobado el Proyecto, con la advertencia de que Diputados DIEGO PLAZA MADRIZ y ASDRUBAL ARAUJO salvaron su voto en lo relativo al divorcio (CD 1904 Número 14, *veintiuno de marzo de 1904*, p. 54; Número 16, *veinticuatro de marzo de 1904*, pp. 61-64). La tercera discusión tuvo lugar el *veintiuno de marzo de 1904*: el doctor ASDRUBAL ARAUJO salvó de nuevo su voto en relación al divorcio vincular (CD 1904, Número 15, *veintitrés de marzo de 1904*, pp. 57-58; Número 17, *veinticinco de marzo de 1904*, p. 66). El trámite en el Senado tuvo lugar sin ninguna clase de tropiezos: se discutió por primera vez el *veintitrés de marzo de 1904* (CS 1904, Número 34, *veintinueve de marzo de 1904*, pp. 138-139); su segundo examen fue realizado el *veinticinco de marzo de 1904*, oportunidad en la cual el General L. BLANCO ESPINOZA propuso que el Proyecto de Código Civil se considerara por Títulos (CS 1904, Número 38, *dos de abril de 1904*, p. 1); y el tercer debate se produjo, en forma conjunta, el *veintiocho de marzo de 1904*, a sugerencia del doctor R. MEDINA TORRES (CS 1904, *trece de abril de 1904*, p. 218). Una vez aprobado el Proyecto, sin reforma alguna, fue dispuesto su regreso a la Cámara de origen (CS 1904, Número 55, *trece de abril de 1904*, pp. 221-223).

Siete días más tarde, el *veintisiete de abril de 1904*, fue promulgada la nueva Constitución; y en el inciso cuarto, letra (b) del artículo octavo se dispuso:

"b) Son venezolanos por naturalización: ...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".

La premura de los trabajos no permite encontrar huella precisa acerca de los motivos que influyeron para atribuir rango constitucional únicamente a uno de los aspectos de la influencia del matrimonio sobre la nacionalidad venezolana de la mujer casada; y tampoco es posible establecer con alguna certeza las causas explicatorias de la reforma del régimen consagrado por los Códigos Civiles anteriores, que sólo reconocieron la nacionalidad venezolana de la mujer durante la existencia del matrimonio.

47. El régimen establecido por el inciso cuarto, letra (b) del artículo octavo de la Constitución del *veintisiete de abril de 1904* se mantuvo básicamente en las tres décadas posteriores: con muy ligeras variantes de estilo fue reiterado por la Constitución del *cinco de agosto de 1909*,¹²¹ por el Estatuto Constitucional Provisorio del *diecinueve de abril de 1914*¹²² y por las Constituciones del *diecinueve de junio de 1914*,¹²³ *veinticuatro de junio de 1922*,¹²⁴ *veinticuatro de junio de 1925*,¹²⁵

121. El artículo 13 (b) inciso cuarto, de la Constitución del *cinco de agosto de 1909* dispuso: "Son venezolanos por naturalización: ...4º La extranjera casada con venezolano mientras dure el vínculo matrimonial, debiendo para continuar con el carácter de tal, disuelto el vínculo, hacer la manifestación a que se refiere el artículo siguiente, dentro del primer año". Según puede observarse fue eliminada la frase final: "de terminado aquél".

122. El artículo 6 (b), ordinal cuarto, del Estatuto Constitucional Provisorio del *diecinueve de abril de 1914* no introdujo cambio en el texto correspondiente de la Constitución de 1909.

123. El artículo 10 (b), inciso cuarto, de la Constitución del *diecinueve de junio de 1914* dispuso como sigue: "Son venezolanos por naturalización: ...4º La extranjera casada con venezolano mientras dure el vínculo matrimonial, o cuando disuelto este vínculo, haga la manifestación a que se refiere el artículo siguiente, dentro del primer año".

124. El artículo 10 (b), ordinal cuarto, de la Constitución del *veinticuatro de junio de 1922* previno: "Son venezolanos por naturalización: ...4º La extranjera casada con venezolano mientras dure el vínculo matrimonial, o cuando disuelto éste, haga la manifestación a que refiere el artículo siguiente

*veintitrés de mayo de 1928,*¹²⁶ *veintinueve de mayo de 1929*¹²⁷ *y nueve de julio de 1931.*¹²⁸

48. El Constituyente fue respetuoso del principio de Derecho Internacional Público que reconoce a cada País la facultad de determinar quiénes son sus nacionales: por tanto, sólo reguló la propia nacionalidad y nada previno acerca de la influencia del matrimonio con venezolano sobre la extranjería de la mujer. En consecuencia, fueron posibles hipótesis de nacionalidad múltiple, con las inevitables dificultades inherentes a semejante anomalía.

49. El Constituyente de 1904 no dispuso la adquisición de "los derechos civiles propios de los venezolanos", como lo hicieron los Códigos Civiles de épocas anteriores: por el contrario, atribuyó expresamente la nacionalidad por naturalización y de esta manera quedaron superadas las posibles controversias acerca del *status* jurídico correspondiente a la mujer.

50. El régimen así establecido fue objeto de crítica, desde una perspectiva teórica, por el doctor AURELIANO OTAÑEZ, quien hizo la advertencia: "en general es la nacionalidad de origen la que atribuyen los otros Países"; pero agrega de inmediato: "esta distinción no tiene importancia en el caso que nos ocupa, porque la única diferencia entre los nacionales de origen y los naturalizados consiste en la inelegibilidad de éstos últimos para ciertas funciones. Ahora bien, esas funciones jamás son accesibles por las mujeres".¹²⁹

durante el primer año". El cambio se limita a sustituir el término "dentro" por "durante".

125. El inciso cuarto del artículo 29 de la Constitución del *veinticuatro de junio de 1925* utilizó la fórmula siguiente: "Son venezolanos por naturalización: ... 4º La extranjera casada con venezolano mientras subsista el matrimonio o cuando, disuelto éste y durante el año siguiente a la disolución, manifieste su voluntad de continuar siendo venezolana".

126. El artículo 29, ordinal cuarto, de la Constitución del *veintitrés de Mayo de 1928* repitió el texto anterior.

127. La Constitución del *veintinueve de mayo de 1929* reprodujo la fórmula introducida en 1925, en el inciso cuarto del artículo vigésimo noveno.

128. El mismo texto de 1925 fue utilizado por el inciso cuarto del artículo vigésimo noveno de la Constitución del *nueve de julio de 1931*.

129. OTAÑEZ, op. cit., p. 53.

51. El precepto constitucional constituyó una hipótesis de naturalización por beneficio de la ley: la mujer tuvo un derecho al reconocimiento de la nacionalidad tan pronto contrajo matrimonio válido con venezolano, que no pudo serle negado por el Ejecutivo; y como señala el doctor SIMON PLANAS SUAREZ, "en este caso especialísimo se prescinde de dos condiciones *sine qua non* para adquirir la nacionalidad: no exige la Ley la presencia de la extranjera en Venezuela, ni tampoco la expresada manifestación de su voluntad de adquirir la nacionalidad venezolana".¹³⁰

52. Por otra parte, la mujer no pudo rechazar *ad-libitum* el beneficio mediante manifestación expresa de su voluntad contraria: el Constituyente presumió su aquiescencia por el simple hecho del matrimonio; y según explica el doctor SIMON PLANAS SUAREZ "la mente del legislador ha sido asegurar, en principio, la unidad de la familia, de acuerdo con el concepto moral y jurídico que de la misma se tiene y al que debe la atención preferente, ya que la unidad de patria entre los esposos es, por sobre todo, conforme a la naturaleza del matrimonio".¹³¹

53. El recurso al consentimiento matrimonial como fundamento para justificar el cambio de nacionalidad representa un claro esfuerzo en el propósito de acatar los deseos de la mujer, a quien, en última instancia, correspondería decidir acerca de su nuevo *status* jurídico, porque no tiene obligación alguna de casarse con venezolano; y ese principio también debe ser útil para resolver otras hipótesis no previstas expresamente. Así lo destaca el doctor SIMON PLANAS SUAREZ, cuando advierte que el Legislador también ha sido "respetuoso de la libertad de la mujer, al dejarle en varios casos —tal como *la naturalización ulterior del marido o la disolución del vínculo matrimonial*— la libre manifestación de su voluntad respecto de su deseo de conservar o no la nacionalidad que le dio la Ley por el matrimonio".¹³²

130. PLANAS SUAREZ, op. cit., Nr. 96 p. 232.

131. PLANAS SUAREZ, op. cit., Nr. 96, pp. 232-233.

132. PLANAS SUAREZ, op. cit., Nr. 96, p. 233. Véase antes el número 29 d) de este trabajo.

54. La declaratoria de voluntad constituyó un requisito previo de ineludible cumplimiento no sólo para la mujer que deseara conservar la nacionalidad adquirida por su matrimonio con venezolano, sino también en las otras hipótesis de naturalización por beneficio de la Ley establecidas por la Constitución; y por cuanto en épocas anteriores ocurrieron irritantes discrepancias acerca de cuando debía considerarse cumplida válidamente, el Constituyente de 1901 estableció ciertas directrices procedimentales en un artículo expreso, con el propósito de resolver las dificultades más importantes.¹³³

55. Ahora bien, la Constitución de 1904 reprodujo el precepto sin cambio alguno; y su artículo noveno previno:

133. A este respecto se produjeron graves enfrentamientos doctrinarios en la última década del siglo pasado, con motivo de la expulsión de los ciudadanos J. M. VARGAS VILA y L. MONTAÑA, dispuesta el *veintiséis de junio de 1891*: al considerarse el Decreto en el Consejo Federal el Representante por el Estado Los Andes, doctor LEOPOLDO BAPTISTA salvó su voto, entre otras razones, con fundamento en la nacionalidad venezolana de los afectados por la medida; y sostuvo que la declaración de voluntad requerida por el precepto constitucional había sido hecha implícitamente, a través de su diaria conducta. El criterio opuesto fue defendido, en el seno del Consejo Federal, por el doctor GUILLERMO TELL VILLEGAS PULIDO: por una parte, afirmó el derecho del Gobierno de frustrar la adquisición de la nacionalidad venezolana por razones de Alta Policía, no obstante el cumplimiento de los requisitos constitucionales; y, por la otra, hizo hincapié en la falta de reglamentación de la exigencia, pues nada se había dispuesto sobre la manera de manifestar la voluntad ni respecto del funcionario competente para recibirla: por tanto, la forma verbal o por intermedio de la prensa no podía calificarse como válida para satisfacer el mandato de la Constitución (VILLEGAS PULIDO, Guillermo Tell. *Los Extranjeros. Su Admisión. Su Expulsión*, Caracas, 1891, pp. 101-102; 111-123). En la época inmediata posterior la jurisprudencia administrativa parece haberse orientado en el sentido de reconocer la nacionalidad venezolana, una vez satisfechos los extremos constitucionales, a través de una Resolución del Ejecutivo Nacional, dictada por el Ministerio de Relaciones Interiores. El problema quedó resuelto por el artículo noveno de la Constitución del *veintinueve de marzo de 1901*; pero en la práctica se presentaron dificultades por el silencio de la Ley de Registro Nacional, del *treinta de mayo de 1887*, vigente en la época. Ahora bien, para atenderlas fue dictada la Resolución del Ministerio de Relaciones Interiores del *diecinueve de junio de 1901*, que 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, y se pasará copia al Ejecutivo Federal para la publicación en la Gaceta Oficial. En los Territorios Federales los Registradores Subalternos procederán como los Principales" (PARRA-ARANGUREN, *Perspectiva histórica...*, art. cit., pp. 62-64).

"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*".

En forma concordante, la Ley de Registro Público promulgada el *ocho de abril de 1904* dispuso la inscripción de las manifestaciones de voluntad "en un Título especial" del Protocolo llevado por la Oficina Principal (artículo 24): autorizó el cobro de cinco bolívares, por concepto de derechos de registro (inciso 7° del artículo 67); y además, la suma de "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 Único del artículo 67).

Por otra parte, a tenor del artículo 30 la inscripción de los documentos podía hacerse con un extracto del mismo, el cual "suscribirá sólo el presentante o interesado junto con el Registrador Principal, anotándose esta circunstancia al pie de aquel" y de acuerdo con el Parágrafo Único del mismo precepto, "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 estuvieran ya en el título original".¹³⁴

134. La inutilización de las correspondientes Estampillas de Escuela debía hacerse en cumplimiento del Decreto del *trece de junio de 1900*, vigente en la época; y de acuerdo con el primer inciso de su artículo primero era de necesario cumplimiento "en toda solicitud o representación en asuntos de gracia o de justicia, dirigido por escrito o cualquier funcionario público, a razón de un bolívar por cada interesado" (RDLDV, Tomo XXIII, Año 1900 Nr. 7891, p. 103). Por otra parte, debe también recordarse el mandato del Código de Hacienda Nacional del *treintiuno de mayo de 1899*: sus artículos segundo y décimo cuarto exigieron la utilización de papel sellado de la clase séptima, con un valor cincuenta céntimos de bolívar, "para las representaciones y memoriales que en asuntos administrativos, gubernativos, de gracia o justicia, se dirijan a los funcionarios públicos nacionales que no sean del ramo judicial..." (RDLDV, Tomo XII, Año 1899, Nr. 7.473, pp. 311-312).

56. Las directrices consagradas en 1904 sobre los aspectos procedimentales de la manifestación de voluntad fueron reproducidas sin variantes por el artículo décimo cuarto de la Constitución del *cinco de agosto de 1909*; pero en el Estatuto Constitucional Provisorio del *diecinueve de abril de 1914* se introdujo una importante reforma, con indiscutible incidencia en el carácter automático de la naturalización prevista por los incisos constitucionales. En efecto, luego de repetir el texto vigente hasta entonces, le hizo la siguiente adición:

“Parágrafo Unico.—La nacionalidad no se considerará adquirida mientras no se ordene y se verifique la expresada publicación”.

57. Las reformas constitucionales de las dos décadas siguientes se mantuvieron dentro de las directrices así establecidas; y con muy ligeras variantes de estilo, el artículo fue reiterado en las Constituciones del *diecinueve de junio de 1914*¹³⁵ *veinticuatro de junio de 1922*,¹³⁶ *veinticuatro de junio de 1925*,¹³⁷ *veintitrés de mayo de 1928*,¹³⁸ *veintinueve de mayo de 1929*¹³⁹ y *nueve de julio de 1931*.¹⁴⁰

135. El artículo undécimo de la Constitución del *diecinueve de junio de 1914* reprodujo textualmente el precepto del Estatuto Constitucional Provisorio de 1914.

136. La Constitución del *veinticuatro de junio de 1922*, en su artículo undécimo, no hizo cambio alguno en el texto.

137. El artículo treinta de la Constitución del *veinticuatro de junio de 1925* introdujo algunas variantes de forma; y dispuso: “Las manifestaciones de voluntad a que se refiere el anterior artículo deben hacerse ante el Registrador Principal de la respectiva jurisdicción en que interesado establezca su domicilio, y aquél, al recibirlas, las extenderá en el Protocolo respectivo y enviará copia de ellas al Ejecutivo Federal para su publicación en la *Gaceta Oficial*. La nacionalidad no se considerará adquirida mientras no se verifique la expresada publicación”. Según puede observarse los cambios fueron la supresión del verbo ordenar en el segundo párrafo; y en el encabezamiento del primer párrafo, que utilizó la fórmula plural.

138. El artículo 30 de la Constitución del *veintitrés de mayo de 1928* lee como sigue: “Las manifestaciones de voluntad a que se refieren los números 1º, 2º y 4º del artículo anterior, deben hacerse ante el Registrador Principal de la respectiva jurisdicción en que el interesado establezca su domicilio, y aquél, al recibirlas, las extenderá en el Protocolo respectivo y enviará copia de ellas al Ejecutivo Federal para su publicación en la *Gaceta Oficial*, previos los trámites de Ley. La nacionalidad no se considerará adquirida mientras no se verifique la expresada publicación”. La reforma consistió en someter la publicación al cumplimiento de “los trámites de ley”; y en la referencia concreta a los incisos constitucionales consagrados de la naturalización por beneficio de la ley.

139. La Constitución del *veintinueve de mayo de 1929*, en su artículo 30, reprodujo el artículo anterior con la variante de mencionar “la *Gaceta Oficial* de los Estados Unidos de Venezuela” en vez de “la *Gaceta Oficial*”.

140. El artículo treinta de la Constitución del *nueve de julio de 1931* repitió sin cambio alguno, la fórmula utilizada por la Constitución de 1929.

VII.—LOS EFECTOS DE LA NATURALIZACIÓN
VENEZOLANA DEL MARIDO:

58. A pesar de la reforma constitucional de 1904, la doctrina patria de la época inmediatamente posterior parece haberse orientado en el sentido de reconocer también la vigencia del artículo segundo de la ley del veinticinco de mayo de 1882, para regir los efectos de la naturalización venezolana del marido sobre la nacionalidad de la mujer: así se desprende de los comentarios del doctor SIMÓN PLANAS SUÁREZ, en la primera edición de su libro aparecida en 1905, y del doctor FRANCISCO GERARDO YANES, en su Memorándum de 1912.¹⁴¹ Ahora bien, dicha actitud, por haberse adoptado en una época muy cercana a la inclusión del nuevo texto constitucional, constituye elemento de gran importancia para establecer su correcto significado, en particular frente a los contrapuestos criterios interpretativos de tiempos posteriores.¹⁴²

De esta manera resultó consagrada una dualidad de regímenes, cada uno aplicable en una hipótesis diferente: el matrimonio de la extranjera con venezolano le impuso una nacionalidad transitoria, en los términos del texto constitucional y del Código Civil; pero la naturalización del marido, por el contrario, fue suficiente para atribuirle la nacionalidad venezolana en forma definitiva, por mandato del artículo segundo de la Ley de veinticinco de mayo de 1882.

59. La anterior interpretación parece haber sido aceptada pacíficamente por el Congreso de la República como un hecho jurídico indiscutible: en los años inmediatos subsiguientes el Soberano Cuerpo no sintió el más leve escrúpulo para regular las consecuencias de la naturalización venezolana del marido sobre la nacionalidad de su mujer extranjera; y tampoco existe constancia de que a los Diputados o Senadores se les hubiera ocurrido alguna duda legítima acerca de la eventual inconstitucionalidad de los correspondientes preceptos legales, por tratarse de una materia supuestamente regulada por

141. Véase antes el número 43 c) de este trabajo.

142. Véase luego el número 43 b) de este trabajo.

el artículo de la Constitución, en los términos de la reforma hecha en 1904.

Así se desprende de la conducta asumida durante el trámite del Proyecto de Ley presentado por varios Representantes, que fue leído en la Cámara el *veinticinco de abril de 1913*; y el cual, en su artículo cuarto, disponía:

“Los efectos de la naturalización son puramente individuales. Sin embargo: ...2º 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”.¹⁴³

De igual modo fue previsto por 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 las comprobaciones que exige el artículo 2º”.

Por su parte, el artículo noveno dispuso:

“Los hijos menores extranjeros de la extranjera que se casare con un 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 extranjera se cumpla el artículo 7º”.¹⁴⁴

143. El artículo segundo del Proyecto establecía los requisitos formales de la solicitud de naturalización y también indicaba los documentos comprobatorios de necesario acompañamiento; y el inciso primero del artículo cuarto leía como sigue: “1º 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”.

144. “*Diputados. Relaciones Interiores. 1913*”, Biblioteca del Congreso Nacional, pp. 195-196. La redacción propuesta es poco afortunada, por cuanto no corresponde al Parlamento de Venezuela determinar si es o no posible optar por una nacionalidad extranjera; y, a todo evento, era preciso cumplir con el artículo séptimo del Proyecto, que disponía como sigue: “La nacionalidad venezolana no puede renunciarse sin el consentimiento del Ejecutivo Federal”. Respecto del artículo noveno el doctor FERNANDO AMORES y HERRERA observa “con agrado que el legislador venezolano ha considerado una situación particular que no hemos visto considerada”.

El Proyecto fue aprobado el mismo día, *veinticinco de abril de 1913*, sin comentarios de ninguna especie; y se dispuso su impresión para ser distribuido a los miembros de la Cámara.¹⁴⁵

60. El *veintinueve de abril de 1913*, antes de iniciarse el segundo debate y a propuesta del Diputado CESAR TERRERO MORGAS, se acordó pasar el Proyecto a una Comisión Especial, con el objeto de "que lo estudie": fueron designados para interrogarla los doctores JUAN FRANCISCO CASTILLO, NARCISO ALVARENGA GARCÍA y PEDRO MARIA PARRA.¹⁴⁶

Pocos días después, el *cinco de mayo de 1913*, la Comisión rindió su informe; y expresamente dijo respecto del artículo cuarto:

"En el número 2º de este artículo opinamos por agregar las palabras "de nacionalidad" de manera que debe leerse: "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". Esto obedece a que tenga más precisión y claridad la disposición citada".

En relación al artículo noveno fueron sugeridos los siguientes cambios:

"El artículo 9º 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 supri-

en Surville, ni en ningún otro de los expositores que he consultado"; y agrega: "Esto es lógico, desde luego que el matrimonio de una extranjera con un venezolano constituye para esa extranjera una verdadera naturalización... Es muy natural, por consiguiente, que este caso del artículo 9º de la Ley de Naturalización se considere comprendido por entero en el del artículo 4º, N° 1, de la misma Ley... 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" ("Al margen del estudio. *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 (Venezuela), Julio de 1927, Número 31, pp. 165-166).

145. CD 1913, Número 6 *veintinueve de abril de 1913*, p. 1.

146. CD 1913, Número 9, *dos de mayo de 1913*, p. 1.

mir donde dice: "siempre que al optar la nacionalidad extranjera se cumpla el artículo 7º".¹⁴⁷

La reforma fue aprobada al discutirse por segunda vez el Proyecto, el *siete de mayo de 1913*; ¹⁴⁸ y no se produjo modificación alguna con motivo del tercer debate, el *nueve de mayo de 1913*.¹⁴⁹

61. Una vez en el Senado, ningún comentario fue hecho durante la primera y la segunda discusión, que se efectuaron los días *diez de mayo de 1913* ¹⁵⁰ y *doce de mayo de 1913*,¹⁵¹ respectivamente. Sin embargo, al considerarse por tercera vez, el *catorce de mayo de 1913*, el doctor JOSE 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";¹⁵² pero ninguna de sus propuestas afectaron al segundo inciso del artículo cuarto y tampoco a los artículos sexto y noveno. Por tanto, dichos preceptos se mantuvieron sin cambio alguno en la nueva Ley de Naturalización de *veinticuatro de mayo de 1913*.¹⁵³

62. El privilegio concedido a la mujer extranjera en 1913 no sufrió cambio alguno en la reforma de la Ley que tuvo lugar el *trece de julio de 1928*: ¹⁵⁴ el inciso segundo del artículo cuarto y el artículo sexto del nuevo instrumento jurídico se limitaron

147. "Diputados. Relaciones Interiores. 1913", Biblioteca del Congreso Nacional, pp. 187-188.

148. CD 1913, Número 15, *doce de mayo de 1913*, p. 1.

149. CD 1913, Número 18, *catorce de mayo de 1913*, p. 1.

150. CS 1913 Número 18, *quince de mayo de 1913*, p. 1.

151. CS 1913, Número 19, *dieciséis de mayo de 1913*, p. 1.

152. CS 1913, Número 21, *veinte de mayo de 1913*, p. 2. La intervención aparece recogida en las "Obras Completas" del doctor JOSE GIL FORTOUL, Caracas, 1956, Tomo V, pp. 411-414.

153. Las reformas hechas por el Senado fueron admitidas por la otra Cámara el *quince de mayo de 1913*, a propuesta del Diputado EDUARDO J. DAGNINO (CD 1913, Número 21, *veinte de mayo de 1913*, p. 2).

154. El Proyecto de Ley fue introducido en la Cámara de Diputados por los Representantes ALBERTO PAOLI, P. ACOSTA DELGADO y ALFREDO MURACCIOLE DAVILA: 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 tres veces: el *treinta de junio de 1928*, el *tres* y el *seis de julio de 1928* (CS 1928, Número 23, *ocho de julio de 1928*; Número 23, *ocho de julio de 1928*, y Número 24, *diez de julio de 1928*, respectivamente).

a reproducir los textos anteriores, con la salvedad de haber quedado excluidos los hijos mayores de edad del peticionario.¹⁵⁵

63. a) El régimen sancionado en 1913 fue recibido con beneplácito por la doctrina patria; y, en términos sencillos, el doctor SIMON PLANAS SUAREZ se limita a observar:

“La ley vigente consagra el principio que defiende la moderna doctrina, y el cambio de nacionalidad del marido no implica, de consiguiente, de pleno derecho, cambio de nacionalidad en la mujer, ya que la mudanza no tiene para ella otro efecto que darle mayores y especiales facilidades para naturalizarse, si así lo desea”.¹⁵⁶

b) Por su parte, el doctor FERNANDO AMORES y HERRERA examinó el problema de las consecuencias del matrimonio sobre la nacionalidad de la mujer desde el punto de vista del Derecho Comparado; y tan sólo dijo: “no hay que hacer explicaciones especiales, pues todas las legislaciones la equiparan, para estos efectos, a los hijos del naturalizado”. Acto continuo agregó los siguientes comentarios: “Los países más liberales, como Venezuela, la equiparan a los hijos mayores;¹⁵⁷ los demás países, que asimilan el poder marital a la patria potestad y que crean una situación jurídica a la mujer exactamente igual a la de sus hijos sometidos a la patria potestad, la equiparan a éstos, a los hijos menores del naturalizado”.¹⁵⁸

Seguidamente, comenta el inciso segundo del artículo cuarto de la Ley de 1913, para destacar que no le “impone la nueva nacionalidad del jefe de familia, limitándose únicamente a darle facilidades para naturalizarse”;¹⁵⁹ y también afirma: “quedan, pues, eximidos de hacer una solicitud independiente en forma, aun cuando creemos que no están exentos de comprobar que llenan todas las condiciones exigidas por la Ley para

155. La Ley del *veintinueve de mayo de 1940* suprimió el tratamiento preferencial de la mujer, previsto en el inciso segundo del artículo cuarto de la Ley de 1928; pero en su artículo décimo sexto mantuvo el régimen de favor para “la viuda del extranjero fallecido durante las diligencias de la naturalización de éste”. (Véase luego el número 214 de este trabajo).

156. PLANAS SUAREZ, *op. cit.*, Nr. 91 pp. 227-228.

157. Así se desprende de los artículos cuarto y sexto de la Ley del *veinticuatro de mayo de 1913*.

158. AMORES y HERRERA, *art. cit.*, pp. 155-156.

159. AMORES y HERRERA, *art. cit.* pp. 160-161.

naturalizarse. El artículo 6º de la misma Ley concede otra facilidad a la viuda e hijos mayores del extranjero fallecido durante su demanda de naturalización".¹⁶⁰

c) La conveniencia y justicia de la solución prevista por la Ley venezolana fue también reconocida por el doctor AURELIANO OTAÑEZ; y al respecto hizo los siguientes comentarios:

"...Hemos visto que sólo las personas bajo potestad pueden ser obligadas a cambiar de nacionalidad sin manifestación de voluntad; ahora bien, la mujer se ha emancipado, ha dejado cada vez más de ser incapaz, y es preciso aplicarle el mismo principio que a las personas capaces, a saber, que no puede imponerse un cambio de nacionalidad que no haya sido consentido previamente. En efecto, puede discutirse el principio que da a la mujer la nacionalidad del marido por el hecho mismo del matrimonio, pero no puede darse jamás como argumento que esta nacionalidad le ha sido impuesta, porque al casarse la mujer ha aceptado implícitamente la nacionalidad de su marido: ella sabía de antemano el cambio de nacionalidad que había de producir su matrimonio. Pero la situación cambia completamente cuando una naturalización del marido sobreviene en el curso del matrimonio, y el hecho de dar a la mujer la nueva nacionalidad de su marido, constituiría entonces la imposición de una nacionalidad que no ha tenido la posibilidad de consentir libremente y significaría un atentado contra el derecho adquirido de la nacionalidad primitiva del marido, que tiene por su matrimonio".¹⁶¹

d) Por el contrario, la actitud asumida por el Legislador de 1913 y de 1928 fue criticada por el doctor J. R. GONZALEZ UZCATEGUI, con fundamento en el principio según el cual "la ley de naturalización debe desarrollar los principios consagrados en la Constitución; pero no puede establecer doctrinas contrarias a la letra, ni al espíritu del estatuto". Desde esta perspectiva sostuvo enfáticamente: "La ley actual sanciona normas que coliden abiertamente con la Carta Fundamental de la República y rompen la tradición jurídica de Venezuela, al par que crean conflictos insolubles en el sentido de que no se pueden resolver los casos sin sacrificar la misma ley a la Constitución o la Constitución a la Ley".¹⁶²

160. AMORES y HERRERA, art. cit., pp. 155-156.

161. OTAÑEZ, op. cit., pp. 47-48.

162. GONZALEZ UZCATEGUI, J. R. "Crítica a la Ley de Naturalización", en "Revista de Derecho y Legislación", Tomo XIX, Año 1930, p. 65.

De inmediato el doctor J. R. GONZALEZ UZCATEGUI justifica su afirmación, entre otros, con el siguiente argumento:

“El numeral cuarto del mismo artículo 4º preceptúa que la mujer podrá ser comprendida en la carta de nacionalidad de su marido, lo que implica una contradicción directa con la letra y el espíritu de la Constitución. Por ejemplo: Pedro y María, ecuatorianos, se residen en Venezuela. Pedro pide y obtiene la naturalización para él sólo: resulta entonces que María, que no ha hecho solicitud al respecto, continúa siendo ecuatoriana hasta el momento de la publicación de la carta en la Gaceta Oficial, momento en el cual la nacionalidad venezolana va a informar la ciudadanía de su marido. Resulta, pues, una extranjera casada con un venezolano, que por lo dispuesto en el párrafo 4º del artículo 29 de la Constitución Nacional adquiere automáticamente la nacionalidad de su marido, poco importa que no se la haya comprendido en la carta de naturalización. Por esta razón lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 4º de la expresada Ley es inconstitucional porque da a la mujer casada la potestad de firmar o no la solicitud correspondiente y, consecuentemente, la de seguir o no la nacionalidad de su marido, contra el texto expreso del artículo 29 de la Carta Fundamental, que considera venezolana a la extranjera casada con venezolano mientras subsista el matrimonio o cuando disuelto éste y durante el año siguiente a la disolución manifiesta su voluntad de seguir siendo venezolana. A no ser que se pretenda hacer una distinción, a los efectos del precepto constitucional, entre venezolano por nacimiento y venezolano por naturalización, contra el principio inmutable de interpretación que preceptúa: *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*”.

En consecuencia, sostuvo:

“El dilema es muy sencillo, o el marido es venezolano y su mujer es forzosamente venezolana, en virtud de la Constitución jurídica contraria a lo dispuesto en la Carta Fundamental contrario es inconstitucional entonces, porque crea una situación jurídica contraria a lo dispuesto en la Carta Fundamental que sanciona que la mujer del venezolano es venezolana”.¹⁶³

163. GONZALEZ UZCATEGUI, art. cit. p. 66. De igual modo formuló la siguiente crítica: “El párrafo único del numeral 4º del artículo 2º faculta a la mujer casada para adquirir la nacionalidad venezolana siempre que acompañe la autorización marital. Esta facultad abre un brecha al fraude, al conflicto de las leyes y a las reclamaciones. ¿Cómo es posible que un extranjero residente en país extranjero tenga una mujer en Venezuela que sea

Al concluir su artículo, fechado en el mes de enero de 1930, el doctor J. R. GONZALEZ UZCATEGUI concluyó: "La reforma de esa ley se impone de manera perentoria para ponerla en consonancia con los preceptos de la Carta Fundamental de la República, con la naturaleza de la institución y con la lógica jurídica".¹⁶⁴

VIII.— LA UNIFICACION DE LAS FORMULAS VIGENTES:

64. La existencia de una regla de contenido distinto al texto constitucional, para disponer acerca de los efectos del matrimonio sobre la nacionalidad de la mujer extranjera casada con venezolano, fue objeto de muy pronto señalamiento: a partir del *once de marzo de 1907*, un grupo de notables juristas iniciaron *motu proprio* reuniones periódicas con el propósito de estudiar las reformas aconsejables al Código Civil; y como era lógico se aprobó la propuesta del doctor JUAN BAUTISTA BANCE tendiente a sustituir la fórmula de su artículo décimo octavo por la redacción utilizada en el inciso constitucional.¹⁶⁵

65. Sugerencia análoga fue hecha por el doctor JOSE SANTIAGO RODRIGUEZ, en escrito de *septiembre de 1912*¹⁶⁶ presentado ante la "Comisión Revisora de los Códigos Civil y de Comercio", constituida por Decreto del *veinticuatro de julio de 1912*:¹⁶⁷ la

venezolana, si por el derecho del matrimonio ha adquirido la nacionalidad del marido, como lo determina el artículo 22 del Código Civil? Situación conflictiva para las leyes que rigen la sociedad conyugal. Si ese extranjero se radica en Venezuela en caso de disolución del vínculo matrimonial habrá una complicación innecesaria, en la aplicación de los preceptos del Derecho Internacional privado" (art. cit., p. 67).

164. GONZALEZ UZCATEGUI, art. cit., p. 70.

165. La Junta de Abogados se reunió en el Escritorio del doctor NICOMEDES ZULOAGA y, además del anfitrión, estuvo compuesta por los doctores MANUEL CLEMENTE URBANEJA, CARLOS F. GRISANTI JUAN BAUTISTA BANCE, JUAN JOSE MENDOZA y JOSE SANTIAGO RODRIGUEZ: así lo informa éste último en su escrito, "Moción del doctor José Santiago Rodríguez sobre el 1º del Código Civil", en "Gaceta Jurídica", Tomo I, Número I, agosto de 1912, p. 28.

166. "Moción del doctor José Santiago Rodríguez sobre el artículo 18 del Código Civil", en "Gaceta Jurídica", Tomo I, número 4, octubre de 1912, pp. 81-82.

167. RDLDV, Tomo XXXV, Número 11.287, p. 494. La "Comisión Revisora de los Códigos Civil y de Comercio" quedó integrada por los doctores EMILIO CONSTANTINO GUERRERO, JOSE LORETO ARISMENDI, CARLOS F. GRISANTI, FRANCISCO ARROYO PAREJO, JUAN BAUTISTA BANCE, JOSE SANTIAGO RODRIGUEZ y CRISTOBAL L. MENDOZA.

propuesta fue admitida, sin debate alguno, en la sesión del *veintisiete de septiembre de 1912*;¹⁶⁸ y el precepto así modificado se mantuvo sin alteraciones a pesar de las contingencias sufridas por los trabajos de la Comisión en los años posteriores.¹⁶⁹ En consecuencia, el artículo vigésimo primero del Código Civil del *cuatro de julio de 1916*, que no sufrió cambio en la reforma del *trece de junio de 1922*, dispuso en los términos siguientes:

“La extranjera que se casare con un venezolano adquirirá la nacionalidad de su marido y la conservará mientras permanezca casada. Si, disuelto el vínculo, quisiere continuar siendo venezolana, lo manifestará ante el Registrador Principal de su domicilio, dentro del primer año de terminado aquél vínculo”.

66. a) No obstante su evidente justificación jurídica, la nueva fórmula del Código Civil produjo cierto desasosiego en algunos sectores doctrinarios; y muchos años después el doctor ANTONIO CASAS BRICEÑO hizo los siguientes comentarios:

“No me he paseado por las razones que indujeron al Legislador patrio a reformar dicha disposición en el sentido de no hablar por parte de la extranjera casada con un venezolano, sino únicamente de la adquisición de la nacionalidad de su marido, sin hablar de *derechos civiles*, puesto que a mi parecer es de gran trascendencia, cuando en el campo de la controversia internacional se discutan las leyes que hay que aplicar con relación al *estatuto personal de la mujer casada*. Nuestra Ley en esta materia, inspirada seguramente en la Legislación italiana, garantiza a venezolanos y extranjeros los mismos derechos civiles, con ciertas excepciones en cuanto al extranjero y que no pueden considerarse como una restricción arbitraria al goce de sus derechos, especialmente si se trata de la mujer casada, que al imponerle nuestro legislador la nacionalidad de su marido, no ha tomado en cuenta *previamente* por ser contrario a derecho las estipulaciones que

168. “*Gaceta Jurídica*”, Tomo I, Número 7, *noviembre de 1912*, p. 183.

169. Por Decreto del *siete de noviembre de 1914* fueron incorporados a la Comisión Revisora de los Códigos Civil y de Comercio, los doctores CARLOS ALBERTO URBANEJA, FEDERICO URBANO, NICOMEDES ZULOAGA y ALEJANDRO PIETRI Hijo (RDLDV, Tomo XXXVII, N° 11.654, p. 571). Los trámites ulteriores hasta la promulgación del Código Civil de 1916 pueden verse en: PARRA-ARANGUREN, Gonzalo. “*La Citación de los no presentes en la República*”, pp. 65-75.

en lo futuro pactaran los cónyuges para evadir la nulidad de un solo estatuto personal como la de un domicilio común".¹⁷⁰

Acto continuo el doctor ANTONIO CASAS BRICEÑO agregó las consideraciones siguientes:

"Aquí me pregunto, ¿no son estos *derechos civiles* los que comúnmente ejerce la mujer en sociedad? No parece exacto pretender que la mujer naturalizada venezolana por el matrimonio, convenga en perder su nacionalidad primitiva para adquirir una nueva limitada en el goce de los derechos inherentes a la nacionalidad de su marido. Además, si esta nacionalización parcial o restringida fuese admitida, la extranjera se encontraría en una situación más favorable que la venezolana de nacimiento, dando así lugar a prerrogativas en una materia en que la extranjera naturalizada iría perjudicada por otra parte, ya que si se sustrae por un lado a las ventajas a que le da derecho la nacionalidad de sus padres, no va en cambio asegurada en las condiciones a que también la autoriza la nacionalidad de su marido. Creo, pues, que al decidir la ley que la mujer extranjera que se casare con un venezolano adquirirá la nacionalidad de su marido, ha tomado únicamente en cuenta el conservar la unidad de la familia, conciliando los derechos e intereses de los individuos con los del Estado, y para ello nada más justo que conceder a la extranjera naturalizada por el matrimonio, el pleno goce de los derechos civiles de su marido".¹⁷¹

b) Algunos años más tardes el doctor CARLOS IBARRA RUIZ se expresó en términos similares; y sostuvo:

"Antiguamente decía el Código Civil que la mujer extranjera sólo adquiriría por el matrimonio los derechos civiles propios de los venezolanos. Vemos que hay diferencia con el Código vigente, más amplio, que la hace adquirir la nacionalidad venezolana. Los derechos civiles son los que por lo común ejerce la mujer en la sociedad, por ser reducidos sus derechos políticos. El cambio, pues, no es muy trascendental, siendo, por otra parte, el goce de los derechos civiles por los extranjeros igual al de los venezolanos; no gana gran cosa la mujer con adquirir la nacionalidad venezolana al casarse. Sin embargo, como por la ley pueden ser disminuidos los derechos civiles a los extranjeros, si es útil y conveniente para las mu-

170. CASAS BRICEÑO, Antonio. "La Nacionalidad de la Mujer Casada", Caracas, 1931, pp. 17-18.

171. CASAS BRICEÑO, op. cit., p. 18.

...jeres la reforma y lo es, sobre todo, con relación al estatuto personal de la mujer que interesa fijar, para conocer las leyes que determinan su capacidad después del matrimonio".¹⁷²

IX.—LA CONSERVACION DE LA NACIONALIDAD
VENEZOLANA DESPUES DE LA DISOLUCION
DEL MATRIMONIO:

67. El régimen establecido a partir de la vigencia del inciso cuarto, letra (b), del artículo octavo de la Constitución de 1904 fue más beneficioso para la mujer, por cuanto los Códigos Civiles de épocas anteriores se limitaron a atribuirle la nacionalidad venezolana únicamente durante el matrimonio; y luego sólo podía conservarla mediante la correspondiente solicitud de carta de naturaleza, a través de cualquiera de las vías de adquisición previstas por el Legislador. El nuevo sistema le permitió mantener la nacionalidad, una vez disuelto el vínculo, por su simple manifestación de voluntad hecha dentro del año siguiente; aun cuando desde 1914 la eficacia de la declaratoria estuvo supeditada a su publicación en la Gaceta Oficial, y en la Constitución de 1936 se concedieron facultades discrecionales al Poder Ejecutivo para acceder o no a los deseos de la mujer.¹⁷³

68. La reforma hecha por el Constituyente estuvo inspirada en indiscutibles exigencias de la vida diaria; y así lo destaca el doctor SIMON PLANAS SUAREZ cuando afirma:

"La circunstancia de haber sido venezolana la mujer, quizá por largos años, y las vinculaciones que naturalmente, en la generalidad de las veces, puedan unirla a la Patria de su marido y probablemente de sus hijos, los afectos que puedan crear tan variadas circunstancias, han sido sin duda motivo para que la ley le ofrezca facilidades especiales para que continúe, queriéndolo, en la nacionalidad que le dio el matrimonio".¹⁷⁴

172. IBARRA RUIZ, op. cit., p. 20.

173. Véase luego el número 152 de este trabajo.

174. PLANAS SUAREZ, op. cit., Nr. 86, p. 213. El doctor FRANCISCO GERARDO YANES se limita a comentar: "es el único caso en el cual nuestra ley admite la pérdida de la nacionalidad una vez adquirida" (op. cit. p. 37).

Por otra parte, el doctor SIMON PLANAS SUAREZ también enjuició favorablemente la nueva solución; y al efecto hizo los comentarios siguientes:

“El Legislador ha sido prudente al dejar a la extranjera, unida a un venezolano por el matrimonio, el derecho de optar por su nacionalidad primitiva una vez disuelto éste, o bien seguir la condición de su marido. Por el hecho del matrimonio adquirió la mujer, *voluntariamente*, una *nacionalidad* extranjera; más, anulado el contrato matrimonial, nada hace presumir que desee conservarla. La Ley, basada en principios de equidad, le *deja dos caminos*: bien recobra su condición nacional anterior al matrimonio, o bien conserva la que le dio éste, con sólo cumplir algunas formalidades”.¹⁷⁵

69. a) Sin embargo, el nuevo régimen constitucional no resolvió satisfactoriamente todos los problemas: así fue destacado por el doctor ANIBAL SIERRAALTA TELLERIA en escrito de *dieciséis de mayo de 1930* que presentara ante la “Comisión Revisora de los Códigos Nacionales”;¹⁷⁶ y algunos años más tarde, el doctor AURELIANO OTAÑEZ sostuvo: “este sistema puede conducir a convertir a la mujer en *heimathlos*”, porque la Ley le retira la nacionalidad venezolana sin asegurarse si la mujer conserva o readquiere su nacionalidad primitiva según su ley nacional”. Por otra parte, también señaló que el procedimiento consagrado en Venezuela en caso de disolución es “inverso al seguido generalmente en los otros países, que conservan a la mujer la nacionalidad adquirida por el matrimonio, salvo manifestación de su parte para recobrar su nacionalidad de origen”; y al respecto explica: “El Legislador, ha estimado que, por el hecho del matrimonio, la mujer ha adquirido voluntariamente la nacionalidad de su marido, pero solamente por la duración del matrimonio y una vez disuelto éste, nada hace presumir que desea conservar esta nacionalidad. Este sistema es muy defendible, aunque preferimos el sistema contrario que nos parece más conforme con la voluntad presunta de la mujer y engendra menos dificultades”.¹⁷⁷

175. PLANAS SUAREZ, op. cit., Nr. 102, p. 247.

176. Véase luego el número 123 de este trabajo.

177. OTAÑEZ, op. cit. pp. 53-54.

b) El doctor FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA también criticó la solución prevista por el inciso constitucional; y al respecto hizo expreso recordatorio de una propuesta de reforma que presentara en la Cámara de Diputados, con motivo del segundo debate del Proyecto de Constitución de 1936, a los fines de redactar el inciso en los términos siguientes:

“Son venezolanos por naturalización: ...4º La extranjera casada con venezolano mientras subsista el matrimonio y cuando disuelto éste y durante el año siguiente a la disolución, no manifestare su voluntad de no continuar siendo venezolana”.¹⁷⁸

Sin embargo, el propio doctor FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA informa: “Dicha reforma, que no fue aprobada, contemplaba el caso de muchas extranjeras viudas de venezolanos, que llegaban a la ancianidad juzgándose venezolanas, error del cual las vino a sacar, las más de las veces dolorosas sorpresas”.¹⁷⁹

c) Actitud crítica similar fue adoptada por el doctor LUIS OQUENDO cuando sostuvo:

“...no alcanzo la razón de esa especie de condición resolutoria a que queda sujeta la nacionalidad de la extranjera casada con venezolano, cuando se ha disuelto el vínculo. Si la extranjera ha convenido en adquirir la nacionalidad venezolana por efecto del matrimonio, lo lógico sería que conservara esta cualidad mientras no expresara su voluntad en contrario, porque se han dado casos en que el olvido de esta disposición, ha traído automáticamente el cambio de nacionalidad aún en desacuerdo con la propia voluntad de la interesada... Podría llegarse a más: que se le considere venezolana mientras no adquiriera otra nacionalidad tal como se hace en los demás casos de venezolanos por naturalización”.¹⁸⁰

d) Por su parte, el doctor LORENZO HERRERA MENDOZA examinó términos generales el problema relativo a las consecuencias de la disolución del matrimonio sobre la nacionalidad de la mujer; y sobre el particular hizo valer los siguientes conceptos:

178. La sugerencia debió haber sido hecha en el seno de la Comisión de Reforma Constitucional por cuanto no hemos encontrado ningún vestigio de la misma en los Diarios de Debates del Congreso de 1936.

179. VETANCOURT ARISTEGUIETA, op. cit., pp. 51-52.

180. OQUENDO, art. cit., pp. 3.019, 3.022.

"Numerosos publicistas afirman que los Legisladores deben evitar, a todo trance, *el doble cambio de nacionalidad*, que, inútilmente y dentro de un corto plazo, sufren (según ciertas legislaciones) las *mujeres viudas o divorciadas* de un nacional y a veces también sus hijos, cuando aquellas optan por quedar en lo sucesivo con la nacionalidad marital. Para ello, proponen que se le de a la opción efecto retroactivo, o mejor dicho, que se considere a la optante como habiendo conservado aquella nacionalidad, la que tenía en la fecha de la muerte del marido o en la fecha de la sentencia que disolvió el vínculo. Realmente, no se trata de efectos retroactivos; porque, en lugar de someter la recuperación de la nacionalidad matrimonial a la condición suspensiva de que la mujer haga su manifestación de voluntad dentro de un año, los Legisladores podrán y hasta deberían conservar a la mujer esa nacionalidad por un año y bajo la condición resolutoria respectiva, si ella no hiciera manifestación confirmatoria durante igual tiempo; no requiriéndose ninguna manifestación si la mujer continuase domiciliada en el Estado de cuya nacionalidad se trata, y la cual es, probablemente, la patria de sus hijos".¹⁸¹

De inmediato se refirió a la reforma constitucional propuesta en 1936 por el "ilustrado y acucioso jurista y académico venezolano", doctor FRANCISCO VETANCOURT ARISTEGUIETA, para agregar los comentarios siguientes:

"Y lo más sensible es que, por ahora, son irremediables esos cambios repetidos de nacionalidad y sus consiguientes trastornos graves en el régimen personal, sobre todo, desde que en la citada Constitución de 1936 fueron *remachadas* esas mutaciones sucesivas, injustificadas e inútiles, de este modo: "La extranjera casada con venezolano mientras subsista el matrimonio y cuando disuelto éste y durante el año siguiente a la disolución, *manifieste y sea aceptada su voluntad* de continuar siendo venezolana" (artículo 29, inciso 4º)".¹⁸²

70. El derecho a continuar siendo venezolana fue reconocido a la extranjera que contrajo matrimonio tanto con vene-

181. HERRERA MENDOZA, Lorenzo "Apuntes sobre el cambio de estatuto personal y su irretroactividad", Caracas, 1946, pp. 36-37. Aun cuando el artículo en cuestión fue nuevamente publicado en "Estudios sobre Derecho Internacional Privado y Temas conexos", Caracas 1961, pp. 261-281, el párrafo transcrito en el texto no aparece reproducido, por razones fuera de nuestro alcance.

182. HERRERA MENDOZA, "Apuntes...", art. cit., pp. 37-38. El párrafo transcrito en el texto tampoco fue reproducido en "Estudios...", op. cit. pp. 261-281. En relación al tema véase luego el número 151 y el 152 de este trabajo.

zolano por nacimiento como con naturalizado en Venezuela: así lo demuestra claramente la jurisprudencia administrativa durante la época de vigencia del inciso constitucional.

A título de ejemplo de la primera hipótesis, a saber de mujer casada con venezolano por nacimiento, es posible señalar la manifestación de querer seguir siendo venezolana hecha ante el Registrador Principal del Distrito Federal el día veintidós de diciembre de 1945 por JOAN KELLITT, casada con el venezolano originario ALEJANDRO IRAZABAL en Liverpool, el siete de marzo de 1936. Ahora bien, en virtud de haber sido disuelto el matrimonio por divorcio, según sentencia del nueve de febrero de 1944 de la Corte Superior en lo Civil y Mercantil del Distrito Federal, hizo formal declaratoria de voluntad: cuatro días más tarde la manifestación fue inscrita en los libros correspondientes y por Resolución del veintisiete de febrero de 1945 se ordenó efectuar su publicación en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela "a los efectos del aparte único del artículo 30 de la Constitución".¹⁸³

De igual modo y también por vía ejemplificativa, dentro del segundo grupo de situaciones, cabe recordar la actitud asumida por HERMINIA DE OTAOLA y BENGURIA, viuda del venezolano por naturalización JOAQUIN DE CARRANDI y JAINAGA, quien manifestó su voluntad de querer seguir siendo venezolana ante el Registrador Principal del Distrito Federal el seis de julio de 1944; siendo de advertir que el fallecimiento de su cónyuge había ocurrido el veintiuno de julio de 1943. Una vez hecha la inscripción correspondiente, el veinte de abril de 1945, fue ordenada su publicación en la Gaceta Oficial de los Estados Unidos de Venezuela, "a los efectos del aparte único del artículo 30 de la Constitución".¹⁸⁴

71. La designación del Registrador Principal del domicilio del manifestante como funcionario competente para recibir las declaraciones de voluntad, parece haber pretendido supeditar la nacionalidad venezolana a la existencia de vínculos

183. "Gaceta Oficial", Número 21.648, veintisiete de febrero de 1945.

184. "Gaceta Oficial" Número 21.691, veintiuno de abril de 1945.

efectivos con el territorio de la República;¹⁸⁵ y en estricto rigor trajo consigo la imposibilidad de cumplir con el requisito constitucional por aquellas mujeres domiciliadas en el extranjero durante el año siguiente a la disolución del matrimonio.¹⁸⁶

72. a) Así lo hizo notar el doctor SIMON PLANAS SUAREZ; y, al pronunciarse por una reforma del sistema, sostuvo la validez de los siguientes conceptos:

“...Parécenos que aún pudo el Legislador facilitar y ampliar el alcance del precepto consignado, no obligando a la extranjera viuda o divorciada de un venezolano que desee conservar la nacionalidad venezolana, a establecer su domicilio en la República... Esta alteración parece tanto más necesaria, natural y lógica, cuanto que se trata no de una naturalización *strictu sensu*, sino de conservar una nacionalidad de la que se puede haber estado en posesión por muy largo tiempo, y para tal situación tampoco pueden ser extrañas las razones anteriormente aducidas y que, sin duda, alguna influyeron primariamente en el espíritu del Legislador... es una consecuencia de los principios liberales que informan nuestra legislación, en armonía con los adelantos de la ciencia del Derecho”.¹⁸⁷

185. Cuestión distinta es la posibilidad de hacer la manifestación de voluntad por intermedio de apoderado, bien sea general o especial, que se presenta tanto en caso de domicilio en Venezuela como fuera del territorio de la República.

186. A este respecto debe recordarse el posible funcionamiento del domicilio legal consagrado por el Legislador. El Código Civil del *veinte de febrero de 1873*, en su artículo vigésimo cuarto, se había limitado a prevenir: “La mujer casada no divorciada tiene el mismo domicilio que su marido”; y en la reforma del *diez de diciembre de 1880* se agregó la siguiente frase: “Si enviuda lo conserva, mientras no adquiera otro” (artículo vigésimo cuarto). Así fue repetido el precepto en los Códigos Civiles del *diecinueve de mayo de 1896* (artículo vigésimo cuarto) y del *nueve de abril de 1904* (artículo vigésimo cuarto), aun cuando es de advertir que éste último admitió la posibilidad de disolución del matrimonio por divorcio vincular (artículos 151 a 155). Por tanto, a propuesta del Diputado OLAVARRIA MATOS el precepto fue modificado en la reforma del *cuatro de julio de 1916* para disponer: “La mujer casada no divorciada tiene el mismo domicilio que su marido. Disuelto el vínculo lo conserva, mientras no adquiera otro” (PIETRI HIJO, Alejandro. “*El Código Civil de 1916 y sus diferencias con el de 1904 e indicación de los artículos correspondientes en éste y en el de 1896*”, Caracas, 1916 p. 5). Sin embargo, el artículo vigésimo séptimo del Código Civil del *trece de julio de 1922* volvió a la fórmula anterior; y el artículo 33 del Código Civil vigente, del *trece de agosto de 1942* lee como sigue: “La mujer casada no divorciada tiene el mismo domicilio que su marido. Si enviuda lo conserva, mientras no adquiera otro”.

187. PLANAS SUAREZ, op. cit., Nr. 86, p. 213.

b) Planteamiento similar fue hecho por el doctor ANIBAL SIERRAALTA TELLERÍA en la "Comisión Revisora de los Códigos Nacionales", por escrito de fecha *dieciséis de mayo de 1930*,¹⁸⁸ y en términos análogos, el doctor AURELIANO OTAÑEZ, luego de señalar la grave situación de las mujeres domiciliadas en el extranjero al tiempo de la disolución del vínculo, quienes no podían cumplir con el requisito constitucional, agregó: "La Ley habría debido prever la posibilidad de hacer esta manifestación ante los Agentes Diplomáticos de la República en el extranjero".¹⁸⁹

73. No siempre fue estrictamente cumplido el mandato del artículo constitucional en concordancia con el precepto del Código Civil, a partir de la reforma de 1916, que ordenaba hacer la manifestación de voluntad ante el Registrador Principal de la jurisdicción donde el declarante establezca su domicilio.

En efecto, la señora JULIE HENRIETTE DE HEYDEN concurrió el *tres de enero de 1920* ante el Consulado de la República en Hamburgo a los fines de declarar "que, en virtud de la facultad que el artículo 13, párrafo 4º, de la Constitución Nacional le concede, ella desea conservar su nacionalidad venezolana". La declaración fue hecha en presencia de dos testigos; y se dejó constancia de que la compareciente, nacida en Gera (Reuss) el 18 de mayo de 1865, era viuda del ciudadano Luis Heyden, nacido en Puerto Cabello el treinta de noviembre de 1860 y muerto en Hamburgo el ocho de julio de 1919.

Copia de la declaración fue enviada por intermedio de la Cancillería al Ministerio de Relaciones Interiores el *seis de marzo de 1920*; y tres días más tarde, *en nueve de marzo de 1920*, este último Despacho le devolvió anexo "un ejemplar del número 14.007 de la Gaceta Oficial en que se hizo publicar la mencionada acta".¹⁹⁰

74. Por el contrario, el cumplimiento literal del artículo 30 de la Constitución de 1931, en concordancia con el artículo

188. Véase luego el número 123 de este trabajo.

189. OTAÑEZ, op. cit., p. 54.

190. "El Libro Amarillo", Año 1921, "Dirección de Consulados y de Contabilidad", pp. 259-260.

vigésimo primero del Código Civil de 1922, trajo como necesaria consecuencia el rechazo de la manifestación de voluntad hecha por la señora MARIA LECUBARRI URIBARRI DE PLANAS ante nuestra Legación de Francia.

En efecto, la copia del pertinente instrumento fue remitida por la Cancillería al Ministerio de Relaciones Interiores; y en su Informe del *tres de mayo de 1933*, la Consultoría Jurídica de este último Despacho, a cargo del doctor ARMINIO BORJAS, hizo los siguientes comentarios:

“...Según el referido artículo 21 del Código Civil, la declaratoria de la Sra. viuda de Planas debe hacerse de modo directo ante el Registrador Principal del domicilio de la interesada; y que no puede ser suplida mediante su otorgamiento ante la Legación de Venezuela en Francia, porque los Agentes Diplomáticos de la República carecen de la función notarial que los autorice para la protocolización a que se contrae esta consulta. La señora postulante podría hacer por medio de apoderado, caso de no poderlo hacer personalmente, la mencionada declaración ante el Registrador Principal del último domicilio en Venezuela de su finado cónyuge”.¹⁹¹

El anterior criterio de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Interiores fue reiterado el *veintinueve de mayo de 1933*; y, por tanto, se rechazó la manifestación hecha ante la Legación de la República en Francia por la señora MARGARTIA SONNENBERG DE PECCHIO, “viuda de nuestro extinto compatriota el señor Gustavo Pecchio, en el cual expresa su firme voluntad de continuar siendo venezolana al tenor de lo dispuesto en el artículo 21 del Código Civil de los Estados Unidos de Venezuela”.¹⁹²

75. El inciso constitucional estableció un lapso de caducidad que no pudo interrumpirse por fuerza mayor o alguna otra causa: por tanto, el vencimiento de un año después de disuelto el vínculo matrimonial impedía el despliegue de eficacia de la manifestación de voluntad de continuar siendo venezolana con fundamento en el texto de la Constitución, concordante con el artículo vigésimo primero del Código Civil.

191. “El Libro Amarillo”, Año 1934, Tomo I, *Documentos*, pp. 287-288; MMRI 1934, *Documento N° 309 y N° 310*, pp. 292-293.

192. MMRI 1934, *Documento N° 311 y N° 312*, p. 294.

Así fue reconocido expresamente por la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, en Dictamen del año 1937, cuando hizo la siguiente advertencia: "la peticionaria tendrá que solicitar carta de naturalización, para lo cual es indispensable estar domiciliada y tener dos años de residencia en el País"; pero de inmediato agregó: "por analogía podría aplicársele la disposición del párrafo único, Artículo 7 de la Ley, según el cual la sola residencia por dos años le permitirá readquirir su nacionalidad venezolana".¹⁹³

76. La jurisprudencia del Ministerio de Relaciones Interiores es también constante en el mismo sentido; y a título de simple ejemplo cabe mencionar: el *once de agosto de 1942* fue devuelta la manifestación de voluntad de la señora GUADALUPE LAGUNA DE QUIROZ, viuda del venezolano por naturalización Máximo Quiroz, "por cuanto había transcurrido más de un año del fallecimiento del marido y ser la manifestante natural de un país no ibero".¹⁹⁴

Los mismos motivos justificaron el rechazo en el expediente de la señora DALINDA WEBER DE ARENDS, viuda de ciudadano venezolano: "por cuanto había transcurrido más de un año del fallecimiento del marido, término señalado por el caso 4° del artículo 29 de la Constitución Nacional, y no estar la manifestante comprendida en los casos 1° y 2° del mismo artículo"; y el Despacho de Relaciones Interiores agregó: "En este caso ha debido solicitarse la Carta de Naturaleza por conducto del Ciudadano Presidente del Estado".¹⁹⁵

77. El derecho a continuar siendo venezolana por naturalización, reconocido a la extranjera que adquirió la nacionalidad por su matrimonio con venezolano, planteó difíciles problemas acerca de su *status* jurídico desde la disolución del

193. "El Libro Amarillo", Año 1938, *Consulta N° 10* p. 550. La referencia es al artículo séptimo de la Ley del *trece de julio de 1928* que dispuso: "La nacionalidad venezolana se pierde por la adquisición, plena y voluntaria, de otra nacionalidad. Párrafo Único. Se presume que el venezolano naturalizado en el extranjero, y luego domiciliado o residente en el territorio nacional por dos años consecutivos, abandona la nacionalidad extranjera y recupera la venezolana".

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

195. MMRI 1944, "Exposición Preliminar", p. XCVIII.

vínculo hasta su declaratoria de voluntad y la correspondiente publicación en la Gaceta Oficial.

78. a) Al examinar el asunto el doctor SIMON PLANAS SUAREZ se limitó a señalar:

“Aunque el párrafo constitucional citado guarda silencio respecto del efecto retroactivo de la naturalización adquirida por la manifestación de voluntad de ser venezolano, es de sentido jurídico y lógico que no puede tenerlo en ningún caso”.¹⁹⁶

b) Un señalamiento similar de las posibles dificultades fue hecho por el doctor ANIBAL SIERRAALTA TELLERIA en escrito presentado el *dieciséis de mayo de 1930* ante la “Comisión Revisora de los Códigos Nacionales”;¹⁹⁷ y el doctor LORENZO HERRERA MENDOZA formuló las observaciones siguientes:

“Y de conformidad con el artículo 30, el cumplimiento de todos esos requisitos no tiene la eficacia de una naturalización sino desde que se publiquen en la Gaceta Oficial la manifestación de la mujer y la aceptación respectiva por el Poder Público. No se trata, pues, de una *continuación* de la venezolanidad, sino de una verdadera *restitución* de ella, la cual queda al arbitrio de la autoridad competente. En tales circunstancias y por aplicación del citado artículo 30 *in fine*, no puede retrotraerse la eficacia de esa recuperación a la fecha en que el matrimonio se disolvió: “La nacionalidad no se considerará adquirida mientras no se verifique la expresada publicación”.¹⁹⁸

c) Por su parte, el Dr. ERNESTO WOLF trata de minimizar las inconveniencias derivadas de la disolución del vínculo sobre la nacionalidad de la mujer extranjera casada con venezolano; y con fundamento en los preceptos de la Constitución del *veinte de julio de 1936*, luego de admitir la posibilidad del rechazo de su manifestación de voluntad, afirma en términos categóricos: “Sin embargo, el art. 30 incluye el ord. 4 del art. 29 en

196. PLANAS SUAREZ, op. cit., Nr., 93, p. 229.

197. Véase luego el número 123 de este trabajo.

198. HERRERA MENDOZA, “Apuntes”, art. cit., pp. 37-38. El párrafo transcrito en el texto no aparece en la reproducción del artículo, hecha en la obra: “Estudios...”, op. cit., pp. 261-281.

los casos en que el Gobierno examina la conformidad, de manera que el Gobierno solamente puede rehusar la naturalización de la viuda o divorciada por razones formales, este es, si el matrimonio era fraudulento".¹⁹⁹

79. No obstante, la jurisprudencia administrativa parece haberse orientado por otros derroteros: así se desprende del dictamen del *treinta de junio de 1951* de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, basado en el texto de la Constitución del veinte de julio de 1936 concordante con el artículo vigésimo primero del Código Civil de 1922; y al reconocer la nacionalidad venezolana de la mujer en la época inmediata posterior a la disolución del vínculo hizo valer las siguientes perspectivas:

"En nuestro concepto la señora mencionada conserva la nacionalidad venezolana durante el lapso en que la Constitución Nacional le permite hacer su manifestación de voluntad, por cuanto la interpretación contraria conduciría al absurdo de que ella perdiese la nacionalidad por la muerte del marido y la readquiriese por su simple manifestación de voluntad. Lo lógico es entender que la nacionalidad se conserva en el lapso de opción".

En consecuencia se pronunció en el sentido de que el Cónsul de Venezuela en Nueva York le expidiera pasaporte venezolano a la señora ANTONIA VAILLANT y VAILLANT; "y recomendarle, por otra parte, que si desea continuar con la nacionalidad venezolana debe hacer la manifestación que ordena el número 4º del artículo 29 transcrito, en el lapso de ley".²⁰⁰

Conceptos similares fueron reiterados en el dictamen de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores de *veinte de diciembre de 1951* cuando sostuvo:

"En consecuencia, las extranjeras viudas de venezolanos deben hacer en el año de la disolución del matrimonio la correspondiente manifestación de voluntad y en caso de no hacerla, no tendrán derecho a invocar la nacionalidad de sus maridos después de transcurrido el año. En el lapso intermedio la

199. WOLF, Ernesto. "Tratado de Derecho Constitucional Venezolano", Caracas, 1945, Tomo I p. 185.

200. La referencia es a la Constitución de 1936, reformada en 1945.

nacionalidad venezolana es conservada por la viuda, con todos sus derechos y deberes; y corresponde a los funcionarios consulares de la República recordar a las interesadas la necesidad de cumplir ese requisito, si desean conservar la nacionalidad del marido”.

X.— LA NECESARIA VALIDEZ DEL MATRIMONIO:

80. La adquisición de la nacionalidad por la extranjera casada con venezolano supuso la existencia de un matrimonio válido desde el punto de vista de nuestra Legislación; y con independencia de si el vínculo era reconocido por la ley de la nacionalidad de la mujer: hipótesis ésta ciertamente posible, habida cuenta las distintas normas de Derecho Internacional Privado consagradas por los diversos Países. En semejante hipótesis el matrimonio pudo no producir los efectos previstos por la Ley extranjera, aun cuando trajo consigo la adquisición automática de la nacionalidad venezolana.

81. La validez formal del matrimonio estuvo supeditada al cumplimiento de los requisitos exigidos por la *lex loci celebrationis*: la presentación de la respectiva acta matrimonial, en principio, fue indispensable para su prueba si se había celebrado en el territorio de la República;²⁰¹ y de haberse con-

201. PARRA-ARANGUREN, Gonzalo. “La Celebración del Matrimonio conforme al Derecho Internacional Privado Venezolano”, en “Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal”, Caracas, 1981, Nr. 144, pp. 64-94. Así fue exigido ya por el Código Civil de 1867, que dispuso: “Nadie puede ser tenido por casado, ni reclamar los efectos civiles del matrimonio, si no presenta el acta matrimonial legalmente extendida salvo los casos previstos en el artículo 408”; fórmula que se repitió en el Decreto-Ley sobre Esponsales y Matrimonio Civil de 1873 (art. 109) y en el Código Civil de 1873 (art. 168). El Código Civil de 1880 introdujo algunas variantes formales cuando previno: “Ninguno puede reclamar el título de esposo ni los efectos civiles del matrimonio, si no presenta copia certificada del acta de celebración del matrimonio, excepto en los casos previstos por el artículo 420”. Esta redacción fue repetida por el Código Civil de 1896 (artículo 169) y por el Código Civil de 1904 (artículo 175). En la reforma de 1916 se dispuso: “Nadie puede reclamar los efectos civiles del matrimonio si no presenta copia certificada del acta de su celebración, excepto en los casos previstos por el artículo 465”. La misma fórmula fue reproducida por el Código Civil de 1922 (artículo 155) y sustancialmente se mantiene en el de 1942 artículo 113), aun cuando su parte final lee como sigue: “excepto en los casos previstos en los artículos 211 y 458”. Las hipótesis de excepción referidas por los preceptos mencionados contemplan básicamente los casos de pérdida, destrucción u omisión de los registros del estado civil, a los cuales el Código vigente

traído en el extranjero era preciso cumplir con la formalidad adicional de registro, en los términos impuestos desde el Decreto-Ley del primero de enero de 1873 sobre Esponsales y Matrimonio Civil, repetida con algunas variantes en los épocas posteriores.²⁰²

82. Los requisitos intrínsecos quedaron sujetos a la ley de la nacionalidad de los futuros contrayentes, aplicada en forma distributiva, pero si pretendía celebrarse en el territorio de la República era necesario respetar, también, los impedimentos dirimientes previstos por la Ley venezolana; y, por supuesto, resultaban inaplicables las incapacidades establecidas por la legislación extranjera contrarias a principios básicos y fundamentales de la ley venezolana.²⁰³

83. A este respecto es de necesario recordatorio el problema planteado por las sentencias de divorcio extranjeras, cuando se pretende contraer ulteriores nupcias que sean válidas desde el punto de vista de la ley venezolana. Ahora bien, la actitud constante de nuestra Suprema Corte, a partir del *ocho de febrero de 1946* y con beneplácito de la doctrina patria mayoritaria, se orienta en el sentido de exigir su previo *exequatur*, como presupuesto indispensable para el despliegue de eficacia en territorio venezolano.²⁰⁴ Por consiguiente, la cele-

de 1942 agregó la relativa a la legitimidad de los hijos de personas que han vivido públicamente como marido y mujer, y han fallecido ambos o están en la imposibilidad de manifestar su voluntad, contemplada por el artículo 211.

202. Originariamente la obligación debía cumplirse dentro de los seis meses siguientes al regreso de los cónyuges a Venezuela (artículo 64 del Decreto-Ley de 1873 sobre Esponsales y Matrimonio Civil); pero a partir de la reforma del Código Civil de 1916 el lapso se computó a partir de la fecha de la celebración del matrimonio (artículo 130). Aun cuando el incumplimiento de la referida formalidad adicional no afectó la validez del matrimonio celebrado en el extranjero conforme a la *lex loci actus*, debió ser exigido, si tal era el caso y con carácter previo, para el ejercicio de los derechos derivados de la nacionalidad venezolana (PARRA-ARANGUREN), "*La Celebración...*", art. cit., pp. 83-113).

203. PARRA-ARANGUREN, "*La Celebración...*", art. cit., pp. 24-26.

204. La sentencia del *ocho de febrero de 1946* fue dictada por la Sala Política y Administrativa de la Corte Federal y de Casación, bajo Ponencia del doctor LUIS LORETO ("*Actuaciones de la Corte Federal y de Casación el año de 1946, presentadas al Congreso Nacional en sus sesiones de 1948*", p. 45). El mismo punto de vista fue sostenido cuando se cambió la integración física de la Suprema Corte, como consecuencia del pronunciamiento militar del veinticuatro de noviembre de 1948; y así se lee en sen-

bración de un nuevo matrimonio en la República sólo fue posible una vez que la sentencia extranjera obtuvo el correspondiente pase o *exequatur*;²⁰⁵ y si el vínculo era contraído sin cumplir con tal requisito,²⁰⁶ su validez quedó condicionada al

tencia del *once de octubre de 1951*, siendo Ponente el doctor RAFAEL ANGEL CAMEJO (*"Gaceta Forense"*, Primera Etapa, Tomo IX, pp. 114-115). Algún tiempo después el mismo punto de vista fue aceptado por la Corte de Casación en *tres de agosto de 1955*, bajo la Ponencia del doctor ALBERTO DIAZ (*"Gaceta Forense"*, Segunda Etapa, Tomo IX, Volumen II, pp. 65-69), y la Corte Federal lo reiteró el *catorce de marzo de 1957*, siendo Ponente el doctor HECTOR PARRA MARQUEZ (*"Gaceta Forense"*, Segunda Etapa, Tomo XVI, Volumen I, pp. 87-88): el mismo criterio fue repetido en la primera oportunidad que se presentó después del veintitrés de enero de 1958, luego de haberse nombrado nuevos Miembros para integrar la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en *veintiocho de octubre de 1959*, bajo Ponencia del doctor JONAS BARRIOS (*"Gaceta Forense"*, Segunda Etapa, Tomo XXVI, Volumen I, p. 60). Desde esta fecha se convirtió en jurisprudencia pacífica del Máximo Tribunal, con el beneplácito de la doctrina mayoritaria, según puede comprobarse, principalmente, en los importantes artículos de los doctores LORENZO HERRERA MENDOZA (*"Nociones Preliminares sobre Extraterritorialidad de Leyes y Sentencias"*, Caracas, 1943 pp. 87-105; *"El Valor de las Sentencias de Divorcio dictadas en el Extranjero"*, en *"Estudios..."*, op. cit., pp. 298-328) y LUIS LORETO (*"Sentencia Extranjera de divorcio y solicitud de exequatur"*, en *"Cultura Jurídica"*, Caracas, 1943, Año III, Nr. 9, pp. 5-24; y *"La Sentencia Extranjera en el sistema venezolano del Exequatur"* en *"Studia Iuridica"*, Volumen I, Caracas, 1957, pp. 189-205). Por su parte, el doctor JOAQUIN SANCHEZ COVISA admite la posibilidad de contraer nuevo matrimonio sin necesidad de *exequatur* previo, siempre que la sentencia extranjera cumpla las condiciones exigidas por los artículos 747 y 748 del Código de Procedimiento Civil. (*"La eficacia de las sentencias extranjeras de divorcio"*, Caracas, 1956; *"La Función de la declaración de eficacia (exequatur) y los efectos de las sentencias extranjeras de divorcio"*, en *"Ponencias venezolanas para el V Congreso Internacional de Derecho Comparado, Bruselas 1958"*, Caracas, 1958, pp. 87-108).

205. En estricto rigor la afirmación del texto sólo es válida a partir del Código Civil vigente, cuyo artículo 108, relativo a la prueba de la capacidad para contraer matrimonio introdujo un tercer párrafo en los términos siguientes: "La prueba del divorcio y la de anulación de un matrimonio anterior no se la podrá suplir con justificación de testigos en ningún caso; se la hará siempre mediante presentación de la sentencia definitiva que haya recaído en el asunto y cuya ejecutoria esté ya declarada". Por tanto, a partir de entonces fue necesario responderse la pregunta acerca de si la sentencia extranjera de divorcio o de anulación debía haber obtenido el previo *exequatur*; y la jurisprudencia de nuestro Supremo Tribunal consideró indispensable tal requisito. Por el contrario, el problema pudo no presentarse en la época anterior, después de la consagración del divorcio vincular en Venezuela, porque los Códigos Civiles de 1904 (artículo 122), de 1916 (artículo 136) y de 1922 (artículo 136), se habían limitado a exigir la presentación de un justificativo de testigos para demostrar la capacidad matrimonial.

206. Semejante hipótesis era claramente posible bajo el imperio de los Códigos Civiles de 1904, 1916 y 1922, que no exigieron la presentación de la sentencia extranjera de divorcio; y también pudo ocurrir después de 1942, cuando el matrimonio fue celebrado por el funcionario competente, sin

posterior *exequatur* de la decisión extranjera de divorcio: caso de serle negado el segundo matrimonio fue nulo por incapacidad del contrayente, a reserva de que pudiera producir los efectos de un matrimonio putativo en relación al cónyuge de buena fe.

84. La nacionalidad adquirida por la mujer extranjera se mantuvo durante la existencia del matrimonio, pero la perdió automáticamente una vez extinguido el vínculo. Ahora bien, la ley venezolana vigente hasta 1904 sólo permitió la disolución por la muerte de uno de los cónyuges; y a partir de esa fecha también admitió el divorcio vincular. Ninguna dificultad pudo presentarse en el caso de fallos dictados por Tribunales venezolanos; de lo contrario debieron cumplir los requisitos exigidos por el Código de Procedimiento Civil para la eficacia de las sentencias extranjeras en Venezuela.²⁰⁷

85. El matrimonio también puede extinguirse como consecuencia de su anulación; y a este respecto debe tenerse presente que, en principio, corresponde a la ley aplicable no sólo establecer las condiciones de fondo y los requisitos de forma, sino también determinar las consecuencias de su infracción: así lo prevé el artículo 47 del Código Bustamante, vigente en Venezuela desde 1932, en seguimiento de orientaciones doctrinarias y jurisprudenciales muy extendidas en Derecho Comparado. Sin embargo, es digna de recordatorio la sugerencia del doctor LORENZO HERRERA MENDOZA en el sentido de que nuestros Tribunales únicamente puedan declarar la nulidad de un matrimonio cuando tan grave sanción se encuentre consagrada, en forma acumulativa, por la ley extranjera competente y por la ley venezolana. A este respecto afirma el doctor LORENZO HERRERA MENDOZA:

“En Venezuela, es de orden público absoluto, según el evidente espíritu general de la legislación, que ningún matrimonio, sea cual fuere el lugar de su celebración, e independien-

haber exigido el *exequatur* previo de la correspondiente sentencia extranjera de divorcio.

207. Artículos 722, 723 y 724 del Código de Procedimiento Civil del *dieciocho de abril de 1904*; y Artículos 747, 748 y 749 del Código de Procedimiento Civil del *cuatro de julio de 1916*, vigente en la actualidad.

te de la nacionalidad de las partes, pueda ser anulado, ni disuelto por nuestros magistrados, en razón de causas que no tengan tal poder según nuestro propio código civil. El legislador ha considerado indispensable al bien social el mantenimiento del vínculo matrimonial y sólo admite su invalidación o su ruptura, por anulación o por divorcio, en determinadas circunstancias muy limitativamente precisadas en el Código".²⁰⁸

86. Ahora bien, en estricto rigor jurídico, la nulidad del matrimonio presupone la correspondiente declaratoria por el funcionario judicial competente: así fue dispuesto en forma expresa por el artículo 66 del Decreto-Ley sobre Esponsales y Matrimonio Civil del primero de enero de 1873;²⁰⁹ precepto reiterado en todos los Códigos Civiles posteriores,²¹⁰ excepto en el vigente, por considerarse inútil e innecesaria la indicación.²¹¹ Ninguna dificultad pudo presentarse en el caso de fallos dictados por Tribunales venezolanos; de lo contrario, debieron cumplir los requisitos exigidos por el Código de Procedimiento Civil para la eficacia de las sentencias extranjeras en Venezuela.²¹²

87. La necesaria declaración judicial previa de la nulidad trae como ineludible consecuencia el despliegue de toda la eficacia del matrimonio mientras no se produzca una sentencia definitiva y firme que así lo disponga; pero a partir de ese momento la nulidad actúa *ex tunc* y el vínculo se considera como jamás contraído, excepto en los casos de matrimonio putativo.²¹³

Por consiguiente, la extranjera casada con venezolano debió gozar de la nacionalidad adquirida por el matrimonio, a pesar de los vicios que pudieran afectar el vínculo, hasta la declara-

208. HERRERA MENDOZA, Lorenzo. "Anotaciones sobre la Anulabilidad de Matrimonios Extranjeros", en "Estudios...", op. cit. p. 292.

209. El artículo 66 dispuso: "La nulidad de un matrimonio no puede declararse sino por los Tribunales civiles competentes, en juicio ordinario".

210. El precepto fue repetido en los Códigos de 1873 (artículo 125), 1880 (artículo 128), 1896 (artículo 123), 1904 (artículo 123), 1916 (artículo 138) y 1922 (artículo 138).

211. BCCN, Número 5, julio de 1937, p. 52.

212. Véase antes el número 83, nota 204, de este trabajo.

213. LOPEZ HERRERA, Francisco. "Anotaciones sobre Derecho de Familia", Caracas, 1970, Nr. 61, pp. 316-317.

toria judicial de su nulidad; pero una vez anulado fue preciso entender que nunca obtuvo la nacionalidad venezolana, a reserva de la solución aceptada a este respecto frente a los matrimonios putativos. Así lo sostuvo categóricamente el doctor ANIBAL DOMINICI cuando afirmó en términos escuetos: "Si el matrimonio ha sido anulado terminará también la nacionalidad de la mujer, adquirida por ese medio civil".²¹⁴

Por su parte, el doctor CONSTANTINO VALERO se refiere a la hipótesis del matrimonio nulo contraído de mala fe por la mujer; y sobre el particular hace los comentarios siguientes:

"...Dada esta hipótesis, es muy aceptada la opinión de Merlin, esto es, que la mujer habrá de conservar la nacionalidad de su marido, mientras el matrimonio no sea anulado. Cuando el matrimonio no es nulo de pleno derecho la mujer debe ser considerada en todo como casada, hasta que se declare la nulidad por una sentencia judicial. La declaración de nulidad debe producir *"ipso facto"* la consecuencia de que la mujer recupere su nacionalidad de origen, caso de haberla perdido por celebrar matrimonio con ciudadano extranjero".^{214a}

88. A pesar de su estricto rigor lógico, los anteriores principios no han sido consagrados fielmente en todas las hipótesis resueltas por la jurisprudencia patria, cuando se trata de determinar los efectos del matrimonio sobre la nacionalidad de la mujer extranjera casada con venezolano; y en ciertos casos ha reconocido la inexistencia del vínculo, aún sin previa declaratoria judicial, cuando se contrajo en violación de alguno de los supuestos matrimoniales (contrayentes del mismo sexo, falta de consentimiento y ausencia de funcionario competente para presenciar el matrimonio).²¹⁵

214. DOMINICI, op. cit., Tomo I, p. 62.

214a. VALERO, Constantino. "Nacionalidad de la Mujer Casada", en "Gaceta Jurídica", Caracas, 1937, Nrs. 2-3, p. 22.

215. La doctrina del matrimonio inexistente se considera superada en la época actual: históricamente constituyó una fórmula, propuesta por el jurista alemán ZACHARIAE VON LINGENTHAL con el beneplácito de la doctrina francesa del siglo XIX, para enfrentar las insólitas consecuencias del principio: "en materia de matrimonio no hay nulidad sin texto", sostenido por la escuela de la exégesis. En efecto, el legislador nada había dispuesto acerca de la infracción de los supuestos matrimoniales; y la aplicación del anterior principio conducía al mantenimiento del vínculo, resultado inaceptable en la época, cuando se trata, por ejemplo, de matrimonio de personas del mismo sexo. Sin embargo, la inseguridad jurídica

89. Dentro de esta directriz se encuentra la actitud asumida en el caso de FRANTISKA KRUPNOVA, quien vino a Venezuela contratada como cabaretista en el Trocadero Night Club y en vísperas de vencerse la prórroga de su permanencia contrajo matrimonio en la Parroquia de Macarao, Distrito Federal, con el venezolano JESUS ALBERTO GARCIA: de esta manera pretendió obtener la nacionalidad venezolana para eludir la obligación de abandonar el País. Sin embargo, fue expulsada del territorio de la República por Decreto del *treintiuno de mayo de 1941*, con el carácter de extranjera, y detenida preventivamente hasta tanto se lograra obtener su salida de Venezuela.

El correspondiente alegato ante el Ministerio de Relaciones Interiores no tuvo éxito, pues se le contestó que "en concepto del Ejecutivo Federal la extranjera Frantiska Krupnova no ha adquirido la nacionalidad venezolana, subsistiendo, por consiguiente, la medida a que arriba se hace referencia...";²¹⁶ y fue justificada tal conducta por juzgar inexistente, sin necesidad de declaratoria judicial, el referido matrimonio contraído ante persona que no tenía el carácter de autoridad competente para presenciarlo, que, en palabras de nuestra Suprema Corte, "es la aceptada generalmente por los expositores".²¹⁷

inherente a la doctrina de la inexistencia del matrimonio, al no requerir previa declaración judicial, y su carácter poco equitativo y contradictorio en algunos casos condujo a incluirla dentro de las hipótesis de nulidad absoluta (LOPEZ HERRERA, op. cit., Nrs. 59, 60, 63-B, pp. 311-315, 326-327).

216. La respuesta del Ministerio de Relaciones Interiores no aparece publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela: la transcripción hecha fue tomada de la sentencia del *veintisiete de junio de 1941* de la Sala Política y Administrativa de la Corte Federal y de Casación.
217. MCFC 1942, Tomo I, p. 224. A este respecto es de señalar la actitud asumida por P. AYMOND al comentar el artículo 42 del Código de la Nacionalidad del *diecinueve de octubre de 1945*, según el cual "la mujer no adquiere la nacionalidad francesa si su matrimonio con un Francés es declarado nulo por una sentencia pronunciada por una jurisdicción francesa o convertida en ejecutoria en Francia, aun cuando el matrimonio haya sido contraído de buena fé". De acuerdo con P. AYMOND el precepto no contempla el caso del matrimonio inexistente, que no precisa ser declarado nulo judicialmente; y se pregunta, "por ejemplo, si la Cancillería, con motivo de una consulta sobre nacionalidad, puede prevalerse de la inexistencia del matrimonio (especialmente en el caso, que no es simplemente teórico, del artículo 194 del Código Civil), sin que haya sido pronunciada por un Tribunal": a su entender "es la afirmativa la que parece debe imponerse (*"La Nationalité Française"*, París, 1947, p. 67). Por su parte, RAYMOND BOULBES comenta: "Bajo los regímenes anteriores al Código de la Nacionalidad francesa, ha podido considerarse que un matrimonio inexistente (por ejemplo: falta de celebración ante el oficial del estado civil francés, cuando el matrimonio se celebra en Francia) carecía de efecto

La ciudadana FRANTISKA KRUPNOVA también interpuso formal recurso contra el decreto de expulsión por ante la Sala Política y Administrativa de la Corte Federal y de Casación; y sostuvo la nulidad del acto administrativo por no ostentar carácter de extranjera en virtud de haberse naturalizado automáticamente gracias a su matrimonio con súbdito venezolano.²¹⁸

Ahora bien, por sentencia del *veintisiete de junio de 1941*, siendo Ponente el doctor ALONSO CALATRAVA, la Sala Política y Administrativa hizo hincapié en la declaratoria hecha por el Ministerio de Relaciones Interiores, en virtud de no haber sido interpuesto en su contra el recurso de apelación establecido por el artículo 21 de la Ley de Naturalización:²¹⁹ por tanto, en palabras de la Suprema Corte, "el acto de gobierno en referencia ha quedado definitivamente ejecutoriado".²²⁰

sobre la nacionalidad de la mujer, sin que fuera necesario constatar judicialmente esta inexistencia. Parece que en la actualidad es siempre necesaria una sentencia judicial, bien sea una decisión de nulidad en lo principal, o una declaración de nulidad (o más certeramente de inexistencia) a título incidental. Sin embargo, no se comprende cómo un certificado de nacionalidad francesa podría comprobar la adquisición de la nacionalidad francesa en el caso de inexistencia evidente. El rechazo de su expedición obligará al interesado a acudir al Tribunal, el cual, inexorablemente, constatará la inexistencia del matrimonio y negará la adquisición de la nacionalidad francesa, con fundamento en el artículo 42" (*"Droit Français de la Nationalité"*, París, 1958, Nr. 306, pp. 127-218). No obstante los anteriores conceptos son evidentes las inconveniencias de la doctrina de la inexistencia del matrimonio (LOPEZ HERRERA, op. cit., Nr. 60, pp. 313-317).

218. MCFC 1942, Tomo I, p. 220.

219. El artículo vigésimo primero de la Ley de Naturalización de 1940 dispuso como sigue: "Será considerado como fraudulento y viciado de nulidad, todo cambio de nacionalidad verificado con el fin de sustraerse circunstantial o temporalmente, a determinados efectos de una legislación. También será nula toda nacionalización obtenida en fraude de la presente Ley. En estos casos la declaración de nulidad de la naturalización obtenida se hará por el Ministerio de Relaciones Interiores, sin perjuicio de que se apliquen a los responsables las sanciones penales a que hubiere lugar. De la decisión podrá apelarse para ante la Corte Federal y de Casación, dentro del término de 10 días" (Véase sobre el tema de los matrimonios fraudulentos los números 97 a 110 de este trabajo).

220. El mismo criterio fue sostenido por el Procurador General de la Nación, cumpliendo instrucciones del Ejecutivo Federal, en escrito del *diecisiete de junio de 1941*, donde impugna la instancia sobre nulidad del decreto de expulsión, alegando, entre otras, las siguientes razones: "b) que en el acto aludido todo fue fingido (contrayentes, testigos y funcionarios), para burlar la referida medida, de la cual estaban en conocimiento ambos sujetos, mediante el oficio N° 303 de mayo 2, dirigido a Jesús Alberto García; c) que anteriormente el ciudadano Ministro de Relaciones Interiores había declarado que, en concepto del Ejecutivo Federal, la extranjera Frantiska Krupnova, quien para burlar la medida de expulsión dictada contra ella se dispuso a contraer matrimonio con el venezolano Jesús Alberto

No obstante la Sala Político y Administrativa entró a considerar el fondo del asunto y sobre el particular hizo el siguiente pronunciamiento:

"...Este Decreto no puede ser objeto de recurso alguno, por imperativo del artículo 47 de la Ley de Extranjeros. Sólo es pertinente, al respecto, la alegación de la condición de venezolana, hecha por la extranjera.²²¹ Y por cuanto esta Corte también considera, según lo expuesto, inexistente el supuesto matrimonio García - Krupnova, presenciado por persona que no tenía jurisdicción ni competencia para ningún acto matrimonial, declara, por tanto, firme en forma absoluta el acto de soberanía nacional contenido en dicho Decreto".²²²

90. Actitud similar se observa en ciertas hipótesis resueltas por la jurisprudencia administrativa patria; y a pesar de no existir una previa sentencia judicial ha negado eficacia al vínculo contraído con violación de los impedimentos dirimentes, a los fines de atribuir la nacionalidad a la mujer extranjera casada con venezolano.

García, no ha adquirido la nacionalidad venezolana; d) que no habiendo apelado la interesada a esta Corte contra ese acto administrativo, para cuyo recurso tenía el término de diez días, que le concede el artículo 21 de la Ley de Naturalización, ha quedado firme dicho acto administrativo" (MCFC, 1942, Tomo I, p.221).

221. De acuerdo con el artículo 47 de la Ley de Extranjeros del *treintuno de julio de 1937*, en su primer aparte: "Tampoco se admitirá ningún recurso contra el Decreto de expulsión"; y a su vez, el artículo 45 de la misma Ley disponía: "Cuando el expulsado alegue ser venezolano, deberá comprobarlo ante la Corte Federal y de Casación, y dentro de cinco días, más el término de la distancia del lugar donde se encuentre a la Capital de la República. Parágrafo Único. En este procedimiento no se concederá término extraordinario de pruebas".
222. MCFC, 1942, Tomo I, p. 225. En última instancia la Sala Político y Administrativa se pronunció sobre la inspección ocular promovida por el apoderado de la solicitante, verificada en el Libro de Matrimonios de la Parroquia Macarao, celebrados en 1940: "pretende el promovente comprobar por este medio que Lorenzo Monteverde presenció estos matrimonios siendo encargado de la Jefatura o representante del Jefe Civil de esa Parroquia y que, de consiguiente, la comunicación del Procurador General de la Nación de que Frantiska Krupnova no ha adquirido la nacionalidad venezolana no es verdadera". Ahora bien, al respecto dijo la Corte: "los expresados elementos probatorios consignados en forma de inspección ocular son notoriamente ineptos para demostrar que el sedicente matrimonio de Frantiska Krupnova y Jesús Alberto García haya sido presenciado por un Jefe Civil de la Parroquia de Macarao o por un encargado de esta Jefatura, siendo como específica la prueba exigida al efecto, es decir, un instrumento, un nombramiento emanado de la autoridad competente. Por tanto, no desvirtúan la apreciación hecha sobre la certificación del ciudadano Prefecto de que Monteverde no había sido nombrado Jefe Civil de dicha Parroquia".

Ejemplificativo a este respecto es un Memorándum de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Interiores del dieciséis de julio de 1948; y sobre el particular se leen las afirmaciones siguientes:

“...de no estar disuelto el vínculo anterior, el indicado Juan Galo Hernández sería reo del delito de bigamia y, por tanto, nulo el matrimonio que contrajo con Verama Vandaver y nula, en consecuencia, la nacionalidad venezolana que hubiera podido adquirir ella en virtud del mismo”.

91. Un examen más detenido del asunto fue hecho por la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Interiores, con motivo de la solicitud para obtener la nacionalidad venezolana formulada por una mujer extranjera cuyo primer matrimonio había sido disuelto por el Tribunal Civil del Sena, en París, y quien contrajo posteriormente nuevas nupcias en Caracas con venezolano por naturalización, pero sin haber obtenido el *exequatur* previo de la sentencia de divorcio francesa. Ahora bien, en su dictamen del veintidós de mayo de 1964 la Consultoría Jurídica hizo las siguientes afirmaciones:

“...A la luz de nuestro Derecho positivo y de la jurisprudencia reiterada del Supremo Tribunal, el acto celebrado el 9 de febrero de 1960, en el cual contrajeron matrimonio E.P.M. y H.S.B. es en estricto derecho y conforme a la interpretación de la disposición contenida en el artículo 746 del Código de Procedimiento Civil, *un acto, no nulo, sino jurídicamente inexistente*.²²³ En efecto, el artículo 108 (léase: del Código Civil) expresa: “El extranjero no puede contraer válidamente matrimonio en Venezuela sino ante el competente funcionario venezolano o ante las personas a que se refiere el artículo 98, y llenando todas las formalidades pautadas por la Ley Venezolana...”. Entre esas formalidades, nuestra ley exige al divorciado la presentación de la prueba de la disolución del vínculo matrimonial anterior, y esa prueba sólo puede hacerse con la sentencia definitiva que haya recaído en el asunto y cuya ejecutoria esté ya declarada, y conforme a lo dispuesto al párrafo del citado artículo 108²²⁴ Pero conviene aclarar

223. El artículo 746 del Código de Procedimiento Civil del cuatro de julio de 1916 dispone: “Corresponde a la Corte Federal y de Casación declarar la ejecutoria de las sentencias de autoridades extranjeras, sin lo cual no tendrán ningún efecto, ni para producir cosa juzgada, ni para ser ejecutadas”.

224. El artículo 108 del Código Civil, relativo a la prueba de la capacidad del extranjero que pretenda contraer matrimonio en Venezuela, dispone en su

que esa ejecutoria no es la que se les haya dado en el país donde fue dictado el fallo, sino la adquirida mediante el *exequatur* otorgado por la Corte Suprema de Justicia, según lo pautado por el artículo 746 del Código de Procedimiento Civil".

En consecuencia, fue concluido por la Consultoría Jurídica:

"De lo expuesto se desprende que la señora H.S.B. no está legalmente casada con el señor F.P.M. por haber infringido en la realización de dicho acto, normas de orden público de imperativo cumplimiento y con cuya violación incurrió además en el delito de bigamia contemplado en los artículos 402 y siguientes del Código Penal. En conclusión, esta Consultoría Jurídica está totalmente de acuerdo con la actitud asumida por la Dirección de Identificación y Extranjería al abstenerse de otorgar nueva Cédula de Identidad a la señora H.S.B. y recomienda, salvo mejor criterio del Despacho, levantar expediente del caso y remitirlo a un Juez de Instrucción de la Jurisdicción, conforme a la atribución contenida en el ordinal 4º del artículo 74-A del Código de Enjuiciamiento Criminal".²²⁵

92. Algún tiempo antes el asunto había sido promovido por la Dirección de Consulados del Ministerio de Relaciones Exteriores, con ocasión de la solicitud de nuevo pasaporte hecha en el extranjero por la señora HELENA FRICK: ningún obstáculo se opuso a su pedimento cuando lo formuló por primera vez, el cuatro de septiembre de 1945, por encontrarse entonces casada con súbdito venezolano; pero el vínculo fue disuelto en veintiséis de marzo de 1946 por sentencia de divorcio pronunciada en México, y después de catorce años su nueva petición tendiente a obtener pasaporte fue pasada a la Consultoría Jurídica del Despacho.

tercer párrafo: "La prueba del divorcio y la de anulación de un matrimonio anterior no se la podrá suplir con justificación de testigos en ningún caso; se la hará siempre mediante presentación de la sentencia definitiva que haya recaído en el asunto y cuya ejecutoria esté ya declarada". (Sobre el tema puede verse: PARRA-ARANGUREN, Gonzalo. "Prueba de la Capacidad Matrimonial del Extranjero", en "Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello", Caracas, 1965, Número 1, pp. 119-165).

225. El artículo 74-A del Código de Enjuiciamiento Criminal, en su reforma del veintisiete de enero de 1962, dispuso: "Salvo disposiciones de leyes especiales, son órganos de Policía Judicial: ...4º La Dirección de Extranjeros, conforme a las leyes que regulan su competencia".

Ahora bien, el Informe del *siete de junio de 1960* hizo un singular distingo entre "los efectos civiles y los de orden constitucional o de orden público del matrimonio"; y de inmediato sostuvo, de acuerdo con criterio el establecido por la jurisprudencia: "Con respecto a los primeros, la señora Helena Frick no podría alegar ninguna clase de derechos en Venezuela con motivo de su matrimonio y subsiguiente divorcio del señor Vahlis en tanto no sea concedido a ese divorcio el pase correspondiente".

Por el contrario, el Informe reconoció la nacionalidad venezolana de la señora HELENA FRICK, en los términos previstos por la Constitución de 1945, por tratarse de efectos "de orden constitucional o de orden público del matrimonio"; y como los mismos textos estaban vigentes al tiempo del divorcio, sostuvo que su conservación dependía de la correspondiente declaratoria de voluntad dentro del año inmediatamente siguiente. Ahora bien, el incumplimiento de semejante requisito trajo inexorablemente consigo la pérdida de la nacionalidad adquirida por el matrimonio; y de esta manera, al admitir la disolución del vínculo, la Consultoría Jurídica permitió el despliegue de eficacia en la República, sin *exequatur* previo, de la sentencia mejicana de divorcio.^{225a}

93. Problemas particulares se presentaran en los casos de matrimonio putativo, aceptado por nuestro Legislador desde el Código Civil de 1862,²²⁶ pues en semejante hipótesis la nuli-

225a. En el caso concreto, a la señora HELENA FRICK le habían sido expedidos en el extranjero cuatro pasaportes venezolanos, a partir del trece de septiembre de 1947, con fundamento en el artículo décimo tercero de la Constitución del *cinco de julio de 1947*, que dispuso: "La disolución del matrimonio no afectará la nacionalidad que tuvieren los cónyuges y los hijos". Semejante proceder no obtuvo el respaldo de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, por considerar "completamente extemporánea" la aplicación de dicho precepto, en virtud de haberse pronunciado el divorcio con anterioridad a su vigencia, y por no ostentar la solicitante la nacionalidad venezolana.

226. La Ley Tercera, Título Tercero, Libro Primero del Código Civil de 1862, en su artículo quinto dispuso: "El matrimonio putativo, esto es, el contraído de buena fé, ignorándose algún impedimento dirimente, aunque sea declarado nulo, produce todos los efectos civiles, así en favor de los cónyuges como de los hijos. Si ha intervenido buena fé de parte de uno sólo de los cónyuges, surte únicamente efectos civiles respecto de él, y de los hijos de este matrimonio; pero deja de producir efectos civiles desde que falte la buena fé por parte de ambos cónyuges. La buena fé se presume si no consta lo contrario". Por su parte, el artículo 99 del Código Civil de 1867 previno: "El matrimonio putativo, esto es, el contraído de buena

dad no se retrotrae a la fecha de la celebración sino se mantienen los efectos producidos durante la existencia del vínculo en relación a los hijos y al cónyuge de buena fe; consecuencias estas reconocidas por la Corte Suprema de Justicia, en Sala de Casación Civil, Mercantil y del Trabajo, siendo Ponente el doctor ELOY LARES MARTINEZ, cuando en *diecinueve de febrero de 1964* afirmó los siguientes conceptos:

“...Pronunciada la nulidad de un matrimonio, no solamente cesa de producir sus efectos para lo porvenir, sino que aquellos producidos en el pasado, son retroactivamente anulados, pues el matrimonio declarado nulo se considera como que jamás hubiera existido. Esta regla sufre excepción en el caso del matrimonio putativo, esto es, el que ha sido contraído de buena fe por ambos contrayentes o por uno de ellos. Tomando en cuenta la buena fé, la Ley mantiene los efectos producidos

fé, aunque sea declarado nulo, producirá todos los efectos civiles, así en favor de los cónyuges como de sus hijos. Si hubo buena fé de parte de uno sólo de los cónyuges, surte únicamente efectos civiles respecto de él y de sus hijos, pero deja de producir efectos civiles desde que falte la buena fé en ambos cónyuges. La buena fé se presume si no consta lo contrario”. El Decreto-Ley de primero de enero de 1873 sobre Esponsales y Matrimonio Civil, en su artículo 76, y el artículo 135 del Código Civil de 1873 utilizaron la siguiente fórmula: “El matrimonio contraído de buena fé, aunque sea anulado, producirá todos los efectos civiles, así en favor de los cónyuges como de sus hijos. Si hubo buena fé de parte de uno sólo de los cónyuges, surte efectos civiles únicamente respecto de él y de los hijos, pero deja de producir efectos civiles desde que falte la buena fé en ambos cónyuges. La buena fé se presume, si no consta lo contrario”. El Código Civil de 1880 dispuso en su artículo 140: “El matrimonio contraído de buena fé, aunque sea anulado, producirá todos los efectos civiles, así en favor de los cónyuges como de sus hijos, aún nacidos antes del matrimonio, siempre que hayan sido reconocidos antes de la anulación. Si hubo buena fé de parte de uno sólo de los cónyuges, surte efectos civiles únicamente respecto de él y de los hijos, pero deja de producir efectos civiles desde que falta la buena fé de ambos cónyuges. La buena fé se presume, si no consta lo contrario”. El anterior texto fue repetido por el artículo 136 de los Códigos Civiles de 1896 y de 1904; pero el artículo 151 de los Códigos Civiles de 1916 y de 1922 utilizó la siguiente redacción: “El matrimonio declarado nulo, si se ha contraído de buena fé, produce efectos civiles tanto respecto de los cónyuges, como respecto de los hijos, aún nacidos antes del matrimonio, siempre que se los haya reconocido antes de la anulación. Si sólo hubo buena fé de parte de uno de los cónyuges, el matrimonio surte efectos civiles únicamente en favor de él y de los hijos”. Por último, el artículo 127 del Código Civil de 1942 dispone: “El matrimonio declarado nulo produce efectos civiles, tanto respecto de los cónyuges como respecto de los hijos, aún nacidos antes del matrimonio, si ha sido contraído de buena fé por ambos contrayentes. Si sólo hubo buena fé de uno de los cónyuges, el matrimonio surte efectos civiles únicamente en favor de él y de los hijos. Si hubo mala fé de ambos cónyuges, el matrimonio sólo produce efectos civiles respecto de los hijos”.

por este matrimonio con anterioridad a la declaración de nulidad".²²⁷

94. La eficacia del matrimonio putativo fue también señalada por la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Interiores en su Dictamen del *cuatro de junio de 1964*, cuando sostuvo la nulidad del matrimonio contraído por una persona unida por un vínculo anterior;²²⁸ y luego de señalar la infracción del artículo 50 del Código Civil, con la eventual consecuencia de haberse cometido el delito de bigamia previsto por el artículo 402 del Código Penal, hizo las siguientes consideraciones:

"El Legislador ante ciertos hechos ocurridos durante la unión ilegal ha tenido que introducir con el Código Civil disposiciones tendientes a solucionar situaciones consumadas, con un sentido de equidad y de justicia, que de otra manera quedarían bajo el más completo desamparo legislativo, trayendo como consecuencia la producción de situaciones caóticas, de graves repercusiones sociales para seres inocentes, que no son responsables de la situación creada por sus autores. Por eso, pues, a pesar de que el acto matrimonial no es válido, para las situaciones que allí se contemplan, sin embargo, hace producir efectos civiles como si dicha unión hubiese sido válidamente contraída. Pero para que tales efectos civiles funcionen se requiere la presencia del requisito de la buena fé, bien de ambos contrayentes, o bien de uno de ellos; notándose que, respecto a los hijos, ese requisito no es necesario, pues sean de buena o de mala fé los contrayentes, los efectos civiles se producen siempre a su favor".²²⁹

95. Aceptada la eficacia del matrimonio putativo surge la interrogante acerca de si la nacionalidad se encuentra incluida dentro de los efectos civiles previstos por el Legislador venezolano frente al cónyuge de buena fe;²³⁰ y, hasta donde

227. "Gaceta Forense", Segunda Etapa, Tomo XLIII, p. 263. La referencia es al Código Civil de 1942.

228. La actitud asumida por la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Interiores es ciertamente heterodoxa, pues se considera facultada para sostener la nulidad del segundo matrimonio sin previo pronunciamiento judicial; pero semejante declaratoria constituye requisito *sine qua non* de la nulidad del matrimonio. (Véase antes el número 86 de este trabajo).

229. SAN CRISTÓBAL SEXTON, Jacques. "La Nacionalidad Venezolana", San Cristóbal (Venezuela), 1973, pp. 168-170.

230. El problema resulta intrascendente si la adquisición de la nacionalidad por la mujer no representa una consecuencia automática del matrimonio: así

nuestro conocimiento alcanza la respuesta de la jurisprudencia administrativa patria no es favorable, según se desprende del antes mencionado Informe del *cuatro de junio de 1964* de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Interiores.

En efecto, luego de señalar las características del matrimonio putativo, examinó su incidencia sobre la nacionalidad de la mujer extranjera casada con venezolano; y sobre el particular afirmó la validez de los siguientes conceptos:

“Ahora bien, el problema planteado, objeto de este estudio trasciende de las soluciones consagradas en el citado artículo 127 del Código Civil, porque en el presente caso se reclama el reconocimiento de un derecho político y no de un derecho civil. En efecto, la nacionalidad, y más aún la naturalización de (léase: es) un derecho político consagrado en la Constitución y sus principios rectores derivan del concepto de soberanía del Estado. En consecuencia, la ficción creada por el Legislador para solucionar situaciones concretas creadas en razón de un matrimonio nulo no recibe aplicación en esta materia, porque tales soluciones están limitadas al campo de los efectos civiles y, como hemos dicho antes, la nacionalidad por naturalización vendría a ser un efecto político de aquella unión ilícita, lo que es inadmisibles”.

En consecuencia, la Consultoría Jurídica concluyó:

“...Es el caso que el vínculo matrimonial alegado no es válido en Venezuela por las circunstancias anotadas anteriormente, y no siendo válido ese matrimonio, la señora mencionada no pudo adquirir la nacionalidad venezolana, tanto más que con dicho matrimonio se ha cometido un fraude a la ley venezolana, lo que constituye una causal de prohibición para adqui-

ocurre cuando éste sólo constituye un presupuesto para su naturalización por beneficio de la Ley, como se dispone en el inciso primero del artículo 37 de la Constitución venezolana vigente. En semejante hipótesis el matrimonio putativo produce todos sus efectos hasta la anulación y si la mujer hace la correspondiente declaratoria en tiempo oportuno quedan satisfechos los extremos constitucionales: la posterior nulidad actúa *ex nunc* y no podría retrotraerse para afectar la nacionalidad válidamente adquirida durante la existencia del matrimonio. Un resultado análogo se obtiene bajo el imperio de la Constitución del quince de abril de 1953 que declaró venezolana por naturalización a “la extranjera casada con venezolano que manifieste y le sea aceptada su voluntad de ser venezolana” (artículo 23, ordinal 3°): en este caso existe, además, el acto administrativo de la aceptación que es autónomo y debe mantener su eficacia jurídica con independencia de la posterior nulidad del matrimonio.

rir la nacionalidad venezolana, según nuestra ley de Naturalización".²³¹

96. a) La actitud asumida por la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Interiores no se compadece con el punto de vista aceptado por la doctrina patria que trata del asunto;²³² y el doctor ANTONIO CASAS BRICEÑO sostuvo la validez de los siguientes conceptos:

"Ocurre preguntar, si en el caso de un matrimonio nulo o anulable contraído entre una extranjera y un venezolano, aquella adquiriría las ventajas de la nueva nacionalidad obtenida por el matrimonio. La adquisición de la nacionalidad venezolana por parte de la extranjera casada surte efectos para lo futuro desde el día del matrimonio, y a mi parecer no sería justo que la nacionalidad adquirida de mala fé, por parte de uno de los cónyuges, tuviese efectos retroactivos en las

231. SAN CRISTOBAL SEXTON, op. cit., pp. 168-170.

232. La interrogante acerca de la eficacia del matrimonio putativo sobre la nacionalidad debe ser resuelta inexorablemente cuando su adquisición por la mujer constituye un efecto automático del matrimonio, como sucedió en nuestro país desde 1873 hasta 1947: en esta hipótesis es preciso decidir si puede considerarse incluida la nacionalidad dentro de los efectos civiles del matrimonio putativo; y la respuesta depende del carácter que se atribuya a la nacionalidad: será afirmativa si se la estima un elemento del estado civil de las personas, como lo hace la doctrina privatista; pero el resultado es opuesto cuando se la vincula al Derecho Público. No obstante, y por lo que respecta a nuestro país, recuérdese que los Códigos Civiles hasta 1916 atribuyeron "los derechos civiles propios de los Venezolanos" a la extranjera que se casare con un venezolano; y aun cuando la fórmula fue interpretada en el sentido de imponer la nacionalidad, el texto del artículo pudo justificar mejor su inclusión dentro de los efectos civiles del matrimonio putativo. Por lo demás, el antagonismo conceptual sobre la nacionalidad, antes referido, se observa con toda nitidez en Francia, hasta llegar al triunfo de la corriente publicista en la célebre sentencia de la Casación, en Salas Reunidas, del dos de febrero de 1921; y la lógica consecuencia de la perspectiva aceptada por el Supremo Tribunal fue el artículo 42 del Código de la Nacionalidad francesa del diecinueve de octubre de 1945, según el cual el matrimonio nulo, aún putativo, no permitió a la mujer adquirir la nacionalidad francesa (BOULBES, op. cit., Nrs. 305-311 bis., pp. 127-131). En la época actual el asunto presenta características distintas por la reforma hecha a través de la Ley del nueve de enero de 1973: de acuerdo con el nuevo artículo 37, "el matrimonio no ejerce de pleno derecho ningún efecto sobre la nacionalidad"; y, consiguientemente, el actual artículo 42 dispone: "El matrimonio declarado nulo por una sentencia emanada de una jurisdicción francesa o de una jurisdicción extranjera cuya autoridad sea reconocida en Francia no trae consigo la caducidad de la declaración prevista en el artículo 37-1 en provecho del cónyuge que lo ha contraído de buena fé" (Véase al respecto: LAGARDE, Paul, "La rénovation du Code de la nationalité par la Loi du 9 janvier 1973", en "Revue Critique de Droit international privé", Tomo LXII, Año 1973, pp. 431-469).

relaciones de familia y con ello en el régimen sucesoral de los hijos habidos durante el matrimonio. La nacionalidad, que en el presente caso es un beneficio que la ley venezolana concede a la extranjera, sería atacable respecto a las relaciones patrimoniales del cónyuge que procedió de mala fé, pero no respecto de los hijos para quienes la nacionalidad de sus padres surte todos sus efectos civiles en el momento del matrimonio".²³³

b) Ideas similares fueron sostenidas por el doctor CONSTANTINO VALERO cuando afirmó:

"La mujer casada con extranjero que según la Ley del País de su marido adquiere la nacionalidad de éste por el matrimonio, podrá, aún en el caso de que el matrimonio haya sido declarado nulo, conservar la nacionalidad de su marido si por parte de ella ha contraído el matrimonio de buena fé. Esto en aquellos países, en los que al igual de Venezuela, el matrimonio declarado nulo produce efectos civiles en favor del cónyuge que obró de buena fé. La solución deberá ser en sentido contrario, si la mujer ha contraído el matrimonio de mala fe".²³⁴

XI.— LA POSIBILIDAD DE MATRIMONIOS FRAUDULENTOS:

97. El texto constitucional y su correspondiente artículo del Código Civil funcionaron en forma automática cuando se cumplieron los presupuestos contemplados por el Legislador: ninguna importancia tuvo la voluntad contraria de la mujer y tampoco fue necesaria la existencia de vínculos territoriales con la República, ni su eventual domicilio, residencia o simple presencia en Venezuela. Por otra parte, el Poder Ejecutivo careció de facultades discrecionales para impedir la adquisición de la nacionalidad por la extranjera casada con venezolano y, en principio, el resultado se produjo ineludiblemente una vez satisfechos los requisitos legales.

Por consiguiente, el régimen establecido constituyó una hipótesis de naturalización por beneficio de la ley:²³⁵ cuando

233. CASAS BRICENO, *op. cit.*, p. 24.

234. VALERO, *art. cit.*, p. 22.

235. La doctrina patria reconoce el distingo entre naturalización ordinaria o graciosa y la naturalización por beneficio de la ley, para afirmar la exis-

contrajo matrimonio válido con venezolano, la extranjera obtuvo un verdadero derecho a la nacionalidad y el Gobierno sólo pudo controlar el cumplimiento de los extremos constitucionales. Ahora bien, esta característica ha sido objeto de crítica doctrinaria, por cuanto permite la adquisición de la nacionalidad mediante matrimonios celebrados con ese único propósito, a los fines de superar eventuales inconveniencias inherentes a la *condición de extranjero*.

98. El asunto fue objeto de especial señalamiento en la Cámara del Senado al discutirse por segunda vez el Proyecto de Ley de Naturalización, remitido por el Ministerio de Relaciones Interiores; y en *veinticuatro de abril de 1939*, al rechazar la adquisición automática de la nacionalidad por el hombre extranjero por el simple hecho de contraer matrimonio con venezolana, el doctor MANUEL OCTAVIO ROMERO SANCHEZ hizo los siguientes comentarios:

"Se dice que tendrá nacionalidad venezolana el extranjero que se case con una venezolana: esto es muy peligroso. Multitud de espías se nos pueden introducir así, so pretexto de que están casados con una venezolana, que sería una pobre víctima. Citaré un caso que acaeció en Inglaterra hace poco: Inglaterra persigue la trata de blancas; pues bien, el sindicato de trata de blancas le paga una libra a un vago para que vaya a Francia y se case con una Francesa, una prostituta fran-

tencia de un derecho a la nacionalidad en éste último caso, cuando se cumplen las condiciones establecidas por el Legislador. En este sentido expresa FRANCISCO GERARDO YANES: "La naturalización en una *concesión graciosa* del Gobierno, que puede ser negada al extranjero aun cuando reúna 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" (op. cit., p. 27). SIMON PLANAS SUAREZ también señala que la nacionalidad venezolana puede "derivarse del beneficio de la ley, excluyendo consiguiente los procedimientos ordinarios; y porque esta adquisición, como dicen Despagnet-de Boeck, "es la que resulta, como un derecho adquirido, del cumplimiento de ciertas condiciones prescritas por el Legislador" (op. cit., nr., 94, p. 229). Por su parte ERNESTO WOLF expresa: "la naturalización siempre implica intervención de la Autoridad. Podemos distinguir la naturalización graciosa, en que la Autoridad tiene un poder discrecional de acordar o rehusar la naturalización, y la naturalización por beneficio de la ley, en que la Autoridad debe obligatoriamente pronunciar la naturalización cuando exista prueba de que los requisitos legales han sido cumplidos totalmente" (op. cit., Tomo I, p. 181).

cesa, y así, en calidad de señora, la introduce a Londres para que ejerza su comercio. Esto podrá suceder en Venezuela, no con la prostitución que sería menos grave, sino con el espionaje y con la propaganda de esas ideologías que nosotros declaramos inadmisibles".²³⁶

99. Nuevos planteamientos críticos se produjeron durante el trámite parlamentario de la Constitución del cinco de julio de 1947. En efecto, una vez concluido el segundo debate del Proyecto fue designada una Comisión para revisarlo, compuesta por los doctores ELBANO PROVENZALI HEREDIA, OCTAVIO ANDRADE DELGADO y LORENZO FERNANDEZ; y ésta, en su Informe del *veintitrés de mayo de 1947*, propuso la siguiente fórmula:

"Artículo 13. Son venezolanos por naturalización: 1º La extranjera casada con venezolano si, conforme a su ley nacional, pierde por efecto del matrimonio la nacionalidad de origen... 3º La extranjera que contraiga matrimonio con venezolano, desde que manifieste su voluntad de ser venezolana".²³⁷

Ahora bien, al discutirse por tercera vez el Proyecto, el propio *veintitrés de mayo de 1947*, el doctor OCTAVIO ANDRADE DELGADO hizo formal crítica del distingo en razón del sexo,

236. CS 1939, Número 3, *veintiséis de abril de 1939*, p. 4.

237. DD 1947, Número 65, *veintiocho de mayo de 1947*, p. 4. La "Comisión Permanente encargada de elaborar el Proyecto de Constitución de la República" había propuesto en su artículo duodécimo: "Son venezolanos por naturalización: ...1º La extranjera que contraiga matrimonio con venezolano y el extranjero que contraiga matrimonio con venezolana, siempre que en el acta del matrimonio, o posteriormente en instrumento público, manifiesten su deseo de ser venezolanos y mediante renuncia explícita de su nacionalidad anterior; y la mujer extranjera casada con venezolano cuando, según su ley nacional, pierda por efecto del matrimonio la nacionalidad de origen" (DD 1947, Número 18, *primero de febrero de 1947*, p. 26). Ahora bien, con motivo del segundo debate, el *doce de febrero de 1947*, la doctora PANCHITA SOUBLETTE SALUZZO con el carácter de miembro de la Sub-Comisión encargada de preparar el Título sobre la Nacionalidad venezolana, junto con los doctores LORENZO FERNANDEZ y SIMON GOMEZ MALARET, se limitó a exponer sobre el asunto: "También se ha tenido presente al elaborar el articulado, las disposiciones de la Conferencia Internacional de Montevideo celebrada en 1933 y que dice que "no se establecerán diferenciaciones por razones de efectos (léase: sexo) ni en la práctica ni en la legislación" (DD 1947, Número 27, *veinte de febrero de 1947*, p. 5). Por su parte, el doctor ELBANO PROVENZALI HEREDIA, al explicar los trabajos de la Comisión Revisora, hizo tan sólo el siguiente comentario sobre el particular: "hay en este artículo algunas variaciones de lugar, e inclusive la descomposición del ordinal primero del Proyecto en los ordinales 1º y 3º" (DD 1947, Número 65, *veintiocho de marzo de 1947*, p. 9).

aun cuando también afirmó enfáticamente que el matrimonio no debía traer por sí solo como automática consecuencia la nacionalidad del otro cónyuge;²³⁸ pero el doctor LORENZO FERNANDEZ sostuvo la necesidad de "establecer una diferencia entre la extranjera casada con venezolano y entre el extranjero casado con venezolana", a cuyo efecto manifestó:

"En verdad, no se puede establecer una igualdad absoluta entre el hombre y la mujer en lo que se refiere al determinante de la nacionalidad. Siempre se considera que el hombre como jefe de familia, reconocido por todos los Códigos Civiles, es el que deba darle o, por lo menos, señalar la uniformidad en cuanto a la nacionalidad, tanto de la esposa como de los hijos. Pero si esto fuera poco dentro de los principios, también sería conveniente hacer notar una serie de casos prácticos que pudieran presentarse en el caso de extranjeros que con el fin de adquirir la nacionalidad venezolana, se casaran con venezolana y adquirieran nuestra nacionalidad. Ese peligro queda a la vista de todos los señores Representantes y sería inútil presentar casos concretos sobre el particular. Ese peligro, de presentarse en el caso contrario, de la mujer extranjera casada con venezolano, sin duda alguna no tendría las posibilidades tan numerosas como las tendría en caso contrario".²³⁹

Los anteriores comentarios provocaron violenta irritación en la doctora PANCHITA SOUBLETTE SALUZZO; y sin "entrar en discriminaciones jurídicas, ni nada que se parezca", entre otras, hizo las siguientes observaciones:

"El Honorable Representante Fernández contempla el artículo observando el caso de hombres que se casan con mujeres para hacerse venezolanos. ¿Qué me dice el Representante Fernández de aquél caso que sucedió en la época de Mibelli, cuando se trataba de expulsar una colección de prostitutas extranjeras y hubo hombres venezolanos que se casaron con ellas para hacerlas venezolanas? Yo lo siento mucho; es un caso un poco feo para ser recordado, pero si se quiere evitar una cosa, el caso contrario también, podría ser peligroso".²⁴⁰

238. DD 1947, Número 65, *veintiocho de mayo de 1947*, p. 12.

239. DD 1947, Número 65, *veintiocho de mayo de 1947*, pp. 14-15.

240. DD 1947, Número 65, *veintiocho de mayo de 1947*, p. 15. La referencia parece ser al General ELBANO MIBELLI, quien desempeñó el cargo de Gobernador del Distrito Federal durante el mandato del General ELEAZAR LOPEZ CONTRERAS, electo Presidente de la República en 1936.

100. El funcionamiento del fraude a la ley ciertamente se facilita en las hipótesis de naturalización automática, porque el Poder Ejecutivo carece de facultades discrecionales para impedir su adquisición cuando se han satisfecho las exigencias impuestas por el Legislador. Sin embargo, también resulta posible en los casos de naturalización graciosa u ordinaria; y para evitar los abusos derivados de semejante proceder la ley del *veinticuatro de mayo 1913*, en su artículo octavo, dispuso en términos generales:

“Será considerado como fraudulento y viciado de nulidad todo cambio de nacionalidad verificado con el fin de sustraerse momentáneamente a determinados efectos de una legislación”.²⁴¹

101. De esta manera el Legislador pretendió enfrentar el problema de las naturalizaciones fraudulentas en su mayor amplitud: tanto la adquisición de la nacionalidad venezolana por un extranjero como la naturalización extranjera por un venezolano. Este último aspecto había sido ya considerado por el doctor FRANCISCO GERARDO YANES; y bajo el rubro “naturalización fraudulenta” escribió el siguiente párrafo:

“Por esto se entiende una naturalización hecha, no con el propósito de adquirir otra nacionalidad, sino el de librarse

141. En el mismo sentido la Ley del *veinticinco de mayo de 1882* previno en su artículo sexto: “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”. El propósito del precepto fue sancionar el fraude, según se desprende de los comentarios hechos por el doctor RAFAEL SEIJAS, con el carácter de Ministro de Relaciones Exteriores, en la Memoria presentada al Congreso de la República el *veintisiete de abril de 1883* (MMRE 1883, “*Exposición Preliminar*”, pp. XIII-XIV): de esta manera se pretendió enfrentar la conducta de quienes habían obtenido carta de naturaleza en Venezuela pero luego pretendieron inscribirse en el Registro de Extranjeros domiciliados para eludir los deberes derivados de la nacionalidad venezolana, como ocurrió con el Presbítero JOSE FACCENDINI (MMRE 1874, “*Documentos*”, Número 3, p. 7; PARRA-ARANGUREN, “*La Nacionalidad Venezolana Originaria*”, op. cit., Tomo I, pp. 297-299). La nacionalidad venezolana también pudo adquirirse con el propósito de evitar las inconvenientes de una nacionalidad extranjera; y así lo demuestra la práctica administrativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, desde épocas bastante remotas en nuestra vida pública: a título de ejemplo cabe recordar el caso del ciudadano MANUEL CARMONA, reclamado como súbdito y marino prófugo por España, quien había obtenido carta de naturaleza venezolana, situación decidida por la Secretaría de lo Interior en *nueve de marzo de 1854* (PARRA-ARANGUREN, Gonzalo, “*La Constitución de 1830 y los Venezolanos por Naturalización*”, Caracas, 1969, pp. 370-372).

de alguna exigencia de la ley nacional. La teoría es obra de la jurisprudencia francesa. Se apoya en la idea de que el fraude vicia en general todos los actos jurídicos. Sus efectos no tocan la validez de la naturalización, cuya suerte depende de la legislación extranjera; se limitan a impedir que se pueda oponer la naturalización como obstáculo para la aplicación de las reglas de la ley nacional".²⁴²

Por otra parte, el doctor FRANCISCO GERARDO YANES también se formuló las siguientes preguntas: relacionadas con la expulsión de una persona del territorio de la República: "¿podrá un extranjero librarse de los efectos del decreto, haciendo la manifestación de que habla el Art. 14 de la Constitución?"²⁴³ ¿Podrá asimismo burlar la sanción penal por desobediencia al decreto, viniendo otra vez al país y haciendo la manifestación?". De inmediato responde:

"SOLUCION.— Juzgamos que no. Para hacer tal manifestación se requiere una condición de domicilio y el derecho de expulsión supone que el extranjero es transeúnte. Ahora: si el extranjero después del decreto intenta fijar su domicilio por manifestación al Concejo Municipal, para usar de las prerrogativas del Art. 14, esta manifestación debe mirarse como fraudulenta y no tomarse en cuenta. OBJECIONES. A esta solución se objeta que una disposición administrativa no puede privar sobre el ejercicio de un derecho que otorga la Constitución. Esto no es admisible, pues el decreto Ejecutivo está también autorizado por la misma Ley. OBSERVACION. El presente conflicto corrobora la solución que dimos de que el Ejecutivo puede negarse a publicar en la *Gaceta Oficial* la manifestación y que esta negativa quita todos sus efectos a la declaración".²⁴⁴

242. YANES, op. cit., p. 34. El párrafo concluye con la siguiente frase: "Para nosotros la cuestión no tiene interés práctico"; y la cual se explica porque de acuerdo con el doctor FRANCISCO GERARDO YANES, el Legislador venezolano de la época había consagrado el sistema de la sujeción perpetua (op. cit., pp. 38).

243. La referencia es al artículo décimo cuarto de la Constitución de cinco de agosto de 1909 que dispuso: "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*".

244. YANES, op. cit., pp. 39-40.

El criterio anterior sería útil para enfrentar la manifestación de voluntad de querer seguir siendo venezolana, hecha por la mujer extranjera dentro del año siguiente a la disolución del vínculo, en los términos autorizados por el inciso cuarto, letra (b) del artículo sexto de la Constitución del cinco de agosto de 1909; pero en estricto rigor no podría impedir la adquisición de la nacionalidad por la extranjera casada con venezolano, durante la existencia de su matrimonio, que era automática e independiente del establecimiento del domicilio en el territorio de la República.

Aun cuando el asunto no parece haberse presentado, en la práctica administrativa de la época es posible admitir una manifiesta inclinación a obstaculizar la eficacia de los matrimonios fraudulentos a los fines de adquirir la nacionalidad venezolana, con apoyo en el viejo adagio romano: *fraus omnia corrumpit*. Desde esta perspectiva la Ley del veinticuatro de mayo de 1913 se limitó a consagrar conceptos generalmente aceptados por los autores patrios, en claro seguimiento de directrices impuestas por la doctrina y jurisprudencia francesa.²⁴⁵

245. A título de simple recordatorio debe tenerse presente el artículo 196 de la primera constitución venezolana, del veintiuno de diciembre de 1811, que dispuso en términos categóricos: "Cualquiera que traspasa las leyes abiertamente o que, sin violarlas a las claras, las elude con astucia, o con rodeos artificiosos y culpables, es enemigo de la sociedad, ofende los intereses de todos y se hace indigno de la benevolencia y estimación públicas". Aun cuando sin efectuar un exhaustivo examen de la materia, la doctrina patria suele manifestarse favorable a la admisión de la doctrina del fraude a la ley en derecho internacional privado: así lo hacen el Licenciado LUIS SANOJO al referirse a la obligaciones convencionales (op. cit., Tomo I, Nr. 41, p. 46); ANIBAL DOMINICI cuando estudia la ley aplicable a las obligaciones en general (contratos, cuasi-contratos, delitos y cuasi-delitos) (op. cit., Tomo I, p. 48); RAMON F. FEO al afirmar la vigencia del principio *locus regit actum* para regular la forma extrínseca de los actos ("Estudios sobre el Código de Procedimiento Civil Venezolano", Tomo I, Caracas, 1904, p. 39); y en la época contemporánea, el doctor LORENZO HERRERA MENDOZA, al tratar materias diversas, en especial la eficacia en Venezuela de las sentencias extranjeras de divorcio ("El Valor de las Sentencias de Divorcio dictadas en el Extranjero", en "Estudios...", op. cit. p. 304). Aun cuando no constituye el motivo único de la decisión, la existencia de fraude a la ley es señalada como impedimento para el despliegue de eficacia de sentencias de divorcio extranjeras, en fallos de la Sala Federal de la Corte Federal y de Casación del doce de abril de 1946, bajo Ponencia del doctor LUIS LORETO ("Actuaciones de la Corte Federal y de Casación en el año de 1946 presentadas al Congreso Nacional en sus sesiones de 1948", Caracas, 1948, p. 51); del siete de agosto de 1946 ("Actuaciones de la Corte Federal y de Casación en el año de 1946 presentadas al Congreso Nacional

102. No obstante los precisos términos del artículo octavo algunos comentaristas venezolanos suelen conectar el mandato del Legislador con la libertad de expatriación, reconocida en forma categórica por el artículo séptimo de la misma Ley;²⁴⁶ y consideran que, de esta manera, se quiso someterla a ciertos límites, con el propósito de "prevenir los fraudes y evitar las corruptelas, que pueden ser muy frecuentes".²⁴⁷ Dentro de esta directriz expresa el doctor SIMON PLANAS SUAREZ:

"Muy prudente es lo previsto, pues ya hemos observado que no faltan ejemplos, repetidos en todos los países, de nacionales perversos que habiendo alcanzado extraña nacionalidad, tornen al suelo de su origen y no sólo invoquen sus fueros de extranjería, sino la protección diplomática contra su propia patria. En general y en principio todo el mundo admite el cambio de nacionalidad *bona fides* y por serias razones o motivos, e igualmente es universal la reprobación cuando el cambio tiene por móvil un fin antipatriótico, pecaminoso, criminal, se puede decir".²⁴⁸

El doctor SIMON PLANAS SUAREZ también sostiene:

"La excesiva facilidad con que algunos países naturalizan al extranjero —y el nuestro es un ejemplo de ello— sería razón para pensar que de un día al otro podríamos encontrarnos no sólo en presencia de numerosos extranjeros, sino también con buena parte de la propiedad desnacionalizada; y no sería un peligro tal situación? no constituiría una amenaza para la República? Parece indudable que sí".²⁴⁹

En última instancia el doctor SIMON PLANAS SUAREZ afirma a este respecto:

en sus sesiones de 1948", Caracas, 1948, p. 56) y del *veintiuno de enero de 1947*, siendo Ponente de estas dos últimas decisiones el doctor LORENZO HERRERA MENDOZA (*Memoria de la Corte Suprema de Justicia presentada al Congreso Nacional en sus sesiones de 1948 (Actuaciones en el año de 1947)*", Caracas, 1948, p. 53).

246. El artículo séptimo de la Ley de 1913 disponía: "La nacionalidad venezolana se pierde por la adquisición plena y voluntaria de otra nacionalidad. Único. 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 extranjera y adquiere nuevamente la nacionalidad venezolana".

247. PLANAS SUAREZ, op. cit., Nr. 107 p. 261.

248. PLANAS SUAREZ, op. cit., Nr. 107, p. 261.

249. PLANAS SUAREZ, op. cit., Nr. 107, p. 262.

“Desde luego, deberían dictarse reglas para evitar toda tentativa de fraude. Así, por ejemplo, podría determinar la ley que: *Sólo se reconocerá al venezolano su condición de extranjero, durante el término que fija la ley, después de 5 años de haber dejado el territorio nacional y haber transcurrido más de 2 años de haber adquirido plena y voluntariamente otra nacionalidad.* Prescindir de requisitos de esta naturaleza, indispensables y necesarios, sería abrir la puerta al abuso... Con el transcurso de cierto tiempo entre la época de la ausencia de la patria y la vuelta a ella, no menos que entre la fecha en que se abandonó una nacionalidad y se adquirió otra, se establece una especie de equilibrio, se patentiza mejor una lealtad sincera, que satisface mayormente los sentimientos del patriotismo y no repugna a la conciencia. No sería tampoco fuera de oportunidad que se impusiera al venezolano naturalizado extranjero la obligación de *informar* al Gobierno, por los medios legales, de su mudanza de estado, a los fines consiguientes. Parece indispensable que, en el estado actual de nuestra legislación, se tomen todas las providencias que la experiencia aconseja y los intereses nacionales hacen necesarias”.²⁵⁰

103. La actitud legislativa tendiente a sancionar las naturalizaciones adquiridas en fraude a la ley se mantuvo durante todo el período de vigencia del artículo constitucional que, en forma automática, impuso la nacionalidad a la mujer extranjera casada con venezolano. En efecto, la ley del *trece de julio de 1928* se limitó a reproducir el precepto anterior, aun cuando fue distinguido con el número nueve; y sobre el particular el doctor AURELIANO OTAÑEZ hizo tan sólo el siguiente comentario: “Es la consagración por un texto legal de la teoría de las naturalizaciones fraudulentas, que había desarrollado la jurisprudencia francesa. No insistiremos en la utilidad de esta disposición”.²⁵¹

104. Por su parte, la Ley de Naturalización del *veintinueve de mayo de 1940* sancionó el fraude de la ley con la pérdida de la nacionalidad venezolana; pero la fórmula utilizada fue distinta, y su artículo vigésimo primero dispuso:

“Será considerado como fraudulento y viciado de nulidad, todo cambio de nacionalidad verificado con el fin de sus-

250. PLANAS SUAREZ, op. cit., Nr. 108, pp. 263-264.

251. OTAÑEZ, op. cit., p. 56.

traerse circunstancial o temporalmente, a determinados efectos de una legislación. También será nula toda nacionalización obtenida en fraude de la presente Ley. En estos casos la declaración de nulidad de la naturalización se hará por el Ministerio de Relaciones Interiores, sin perjuicio de que se apliquen a los responsables las sanciones penales a que hubiere lugar. De la decisión podrá apelarse para ante la Corte Federal y de Casación, dentro del término de 10 días".

No obstante la amplitud de los términos empleados por el Legislador, que permitirían sancionar todas las hipótesis posibles, la idea de combatir el fraude a la ley también sirvió de fundamento al artículo vigésimo segundo; y se previno:

"El extranjero naturalizado perderá la nacionalidad venezolana, cuando hiciere voluntariamente uso de su nacionalidad primitiva o cuando adoptare otra nacionalidad. La caducidad de la carta de naturaleza será declarada por el Ministerio de Relaciones Interiores, y de esta declaratoria podrá apelarse ante la Corte Federal y de Casación dentro de diez días a contar de la fecha de dicha declaratoria".

105. Aun cuando en tiempos anteriores un precepto similar había sido consagrado con el propósito de reconocer expresamente el derecho de libre expatriación,²⁵² el Congreso de 1940

252. La Ley del *veinticuatro de mayo de 1913* previno en su artículo séptimo: "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 extranjera y adquiere nuevamente la nacionalidad venezolana"; mandato reproducido literalmente, con el mismo número, en la Ley del *trece de julio de 1928*. Ahora bien, no parece que puedan existir dudas razonables acerca del propósito perseguido por el artículo, según se desprende de su historia legislativa. En efecto varios Diputados presentaron el *veinticinco de abril de 1913* un Proyecto de Ley de Naturalización de Extranjeros que preveía: "Artículo 7°. La nacionalidad venezolana no puede renunciarse sin el consentimiento del Ejecutivo Federal. Artículo 8°. Será considerado como fraudulento y viciado de nulidad todo cambio de nacionalidad verificado con el fin de sustraerse momentáneamente a determinados efectos de una legislación". (*Diputados. Relaciones Interiores. 1913*", Biblioteca del Congreso Nacional, p. 136). En la misma fecha fue admitido, aprobado por primera vez y dispuesta su impresión para distribuirlo entre los miembros de la Cámara (CD 1913, Número 6, *veintinueve de abril de 1913*, p. 1); y cuatro días más tarde, el *veintinueve de abril de 1913*, "cuando iba a ser considerada la materia fijada al orden del día, o sea, la segunda discusión del Proyecto de Ley de Naturalización de Extranjeros, el Diputado Terrero Monagas, con suficiente apoyo, propuso: "que pase el Proyecto, antes de sufrir una segunda discusión, a una Comisión compuesta de tres abogados para que lo estudie e informe". La sugerencia fue aprobada y el Presidente de la

parece haberlo incluido con el propósito de rendir nuevo homenaje a la doctrina del fraude a la ley; y así se desprende de su correspondiente trámite constitucional.

En verdad el Proyecto presentado por el Ministerio de Relaciones Interiores nada había dispuesto sobre el particular; pero durante el segundo debate en la Cámara de Diputados, en *veintinueve de abril de 1940*, el doctor JOSE ENRIQUE LOSSADA propuso el texto que sirvió de base para la fórmula definitiva: la sugerencia tuvo como fundamento el haberse "dejado fuera de previsión legal otros casos que podrían presentarse y que también deben preverse", además de los relativos al fraude que fueron objeto de regulación por el artículo vigésimo primero de la ley ²⁵³.

La propuesta fue objeto de crítica por el doctor ANTONIO PLANCHART HERNANDEZ, quien afirmó:

Cámara, doctor JOSE EUGENIO PEREZ, designó para integrar la Comisión a los doctores JUAN FRANCISCO CASTILLO, NARCISO ALVARENGA GARCIA y PEDRO MARIA PARRA (CD 1913, Número 9, *dos de mayo de 1913*, p. 1). En su Informe del *cinco de mayo de 1913* la Comisión hizo una severa crítica al artículo del Proyecto que supeditó la renuncia de la nacionalidad venezolana al consentimiento del Ejecutivo Federal, porque se trata de "una disposición legal que no tiene sanción posible pues el emigrado se dirige a otro territorio a donde las leyes venezolanas no tienen alcance, es completamente inútil". De igual modo sostuvieron los Miembros de la Comisión: "Ello no hace sino exhibirnos en un aferramiento a prácticas y conceptos feudales, concebir al natural como un fruto de la tierra o aumento de rebaño humano dentro del feudo. El principio de la libertad del individuo para cambiar de nacionalidad, tiene el apoyo de la doctrina y la sanción de las legislaciones de casi todos los países". La Comisión también agregó los siguientes conceptos: "Fuera de estas observaciones, el cambio de nacionalidad está sujeto a ciertas condiciones, de las cuales se reconocen en principio y en doctrina: 1º que el renunciante adquiera plenamente otra nacionalidad, excepción que tiene por causa evitar que un individuo pierda una nacionalidad sin adquirir otra, y quede el individuo sin patria o vagabundo internacional, contra quien todos los países dictan medidas de previsión; y 2º que la adquisición de la nueva nacionalidad sea voluntaria, pues siendo de principio la no imposición de la nacionalidad, la mente de la Ley quedaría torcida permitiéndose a otro Estado nacionalizar a un venezolano contra su voluntad. Aceptada esta observación, consideramos que debería redactarse el artículo 7º así: "*Artículo 7º* 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 extranjera y adquiere nuevamente la nacionalidad venezolana" ("*Diputados Relaciones Interiores. 1913*", Biblioteca del Congreso Nacional, pp. 187-188). En relación al trámite parlamentario de la ley del *veinticuatro de mayo de 1913*, véanse los números 59, 60 y 61 de este trabajo.

253. CD 1940, Número 7, *treinta de abril de 1940*, p. 13.

"Yo considero inadmisibles las proposiciones del Diputado Lossada. En primer lugar, porque el que ha adquirido la nacionalidad venezolana no puede hacer uso de otra nacionalidad. De acuerdo con los principios, se le aplicará la nacionalidad venezolana. En cuanto a la otra parte de la proposición, respecto a adquirir otra nacionalidad, incuestionablemente ha habido una renuncia, y no hay necesidad de que la ley lo establezca".²⁵⁴

Sin embargo, la mayoría de los intervinientes en el debate se pronunciaron en forma favorable; y el Diputado FRANCISCO BERECIARTU sostuvo:

"...Este artículo que trata de introducir el doctor Lossada, me parece a mí que encaja muy bien en el articulado que estamos analizando, porque hay que saber lo que son los extranjeros y sobre todo cuando se encuentran en el apuro. Todos no gozan de una cultura suficiente y sana: hay muchos individuos que no saben ni cómo se llaman. Por eso, toda previsión conviene y así se evitarían muchos chanchullos por parte de los señores extranjeros, y además, eso vendría a moralizar mucho el acto de naturalizarse un extranjero como venezolano".²⁵⁵

Por su parte, el doctor HECTOR GUILLERMO VILLALOBOS intervino en los términos siguientes:

"No me parece que tenga fuerza la objeción que acaba de manifestar el Diputado Planchart Hernández contra la proposición Lossada, puesto que, cuando éste último fue a formularla, se refirió expresamente a "otros casos de fraude" que no estaban previstos en el artículo de esta Ley que estamos discutiendo. Y es bien sabido que esos dos casos de fraude anotados en la proposición del doctor Lossada, son precisamente los más corrientes, entre aquellos individuos que hacen verdadera profesión de la obtención de cartas de naturaleza en los distintos países por donde van pasando. El hecho de usar la nacionalidad primitiva es sumamente frecuente, puesto que todos los documentos relativos a aquella pueden tenerlos consigo. Les es muy fácil echar mano de este recurso, y tanto como esto, el hacerse de cualquier otra nacionalidad fraudulenta. Por lo tanto, como son casos de fraude, muy calificados, yo considero necesario que sean expresados en el articulado de esta Ley. Por consiguiente, le doy a la proposición Lossada todo mi apoyo".²⁵⁶

254. CD 1940, Número 7, treinta de abril de 1940, p. 13.

255. CD 1940, Número 7, treinta de abril de 1940, p. 13-14.

256. CD 1940, Número 7, treinta de abril de 1940, p. 14.

En sentido similar se pronunció el doctor ANDRES ELOY BLANCO cuando hizo valer los siguientes conceptos:

"Encuentro que esta proposición es previsiva. Creo que serán pocos los colegas que no conozcan casos de elementos que se han acogido a la nacionalidad venezolana y en ciertos momentos han hecho escapatoria hacia su nacionalidad de origen. Yo recuerdo un caso, de un ciudadano, que los 19 de abril y los 5 de julio, ya naturalizado venezolano, asistía conmovido a todas las fiestas patrióticas, y un día hubo una correría de pueblo e inmediatamente izó la bandera de su nacionalidad anterior, para escapar quien sabe a qué cuentecita. De manera que, para esos casos, de elementos que invocan el simple símbolo de la bandera extranjera, es que está encaminado este artículo. Creo que en Venezuela no es extraño el caso previsto por el doctor Lossada".²⁵⁷

Análoga manera de pensar inspiró al doctor MANUEL MATOS ROMERO; y al respecto dijo:

"Para ser muy corto en el apoyo que quiero prestarle a la proposición Lossada. En nuestras guerras civiles se ha visto que italianos y franceses que tenían carta de naturaleza venezolana, después de haber sufrido los rigores de la guerra civil, hicieron reclamos al Gobierno Nacional por daños sufridos, y fueron unos cuantos millones de bolívares los que hubo de indemnizárseles, porque dichos Gobiernos de origen intervinieron. En las Memorias Ministeriales relativas a los años del Legalismo y de la Revolución Libertadora (1892 y 1902) se pueden ver casos con nombre propios, de individuos que todavía viven, que hicieron reclamaciones a Venezuela, cuando tenían carta de nacionalidad venezolana, porque alegaron ser extranjeros. Este artículo propuesto tiende a evitar ese inconveniente".²⁵⁸

Por su parte, el doctor JUAN FARIA FONT, aun cuando hizo público su acuerdo con la propuesta en examen, manifestó ciertas reservas en los términos siguientes:

"Yo se perfectamente bien que al doctor Lossada lo anima un sentimiento de Patria con motivo de su proposición; pero yo considero, desde otro punto de vista, que la proposición de él trata de zanjar conflictos que no nos corresponde a

257. CD 1940, Número 7, treinta de abril de 1940, p. 14.

258. CD 1940, Número 7, treinta de abril de 1940, p. 14.

nosotros resolver. Es por medio de tratados internacionales como se regulan estas situaciones. El dice en su proposición lo siguiente: que cuando el extranjero que se ha naturalizado venezolano haga uso de su nacionalidad de origen en otra parte, perderá la nacionalidad venezolana. Hay que contemplar este aspecto de la cuestión, porque es muy corriente, y en la práctica lo he observado, que un ciudadano hijo de padres venezolanos, muy meritorios, se encuentra, por ejemplo, en Puerto España, y tiene que reconocer allá, por el *ius soli* de la Colonia, que él es inglés. Es contra su propia voluntad en ese momento, que él actúa con un pasaporte de la Colonia inglesa; no es porque él quiere hacerlo. En el mismo caso se encuentran los hijos de los canarios en Caracas, cuando van a las Islas, y en el mismo caso se encuentran los hijos de los italianos y de los franceses, donde impera el *ius sanguinis*. Allá ellos son franceses o italianos, aun cuando se hayan naturalizado aquí".²⁵⁹

Por los motivos anteriores el doctor JUAN FARIAS FONT, concluyó:

"De manera que no le voy a dar mi voto a la proposición Lossada única y exclusivamente porque el conflicto no va a quedar resuelto, y van a ser esos individuos víctimas de la pérdida de una nacionalidad que han solicitado, quizás, con empeño y con esmero, porque al encontrarse en su país de origen, contra su propia voluntad, ellos tienen que hacer uso de un pasaporte, porque no pueden hacer uso de otro".²⁶⁰

La discusión llegó a su término con las palabras del doctor JESUS ENRIQUE LOSSADA, quien hizo el siguiente comentario:

"El argumento principal, en el cual yo apoyo mi proposición es que no considero posible que se continúe tratando como venezolano naturalizado al extranjero que ha querido dejar de ser venezolano. Esto es todo".²⁶¹

259. CD 1940, Número 7, treinta de abril de 1940, p. 14. Al respecto adviértase que la propuesta del doctor JOSE ENRIQUE LOSSADA no se refería expresamente a las hipótesis de uso en el extranjero de la nacionalidad primitiva o de adopción de otra nacionalidad cuando la persona se encuentra fuera de Venezuela: precisamente esta circunstancia servirá de fundamento a la ulterior crítica del precepto. (Véase luego el número 107 de este trabajo).

260. CD 1940, Número 7, treinta de abril de 1940, p. 15.

261. CD 1940, Número 7, treinta de abril de 1940, p. 15.

Sometida a voto la propuesta resultó aprobada, aun cuando el doctor J. M. ROSALES ARANGUREN hizo constar su voto contrario.²⁶²

106. No obstante, las críticas del doctor JUAN FARIAS FONT dejaron sentir su efecto; y al discutirse por tercera vez el Proyecto, el *siete de mayo de 1940*, el doctor JESUS ENRIQUE LOSSADA expuso:

“Acogiendo observaciones de los distinguidos Diputados Farias Font y Lossada Casanova, propongo modificar el artículo 22, introduciendo la palabra “voluntariamente”, en esta forma: “...cuando hiciere *voluntariamente* uso de su nacionalidad primitiva, etc.”. Esa es toda la modificación; porque, en este caso, se contemplaría la situación de los que tienen necesariamente que hacer uso de su nacionalidad primitiva cuando van a su país de origen. es decir, en este caso, éstos no perderían la nacionalidad venezolana”.²⁶³

La reforma fue acogida favorablemente: el doctor HECTOR GUILLERMO VILLALOBOS advirtió que “con la palabra “voluntariamente” se cierra la puerta a la posibilidad de proceder injustamente contra un extranjero a quien su patria (al volver de nuevo a ella), obliga a usar su nacionalidad primitiva; porque no la usará entonces “voluntariamente”, sino por imposición inevitable de su ley de origen”;²⁶⁴ y el doctor ANDRES ELOY BLANCO hizo los siguientes comentarios:

“...El objeto tutelar de la proposición aprobada en la vez anterior, es el de proteger al débil cuando se vé obligado, por fuerza superior a su voluntad, en el extranjero; al naturalizado que saliendo de aquí, en su lugar de origen, en fuerza de la ley de su país, superior a su voluntad, llegue a cambiar su nacionalidad obligatoriamente. Para que hubiese delito, se necesitaría que fuese voluntario, y esto es lo que previene ahora el Diputado Lossada. Es una voluntad más fuerte que la suya. La ley venezolana no debe cobrarle las consecuencias de aquél acto. Es una cosa seria ese conflicto de voluntades: voluntad débil contra voluntad fuerte. El hombre que

262. CD 1940, Número 7, *treinta de abril de 1940*, p. 15. La actitud del doctor J. M. ROSALES ARANGUREN no deja de ser sorprendente pues guardó silencio durante todo el debate y en última instancia hizo constar su voto negativo.

263. CD 1940, Número 13, *nueve de mayo de 1940*, p. 26.

264. CD 1940, Número 13, *nueve de mayo de 1940*, p. 27.

sale de aquí con la nacionalidad venezolana adquirida, al llegar a su país de origen puede, contra su voluntad, aparecer como violando la ley venezolana; pero como no existe el elemento intencional sino la fuerza superior de la legislación extranjera, es por ello que no se le declara incurso en la pérdida de nuestra nacionalidad".²⁶⁵

Por su parte, el doctor JESUS ENRIQUE LOSSADA hizo una nueva aclaratoria acerca de la finalidad perseguida con su propuesta; y dijo sobre el particular:

"...Bastaría citar un ejemplo: Un venezolano nacionalizado quiere burlar las obligaciones que asumió respecto a nuestro país (supongamos que se trata del caso de un conflicto), y entonces se va de Venezuela y adopta o gestiona otra nacionalidad. ¿No quedaría, entonces, ningún recurso para que Venezuela, nuestra patria, sancionara la conducta de este nacionalizado? De manera pues, que no es el Derecho Internacional el que debe decidir estas cuestiones: es el interés de la propia Nación el que es necesario resguardar. Y tan es así, que disposiciones análogas se encuentran en otras legislaciones".²⁶⁶

El artículo propuesto por el doctor JESUS ENRIQUE LOSSADA fue aprobado con la reforma²⁶⁷ y se convirtió en el texto definitivamente vigente: los comentarios anteriores de sus protagonistas permiten afirmar que su propósito fue prevenir posibles fraudes;²⁶⁸ y no parece habersele ocurrido al Congreso de la República la idea de consagrar el derecho de la libre expatriación.

107. La solución consagrada por el artículo vigésimo segundo de la Ley del veintinueve de mayo de 1940 fue objeto de crítica por ERNESTO WOLF, quien sostuvo al respecto:

"...Nos parece que el legislador facilita demasiado al naturalizado deshacerse de la nacionalidad adquirida; basta que

265. CD 1940, Número 13, *nueve de mayo de 1940*, p. 27.

266. CD 1940, Número 13, *nueve de mayo de 1940*, p. 27.

267. CD 1940, Número 13, *nueve de mayo de 1940*, p. 28.

268. La misma directriz parece haber inspirado a la jurisprudencia administrativa; y en Dictamen del *dieciséis de junio de 1953* la Consultoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores sostuvo: "es principio de derecho internacional que la pérdida de la nacionalidad originaria, por naturalización en otro país, no se produce o no tiene efectos cuando se ha hecho para evadir la ley del país cuya nacionalidad se tiene".

saque de su bolsillo su pasaporte anterior para que no sea más considerado como venezolano. En nuestra opinión no se debería permitir que el naturalizado haga uso de su nacionalidad primitiva, mientras se encuentra bajo la soberanía venezolana; la condición primera del artículo 22 debería limitarse a los casos en que el naturalizado ha salido del territorio de Venezuela. La nacionalidad no es solamente un vínculo jurídico, es también un vínculo moral con el país, como lo expresa muy bien el art. 31 de la Constitución. El extranjero que *quiere naturalizarse en Venezuela debe reflexionar antes si quiere o no aceptar el vínculo moral que excluye un vínculo simultáneo con cualquier otro país*. El extranjero no se dará cuenta del sacrificio moral que se le pide, si se le permite valerse en cualquier momento de su nacionalidad primitiva, aún sin salir del país. Pero parece correcto que el naturalizado que en el extranjero hiciera uso de su nacionalidad primitiva (lo que el Estado venezolano no puede impedir) pierda con eso automáticamente la nacionalidad venezolana adquirida".²⁶⁹

108. De acuerdo con informes del muy eminente Profesor ALEXANDER N. MAKAROV, el cambio fraudulento de la nacionalidad sólo se encuentra sancionado por vía legislativa en Venezuela; y destaca la existencia de dos reglas distintas en el artículo vigésimo primero de la ley de 1940: una general

269. WOLF, op. cit., Tomo I, pp. 199-200. De acuerdo con el artículo 31 de la Constitución del *veinte de julio de 1936*: "Los venezolanos tienen el deber de defender la Patria y de cumplir y obedecer la Constitución y Leyes de la República, y los Decretos, Ordenes y Resoluciones que para su ejecución dicten, conforme a sus atribuciones, los Poderes Públicos. No podrán comprometerse a servir contra Venezuela y si lo hicieren serán castigados como traidores a la Patria". La crítica hecha por ERNSTO WOLF es ciertamente correcta, aun cuando se debe recordar que la intención de los intervinientes en el Congreso parece haber sido referirse al uso en el extranjero de la nacionalidad primitiva o la adopción de otra nacionalidad cuando la persona se encuentre fuera de Venezuela. Sin embargo, la práctica administrativa, en algunas hipótesis, interpretó textualmente el artículo vigésimo de la Ley, para permitir la pérdida de la naturalización a pesar de que el individuo mantuvo sus vínculos territoriales con la República. En efecto, en *veinticinco de enero de 1946* el Ministerio de Relaciones Interiores declaró la pérdida de la nacionalidad venezolana por naturalización, otorgada el *veinticinco de marzo de 1940* al ciudadano JOSE MARIA BENEGAS ECHEVERRIA, con fundamento en su simple aseveración, contenida "en escrito autenticado el 20 de diciembre de 1945 por ante el Juzgado 3º de Parroquia de esta ciudad, exponiendo que ha recobrado la nacionalidad española" ("*Gaceta Oficial*", Número 21.917, *veinticinco de enero de 1946*); y Resolución similar fue pronunciada el *veinticinco de julio de 1946*, en vista del escrito, dirigido al Ministerio de Relaciones Interiores, por el ciudadano JUAN RIVERO FERRO, "autenticado el 8 del mes en curso por ante el Juzgado Primero de Parroquia de esta ciudad, exponiendo que renuncia a la nacionalidad venezolana para readquirir su nacionalidad originaria" ("*Gaceta Oficial*", Número 22.067, *veinticinco de julio de 1946*).

sobre cualquier cambio de nacionalidad *in fraudem legis* y otra referente a la naturalización venezolana obtenida en fraude de la propia ley.

De igual modo advierte que el procedimiento consagrado por el Legislador para la declaratoria de nulidad sólo puede referirse a los casos de naturalización en Venezuela, y la sanción establecida resulta muy difícilmente aplicable a las verdaderas hipótesis de cambio de nacionalidad *in fraudem legis*. En efecto, la declaratoria de nulidad de la naturalización venezolana cuando se obtuvo con el propósito de evadir otra legislación sería un resultado hasta cierto punto sorprendente, en vista de los escasos motivos que puede tener el Estado venezolano de proteger una ley extranjera; y, por otra parte, los funcionarios venezolanos carecen de facultades para anular una naturalización extranjera, aun cuando se haya adquirido con el manifiesto objeto de evadir una ley venezolana. No obstante, el Profesor ALEXANDER N. MAKAROV reconoce, en esta última hipótesis, que el artículo vigésimo primero podría justificar el desconocimiento de su eficacia en Venezuela y de esta manera impedir la aplicación de la norma extranjera más favorable a las pretensiones del interesado.²⁷⁰

109. a) Las enseñanzas de la jurisprudencia administrativa de la época permiten establecer la esporádica aplicación de la doctrina del fraude, consagrada por el artículo vigésimo primero de la Ley, para frustrar la eficacia a las naturalizaciones de algunas extranjeras que contrajeron matrimonio con venezolanos.

En efecto, por Resolución del *veinte ed septiembre de 1952* el Ministerio de Relaciones Interiores declaró la nulidad de la naturalización de la ciudadana CARMEN SANCHEZ MORAGUE, a quien se identifica como de nacionalidad cubana; y la cual pretendió adquirirla conforme al inciso cuarto del artículo 29 de la Constitución vigente para la fecha de su matrimonio con el ciudadano venezolano ANTONIO PEIRALLO FLORES, contraído el primero de diciembre de 1951 ante el Juzgado Segundo de Parroquia del Departamento Libertador del Distrito Federal.

270. MAKAROV, Alexander N. "Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrecht" Stuttgart, 1962, pp. 208-209.

Ahora bien, el Despacho ministerial hizo constar el carácter "del todo fraudulento" del matrimonio, "como se evidencia de las declaraciones formuladas por los contrayentes ante la Sección de Control de Extranjeros de la Dirección de Extranjeros, con el propósito de burlar las disposiciones contenidas en la Ley de Extranjeros y su Reglamento, ya que dicha ciudadana ingresó al País con un plazo limitado y no podía obtener la residencia a que aspiraba debido a sus actividades ilícitas, y por tal razón adquirió la nacionalidad venezolana para resolver su situación en forma favorable y definitiva". En consecuencia, fue declarado aplicable el artículo vigésimo primero de la Ley, que considera "fraudulento y viciado de nulidad, todo cambio de nacionalidad verificado con el fin de sustraerse, circunstancial o temporalmente, a determinados efectos de la legislación"; "independientemente de los efectos civiles del matrimonio que tiene contraído con el ciudadano Antonio Peirallo Flores, y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar, contra los nombrados contrayentes".²⁷¹

b) Un supuesto de hecho similar fundamentó la Resolución del Ministerio de Relaciones Interiores de la misma fecha, *veinte de septiembre de 1952*, por medio de la cual fue declarada la nulidad de la naturalización de la ciudadana HILDA BURKE (hoy DE RAMOS), a quien se identifica como de nacionalidad británica; y la cual pretendió adquirirla conforme al inciso cuarto del artículo 29 de la Constitución vigente para la fecha de su matrimonio con el ciudadano venezolano LUIS RAMOS, contraído por ante el Juzgado del Municipio Santa Bárbara del Distrito Maturín del Estado Monagas.

Ahora bien, el Despacho ministerial hizo contar la prescindencia "de los documentos necesarios, indicados en el artículo 69 del Código Civil, por haberse invocado el artículo 70 *ejusdem*, para regular la unión concubinaria; habiéndose efectuado el matrimonio con el propósito de burlar las disposiciones contenidas en la Ley de Extranjeros y su Reglamento sobre admisión de extranjeros en el País, ya que dicha ciudadana no podía obtener prórrogas de permanencia, y, por tal razón aspi-

271. "Gaceta Oficial", Número 23.940, *veinte de septiembre de 1952*.

raba a adquirir la nacionalidad venezolana para resolver su situación”.

En consecuencia, el Ministerio de Relaciones Interiores declaró aplicable el artículo vigésimo primero de la Ley, que “considera como fraudulento y viciado de nulidad todo cambio de nacionalidad verificado con el fin de sustraerse, circunstancial o temporalmente, a determinados efectos de la legislación”; “independientemente de los efectos civiles del matrimonio que tiene contraído con el ciudadano Luis Ramos, y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar contra los nombrados contrayentes”.²⁷²

(Continuará en el próximo número).

272. “Gaceta Oficial”, Número 23.940, veinte de septiembre de 1952.

**PRINCIPIOS RECTORES PARA LA ORDENACION
TERRITORIAL DE LAS REGIONES LITORALES
ESPECIAL ENFASIS EN LA ORDENACION
CON FINES DE TURISMO Y RECREACION**

Dr. Henrique Meier

Profesor de Instituciones Políticas y
Derecho Administrativo.

SUMARIO

INTRODUCCION. PRIMERA PARTE: La Política de Ordenación del Territorio II.—Concepto de Ordenación del Territorio. Fundamento Legal. Régimen de Competencias de la Administración Pública Central. I.2.—Limitaciones a la Política de Ordenación del Territorio. SEGUNDA PARTE: La Ordenación del Territorio de las regiones de Interés Turístico. (Especial énfasis en las regiones litorales. II.1.—Razones que justifican el establecimiento de una política de Ordenación del Territorio de las regiones de interés turístico. II.2.—Principios rectores del proceso de ordenación y uso de las Zonas Costeras (región litoral). II.2.1.—Principios Generales. II.2.2.—Principios referidos a la protección y uso racional de los espacios litorales. II.2.3.—Principios que se refieren a la garantía y tutela del ejercicio de derechos sociales vinculados a la utilización de la Región Litoral. II.2.4.—Principios que se refieren a la Organización Administrativa para la Ordenación y uso de las regiones litorales.

INTRODUCCION

1. El Turismo como actividad económico-social (cultural) se relaciona con la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y de los recursos naturales renovables, en la medida en que los desarrollos de obras y las actividades turísticas (recreacionales) significan en general la ocupación de determinados espacios y el aprovechamiento o uso de recursos naturales renovables (suelos, vegetación, aguas), lo cual plantea la necesidad de un control administrativo de tales actividades, con el objeto de asegurar la protección de determinadas condiciones y valores ambientales tutelados por ley (paisajes, topografía, cli-

ma, ecosistemas naturales), y la utilización racional de los recursos naturales renovables, en el doble sentido de distribución equitativa de esos recursos entre los distintos sectores usuarios (el turismo es uno de ellos) y la garantía de su calidad (control de actividades degradantes).

2. Esa intervención sobre el espacio (la naturaleza y el habitat social), con la finalidad de desarrollar obras (hoteles, balnearios, vías de comunicación, etc.) y actividades turísticas, puede llevarse a cabo a través de distintas modalidades, a saber:

2.a. Por medio de la transformación de espacios y ambientes naturales y su consiguiente "valorización" económica, social, cultural, e inclusive ambiental, cuando se trata de zonas con características y condiciones de limitado valor ecológico, que pueden ser mejoradas con la acción planificada del Estado y de los promotores de desarrollos turísticos.

Este podría ser el caso, por ejemplo, de las riberas del Lago de Valencia, pues en el Programa de Saneamiento Ambiental Integral que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, ha elaborado para la cuenca hidrográfica de este lago, se preve el uso turístico-recreacional de las zonas adyacentes a ese cuerpo de agua, cuya belleza escénica constituye un valor turístico innegable.

El uso turístico de las riberas del lago conllevaría a un mejoramiento ambiental de las mismas, por cuanto tal uso requiere necesariamente de estrictas medidas de tratamiento, control y recuperación, a fin de garantizar la calidad ambiental de ese espacio.

En este sentido se ha dictado una resolución del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en aplicación del Decreto N° 304 del 20 de Septiembre de 1979 que declara Area Crítica con Prioridad de Tratamiento a la Cuenca Hidrográfica del Lago de Valencia. Se trata de la Resolución N° 86 de 14 de Noviembre de 1979 que ordena el traslado de las actividades porcinas (cochineras) de la zona ribereña del Lago, no sólo por constituir un factor de degradación y de contaminación ambiental, sino por ser incompatible también con la ocupación y uso de estas áreas, para el desarrollo de actividades turísticas y recreacionales.

2.b. Asimismo, las obras turísticas pueden adaptarse a las condiciones naturales del medio (elementos físico-naturales, el paisaje natural), y respetar los elementos socio-culturales que conforman un determinado paisaje, es decir, una específica e histórica relación de armonía o equilibrio entre el hombre (en su expresión socio-regional) y su habitat.

En estos casos, la actividad turística puede "incorporar" el paisaje y las bellezas escénicas (el panorama) de una región adecuando las obras de infraestructura (hoteles, por ejemplo), al clima, los colores y las tradiciones arquitectónicas de las regiones y lugares.

3. Ahora bien, el turismo puede conllevar también fenómenos de degradación y de deterioro ambiental. En este sentido los riesgos de esta actividad para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, son las siguientes, a saber:

3.a. El deterioro de paisajes naturales y sociales que son valores cautelados por la Ley, tanto por razones ambientales como turísticas.¹

Este es el caso de algunas edificaciones que ni siquiera están abiertas al uso público, dentro del auténtico concepto de turismo consagrado en la Ley de la materia; y que además, alteran abruptamente la estructura ecológica del paisaje natural, como sucede por ejemplo, con un edificio de apartamentos levantado en la Bahía de Cata (Edo. Aragua) a escasos metros de la playa, cuya altura y estructura arquitectónica, materiales y colores, etc., violentan las líneas y la armonía de una belleza paisajística única en la región.

3.b. El deterioro —quizás irreversible— de paisajes sociales, es decir, de determinados habitats que por la conjunción de fac-

1. En efecto, tanto la Ley Orgánica del Ambiente como la Ley de Turismo y su Reglamento, consagran la protección y tutela del paisaje. Al respecto, el artículo 20 numeral 8º de la primera de las leyes mencionadas, considera como actividades susceptibles de degradar el ambiente y por ende, sometidas a control del Ejecutivo Nacional: "Las que deterioran el paisaje". Por su parte el artículo 23 del Reglamento de la Ley de Turismo especifica que: "En los lugares y zonas previamente declaradas de interés turístico, sólo se podrán realizar construcciones y edificaciones siempre que a juicio de la Corporación, no se altere el paisaje y la estructura ecológica existente".

tores físico-naturales (topografía, caídas y cursos de agua, etc.) y socio-culturales (tradicción en el uso agrícola del suelo, arquitectura adoptada a los colores, al clima, a valores del folklore, etc.) constituyen ambientes únicos e insustituibles de nuestra geografía social.

Es patético en este sentido lo que está sucediendo en Apartaderos (Estado Mérida), con la construcción de hoteles y quintas particulares, caracterizados por una estructura arquitectónica propia de los paisajes montañosos de Suiza y de Alemania, que en nada tiene que ver con el auténtico y hermoso paisaje andino.

3.c. La lesión a derechos sociales vinculados al acceso y disfrute de bienes públicos naturales (playas del mar, por ejemplo) como resultado de su ocupación y apropiación ilegal, por parte de una minoría privilegiada.

Tal es el caso, por ejemplo, del Litoral Metropolitano, y de las riberas del Lago de Maracaibo.

Igualmente no sólo se lesiona el derecho al uso y disfrute de las playas del mar, por ser bienes de dominio y uso público (Prohibición "non aedificandi" dentro de los 50 mts. adyacentes a las riberas del mar), sino que también se vulnera el derecho al "panorama" o paisaje (Ley Orgánica del Ambiente, Ley de Turismo y su Reglamento), con la existencia de edificaciones que por su altura impiden la contemplación de las bellezas escénicas de determinados parajes (el caso de la construcción ya mencionada en la Bahía de Cata).

3.d. La contaminación de las aguas del mar por vertidos cloacales no tratados de conformidad con las normas técnicas pertinentes.

En el Litoral Central, la mayoría de las playas destinadas a quienes no pueden adquirir un apartamento en propiedad horizontal o una acción en los llamados clubes privados, está contaminada por los desechos cloacales de hoteles, residencias particulares y restaurantes, presentándose un evidente conflicto de clases, pues la población de menos recursos utiliza con riesgo para su salud las "playas sucias" que son el resultado

de un turismo no organizado y en función del "lucro" de los promotores y del exclusivismo de la alta y mediana burguesía.²

3.d. La degradación de paisajes y sitios de interés turístico por obra de la acumulación de desperdicios, basuras y desechos sólidos, como sucede con algunas playas del Litoral Central, las playas de Puerto Cabello, en el Estado Carabobo,³ y la mayoría de las playas de Porlamar y Pampatar, en la Isla de Margarita, Estado Nueva Esparta (las playas se han convertido en auténticos basureros de lo que se consume en nuestro hermoso y envidiable Puerto Libre).

4. Para evitar que la actividad turística lejos de potenciar el mejor uso del espacio y de los recursos naturales, se convierta —como de hecho ya está sucediendo— en fuente de degradación ambiental, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de acuerdo con las Leyes Orgánicas del Ambiente y de la Administración Central, la Ley Forestal de Suelos y de Aguas y la Ley del Instituto Nacional de Parques (a través del Instituto Nacional que le está adscrito), dispone de cuatro formas o modalidades para intervenir y controlar las actividades turísticas y recreacionales, a saber: ⁴

2. Véase al respecto "Informe sobre situación de las playas y zonas adyacentes en el eje comprendido entre Balneario Catia la Mar y sector Las Salinas". MARNR Consultoría Jurídica 1979.
3. Véase al respecto Informe sobre Contaminación de la Playa de Los Piratas, Puerto Cabello, Edo. Carabobo, MARNR, Consultoría Jurídica 1979.
4. En efecto, de acuerdo con el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Central, es competencia del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la planificación y la realización de las actividades del Ejecutivo Nacional para el fomento de la calidad de la vida, del ambiente y de los recursos naturales renovables, y en especial: la cooperación en la planificación físico-espacial del territorio nacional, en coordinación con los demás organismos competentes; la elaboración y el establecimiento de normas que orienten el proceso de utilización de la tierra, de las aguas, de la flora y demás recursos naturales renovables; la prohibición de actividades degradantes del ambiente, tales como, las que deterioran el paisaje, y cualesquiera otras capaces de alterar los ecosistemas naturales. La creación, conservación, defensa y mejoramiento de Parques Nacionales, zonas protectoras, etc., y cualesquiera otros espacios sujetos a un régimen especial en beneficio del equilibrio ecológico, de la protección de la naturaleza o del bienestar de la población; —la vigilancia, control de la conservación, manejo y preservación de los bienes de dominio público y las tierras baldías reguladas por leyes relativas a playas y zonas adyacentes, así como los ambientes destinados a desarrollos turísticos y recreacionales; la protección del paisaje y los lugares que merezcan ser conservados por su valor estético y recreacional".

4.a. La ordenación del territorio (el turismo y la recreación constituyen uno de los usos potenciales del espacio).

4.b. El régimen de administración de determinados espacios con valor turístico, por su belleza escénica y condiciones naturales (Playas del mar, Zonas Protectoras en áreas montañosas, los Parques Nacionales, etc.).

4.c. La creación de auténticos servicios públicos recreacionales (Parques de recreación a campo abierto y de uso intensivo).

4.d. El régimen de control autorizativo del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

El análisis de estas cuatro modalidades de intervención, constituye un tema de especial significación. Sin embargo, ello implicaría un estudio sumamente extenso, que requiere mayor tiempo y reflexión.

En ese sentido, me permitiré ahondar únicamente en la primera de las modalidades señaladas, es decir, la ordenación del territorio, para lo cual desarrollaré el esquema siguiente, a saber:

- I.—La Política de Ordenación del Territorio. Concepto. Fundamentación Legal. Principios y límites de esta política.
- II.—La Ordenación del Territorio de las regiones de interés turístico (especial énfasis en las regiones litorales).
 - II.1.—Las razones que justifican la ordenación del territorio en las regiones litorales.
 - II.2.—Principios para una política de ordenación y uso de las regiones litorales (especial referencia al esquema de ordenamiento del Litoral Barlovento).

PRIMERA PARTE

LA POLITICA DE ORDENACION DEL TERRITORIO

Este primer capítulo tiene por objeto exponer en forma breve, el significado y alcance de una política sumamente compleja, como lo es la ordenación del territorio, puesto que el esfuerzo por controlar de manera planificada el uso social del espacio, se enfrenta a innumerables problemas que derivan del sistema de relaciones sociedad-espacio. La dinámica de la ocupación espacial obedece a múltiples factores: económicos (la estructura económica) socio-culturales (la organización social y el valor atribuido por la sociedad al espacio) y político institucionales (la organización del Estado y su relación con la ocupación del territorio y su desarrollo físico, las normas jurídicas sobre la materia).

Con la ordenación del territorio se pretende dar el mejor uso al espacio, de acuerdo con sus capacidades, características y limitaciones ecológicas y en función de las distintas demandas que existen sobre el mismo para satisfacer necesidades económico-sociales. El turismo es un uso posible del espacio. La ordenación del territorio comprende por supuesto esta actividad, sobre todo en las zonas cuya estructura natural permite ese tipo de uso. Para entender el proceso de ordenación a los fines turísticos es menester desarrollar previamente algunas reflexiones generales sobre esta política de la forma siguiente:

1. Concepto, Fundamento Legal y Régimen de Competencias del Estado.
2. Limitaciones a la política de ordenación del territorio.

1.1.— *Concepto de Ordenación del Territorio. Fundamento Legal. Régimen de Competencias de la Administración Pública Central.*

a) *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.⁵

Hoy, el ordenamiento territorial es la piedra angular de la política ambiental, pues en esta materia cualquier decisión que no se funde en una visión integral y totalizante de la realidad a cambiar, preservar o mejorar, tiende indefectiblemente al fracaso.

5. 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 contar con una buena metodología de planificación espacial, para asegurar un cambio en los patrones de ocupación territorial. En Holanda, por ejemplo, en el transcurso de los últimos treinta años se ha modificado bastante el carácter de la planificación espacial.

Al principio se insistía 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 entorpezca 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 en 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 1966, 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. Desempeñan papel de importancia capital otros instrumentos, tales como, la política económica regional y la política socio-cultural de la región.

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.⁶

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.

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, transporte, 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 aproximado del territorio nacional. (El eje centro-norte-cósterio, principalmente).

6. Véase al respecto, MEIER H. "El Régimen Jurídico de las Zonas Verdes y el Anteproyecto de Zonas Verdes y Recreacionales" en Revista de la Facultad de Derecho. Universidad Católica Andrés Bello N° 27, págs. 9-90.

b) Existencia de grandes espacios o despoblados como consecuencia de lo anterior, lo cual conlleva a la sub-utilización 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 del mismo.

La corrección de este desequilibrio que se manifiesta a través de los fenómenos antes apuntados, no es tarea fácil.

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 no es fácil tarea, pues requiere intervenir 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 solo, no es capaz de modificar un 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 las bases de una clara política estatal cuya pretensión es crear los medios para corregir las tendencias irracionales de la ocupación y uso del espacio por parte de la sociedad venezolana.

b) *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 tanto del Estado como de los particulares. Sin embargo, el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, dentro de una concepción promotora de la actividad política y administrativa del Estado, 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 mejoramiento 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, que deben ser regulados y controlados 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.

En este orden de ideas, es interesante destacar las competencias que la Ley Orgánica de la Administración Central otorga a los distintos antes que participan en el proceso de ordenación del territorio cuya coordinación corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

b.1. *Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (Cordiplan)*. 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*

* El subrayado es nuestro.

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 de Plan de a 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 las actividades económicas en el espacio, 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 adoptadas 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 el, 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.2. *El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (MARNR).*

Este Ministerio tiene la principal responsabilidad en la definición del 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*, con el propósito de vincular tanto a los particulares como a los propios organismos públicos, o al 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 orienten 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 formu-

lar 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 modificar 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 materia de desarrollo físico, con la precisa finalidad de que el propio Estado deje de ser el primer destructor del ambiente y el responsable de los mayores daños causados a la naturaleza; pues no hay duda de que ciertos organismos públicos actúan sin previsión en lo referente al impacto ambiental que ocasionan sus actividades.

Lamentablemente, hasta los momentos, las viejas prácticas administrativas no han podido ser superadas, en razón de los naturales celos y conflictos de competencias que caracterizan la realidad administrativa.

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 estudios, 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 la medida en que tengan relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y en particular las relativas a los procesos de urbanización, industrialización, desconcentración económica y desarrollo agrícola, a los objetivos y fines de la política de ordenamiento territorial (art. 36 ordinales 6 y 22 de la Ley Orgánica de la Administración Central).

b.3. *Ministerio del Desarrollo Urbano (MINDUR).*

Este Despacho Ejecutivo sólo tiene competencia en materia de ordenamiento territorial, en lo atinente al uso de la tierra con fines urbanísticos, pues el artículo 37 ordinal 14º de la Ley Orgánica de la Administración Central, señala como atribución específica de esta entidad ministerial. *“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. Lla planificación administración y adqui-*

sición 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 comporten 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, porque 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.

Como puede apreciarse la responsabilidad fundamental de esta política recae sobre el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; sin embargo, y por cuanto esta actividad exige la mayor cooperación y colaboración posibles entre los organismos públicos, el Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente referido al ordenamiento territorial consagró un procedimiento de coordinación para definir el esquema de expansión de las ciudades, es decir, el ordenamiento de la tierra con fines urbanísticos.

En efecto, dispone el artículo 3° del mencionado reglamento lo que sigue: “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 suministren

los Ministerios de Agricultura y Cría y del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables".* Esta disposición se ajusta perfectamente a lo dispuesto por el artículo 37 ordinal 11º de la Ley Orgánica de la Administración Central.

En ejecución de esta disposición reglamentaria se han definido hasta los momentos, las áreas de expansión de las ciudades siguientes: Anaco, Los Teques, Amuay, Punto Fijo, San Juan de Los Morros, Barcelona, Puerto La Cruz y Cumaná.

No obstante la clara definición y distribución de competencias formales que establece la Ley Orgánica de la Administración Central, resulta preocupante el manejo de ciertos criterios en el seno de algunos organismos de la Administración Central, tendientes a desconocer las normas de Ley y el procedimiento para el ordenamiento territorial previsto en el mencionado reglamento.

I.2. *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 este 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 potenciar el aprovechamiento de recursos naturales, soslayando los aspectos humanos, políticos, demográficos, ambientales e institucionales que implica la fijación y aplicación de una política de esta naturaleza.

* Este dispositivo fue derogado por el artículo 6º del Decreto N° 668 de 3 de Julio de 1980 (GO N° 32.019 del 4 de Julio de 1980), referido a Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones, el cual mantiene el mismo procedimiento para la determinación de las Areas de Expansión de las Ciudades, con la variante de la exclusión del Ministerio de Agricultura y Cría, en tal procedimiento.

En efecto, dispone este artículo que: "Las áreas de expansión de las ciudades se definirán, de maner aconjunta, por los Ministerios del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables y del Desarrollo Urbano".

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 considere como es debido la presencia de las poblaciones y la dinámica social que influye sobre las formas históricas de ocupación espacial. El factor humano es el componente esencial y determinante de las relaciones hombre-naturaleza, es decir de la propia vida social. En esta concepción se ignora el valor económico-social del aprovechamiento del espacio y de sus recursos.

Ambas tendencias soslayan alguno de los elementos o componentes de la realidad, en tanto totalidad integrada por el complejo histórico de las relaciones sociedad-espacio.

El economicismo cuya expresión histórica en nuestro país es el "desarrollismo capitalista", menosprecia la conservación de la naturaleza y el 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, desconoce 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 ha iniciado la aplicación del 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.

La ordenación del territorio así entendida, es la base sobre la que debe asentarse la planificación económica y 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 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.

Esta no es una tarea fácil. Presenta innumerables dificultades y obstáculos, pues supone un esfuerzo disciplinado que implica modificaciones en la organización y dinámica del Estado y de la sociedad, en el ámbito económico, político, institucional-jurídico y cultural.

b) 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 segmentos o pedazos muertos, cada uno de los cuales es sometido a una administración sectorizada.

La división político-territorial del espacio nacional (veinte Estados, dos Territorios Federales, 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 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 compartimientos 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 propias 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-especiales 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 de 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 místicos de los hombres entre sí, en ocasión a su enraizamiento en determinados espacios. El régimen 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 tienen que ser indirectos y persuasivos. El estímulo y la promoción de mejores condiciones de vida en las regiones, la creación de polos de desarrollo, la protección 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 el arraigo de sus poblaciones en las mismas; así como la desconcentración de las áreas superpobladas 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.⁷

7. Véase en este sentido nuestro estudio intitulado "Algunas Observaciones al Documento Preliminar Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio". MARNR. Consultoría Jurídica, Octubre 1980.

Asimismo y 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 en un proceso de industrialización que no

En relación a los medios que puede utilizar el Estado Democrático y de Derecho, en la aplicación de la política de ordenación del territorio en el estudio mencionado afirmamos lo siguiente: "La política de ordenación del espacio no se impone de manera directa e inmediata, pues requiere de instrumentos administrativos.

Esta es la opinión de la mayoría de los autores de Derecho Administrativo y de Derecho Ambiental, pues en los Estados como el nuestro que cuentan con una estructura económica basada en la libertad de industrias, comercio y profesión (libertad de empresa) con las limitaciones constitucionales y legales derivadas del interés público, la seguridad y el orden público; la planificación no vincula al sector privado de manera directa e inmediata, sino a través de medidas que estimulen positivamente las actuaciones preferentemente consideradas por el plan o desanimen negativamente aquellas otras consideradas como no deseables.

Por esta razón, la política de ordenación del territorio debe aplicarse a través de medios administrativos y financieros, tales como la afectación de determinados espacios a regímenes especiales de regulación del suelo y demás componentes físico-naturales del ambiente (lo cual se traduce en expresas limitaciones legales a la propiedad privada, en términos de prohibiciones y restricciones a determinados usos o utilidades del suelo, o en la necesidad de satisfacer exigentes requisitos de orden técnico, para realizar las actividades permitidas, como por ejemplo, dar cumplimiento a un plan de manejo, o adaptarse a normas técnicas de cultivos, en las zonas de aprovechamiento agrícola); el establecimiento de impuestos y gravámenes a la plusvalía generada por las obras y el equipamiento territorial en general ejecutado por el Estado; las exoneraciones fiscales para quienes se atengan a las directrices de localización industrial y de desconcentración económica; el aumento en las tarifas de servicios públicos: agua, recolección de basura, etc.

En síntesis, los instrumentos o medios jurídico-administrativos, y jurídico-financieros que comúnmente se emplean para aplicar los planes o esquemas de ordenación del territorio, son los siguientes, a saber:

a) *Medidas Tributarias*

Estas medidas pueden consistir en la exención de determinados tributos, o en bonificaciones parciales, devoluciones de impuesto, o en la defensa con impuestos aduaneros de la importación de mercancías competitivas durante lapsos de tiempo determinados.

Asimismo estas medidas pueden ser empleadas con un sentido restrictivo, estableciendo recargos en los gravámenes fiscales para aquellas actividades que no interesen a la colectividad nacional o que sea conveniente al interés público su limitación

b) *Medidas Crediticias*

Esta es la técnica que se emplea generalmente en el sistema jurídico venezolano, pues a través del otorgamiento de créditos en condiciones ventajosas: bajo interés, años muertos para el pago de los intereses y el capital, etc.,

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

se puede estimular el establecimiento de determinadas industrias en Zonas definidas que requieren un impulso económico, para su desarrollo, así como lograr la aplicación de políticas de desconcentración industrial, mediante el traslado de industrias contaminantes de áreas metropolitanas y de excesiva concentración urbanística, a regiones con mejores condiciones de carácter ambiental y socio-económico.

Igualmente estas medidas pueden utilizarse en un sentido negativo, es decir, negando créditos a quienes no se ajusten a la política de ordenación territorial definida por el Estado

e) *Subvenciones*

Consisten en ayudas a fondo perdido a las industrias y promotores en general, que decidan emprender actividades que se compatibilicen o ajusten a la política de ordenación del territorio.

Estas subvenciones generalmente se orientan a la instalación de empresas, que de no existir tales ayudas, no se desarrollarían por sí mismas, es decir, de forma "espontánea", bien por tratarse de lugares no favorecidos en términos de economías externas o bien por tratarse de actividades que sin esos apoyos difícilmente pueden llevarse a cabo.

Asimismo, estas medidas pueden emplearse para financiar los gastos de traslado de determinadas empresas ubicadas en áreas que se desean descongestionar.

d) *Autorizaciones*

Es la técnica más empleada en la práctica administrativa de nuestro país. La necesidad que tienen los particulares y los organismos públicos, de obtener autorizaciones para la ocupación del espacio (Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente referido a Normas sobre Ordenación del Territorio; Ley Orgánica del Ambiente arts. 21, 22 y 23; Ley Forestal de Suelos y de Aguas, art. 7), y para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales, condiciona el desarrollo de las actividades urbanísticas, industriales, turísticas y agropecuarias, al cumplimiento de normas y requisitos técnicos que no solo se refieren a la conservación de estos recursos, sino que también influyen en la política de ordenación territorial, pues la administración pública competente en la materia, está facultada para rechazar solicitudes de autorizaciones y permisos, cuando éstas no se adecuen a las regulaciones del suelo tanto urbano como rural, previstas en los instrumentos de planificación espacial y de ordenación del territorio.

Así por ejemplo, es deber de la administración rechazar solicitudes para instalar industrias en zonas o espacios que se consideren de vocación y de uso agrícola, de conformidad con los planes y esquemas de ordenación del territorio.

Esto constituye una forma indirecta, de aplicar la política de ordenación del territorio.

Igualmente se puede impedir con esta técnica, la ocupación de áreas con restricciones ambientales (Zonas de fragilidad ecológica, espacios cuyo valor paisajístico requiera protección, etc.).

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 tradicio-

En lo que respecta a los desarrollos urbanísticos, por ejemplo, el decreto 668 del 3 de Julio de 1980 relativo a Normas sobre el Control y Desarrollo de Urbanizaciones, condiciona las autorizaciones en materia urbanística, a una definida política de ordenación del territorio, que implica tanto la definición de áreas urbanas, como la elaboración y sanción de planes rectores de desarrollo urbano.

En efecto, de conformidad con el artículo 1º del mencionado decreto "los desarrollos residenciales, comerciales, industriales, deportivos, recreacionales, turísticos y otras actividades de desarrollo urbano que ejecuten tanto el sector público como el privado sólo podrán realizarse en áreas urbanas", lo cual significa a "contrario sensu", que no deben (en principio) autorizarse estos desarrollos en áreas rurales.

En estas últimas, de conformidad con los artículos 1º y 3º del Reglamento Nº 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio, la ocupación mediante la construcción de obras de infraestructura e instalaciones por parte de los organismos nacionales, estatales o municipales, así como por los particulares, debe ser autorizado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. El otorgamiento de esta autorización debe hacerse tomando en cuenta los siguientes aspectos:

1. Las directrices de ordenación territorial y desconcentración económica establecidas en el Plan de la Nación.
2. La posibilidad de atender con servicios públicos la demanda a generarse por la actividad autorizada.
3. El impacto ambiental de la actividad propuesta.
4. La vocación natural de las zonas y en especial la capacidad y condiciones específicas del suelo.
5. Las regulaciones ya existentes para el uso de la tierra.
6. Las limitaciones ecológicas, especialmente las que vienen impuestas por la anegabilidad de los terrenos y por las condiciones propias de las planicies inundables y la fragilidad ecológica.
7. Los demás factores que se consideren relevantes a los mencionados afectos.

Como puede observarse, esta norma vincula el sistema de autorizaciones en materia de ocupación del espacio rural, a los criterios, principios y metodología de la política de ordenación del territorio, con lo cual la autorización administrativa se transforma en un medio o instrumento de aplicación de los objetivos, directrices, y estrategias de la ordenación territorial, al menos en lo que respecta a las áreas rurales.

Lamentablemente en la práctica los órganos responsables de la aplicación de estos dispositivos técnico legales, no han sabido interpretar de manera progresiva y creativa tan importante instrumento normativo.

Por su parte, la Ley Orgánica del Ambiente ha consagrado la llamada "autorización ambiental integral", que tiene por objeto condicionar las actividades preferentemente industriales, al cumplimiento de exigencias técnico-científicas relativas a la ordenación del territorio, al aprovechamiento racional de determinados recursos naturales renovables y a la protección de determinados ecosistemas y valores ambientales.

nal, 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 ren-

En este sentido, por ejemplo, una solicitud para instalar una industria metal-mecánica o siderúrgica, debe ser evaluada de acuerdo con los esquemas regionales de ordenación del territorio. (Si el espacio previsto para la instalación de la industria es considerado como "zona industrial") y en función del impacto que tal actividad puede generar sobre el ambiente circundante (topografía, paisajes, atmósfera, cursos de agua, flora, etc.), así como la relación de la actividad con el uso directo de determinados recursos naturales renovables (el agua, por ejemplo), cuyas limitaciones y demandas para otros usos, deben ser tomados en cuenta.

e) *Limitaciones legales a la propiedad privada y a la libertad de industria y comercio.*

Otra de las técnicas o de los medios para aplicar la ordenación del territorio está constituida por las llamadas "Áreas de Administración Especial" que consiste en el sometimiento a regímenes especiales de administración, a aquellos espacios que por sus características, condiciones y limitaciones ecológicas requieran de un tratamiento excepcional y propio a los fines de la conservación, defensa y mejoramiento ambiental.

La creación de estas áreas de administración especial mediante decreto-ejecutivo del Presidente de la República, en Consejo de Ministros, lleva consigo determinadas limitaciones, prohibiciones y restricciones a la propiedad privada, pues en tales áreas se prohíben determinados usos y se autorizan otros, atendiendo a las condiciones y características del espacio a ser preservado o desarrollado de manera técnico-científica, y de acuerdo con los planes de manejo y normas de Conservación.

Esto sucede cuando, por ejemplo, se declaran Parques Nacionales, Zonas Protectoras, Zonas de Aprovechamiento Agrícola, y otros espacios sujetos a regímenes especiales de administración.

Parece lógico que si de conformidad con los esquemas de ordenación del territorio, un determinado espacio es afectado técnica y administrativamente para la recreación social, se dicte en consecuencia un decreto-ejecutivo declarando tal espacio como Parque de Recreación a Campo Abierto y de Uso Intensivo, para lograr de esta forma la preservación del área y su utilización a los únicos fines de la recreación.

f) *Expropiaciones*

La técnica de la expropiación puede ser empleada en sentido positivo o negativo.

En el primer caso, se la utiliza como medida de fomento, para permitir la instalación de empresas en zonas escogidas como polos de desarrollo.

Al respecto, el Estado en ejecución de la política de ordenación del territorio prevista de los planes correspondientes, expropia los terrenos que se requieren y los adjudica a los empresarios a precio de costo. (Por supuesto a un precio muy inferior al que se obtendría en el libre mercado, rebajando los gastos de instalación de la empresa).

En el segundo caso, las expropiaciones pueden emplearse para recuperar ciertos espacios a los fines de la ordenación del territorio. Así, por ejemplo,

tísticos 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.⁸

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.

cuando se declara Zona de Aprovechamiento Agrícola una determinada región en consideración a la potencialidad de sus suelos y a los programas integrales de desarrollo agrícola, se podría ordenar la expropiación de las tierras privadas cuyos propietarios no estén dispuestos a adaptarse a los usos y planes de manejo definidos en la normativa establecida por el Estado, para venderlos a precio de costo a quienes deseen incorporarse al desarrollo agrícola.

g) *Sanciones*

Este tipo de medidas es de difícil aplicación dentro del proceso de ordenación del territorio, a menos que se trate de reprimir acciones y hechos que vulneran determinados preceptos consagrados en las leyes.

La violación de la ordenación del territorio no es posible para los particulares de manera directa e inmediata, salvo que existan normas y reglas de conducta consagradas expresamente en la Ley, y que se deriven de la política de ordenación, en cuyo caso si puede plantearse la posibilidad de la contravención.

Por ejemplo, cuando se llevan a cabo actividades contrarias a los usos permitidos en un espacio sometido a régimen especial de administración.

8. Debe observarse que para lograr un efectivo desarrollo de las tierras agrícolas, no es suficiente con el empleo de las técnicas de protección jurídica de los suelos, por medio de decretos-ejecutivos declaratorios de Zonas de Aprovechamiento Agrícola, o a través de la denegación de solicitudes para urbanizar en suelos de comprobada vocación agrícola, pues la acelerada dinámica económica y social en determinadas regiones conduce a transformaciones irreversibles de los suelos agrícolas, a menos que el Estado decida una política integral de desarrollo agrícola que combine todos los factores o elementos requeridos para promover tal género de actividad (política, crediticia, de asistencia técnica, de mercadeo, de obras de infraestructura, de asistencia social, etc.).

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 se hace difícil hacer comprender las tareas nacionales que deben emprenderse para obtener un desarrollo de carácter integral.

Sin embargo, no por ello debemos perder el ánimo y la vocación de lucha. El reto está planteado.

La mayor parte de nuestro territorio todavía no ha sido ocupado, 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.

Un pueblo que no se valora y no aprecia su geografía, su música, sus tradiciones, sus artistas, su pasado, su singular manera de afrontar el mundo, lo que le hace ser una realidad distinta en medio de la comunidad internacional de pueblos, no puede estructurar soluciones que convengan a sus intereses y necesidades.

Debemos luchar contra las tendencias que impiden el desarrollo de nuestras fuerzas espirituales.

La técnica y la ciencia al servicio de una política pensada en función de esa síntesis entre hombre y geografía que define la esencia de nuestro ser nacional, a través de los distintos matices regionales.

La ordenación del territorio puede coadyuvar en la tarea de construir una sociedad desarrollada en términos integrales de progreso material, calidad de vida, y ambiente propicio para potenciar las facultades creadoras de nuestro pueblo.

SEGUNDA PARTE

LA ORDENACION DEL TERRITORIO DE LAS REGIONES DE INTERES TURISTICO. (ESPECIAL ENFASIS EN LAS REGIONES LITORALES)

En esta segunda parte se ahondará en el análisis de la aplicación de la política de ordenación del territorio en las regiones litorales, a los fines de racionalizar el proceso de ocupación de estos espacios con fines turísticos-recreacionales. Al respecto, y dada las características especiales de las regiones litorales en razón de sus limitaciones ecológicas (fragilidad de determinados ecosistemas), y de las presiones económicas y sociales que permanentemente se ejercen sobre estos espacios, se analizará en una primera parte (1), las razones técnicas, económicas y políticas que justifican esta política de ordenación, para luego esbozar en una segunda parte (2) los principios rectores que deben guiar esta política, teniendo como base en el análisis de los aspectos técnicos, el esquema de Ordenamiento del Litoral Barlovento, elaborado en el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

II.1. Razones que justifican el establecimiento de una política de ordenación del territorio de las regiones de interés turístico.

Como ya hemos expresado en la introducción de este ensayo, el turismo implica la ocupación de determinados espacios naturales y el uso creciente de recursos naturales renovables, y ello requiere de una estricta planificación y control, para evitar situaciones de degradación y contaminación ambiental.

Además de estas razones, el desarrollo turístico de las regiones litorales en particular, amerita un especial control, debido a los motivos siguientes, a saber:

a) *La existencia de una demanda creciente sobre los espacios que conforman las regiones litorales para usos turísticos-recreacionales.*

Este hecho ha sido constatado por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en el Esquema de Ordenamiento del Litoral Barlovento,⁹ de la forma que sigue:

“La región capital, ha venido conformándose históricamente como el área de mayor concentración de actividades económicas y de población del país en contraste con la periferia natural...

En todo este proceso, la mayor parte de los litorales de la región reciben las presiones derivadas de la demanda turístico-recreacional del Area Metropolitana de Caracas.

Tal situación requiere a corto plazo de una planificación de los recursos en lo que respecta a sus posibilidades turísticas-recreacionales; de allí que el Decreto N° 455 de 3-10-74 define y limita el Litoral de la región declarándolo de utilidad pública y de interés turístico-recreacional.¹⁰

Frente al crecimiento de las demandas de recreación de playas, la intención política orientadora del crecimiento del área y definitiva de su vocación, nunca fue ampliamente instrumentada por el Estado; el sector privado ha iniciado un acelerado programa de inversiones en la actividad turístico-recreacional sin la orientación propia que podría establecer prioridades en la localización, dimensionamiento y calificación de la oferta a colocar en el mercado.

Como resultado de este “desfase” entre la intención del Estado y la voluntad del sector privado, se ha producido un sobre dimensionamiento de la oferta de tierras para uso turístico-recreacional que supera ampliamente las necesidades reales hasta el año 2.000”.

9. Véase al respecto, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, “Esquema de Ordenamiento del Litoral Barlovento, Diagnóstico. Caracas, Agosto 1980. Serie de Informes Técnicos DGSP/OA/IT/73, págs. 1-2.

10. En efecto, el artículo 1° del mencionado decreto señala expresamente que “Se declara de utilidad pública y de interés turístico-recreacional, el Litoral de la región capital, el cual será conocido en lo adelante con el nombre de Litoral Capital”.

Puede notarse como en los párrafos transcritos del Esquema de Ordenamiento del Litoral Barlovento, se señalan los hechos que constituyen el primer fundamento para propiciar una política de ordenación y planificación de las regiones Litorales.

En el caso particular del Litoral Barlovento, ya se observan las consecuencias de las demandas de espacio con fines turístico-recreacionales, y la ausencia de una adecuada planificación físico-espacial de la región, a saber: por una parte, *el sector privado por carecer de precisas orientaciones en esta materia, ha sobreestimado la oferta de tierras para esos fines;* y por la otra, se han ocupado espacios integrados por tierras de tradición y comprobada vocación agrícola, desconociéndose además la existencia de normas jurídicas que declaran el litoral como región de utilidad pública, es decir, destinada a obras y actividades turísticas que satisfagan las necesidades recreacionales de la colectividad, sin restricciones y limitaciones derivadas de la condición socioeconómica de los distintos grupos sociales.

Asimismo, la falta de una política de ordenación y regulación del uso y ocupación del Litoral, ha conducido a la degradación de determinados ecosistemas, cuya fragilidad ambiental requiere de medidas de estricta protección. Esto último nos lleva a considerar otra de las razones que justifican la política de ordenación.

b) *El hecho de ser el medio o zona del litoral un espacio o territorio sumamente complejo en el cual existen frágiles ecosistemas que presentan fenómenos biológicos de extraordinaria importancia científica.*

Tales ecosistemas¹¹ constituyen medios de intercambio de una extremada complejidad biológica, puesto que comprenden

11. Se ha definido el ecosistema como "La Comunidad y el medio ambiente no viviente interactuado conjuntamente como un todo. A los componentes bióticos se agregan ahora los componentes abióticos del medio ambiente externo conformándose así un sistema que en forma relativa se mantiene asimismo. Cuando se considera una comunidad desértica, además del suelo, clima, temperatura, ciclos minerales, radiación solar, se está estudiando el ecosistema desértico.

Los ecólogos usan comúnmente el término ecosistema para describir un sistema que contiene componentes vivientes y no vivientes (una comunidad interactuando con su medio ambiente abiótico). David Suttén "Conceptos Seleccionados de Ecología Trad. Le Rodríguez Poveda. ULA, Mérida 1975, págs. 19-20.

un gran número de cadenas alimenticias que vinculan en diversos grados y de manera continua a la flora, la fauna, los suelos, el agua, el aire y el hombre.

Se trata tanto de un "laboratorio vivo", como de una zona de extraordinaria capacidad de producción.

Sin embargo, los sectores empresariales del complejo financiero turístico-inmobiliario, no toman en cuenta el objetivo principal de toda política de utilización del litoral, a saber: preservar estas zonas de las múltiples agresiones que la amenazan.

Pareciera que el interés fundamental de algunos grupos económicos, es obtener la máxima valorización inmobiliaria de los suelos y el espacio en las regiones litorales, a costa de las bellezas escénicas y del equilibrio natural de ecosistemas frágiles.¹²

Ante esta situación, se hace insoslayable una audaz política de ordenación del territorio de las regiones litorales, que a partir de un diagnóstico integral de las características y condiciones físico naturales del espacio y sus componentes, y de los usos socio-económicos actuales y potenciales sobre esos espacios, determine una precisa localización de las distintas utilidades del litoral para fines turístico-recreacionales, agropecuarios, pesqueros, urbanísticos, etc., de conformidad con la capacidad ecológica del medio, la necesidad de preservar el equilibrio ecológico de sus zonas o áreas frágiles, y en definitiva, teniendo por objetivo la utilidad pública y el bienestar colectivo, en los términos del artículo 1º de la Ley Orgánica del Ambiente.¹³

La necesidad de esta política, en lo que respecta al caso del Litoral Barlovento, ha sido señalada con precisión en el

12. Dice en este sentido Philippe de Saint Marc en *Socialización de la Naturaleza*. Guadiana. Pensamiento y Ensayo pág. 75 Madrid 1971, lo siguiente: "El Laissez faire", es decir, la conjunción del beneficio privado y la indiferencia pública, no sólo desemboca en el acaparamiento del espacio natural, sino que también lleva consigo su dilapidación: el espectacular destroz de los paisajes, los estragos en la vegetación y en la fauna, el envenenamiento de las aguas".

13. Dispone este artículo lo siguiente: "La presente Ley tiene por objeto establecer dentro de la política del desarrollo integral de la Nación, los principios rectores para la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida".

Esquema de Ordenamiento ya citado, de la forma que sigue: 'En resumen es posible afirmar que el papel orientador del Estado en el diseño de una estrategia de desarrollo para el área ha sido bastante tímido.

Los objetivos de esta estrategia no han sido satisfechos por las políticas del Estado, bien sea por una falta de coordinación de los entes componentes, o por falta de recursos que ha llevado a limitarse en gran parte, a la sola formulación de políticas que puedan orientar una dinámica deseada, sin continuar la secuencia lógica de instrumentación y evaluación de dichas políticas, especialmente en las acciones estructurantes a nivel global (acaso regional, programas de equipamientos y servicios públicos, etc.). Esta acción de "pasivo promotor" y la situación del "boom económico" vivida por el país en los últimos cinco años, ha provocado una frenética corriente de inversiones privadas en el área turístico-recreacional que ha llevado a comprometer grandes capitales y extensiones de suelos".¹⁴

Ahora bien, habiendo quedado demostrada la imposterable necesidad de una política de ordenación de las regiones litorales, ¿cuáles deberían ser los principios rectores de la misma?

II.2. *Principios rectores del proceso de ordenación y uso de las zonas costeras. (Región Litoral).*

Los principios rectores que deben guiar el proceso de ordenación y uso de las zonas costeras del territorio nacional, tienen su fundamento en la Constitución Nacional, en las Leyes Orgánicas del Ambiente y de Seguridad y Defensa, en la Ley de Navegación, en el Código Civil, en la Ley de Turismo y su Reglamento, en el Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente, referido a Normas sobre Ordenación del Territorio, y en los Esquemas Regionales de Ordenamiento Territorial elaborados por el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.¹⁵

14. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Esquema de Ordenamiento del Litoral Barlovento opus cit. pág. 8.

15. En la actualidad se estudia la posibilidad de sancionar estos esquemas-rectores por medio de Decretos-ejecutivos (Presidente de la República, en Consejo de Ministros), para así transformarlos en normas de obligatorio acata-

Además de estas normas jurídicas y de los esquemas de ordenación del territorio, hemos analizado el derecho comparado y las experiencias de otros países en esta materia, puesto que con relación a la garantía y tutela de determinados derechos

miento para todos los organismos de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, conforme disponen los artículos 4º y 6º de la Ley Orgánica del Ambiente.

En este último dispositivo se establece que los organismos de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal deberán programar y ejecutar sus actividades de acuerdo con las previsiones del Plan Nacional de Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente y de conformidad con las reglas que se dicten en virtud de lo dispuesto en el artículo 4º de esta Ley". Por su parte el artículo 4º mencionado señala que: "La suprema dirección de la política nacional sobre el ambiente corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros. A tal efecto, dictará las normas sobre coordinación de las competencias de los organismos de la Administración Pública Nacional, de los Estados y de los Municipios en función de los objetivos de la presente Ley".

Los principios de ordenación de las regiones litorales han sido incorporados en el Derecho Francés en distintos instrumentos (*Esquemas*) de ordenación del territorio, tales como, los esquemas regionales del Litoral, los esquemas de aptitud y de utilización del mar (S.A.U.M.), y el esquema director sobre el mar.

Con relación a estos instrumentos y en especial, a los "Esquemas Regionales de Ordenación del Litoral", nos dice el profesor Michel Prieur, Presidente de la Sociedad Francesa de Derecho Ambiental, lo siguiente: "Los Esquemas Regionales de Ordenamiento del Litoral que contienen una reflexión global sobre la afectación de los diversos sectores del Litoral, con el objeto de permitir una mejor coordinación de las actividades públicas y privadas, no tienen valor jurídico, y por ende, no son vinculantes en cuanto a su aplicación, pues hasta ahora no han sido institucionalizados por ley o decreto. Desde el año 1974, se han adoptado los esquemas del Litoral Breton, del Litoral de la Baja Normandía, y del Litoral del Centro-Oeste Atlántico. Estos esquemas contienen un análisis de la situación existente, de los rasgos dominantes de las actividades que se desarrollan en esos espacios, y de las orientaciones por sectores de actividad. Los autores de estos documentos nacionales de ordenación del territorio, hubieran deseado otorgarles valor de directivas nacionales en esta materia, a fin de hacerles obligantes con respecto a las colectividades locales, y a los particulares; más ninguno de estos esquemas han sido aprobados por decreto, es decir, el único medio para que esas directivas tengan efecto jurídico". (Michel Prieur "Les Politiques d'amenagement et de Sauvergarde des Espaces Naturels" Rapport Piquard. Perspectives pour l'amenagement du Littoral Français. Datar. La documentation Française, 1974).

La Ordenación del Territorio en las regiones litorales presenta innumerables problemas de orden técnico, político, institucional y jurídico. En lo que respecta al problema jurídico, es interesante destacar la experiencia de otros pasos en esta materia, como el caso de la República Francesa.

En Francia existe una doctrina político-administrativa en relación a la ordenación de las regiones litorales, que se ha pretendido aplicar por intermedio de esquemas o documentos técnicos de distinta jerarquía y valor jurídico, y esto no ha dado siempre el resultado deseado por la Administración Pública. La doctrina en cuestión, ha sido diseñada con carácter nacional. Es el Poder Central la instancia que define los principios relativos a la ordenación del Litoral; sin embargo, la realización de las actividades materiales (construcción de obras) que implican de hecho, la conversión de la ordena-

sociales vinculados al disfrute y ejercicio de bienes públicos situados en la región litoral, existen criterios universalmente aceptados, como es el caso del derecho público al libre acceso y disfrute de las playas del mar.

Estos principios los hemos clasificado de la manera siguiente a saber:

1. Principios Generales.
2. Principios referidos a la protección y uso racional de los espacios litorales.
3. Principios referidos a la garantía y tutela del ejercicio de derechos sociales vinculados con el uso de la Región Litoral.

ción en la realidad espacial, corresponde a los poderes locales. ¿Cuál es la razón de esta intervención?; ¿y por qué se justifica?

De acuerdo con Antoine Givandau en su ponencia "La Planificación Urbaine du Littoral. (En La Protection du Littoral. 2ème. Coloquio de la Société Française pour le droit de l'environnement. Bordeaux 6, 7, 8. Octobre 1977. Droit et Economie de l'environnement. Publications Périodiques Spécialisées)", ... "no existe sino una respuesta para esta interrogante, pues si faltase una intervención exterior y por ende superior, las fuerzas naturales no encontrarían, por el momento, localmente, sus propias regulaciones: el litoral estaría destinado a degradarse un poco más cada año, e igualmente las playas se cubrirían de desechos". (pág. 61).

Esta doctrina emanada del Poder Central se basa en algunos principios desarrollados en el desaparecido Ministerio del Equipamiento y de la Ordenación del Territorio. (Hoy Ministerio del Ambiente y del Cuadro de Vida). Tales criterios fueron consagrados oficialmente en la circular del Primer Ministro del 4 de agosto de 1976.

En tal sentido es interesante destacar que la doctrina mencionada, se desarrolla en atención a tres ideas fundamentales, a saber:

1. En materia de urbanización (evitar la urbanización lineal del litoral; Dejar las riberas libres de construcción a objeto de lograr el uso colectivo de las mismas; dejar entre las zonas urbanizadas, zonas agrícolas y espacios naturales suficientemente amplios; dejar en estado natural las zonas litorales no urbanizadas; reducir la extensión de las aglomeraciones y de las zonas de actividad situadas en las proximidades de las riberas del mar, etc.,
2. En materia de carreteras (organizar la red de carreteras de manera que se limite la utilización de las zonas limítrofes al litoral, por la circulación del tránsito automotor; alejar las nuevas carreteras al menos a 2.000 mts, de las riberas, etc.)
3. En materia de espacios naturales (clasificar los macizos boscosos según las disposiciones del artículo L130-1 del Código de Urbanismo, cualquiera sea la calidad forestal de los mismos, manteniendo al mismo tiempo las clasificaciones existentes; preservar de cualquier uso las zonas de fragilidad ecológica y de un valor ecológico).

De acuerdo con el autor francés ya citado, Antoine Givandau, no debe esperarse mucho de esta doctrina. En sus propias palabras "la aplicación de estos principios —a través de las prerrogativas jurídicas— no suscita en general, ningún entusiasmo local, aunque por supuesto existen excepciones" (pág. 63).

4. Principios referidos a la organización administrativa del Estado para la ordenación y uso de la Región Litoral.

II.2.1. *Principios Generales*

- a) *Las costas como patrimonio común (Patrimonio Nacional).*

Los problemas relacionados con la protección y uso del Litoral deben ser tratados a partir de una consideración global del patrimonio costero o costanero nacional. Es indispensable que esta idea se institucionalice y se traduzca en normas jurídicas de aplicación efectiva, pues, dada las características ecológicas de las regiones litorales, y tomando en cuenta los múltiples intereses que confluyen en su utilización (turísticos-recreacionales, pesqueros, de defensa nacional, de protección de ecosistemas naturales, etc.), es indispensable asegurar el resguardo de los intereses públicos, por encima de cualquier interés particular o sectorial.

Este principio ha sido acogido de forma genérica para todos los elementos que integran el ambiente, en el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente de la República de Colombia, el cual en su artículo 1º declara que: "El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social".¹⁶

Es necesario superar en este sentido las concepciones y prácticas tradicionales en torno a la apropiación y uso de las regiones litorales.

No es un secreto que el espacio y sus componentes en los regímenes sociales capitalistas, constituye una simple mercancía al perder su singularidad ecológica, dentro de un proceso de abstracción indispensable para lograr la materialización del intercambio en el mercado inmobiliario. La mercancía es una categoría económica que permite la fungibilidad de las cosas, su cambio, sin atender a la estructura singular de las mismas.

16. Este principio ha sido recomendado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa para los países miembros en la Resolución N° 29 del 26 de octubre de 1973. Véase al respecto la obra de Michel Despax "Droit de l'environnement TITEC. Droit 1980.

La naturaleza y sus componentes (los recursos naturales) se transforma en mercancía, por cuanto para poder comerciar, intercambiar las tierras y los elementos naturales que la componen (aguas, bosques, etc.), es menester que deje de ser algo con singularidad para convertirse en un valor abstracto. En el Código Civil la naturaleza queda descompuesta en bienes abstractos: suelos, bosques, aguas, etc.

En esta concepción y praxis, no se valoran las condiciones, características y limitaciones ecológicas de los espacios, ya que la idea de ecosistema no sirve para incorporar al proceso económico y los componentes de la realidad natural no creada socialmente por los hombres.

El derecho a la explotación del espacio-mercancía está ligado por supuesto a la propiedad privada.¹⁷ El régimen capitalista de producción, no puede desarrollarse en una sociedad en la que naturaleza y hombre mantengan relaciones naturales de solidaridad; por ello, la ruptura de los sistemas comunitarios de apropiación y uso de la naturaleza, es conditio sine qua non, para el desarrollo del capitalismo.¹⁸

17. Saint-Marc, Philipp "Socialización de la Naturaleza", Guadiana Pensamiento y Ensayo. "La propiedad privada conduce a un callejón sin salida. En primer lugar hace inaccesible el espacio natural a los más pobres, su acopio es tan rápido que anula para sus víctimas las ventajas de un alza en el nivel de vida. Así pues, dentro de veinte años cada cual tendrá su coche, pero si continúa la ocupación de las costas al ritmo actual al menos habrá que prever 300.000 francos precio de compra de una casa "con los pies en el agua" para ver el mar. Para quien no disponga esta suma el Mediterráneo ya no será el "mare nostrum", sino el mar prohibido. Gozar de la naturaleza se está convirtiendo en el privilegio de los privilegiados. Uno se hace dueño de la naturaleza apropiándose de su acceso". (pág. 54).

18. El hecho fundamental que caracteriza, define y diferencia el modo capitalista de producción, de otras formas de organización de la producción social, y en especial, de las formas pre-burguesas, es la separación entre el trabajador como condición objetiva del proceso laboral y las condiciones de la naturaleza inorgánica que funcionan como presupuesto de tal proceso.

En las formas pre-burguesas la actividad humana desplegada bajo forma de trabajo, estaba unida de manera individual a las condiciones naturales, las sustancias naturales de la producción.

Así el esclavo y el siervo no se distinguen de la tierra, son meros apéndices de ella.

La apropiación agraria de la naturaleza, no supone una separación de la misma: Los hombres están sumergidos en el ser natural que los hace dependientes: la naturaleza. Por el contrario, con el Capitalismo la apropiación de la naturaleza se lleva a cabo a través de su dominio científico-técnico; la naturaleza es transformada en un mundo de imágenes; solidificándose en un ser abstracto, extraño completamente a los hombres: Se produce una separación, un antagonismo entre los hombres y la naturaleza.

La transformación de la naturaleza en mercancía sólo es posible en virtud de la existencia de la apropiación privada de los medios de producción social, ya que la naturaleza es un factor de producción y sólo cuando deja de ser elemento utilizado socialmente a través de formas comunitarias, se convierte en mercancía.

La naturaleza-mercancía es tratada como tal en el proceso productivo: es simple objeto o instrumento, carece de valor excepto el que le otorga el régimen social y económico; de manera que su explotación no se hace tomando en cuenta los factores sociales (utilidad social de su aprovechamiento) y ambientales (la preservación de sus condiciones, características y limitaciones ecológicas) si no única y exclusivamente, los factores que están ligados al perfil de utilidad y de rentabilidad económica, de acuerdo con el sistema de uso y apropiación privada.

Quizás sea esta la causa más importante de la actual crisis ambiental que se aprecia tanto en Venezuela, como en la mayoría de las Naciones que se ha organizado bajo el modelo desarrollista, pues este modelo tiende indefectiblemente al deterioro del espacio natural y del habitat humano, y a una lucha social por el acaparamiento del espacio por parte de las clases dominantes del sistema social.¹⁹

Por otra parte, la apropiación del trabajo difiere en el Capitalismo: Ya no se trata de una apropiación inmediata, esto es, como "cosa", u objeto, simple apéndice de la tierra: medio de producción.

En la forma burguesa la apropiación es mediada a través del intercambio en tanto el trabajador es portador de trabajo absoluto, incorporado a la mercancía. No se da una apropiación de la persona directa e inmediata del trabajador, sino de su actividad objetivada, "mercancía" que se vende en el mercado de trabajo. Así, por vez primera, en la historia de las formas económicas el trabajador es puesto ante sus condiciones de trabajo: Se aísla de la producción, con lo cual se relaciona con ella de manera auténtica, pues el esclavo y el siervo son parte natural, indiferenciada del proceso productivo. La separación entre capital y trabajo asalariado, contiene también a la separación entre trabajador y las condiciones naturales del proceso productivo, y en definitiva, a la separación entre los hombres y la naturaleza, la cual se transforma en un ente extraño a la existencia inmediata del hombre, pues entre éste y aquella media el mundo supra-natural de los productos del trabajo, la técnica, los utensilios, el reino de las mercancías. Véase para profundizar este tema: SCHMIDT, Alfred "El Concepto de naturaleza en Marx. Siglo Veintiuno Editores S.A.

19. Al respecto el Esquema de Ordenamiento del Litoral Barlovento señala las tendencias del uso privado de las áreas recreacionales de esa región: "El sector privado está haciendo apreciables inversiones en la promoción urba-

En nuestro ordenamiento jurídico, la Constitución Nacional en los artículos 7, 106 y 136, consagra las bases jurídico-políticas, para el desarrollo de una normativa que reglamente el principio del patrimonio costero, como parte de los recursos naturales en tanto elementos indisolublemente ligados a la existencia y desarrollo del pueblo venezolano.

En efecto dispone el artículo 7° de la Constitución Nacional, lo siguiente a saber:

“El Territorio Nacional es el que correspondía a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada en 1810; con las modificaciones resultantes de los tratados celebrados válidamente por la República.

La soberanía, autoridad y vigilancia sobre el mar territorial, la zona marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo, así como el dominio y explotación de los bienes y recursos en ellos contenidos, se ejercerán en la extensión y condiciones que determine la ley”.²⁰

nística de espacios turísticos y recreacionales, su acción está orientada a presentar una oferta aislada relacionada con los recursos de agua y canales dirigida al nivel de ingresos medio-alto” (opues cit. pág. 12).

20. Al expresarse de esta forma, el constituyente, ha querido dejar claro que el territorio nacional, en cada uno de los elementos que lo integran, comprende tanto bienes como recursos. Estos últimos son enunciados en el artículo 136, ordinal 1° de la propia Constitución, cuando se consagra la competencia del Poder Nacional en relación a la administración de las minas e hidrocarburos, salinas, tierras baldías y ostrales de perlas; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del país.

Pareciese que para el constituyente son recursos LOS ELEMENTOS NATURALES QUE INTEGRAN EL TERRITORIO, es decir, lo no creado por el hombre; que se origina en las propias transformaciones de la naturaleza, y que cierta parte de la doctrina denominada “Bienes de carácter natural”, por oposición a los productos creados por el hombre, mediante la transformación de la naturaleza por aplicación de la técnica y de la ciencia, y que serían, entonces los bienes.

De este modo, dentro del régimen del dominio público, tendríamos tantos recursos naturales (por ejemplo, las aguas, las playas y otras riquezas naturales), como bienes (ejemplo, los caminos públicos, las plazas, fortalezas). Los recursos naturales formarían parte del dominio público natural, en cambio, los bienes constituirían el dominio público artificial. Con el tiempo, creemos que los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, pasarán a integrar un régimen jurídico especial con principios y reglas diferentes, a las construcciones jurídicas del vigente régimen patrimonial del Estado. La aguda “crisis ecológica” que amenaza las bases existenciales de la colectividad nacional, determinará progresivamente un régimen de aprovechamiento de la naturaleza en función de la conservación de recursos que son definitivamente insustituibles, y cuya desaparición anuncia la destrucción de la vida humana.

Esta norma consagra no sólo el principio definitorio que tradicionalmente Venezuela ha acogido, como fundamento para determinar la extensión de ese elemento existencial de primera magnitud, en el sentido de fundar su soberanía territorial en el *Uti possidetis juris*; sino que también enuncia los elementos que el territorio en su sentido político-estatal moderno: mar territorial, zona marítima contigua, plataforma continental y espacio aéreo. Sobre estos últimos se afirma la soberanía: autoridad y vigilancia del Estado. Ahora bien, esta norma básica de nuestra Constitución, va aún más lejos: consagrada la relación estrecha e indisoluble entre el territorio como elemento de soberanía, y los bienes y recursos que lo integran, especificando que el régimen referente al dominio y explotación sobre los mismos, lo determinará el legislador.

Como bien la expresase en la oportunidad de discutirse el Proyecto de Constitución, en la Cámara de Diputados, el Dr. Jesús María Casals M., eminente constitucionalista venezolano (Diario de Debates, Diputados 21 Oct. 1960) y con ocasión de analizarse el artículo 7 en cuestión: "La teoría del dominio ha sido ya abandonada por la teoría contemporánea del derecho público. Heredada de la teoría del dominio de la concepción patrimonial y feudal de los derechos que ejercía el Estado sobre sus elementos y además partiendo dicha tesis, fundamentalmente, de la confusión entre elementos esenciales del Estado y condiciones existenciales del Estado o condiciones anteriores del Estado", como se le ha llamado por distinguidos autores de derecho público, esta teoría hacía que el Estado poseyera un derecho similar al derecho de propiedad sobre los elementos integrantes del territorio y el espacio aéreo. Es evidente que la denominación que contiene el Proyecto de Constitución, al referirse al mar territorial, es mucho más correcta que otras que por hablar de mar costanero, o mar costero, o mar litoral, no reflejan en realidad la idea de que en esa zona de mar contigua a la zona territorial continental, se ejerce un derecho de soberanía similar al que se ejerce sobre la extensión continental". El Estado, por tanto, extiende su función de soberanía sobre los elementos que integran su territorio, contando entre ellos los recursos naturales, tanto renovables como no renovables. No puede considerarse que el Poder Estatal disponga de un derecho de propiedad sobre estos elementos: ellos están indisoluble-

mente ligados al destino institucional del territorio como condición de soberanía del poder y de convivencia pacífica y continuidad histórica de un pueblo. Es imposible pensar la existencia del Estado, sin un territorio libre y sujeto al poder soberano de ese mismo Estado. Por consiguiente, en la doctrina moderna el territorio no es ni sujeto ni objeto (tesis del territorio-sujeto y del territorio-objeto), es una institución de naturaleza constitucional, una de las bases fundamentales del Estado, como organización política e histórica de la sociedad. Los recursos naturales como elementos de ese territorio, no deben ser propiedad del Estado, ni de nadie en particular, pues deben pertenecer a la comunidad nacional, a la Nación en su sentido histórico, al pueblo como sujeto activo de todo el proceso histórico-social en su pasado, presente y futuro.

Es deber del poder estatal en sus funciones de soberanía, garantizar la existencia y calidad de esos recursos, estableciendo por ley, la forma de explotación de los mismos. Podría decirse en este sentido, que el derecho de la actual generación de venezolanos y habitantes de la República en general, a disfrutar de los recursos naturales, en el sentido de consumir el agua que necesitamos, disfrutar de los paisajes y parques públicos, respirar un aire no contaminado, etc., no puede comprometer el que corresponde a las generaciones futuras, por lo que nuestra responsabilidad, y la del poder estatal, en el ejercicio controlado de ese derecho, es de trascendental importancia. El aprovechamiento de los recursos debe ser de carácter racional y planificado, para que nuestra actual conducta sobre los mismos, no comprometa el derecho que en un futuro tendrán nuestros descendientes sobre este territorio y sus elementos.

Por otra parte, si bien desde el punto de vista internacional el territorio del Estado Venezolano aparece como una unidad indisoluble, no obstante, por cuanto nuestro sistema jurídico admite el principio de la propiedad privada, en lo interno no se registra esa coincidencia de derechos y facultades entre los habitantes y la entidad estatal. Sin embargo, el propio constituyente consagró en el artículo 99 el concepto funcionalista de la propiedad privada, por lo que los derechos y prerro-

gativas que se derivan de esta institución se encuentran "notablemente disminuidos en los últimos tiempos por razón de la "función social" que la propiedad debe cumplir y de la atribución conferida al Estado de velar por la conservación de los recursos".^{21 22}

21. Oropeza Ambrosio, "La Nueva Constitución Venezolana 1961". Caracas 1971. Pág. 189.

22. Debe quedar claro que estos planteamientos se presentan como proposiciones a realizar para el futuro. Es evidente que hoy, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, y el régimen económico y social imperante, los recursos naturales, no pertenecen a la comunidad nacional bajo la forma de propiedad social o comunitaria, sino que los mismos se hallan distribuidos en cuanto al sistema de tenencia o dominio, entre el Estado y los particulares, en atención al reconocimiento del derecho de propiedad y a las prácticas económicas y sociales que le son inherentes.

En efecto, de acuerdo con el artículo 545 del Código Civil "La propiedad es el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas por la Ley".

Este derecho de corte liberal e individualista, concebido en términos abstractos y genéricos, para satisfacer las exigencias estructurales del capitalismo en cuanto modo de producción, se aplica sobre los recursos naturales, pues "la propiedad del suelo —en los términos del artículo 549 del mencionado Código— lleva consigo la de la superficie y de todo cuanto se encuentre encima o debajo de ella, salvo lo dispuesto en leyes especiales". Ello significa en principio que el propietario del suelo es también propietario de la capa vegetal que lo cubre (flora), de los animales que allí existen y se desarrollan (fauna) y de las aguas que nacen y se extienden por la superficie, y aquellas que se encuentran en forma de depósito. Digo en "principio", por cuanto las limitaciones legales a la propiedad derivadas de la función social por razones de conservación, defensa y mejoramiento ambiental, han venido multiplicándose de manera paulatina con la promulgación y aplicación de nuevas leyes (Ley Forestal de Suelos y de Aguas, Ley de Protección a la Fauna Silvestre, Ley de Reforma Agraria, Ley Orgánica del Ambiente), por lo cual ya no puede sostenerse la concepción jurídico originaria consagrada en el Código, para la apropiación del suelo y de sus componentes naturales.

No obstante, puede afirmarse que a pesar de la institución de la función social, todavía reina en el universo de las prácticas sociales y económicas ligadas al uso de los recursos naturales, el sistema civilista (Jus privatista), mediante el cual "el propietario puede hacer en su suelo o debajo de él toda construcción, siembra, plantación o excavación y sacar por medio de ellos todos los productos naturales, salvo las excepciones establecidas en el Capítulo de las servidumbres prediales y lo que dispongan leyes especiales y los reglamentos de policía", como expresa el artículo 554 del Código Civil. Ese derecho de propiedad —traducido en el uso indiscriminado de la naturaleza y de sus componentes— no se justifica en una sociedad cuyos recursos naturales son limitados, más la demanda sobre los mismos crece, se multiplica ilimitadamente, en la medida de su desarrollo poblacional, económico y social.

En síntesis, es interesante destacar que en el ordenamiento jurídico positivo venezolano coexisten dos concepciones opuestas en relación al régimen de apropiación y de utilización de la naturaleza y sus componentes.

b) *La conservación, defensa y mejoramiento de las regiones costeras como actividad de utilidad pública dirigida primordialmente a beneficio colectivo de los venezolanos.*

La primera o tradicional, es la que consagra el Código Civil, la segunda ha venido desarrollándose a través de leyes especiales y tiene su fundamento en la propia Constitución Nacional de 1961.

Los puntos de oposición más importantes de destacar entre estas dos concepciones, son los siguientes:

1. En primer lugar para la concepción liberal tradicional, los suelos, los bosques, las aguas y los animales, constituyen simples bienes (muebles o inmuebles), es decir, cosas (algo muerto, inorgánico, sin vida), que pueden ser objeto de propiedad pública o privada. (art. 525 CC).

El artículo 527 del Código Civil coloca en la misma categoría de bienes inmuebles por su naturaleza a los terrenos, las minas, los edificios, las lagunas, los estanques, manantiales, albijes y toda agua corriente.

La naturaleza es reducida a cosa o bien para que pueda ser "jurídicamente" objeto de apropiación.

La propiedad privada, a partir del régimen capitalista de producción, deja de ser una relación de tenencia material entre el tenedor y la cosa, para convertirse en una relación jurídica abstracta y genérica, entre el titular del derecho de uso, goce y disposición, y el resto de la colectividad, es decir, de los sujetos de derecho, quienes están en la obligación universal de abstenerse de realizar actos que perturben o menoscaben el ejercicio pacífico de los atributos inherentes a ese derecho.

El derecho de propiedad, así concebido, constituye un continente genérico cuyo contenido está integrado por toda suerte de objetos y valores tanto materiales como inmaeriales que son reducidos a la categoría abstracta de bienes muebles o inmuebles, perdiendo con ello sus características específicas, es decir, aquello que los singulariza y diferencia en el universo de objetos y valores.

De esta manera factores y componentes del mundo orgánico de la naturaleza, como los suelos, los bosques, las aguas, la fauna, etc., que constituyen auténticos organismos vivos, y la base misma del principio vital del planeta, son colocados en el mismo rango, y bajo la misma naturaleza y condición jurídica, que elementos pertenecientes a la esfera inorgánica de la biósfera (los minerales, por ejemplo), y aún los propios enseres y productos sociales, esto es, los objetos técnicos creados por la actividad productora del hombre a partir de la transformación de la naturaleza.

Ese proceso de reducción y de indeferenciación conduce a fatales errores en el régimen jurídico de utilización de la naturaleza.

En primer lugar, los organismos vivos que integran la naturaleza son *insustituibles* en la función vital que cumplen dentro de la estructura y dinámica de la biósfera, y por ende, cuando sufren deterioro o alteración en su composición biológica, o físico-química, o cuando desaparecen del reino de la vida, no pueden ser sustituidos por productos sociales, en otras palabras por objeto inorgánicos creados como resultado de la actividad humana. Así, por ejemplo, el agua no puede ser sustituida por ningún otro líquido en la satisfacción de la sed, o en la función ecológica, económica y social del regadío de cultivos.

El hombre en cuanto organismo vivo, está ligado al resto de la estructura orgánica de la biósfera; por esta razón, cuando otros organismos vivos de la biósfera, como son los suelos, los bosques, o las aguas, sufren deterioro o destrucción, ello repercute de manera directa sobre el equilibrio de la vida, y por ende, sobre la salud, subsistencia y bienestar humano.

Por el contrario, el daño o la destrucción de las obras y objetos inorgánicos, en nada afecta el equilibrio de la vida, cuando más podrá resentirse la economía, y el equilibrio social.

Las regiones costeras como parte del territorio nacional y constituidas por recursos naturales, deben ser conservadas, de-

Esto sucede cuando sufren daño edificaciones y obras civiles. Un puente, por ejemplo, puede ser reparado, e, inclusive, reconstruido. Estos objetos son "sustituibles" y no son esenciales para el sostenimiento de la vida en sus términos primarios y básicos. Es evidente que toda la infraestructura técnica de la humanidad es necesaria para mantener una determinada forma de cultura y de civilización.

No obstante, la desaparición de esa infraestructura no pondría en peligro la vida en su sentido biológico; por el contrario, la destrucción de la naturaleza conlleva a la desaparición de la vida en términos totalizantes, lo cual incluye al hombre por ser éste un organismo viviente.

En segundo lugar, los elementos orgánicos de la naturaleza, se integran con los factores inorgánicos o abióticos, a través de sistemas ecológicos interconectados. La biósfera se presenta como una realidad compleja, dialéctica y dinámica, estructurada sistemáticamente por lo que ningún factor o componente de la misma tiene existencia y sentido en sí, sino en función y de acuerdo a su posición (ubicación) dentro de la estructura ecológica concreta.

Esto significa que el aprovechamiento o utilización de esos componentes debe ser concebido en consideración a esa realidad compleja y dinámica. Por ello no deben manejarse los suelos por ejemplo, sin atender a los efectos que su aprovechamiento conlleva respecto de las aguas, o de la capa vegetal superficial, y de la propia fauna, cuyo habitat se conforma de la integración en un ecosistema tanto de estos elementos orgánicos (bióticos), como de los factores abióticos (inorgánicos).

Sin embargo, el derecho o régimen jurídico tradicional (civilista) referido a la utilización de la naturaleza y de sus componentes, partiendo de la concepción (reflejada en las prácticas sociales) antes apuntada, mediante la cual el mundo vivo u orgánico es "cosificado", es decir, llevado a la categoría de cosas, bienes, simples, "mercancías", dentro del proceso creciente de mercantilización de las relaciones sociales, que afecta tanto los vínculos inter-humanos como la relación sociedad-naturaleza, consagra derechos reales de uso, goce y disposición. (La propiedad en su sentido global, o limitada a algunos de sus atributos) sobre los factores y componentes del medio natural, ignorando la interdependencia biológica (ecológica) de tales elementos, con lo cual se perfilan usos contrarios al mantenimiento o conservación de los ecosistemas esenciales para el sostenimiento de la vida.

Llégose, entonces, a una auténtica anarquía en el régimen de usos. El carácter individualista y fragmentario, derivado del derecho de propiedad se evidencia en la explotación anticientífica de la naturaleza. Así, por ejemplo, una cuenca hidrográfica, no se aprovecha con base a la unidad ecológica que implica la integración de los suelos, bosques, capa vegetal y aguas que la conforman, sino de acuerdo a los distintos derechos individuales sobre parcelas de suelos, o zonas del cauce de una determinada fuente de agua superficial.

La naturaleza pierde su unidad básica, y con ello, progresivamente van destruyéndose sus mejores propiedades físico-naturales, para beneficio del hombre y de la vida, en un sentido de auténtico desarrollo científico.

La naturaleza apropiada en cuanto simple cosa, es desarticulada, fragmentada y sobre ella reina un absurdo señorío de múltiples propietarios ávidos de sacar provecho material individual, sin preocupaciones relativas a la estructura, limitaciones y características ecológicas de un medio único e insustituible. Esta concepción jurídica que deriva de la "racionalidad" estructural (material e ideológica) del modo capitalista de producción, es quizás el origen, la causa más importante de la llamada crisis ambiental o ecológica.

fendidas y aprovechadas para beneficio colectivo de los venezolanos. Este principio se sustenta de manera inequívoca en

Esta crisis cuyas manifestaciones han sido descritas por una abundante literatura desde la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente (1972), ha originado tanto a nivel internacional. (Véase al respecto, Alexandre Charles Kiss "La Protection Internationale de l' environnement. Notes et Etudes Documentaires. La documentation Française N° 4.419-4.420 octubre 1977), como regional y nacional, la adopción de políticas de protección de la naturaleza con la creación de organizaciones administrativas especializadas en esta tarea, y la implantación de medidas técnicas, financieras y jurídicas con el objeto de controlar los factores determinantes de la mencionada crisis, y corregir en lo posible sus principales efectos sobre el equilibrio de los ecosistemas naturales, el hábitat social y la salud del hombre. Es así como ha venido desarrollándose una nueva concepción jurídica sobre la naturaleza y el espacio, su régimen de tenencia y de utilización. Se trata del derecho ambiental, cuyas bases filosóficas difieren del derecho tradicional de corte liberal e individualista. Para el derecho ambiental, a diferencia del régimen civilista clásico, la naturaleza no es simple cosa o bien, es decir, algo carente de vida, y cuyo valor depende de las relaciones patrimoniales de intercambio entre los individuos (mercancía).

Con base en la propia Constitución Nacional, en lo que respecta al régimen jurídico venezolano, el Derecho Ambiental se perfila en una primera fase, como un Derecho de Conservación (uso racional) y de Protección de la naturaleza considerada como recurso natural.

La categoría jurídica "Recurso Natural", difiere esencialmente de la categoría jurídica "Bien o cosa", por cuanto, mientras la primera apunta hacia la consideración de los elementos que la integran, como medios insustituibles para la subsistencia colectiva; la segunda, a través de un proceso de reducción jurídica posibilita únicamente la apropiación y el disfrute de esos elementos. La naturaleza en esta primera fase del derecho ambiental, presenta como puede apreciarse, dos aspectos fundamentales, a saber: por una parte, se destaca su función social en cuanto conjunto de recursos, esto es medios que permiten a la sociedad su subsistencia y desarrollo; y por la otra, se reconoce jurídicamente su esencia ontológica, es decir, su existencia separada y autónoma, su carácter de elemento primario y aún anterior a la existencia humana. El vocablo "natural" indica que los elementos de la naturaleza, están sometidos a un ciclo propio, a leyes biológicas, y por ende, no deben estar en el mismo plano de aquellos bienes creados "artificialmente", por obra de la actividad humana.

Por ello, la propia Constitución Nacional establece en su artículo 106, la obligación para el Estado de "defender y conservar los recursos naturales del territorio nacional y dirigir la explotación de los mismos para beneficio colectivo de los venezolanos".

Esta misión pública de conservación y defensa, lleva consigo la necesidad de modificar el régimen tradicional de regulación de los usos sobre las aguas, los suelos, los bosques y la fauna; pues, para tal régimen lo esencial es garantizar la explotación individual de estos organismos naturales por ser simples bienes o cosas sometidas al derecho de propiedad; en cambio, para la nueva dimensión político-jurídica en el tratamiento de la naturaleza como recurso, el fin superior que debe orientar el proceso de aprovechamiento de esos elementos, es la satisfacción de las necesidades colectivas, y la conservación (defensa y protección) de los mismos; en otras palabras, que las formas de utilización se compaginen con el mantenimiento de la estructura, características y limitaciones ecológicas de la naturaleza.

En atención a este criterio, la Ley Forestal de Suelos y de Aguas cuyo nombre indica el objeto de la misma: regular la conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos naturales que en ella se determinan (art. 1°),

gativas que se derivan de esta institución se encuentran "notablemente disminuidos en los últimos tiempos por razón de la "función social" que la propiedad debe cumplir y de la atribución conferida al Estado de velar por la conservación de los recursos".^{21 22}

21. Oropeza Ambrosio, "La Nueva Constitución Venezolana 1961". Caracas 1971. Pág. 189.

22. Debe quedar claro que estos planteamientos se presentan como proposiciones a realizar para el futuro. Es evidente que hoy, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, y el régimen económico y social imperante, los recursos naturales, no pertenecen a la comunidad nacional bajo la forma de propiedad social o comunitaria, sino que los mismos se hallan distribuidos en cuanto al sistema de tenencia o dominio, entre el Estado y los particulares, en atención al reconocimiento del derecho de propiedad y a las prácticas económicas y sociales que le son inherentes.

En efecto, de acuerdo con el artículo 545 del Código Civil "La propiedad es el derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva, con las restricciones y obligaciones establecidas por la Ley".

Este derecho de corte liberal e individualista, concebido en términos abstractos y genéricos, para satisfacer las exigencias estructurales del capitalismo en cuanto modo de producción, se aplica sobre los recursos naturales, pues "la propiedad del suelo —en los términos del artículo 549 del mencionado Código— lleva consigo la de la superficie y de todo cuanto se encuentre encima o debajo de ella, salvo lo dispuesto en leyes especiales". Ello significa en principio que el propietario del suelo es también propietario de la capa vegetal que lo cubre (flora), de los animales que allí existen y se desarrollan (fauna) y de las aguas que nacen y se extienden por la superficie, y aquellas que se encuentran en forma de depósito. Digo en "principio", por cuanto las limitaciones legales a la propiedad derivadas de la función social por razones de conservación, defensa y mejoramiento ambiental, han venido multiplicándose de manera paulatina con la promulgación y aplicación de nuevas leyes (Ley Forestal de Suelos y de Aguas, Ley de Protección a la Fauna Silvestre, Ley de Reforma Agraria, Ley Orgánica del Ambiente), por lo cual ya no puede sostenerse la concepción jurídico originaria consagrada en el Código, para la apropiación del suelo y de sus componentes naturales.

No obstante, puede afirmarse que a pesar de la institución de la función social, todavía reina en el universo de las prácticas sociales y económicas ligadas al uso de los recursos naturales, el sistema civilista (Jus privatista), mediante el cual "el propietario puede hacer en su suelo o debajo de él toda construcción, siembra, plantación o excavación y sacar por medio de ellos todos los productos naturales, salvo las excepciones establecidas en el Capítulo de las servidumbres prediales y lo que dispongan leyes especiales y los reglamentos de policía", como expresa el artículo 554 del Código Civil. Ese derecho de propiedad —traducido en el uso indiscriminado de la naturaleza y de sus componentes— no se justifica en una sociedad cuyos recursos naturales son limitados, más la demanda sobre los mismos crece, se multiplica ilimitadamente, en la medida de su desarrollo poblacional, económico y social.

En síntesis, es interesante destacar que en el ordenamiento jurídico positivo venezolano coexisten dos concepciones opuestas en relación al régimen de apropiación y de utilización de la naturaleza y sus componentes.

b) *La conservación, defensa y mejoramiento de las regiones costeras como actividad de utilidad pública dirigida primordialmente a beneficio colectivo de los venezolanos.*

La primera o tradicional, es la que consagra el Código Civil, la segunda ha venido desarrollándose a través de leyes especiales y tiene su fundamento en la propia Constitución Nacional de 1961.

Los puntos de oposición más importantes de destacar entre estas dos concepciones, son los siguientes:

1. En primer lugar para la concepción liberal tradicional, los suelos, los bosques, las aguas y los animales, constituyen simples bienes (muebles o inmuebles), es decir, cosas (algo muerto, inorgánico, sin vida), que pueden ser objeto de propiedad pública o privada. (art. 525 CC).

El artículo 527 del Código Civil coloca en la misma categoría de bienes inmuebles por su naturaleza a los terrenos, las minas, los edificios, las lagunas, los estanques, manantiales, albijes y toda agua corriente.

La naturaleza es reducida a cosa o bien para que pueda ser "jurídicamente" objeto de apropiación.

La propiedad privada, a partir del régimen capitalista de producción, deja de ser una relación de tenencia material entre el tenedor y la cosa, para convertirse en una relación jurídica abstracta y genérica, entre el titular del derecho de uso, goce y disposición, y el resto de la colectividad, es decir, de los sujetos de derecho, quienes están en la obligación universal de abstenerse de realizar actos que perturben o menoscaben el ejercicio pacífico de los atributos inherentes a ese derecho.

El derecho de propiedad, así concebido, constituye un continente genérico cuyo contenido está integrado por toda suerte de objetos y valores tanto materiales como inmateriales que son reducidos a la categoría abstracta de bienes muebles o inmuebles, perdiendo con ello sus características específicas, es decir, aquello que los singulariza y diferencia en el universo de objetos y valores.

De esta manera factores y componentes del mundo orgánico de la naturaleza, como los suelos, los bosques, las aguas, la fauna, etc., que constituyen auténticos organismos vivos, y la base misma del principio vital del planeta, son colocados en el mismo rango, y bajo la misma naturaleza y condición jurídica, que elementos pertenecientes a la esfera inorgánica de la biósfera (los minerales, por ejemplo), y aún los propios enseres y productos sociales, esto es, los objetos técnicos creados por la actividad productora del hombre a partir de la transformación de la naturaleza.

Ese proceso de reducción y de indiferenciación conduce a fatales errores en el régimen jurídico de utilización de la naturaleza.

En primer lugar, los organismos vivos que integran la naturaleza son *insustituibles* en la función vital que cumplen dentro de la estructura y dinámica de la biósfera, y por ende, cuando sufren deterioro o alteración en su composición biológica, o físico-química, o cuando desaparecen del reino de la vida, no pueden ser sustituidos por productos sociales, en otras palabras por objetos inorgánicos creados como resultado de la actividad humana. Así, por ejemplo, el agua no puede ser sustituida por ningún otro líquido en la satisfacción de la sed, o en la función ecológica, económica y social del regadío de cultivos.

El hombre en cuanto organismo vivo, está ligado al resto de la estructura orgánica de la biósfera; por esta razón, cuando otros organismos vivos de la biósfera, como son los suelos, los bosques, o las aguas, sufren deterioro o destrucción, ello repercute de manera directa sobre el equilibrio de la vida, y por ende, sobre la salud, subsistencia y bienestar humano.

Por el contrario, el daño o la destrucción de las obras y objetos inorgánicos, en nada afecta el equilibrio de la vida, cuando más podrá resentirse la economía, y el equilibrio social.

Las regiones costeras como parte del territorio nacional y constituidas por recursos naturales, deben ser conservadas, de-

Esto sucede cuando sufren daño edificaciones y obras civiles. Un puente, por ejemplo, puede ser reparado, e, inclusive, reconstruido. Estos objetos son "sustituibles" y no son esenciales para el sostenimiento de la vida en sus términos primarios y básicos. Es evidente que toda la infraestructura técnica de la humanidad es necesaria para mantener una determinada forma de cultura y de civilización.

No obstante, la desaparición de esa infraestructura no pondría en peligro la vida en su sentido biológico; por el contrario, la destrucción de la naturaleza conlleva a la desaparición de la vida en términos totalizantes, lo cual incluye al hombre por ser éste un organismo viviente.

En segundo lugar, los elementos orgánicos de la naturaleza, se integran con los factores inorgánicos o abióticos, a través de sistemas ecológicos interconectados. La biósfera se presenta como una realidad compleja, dialéctica y dinámica, estructurada sistemáticamente por lo que ningún factor o componente de la misma tiene existencia y sentido en sí, sino en función y de acuerdo a su posición (ubicación) dentro de la estructura ecológica concreta.

Esto significa que el aprovechamiento o utilización de esos componentes debe ser concebido en consideración a esa realidad compleja y dinámica. Por ello no deben manejarse los suelos por ejemplo, sin atender a los efectos que su aprovechamiento conlleva respecto de las aguas, o de la capa vegetal superficial, y de la propia fauna, cuyo habitat se conforma de la integración en un ecosistema tanto de estos elementos orgánicos (bióticos), como de los factores abióticos (inorgánicos).

Sin embargo, el derecho o régimen jurídico tradicional (civilista) referido a la utilización de la naturaleza y de sus componentes, partiendo de la concepción (reflejada en las prácticas sociales) antes apuntada, mediante la cual el mundo vivo u orgánico es "cosificado", es decir, llevado a la categoría de cosas, bienes, simples, "mercancías", dentro del proceso creciente de mercantilización de las relaciones sociales, que afecta tanto los vínculos interhumanos como la relación sociedad-naturaleza, consagra derechos reales de uso, goce y disposición. (La propiedad en su sentido global, o limitada a algunos de sus atributos) sobre los factores y componentes del medio natural, ignorando la interdependencia biológica (ecológica) de tales elementos, con lo cual se perfilan usos contrarios al mantenimiento o conservación de los ecosistemas esenciales para el sostenimiento de la vida.

Llégose, entonces, a una auténtica anarquía en el régimen de usos. El carácter individualista y fragmentario, derivado del derecho de propiedad se evidencia en la explotación anticientífica de la naturaleza. Así, por ejemplo, una cuenca hidrográfica, no se aprovecha con base a la unidad ecológica que implica la integración de los suelos, bosques, capa vegetal y aguas que la conforman, sino de acuerdo a los distintos derechos individuales sobre parcelas de suelos, o zonas del cauce de una determinada fuente de agua superficial.

La naturaleza pierde su unidad básica, y con ello, progresivamente van destruyéndose sus mejores propiedades físico-naturales, para beneficio del hombre y de la vida, en un sentido de auténtico desarrollo científico.

La naturaleza apropiada en cuanto simple cosa, es desarticulada, fragmentada y sobre ella reina un absurdo señorío de múltiples propietarios ávidos de sacar provecho material individual, sin preocupaciones relativas a la estructura, limitaciones y características ecológicas de un medio único e insustituible. Esta concepción jurídica que deriva de la "racionalidad" estructural (material e ideológica) del modo capitalista de producción, es quizás el origen, la causa más importante de la llamada crisis ambiental o ecológica.

fendidas y aprovechadas para beneficio colectivo de los venezolanos. Este principio se sustenta de manera inequívoca en

Esta crisis cuyas manifestaciones han sido descritas por una abundante literatura desde la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente (1972), ha originado tanto a nivel internacional. (Véase al respecto, Alexandre Charles Kiss "La Protection Internationale de l' environnement. Notes et Etudes Documentaires. La documentation Française N° 4.419-4.420 octubre 1977), como regional y nacional, la adopción de políticas de protección de la naturaleza con la creación de organizaciones administrativas especializadas en esta tarea, y la implantación de medidas técnicas, financieras y jurídicas con el objeto de controlar los factores determinantes de la mencionada crisis, y corregir en lo posible sus principales efectos sobre el equilibrio de los ecosistemas naturales, el habitat social y la salud del hombre. Es así como ha venido desarrollándose una nueva concepción jurídica sobre la naturaleza y el espacio, su régimen de tenencia y de utilización. Se trata del derecho ambiental, cuyas bases filosóficas difieren del derecho tradicional de corte liberal e individualista. Para el derecho ambiental, a diferencia del régimen civilista clásico, la naturaleza no es simple cosa o bien, es decir, algo carente de vida, y cuyo valor depende de las relaciones patrimoniales de intercambio entre los individuos (mercancía). Con base en la propia Constitución Nacional, en lo que respecta al régimen jurídico venezolano, el Derecho Ambiental se perfila en una primera fase, como un Derecho de Conservación (uso racional) y de Protección de la naturaleza considerada como recurso natural.

La categoría jurídica "Recurso Natural", difiere esencialmente de la categoría jurídica "Bien o cosa", por cuanto, mientras la primera apunta hacia la consideración de los elementos que la integran, como medios insustituibles para la subsistencia colectiva; la segunda, a través de un proceso de reducción jurídica posibilita únicamente la apropiación y el disfrute de esos elementos. La naturaleza en esta primera fase del derecho ambiental, presenta como puede apreciarse, dos aspectos fundamentales, a saber: por una parte, se destaca su función social en cuanto conjunto de recursos, esto es medios que permiten a la sociedad su subsistencia y desarrollo; y por la otra, se reconoce jurídicamente su esencia ontológica, es decir, su existencia separada y autónoma, su carácter de elemento primario y aún anterior a la existencia humana. El vocablo "natural" indica que los elementos de la naturaleza, están sometidos a un ciclo propio, a leyes biológicas, y por ende, no deben estar en el mismo plano de aquellos bienes creados "artificialmente", por obra de la actividad humana.

Por ello, la propia Constitución Nacional establece en su artículo 106, la obligación para el Estado de "defender y conservar los recursos naturales del territorio nacional y dirigir la explotación de los mismos para beneficio colectivo de los venezolanos".

Esta misión pública de conservación y defensa, lleva consigo la necesidad de modificar el régimen tradicional de regulación de los usos sobre las aguas, los suelos, los bosques y la fauna; pues, para tal régimen lo esencial es garantizar la explotación individual de estos organismos naturales por ser simples bienes o cosas sometidas al derecho de propiedad; en cambio, para la nueva dimensión político-jurídica en el tratamiento de la naturaleza como recurso, el fin superior que debe orientar el proceso de aprovechamiento de esos elementos, es la satisfacción de las necesidades colectivas, y la conservación (defensa y protección) de los mismos; en otras palabras, que las formas de utilización se compaginen con el mantenimiento de la estructura, características y limitaciones ecológicas de la naturaleza.

En atención a este criterio, la Ley Forestal de Suelos y de Aguas cuyo nombre indica el objeto de la misma: regular la conservación, fomento y aprovechamiento de los recursos naturales que en ella se determinan (art. 1º),

el artículo 106 de la Constitución Nacional que reza: "El Estado atenderá a la defensa y conservación de los recursos natu-

establece de interés público "el manejo racional de los recursos a que se refiere el artículo 2º de esta Ley; "la conservación, fomento y utilización racional de los bosques y los suelos" (artículo 3º numerales 1º y 2º respectivamente).

Asimismo, en el artículo 82 de esta ley se dispone que "los suelos deben usarse de acuerdo con su capacidad agrológica específica. El Ejecutivo Nacional proveerá lo conducente para la clasificación de las tierras del territorio nacional, basada en la pendiente, grado de erosión, fertilidad del suelo y factores de clima", con lo cual se concreta la obligación genérica para el Estado Venezolano prevista en el artículo 106 de la Constitución Nacional, de conservar y defender los recursos naturales del territorio nacional, en lo que respecta a los suelos.

Aun cuando en esta primera etapa del nuevo derecho sobre la naturaleza, se mantiene, el sistema de la apropiación privada sobre determinados componentes del espacio, (suelos, bosques, aguas), no obstante, las exigencias de la conservación y defensa de la naturaleza en tanto "recurso natural" y no "bien o cosa", así como los cambios en torno al concepto de la propiedad privada (su esencia y el límite en el ejercicio de sus atributos) cuyo origen se sitúa en la influencia sobre el Derecho de nuevas fuerzas y corrientes histórico-sociales, para las cuales la solidaridad social constituye un fin superior a la garantía del disfrute individual de un determinado status jurídico, han significado una profunda mutación de tal sistema de apropiación, en el sentido de una cada vez mayor intervención del Estado en el ejercicio de los atributos tradicionales del derecho de propiedad, mediante el establecimiento de limitaciones, restricciones, prohibiciones, cargas impositivas y obligaciones, que le permite la nueva dimensión social (función social) de la propiedad consagrada en la propia Carta Magna.

A diferencia del Código Civil que consagra la idea patrimonialista de la propiedad como derecho de usar, gozar y disponer de una cosa de manera exclusiva (art. 545), la Constitución Nacional —norma suprema del Estado y de la sociedad— aunque garantiza este derecho, precisa el carácter solidario del mismo al estatuir que "en virtud de su función social la propiedad estará sometida a la contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés social".

Siendo la conservación, defensa y mejoramiento de la naturaleza una función de utilidad pública (art. 2º Ley Orgánica del Ambiente), es decir, que va en beneficio directo de la colectividad nacional y de las colectividades regionales y locales, las prohibiciones y restricciones que se impongan de conformidad con las leyes ambientales (de conservación de la naturaleza), constituyen limitaciones a la propiedad y no darán derecho al pago de indemnización (art. 35 Ley Orgánica del Ambiente).

Por su puesto, este principio no es absoluto, y en su aplicación existen excepciones, cuando la propia ley menciona los casos en los cuales las limitaciones a la propiedad deben ser indemnizadas, a través del procedimiento de la Expropiación Forzosa por Causa de Utilidad Pública o Interés Social (por ejemplo cuando las actividades agropecuarias dentro de un Parque Nacional quedan prohibidas por ser incompatibles con los fines conservacionistas del mismo).

Las limitaciones más importantes a la propiedad privada se derivan de la declaratoria de áreas o espacios sometidos a regímenes especiales de regulación por razones protectoras, tal y como sucede con los Parques Nacionales, las Zonas Protectoras, las Reservas, Refugios y Santuarios de Fauna Silvestre, etc.

Así por ejemplo, dentro de los Parques Nacionales está prohibida la caza, la matanza o captura de especímenes de la fauna y la destrucción o recolec-

rales de su territorio, y la explotación de los mismos estará dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos”.

ción de ejemplares de la flora, excepto cuando tales actividades se realicen por las autoridades del Parque o por orden o bajo vigilancia de las mismas (art. 12 Parágrafo Único, Ley Forestal de Suelos y de Aguas).

El derecho del propietario a usar y gozar con exclusividad la naturaleza “cosa o bien”, que le permitía hacer en su suelo o debajo de él toda construcción, siembra, plantación o excavación, viene a ser sustituido por el ejercicio reglado por la Administración, de un derecho cada vez más limitado, pues a fin de lograr la conservación integral de los recursos naturales, el Estado puede prohibir determinadas actividades y condicionar el ejercicio de otras al cumplimiento de estrictas prácticas tendientes a garantizar la función social y el beneficio colectivo inherente al uso racional de elementos insustituibles para el sostenimiento de la vida.

Ahora bien, cuando planteo la necesidad de socializar el régimen de apropiación y de uso de los recursos naturales, como un principio a incorporar en el futuro ordenamiento jurídico-ambiental (segunda fase del desarrollo del nuevo derecho sobre la naturaleza), lo hago basándome en la Constitución Nacional, por considerar que no es suficiente con la institucionalización de la función social de la propiedad, para lograr un efectivo uso racional de la naturaleza, y su debida protección.

A pesar de que “formalmente” la función social de la propiedad constituye un excelente medio de legitimación del Estado, para regular el uso de determinados recursos naturales que pertenecen al dominio de los particulares; sin embargo, en la práctica el sentido tradicional de la propiedad, “la relación de dominio”, “de señorío y manipulación” que se deriva de tal relación, impera sobre cualquier otra consideración.

Para lograr el uso social, planificado y científico, es indispensable pasar de la etapa de la función social de la propiedad, a la etapa de la propiedad social sobre los recursos naturales. Propiedad social y no propiedad estatal. Esta última categoría implica una relación de dominio del Estado aparato político administrativo, sobre la naturaleza y sus recursos. Estatización difiere de socialización, por cuanto constituye un proceso mediante el cual el Estado-Institución (conjunto de órganos especializados) se hace propietario, aunque con un sentido diferente al de la propiedad privada, de los medios, bienes o recursos afectados a su patrimonio; mientras que la socialización es un proceso que permite a la sociedad (colectividad nacional) asumir la titularidad de recursos o bienes que por su naturaleza, o por la función social que cumplen, no deben estar en la órbita de la propiedad privada.

Este proceso dirigido por el Estado en su condición de administrador y garante del interés público, puede conducir a una situación que pocos logran entender: la naturaleza socializada no pertenece en propiedad a nadie en particular, ni al Estado ni a los particulares. Es a la sociedad (y a través de ella sus integrantes) a la que corresponde un derecho de usufructo sobre los elementos y recursos que integran la naturaleza. Este usufructo no es un derecho real en su acepción tradicional. Es un derecho social que se origina en la necesidad de la subsistencia colectiva y del mejoramiento de la calidad de vida.

Planteada así de manera sintética, la propiedad social no es en verdad una auténtica propiedad, se mantiene este término por no encontrar otro, y porque todavía la sicología jurídica y política sigue atada a la idea de la relación de apropiación.

Para ser consecuente con esta hipótesis, debería hablar más bien de “*usufructo social de la naturaleza*”.

Queda consagrado de esta forma un postulado esencial que debe orientar todo proceso de ordenación y aprovechamiento

Las bases de este criterio, que algunos podrían considerar como una utopía expresada por un extremista, están concebidas en la Constitución Nacional, en sus artículos 7 y 106.

En efecto, al disponer la Constitución que las aguas, los montes, los suelos y en general los componentes de la naturaleza que la sociedad requiere para su subsistencia y desarrollo, constituyen "recursos naturales" en la medida de lo cual deben ser conservados y defendidos por el Estado y ordenado su aprovechamiento para beneficio colectivo de los venezolanos, ¿cómo podría lograrse tal propósito, si tales recursos son apropiados individualmente por una minoría?

Pienso que se ha querido estatuir en lugar de un derecho de propiedad sobre los recursos naturales, un derecho de usufruto de carácter social, encarnado en todos los venezolanos, sin discriminaciones derivadas de la posición social y económica.

Por otra parte, se trata no sólo de los venezolanos actuales, sino también de las futuras generaciones.

La única forma de garantizar a nuestros hijos y nietos (a las generaciones futuras) un país cuyos recursos naturales no sufran menoscabo, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, es institucionalizado este principio del usufruto colectivo; es decir, quebrando la relación patrimonial de apropiación privada sobre la naturaleza.

2. En segundo lugar, y de acuerdo con la concepción liberal de la naturaleza bien o cosa, sujeta a la apropiación privada, el derecho tradicional solo regula el momento de su uso o explotación por los propietarios individualizados; y no el proceso integral de su administración, es decir, uso, protección, defensa, mejoramiento y restauración.

Puesto que se consagra una idea muerta de la naturaleza, y no se atiende a su realidad existencial, de ser un organismo viviente sujeto a un ciclo biológico y físico-químico, no importa para el régimen jurídico tradicional, los efectos de determinadas utilizaciones sobre la totalidad del ciclo vital. Igualmente el énfasis de este régimen es la garantía de los derechos reales de los propietarios y poseedores sobre la naturaleza-mercancía, y no la tutela o protección del bien en sí, objeto de la relación jurídica entre los sujetos de derecho. Poco importa entonces que la naturaleza se transforme nocivamente en su estructura ecológica, pues las limitaciones al derecho de propiedad esencialmente están dadas para "armonizar" el ejercicio de los diferentes derechos reales.

Este método se evidencia en el Código Civil Venezolano (1942), en el capítulo II. De las Limitaciones legales a la Propiedad Predial y de las Servidumbres Prediales, del Título III. De las limitaciones de la propiedad.

Entre los numerosos dispositivos de este capítulo, vale la pena transcribir los siguientes:

Artículo 647: Los predios inferiores están sujetos a recibir las aguas que, naturalmente y sin obra del hombre, caen de las superiores, así como la tierra o piedras que arrastren en su curso.

Ni el dueño del predio inferior puede hacer obras que impidan esta limitación, ni el superior obras que la hagan más gravosa.

Artículo 648: Si las riberas o diques que estaban en el fondo y servían para contener las aguas se han destruido y abatido, o se tratase de obras defensivas que las aguas, por o sin variación de su curso, haga necesarias y el propietario del fundo no quisiera repararlas, restablecerla, ni construídas, los propietarios que sufran los perjuicios, o que estén en grave peligro de sufrirlos, podrán hacer a su costa las reparaciones o construcciones necesarias.

Lo dispuesto anteriormente es aplicable al caso en que sea necesario desembarazar algún predio de las materias cuya acumulación o caída impida el curso del agua, con daño o peligro del fundo o fundos vecinos.

Sin embargo, los trabajos deberán ejecutarse de modo que el propietario del fundo donde se hacen no sufra daño.

Artículo 650: Quien tenga un manantial en su predio podrá usar él libremente, salvo el derecho que hubiere adquirido el propietario del predio inferior en virtud de un título o de la prescripción.

Artículo 653: El propietario de un fundo tiene derecho a sacar de los ríos y conducir a su predio, el agua necesaria para sus procedimientos agrícolas e industriales, abriendo al efecto el rasgo correspondiente; pero no podrá hacerlo, si la cantidad de agua de los ríos no lo permite, sin perjuicio de los que tengan derechos preferentes.

En todas estas normas es fácil observar el objetivo o finalidad de la regulación: tutelar el derecho de propiedad. Es este el título fundamental que legitima el uso sobre la naturaleza y sus componentes.

No se limita el ejercicio de ese derecho por razones de conservación y de protección ambiental, sino en atención a la mínima armonía que debe existir entre los titulares del derecho en cuestión.

Por el contrario, el nuevo derecho de la naturaleza en su actual fase "ambiental" (Ley Orgánica del Ambiente) tiene por finalidad reglar las actividades humanas —se originen o no en el derecho de propiedad— que incidan sobre la estructura de los recursos naturales, y otros factores físico-naturales y socio-culturales que conforman el concepto más amplio de realidad ambiental (entorno o medio ambiente).

Se trata de un régimen jurídico esencialmente proteccionista o protector de la naturaleza, pues ésta se convierte en objeto de tutela jurídica, y no en simple bien sometido al derecho de propiedad.

Para el derecho ambiental será más trascendental la conservación, uso racional y protección de los factores y componentes del ambiente, y en especial, los recursos naturales, que la garantía jurídica de los derechos reales nacidos de la propiedad privada.

Precisamente el derecho ambiental constituye una respuesta jurídica, ante la crisis ecológica provocada entre otras causas, por las prácticas depredadoras del medio físico, amparadas en el derecho de propiedad tradicional. El derecho tradicional tutela y ampara la propiedad, la relación de apropiación, y es indiferente respecto del impacto que los propietarios puedan ocasionar sobre el objeto (naturaleza) de su tenencia. El derecho ambiental surge para amparar y proteger la naturaleza y el ambiente, del abuso generado por la relación de apropiación.

Asimismo, el derecho ambiental regla el uso de la naturaleza, con un sentido integral de administración: conservación, defensa y mejoramiento. El uso de los recursos depende de la conservación —del ciclo biológico, de los ecosistemas naturales.

La idea de "ecosistemas", es decir de unidad e integración de los factores bióticos y abióticos, queda consagrada en la nueva legislación ambiental.

La Ley Orgánica del Ambiente, en su artículo 20 cuando establece cuáles son las actividades susceptibles de degradar el ambiente expresamente dispone: "cualesquiera otras actividades capaces de alterar los ecosistemas naturales e incidir negativamente sobre la salud y bienestar del hombre". (art. 20 numeral 13).

Se perfila así una concepción solidaria entre hombre, naturaleza y ambiente, pues el ser humano es un organismo viviente, y en tal condición mantiene íntimos lazos con la estructura global de la biósfera. La destrucción de la naturaleza, y el deterioro de las condiciones ambientales, inciden directamente sobre la salud y bienestar del hombre.

de los recursos naturales del territorio nacional, incluyendo por supuesto a las zonas costeras o litorales.²³

El derecho ambiental tutela el bienestar social, es decir, la integridad psico-somática del hombre, su derecho a la calidad de la vida, al despliegue de su personalidad en un ambiente sano y equilibrado.

El derecho tradicional es un derecho cosificado, que no toma en cuenta al hombre como ser biológico, histórico y social, sino únicamente como simple categoría jurídica abstracta: propietario.

El Derecho Ambiental es un derecho profundamente humano, que rescata la dignidad del hombre y de la naturaleza, para consolidar un nuevo sistema de relaciones entre esa simbiosis de la cual depende en definitiva el reino de la vida (hombre-naturaleza).

23. La constitucionalización de un derecho a la protección del ambiente, es una de las manifestaciones jurídico-políticas más interesantes a partir de la Conferencia de Estocolmo sobre Medio Ambiente en el año de 1972.

Es significativo que, desde entonces, se hayan promulgado nuevas Constituciones en algunos países de la Comunidad Internacional, tanto del llamado Bloque Socialista, como del denominado Bloque Occidental (llamado el conjunto de países de régimen político democrático sobre bases económicas capitalista) y que en tales normas supra-legales se haya incorporado en términos más o menos semejantes, un derecho público subjetivo a la protección del ambiente, con igual rango que el resto de los derechos individuales, sociales y económicos, pues hoy existe la convicción de que la defensa, conservación, mantenimiento y mejoramiento de las condiciones ambientales del espacio natural y del espacio social, forma parte de la calidad de vida y del bienestar social máximas aspiraciones del Estado Democrático Moderno, sea sea éste de corte liberal, social o socialista.

En este orden de ideas resulta por demás interesante consultar el ensayo de Salvador Grau (eminente especialista español en Derecho Ambiental), intitulado. "La Constitución Española y el Medio Ambiente", en Boletín Informativo del Medio Ambiente, N° 12. Octubre-Noviembre de 1979. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Dirección General del Medio Ambiente, páginas 61-75. Madrid, España. En ese artículo Grau analiza en forma magistral la estructura y características del Derecho a la protección ambiental, consagrado en el artículo 45 de la nueva Constitución Española (1978).

Este dispositivo expresamente dispone lo siguiente: "Todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales, o en su caso administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.

Con relación a la citada norma Grau nos dice: "Un sistema sería, evidentemente, el estudiar separadamente cada uno de los tres apartados, analizando lo que se expresa en cada uno de ellos. Sin embargo, nos parece preferible y más sistemático, distinguir en el artículo 45 lo siguiente: a) El derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (apartado 1°); b) El deber de conservarlo (apartado 1 también); c) El deber de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales (apartado 2 también); d) El cumplimiento del deber anterior, en relación con la protección y mejora de la calidad de la vida (apartado 2 también); e) El cumplimiento de aquel mismo deber en relación con la defensa y restauración del medio ambiente (apartado 2 igualmente);

Esto significa que las medidas de conservación, aprovechamiento y protección de las regiones litorales (creación de áreas especiales, construcción de obras turísticas, protección integral de zonas ecológicamente frágiles), tienen por objetivo beneficiar a la colectividad nacional, y no a determinados grupos o clases sociales.

Hasta los momentos se ha carecido de una política estatal que defina el aprovechamiento de esas regiones con el criterio estatuido en la Constitución Nacional. El Esquema de Ordenamiento del Litoral Barlovento, ya mencionado, destaca este hecho al señalar que: "en cuanto a la función del área para turismo social, de bajo costo, el sector privado no se ha sentido incentivado para promover esta oferta y el Estado no interviene.

f) La exigencia de responsabilidad penal o administrativa por razón de ilícito ambiental (apartado 3); g) La obligación de reparar el daño causado"... (sic)... El medio ambiente, con entidad conceptual y objetiva, queda previsto al servicio del hombre, en cuanto llamado a disfrutarlo, con dos precisas condiciones: a) La de que sea adecuado, esto es, el medio ambiente que el hombre necesita; b) Que será adecuado en tanto para lo que sirva sea para el desarrollo de la persona (sic)... El que se trate de un derecho, esto es de una facultad o atribución, jurídicamente hablando, se puede considerar que trasciende al tratamiento de su desarrollo, en cuanto que el objeto del mismo y su finalidad serán el hacer posible y eficaz tal derecho, estatuyendo, en consecuencia, todo cuanto para ello se requiera y sea preciso, la norma tiene así trazado su objeto y finalidad, por lo menos en el aspecto de ese derecho reconocido constitucionalmente".

En definitiva, para Salvador Grau, "El derecho positivo español del Medio Ambiente lo va a constituir, de ahora en adelante, el artículo 45 de la Constitución y su desarrollo legislativo. Un desarrollo que, si no va a modificar enteramente lo que en materia del medio ambiente se encuentra regulado de un modo disperso y fragmentario en la legislación ambiental existente, muchos de cuyos preceptos habrán de servir y seguirán teniendo aplicación, lo que sí va a tener que hacer es estatuir una normativa básica, de común aplicación en todos los sectores ambientales. Esa normativa básica será, por lo tanto, la que modificará en el fondo muchos de aquellos textos legales, en una labor que se anuncia como realmente compleja y no exenta de dificultades. Poner el punto de mira de momento, en lo que respecta al medio ambiente, nos dice el texto constitucional resulta imprescindible con vistas a un desarrollo que ya anunciado de indudable trascendencia.

Dentro del tema del medio ambiente y como una de las más importantes partes del mismo, figuran los recursos naturales a los que directamente alude el artículo 45 de la Constitución. Atañe tanto al medio rural como al medio urbano, y en el medio rural, muy significativamente a la mejora de la calidad de la vida, a la defensa de valores del mismo, a los aspectos paisajísticos, culturales, arquitectónicos y arqueológicos. A todo aquello que, en unos casos se precisa defender y proteger, porque se encuentra en peligro y en otros muchos, modificar y restaurar para mejorarlo".

De hecho los organismos públicos de competencia específica en este campo, no poseen la capacidad de ejecución o participación directa en la manipulación de la oferta".²⁴

Por su parte, en las leyes de Turismo, Orgánica del Ambiente y de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, se desarrolla el principio de la utilidad pública, como categoría jurídica que califica los actos tendientes a la conservación, defensa y mejoramiento de las zonas costeras, tanto para su aprovechamiento con fines turísticos recreacionales, como para su protección integral por razones ambientales.

En efecto, el artículo 2º de la Ley de Turismo expresa lo siguiente: "Se declara de utilidad pública y de interés general, las actividades dirigidas al desarrollo del turismo, así como los actos tendientes a la conservación, protección, fomento y aprovechamiento de las regiones, monumentos y edificaciones del territorio nacional que por su belleza o su valor artístico o histórico, tengan significación turística. La determinación al efecto la adoptará el Ejecutivo Nacional".

Esta calificación se refiere al turismo, concebido como el conjunto de actividades tendiente a dar satisfacción a las necesidades colectivas de recreación, mediante el desplazamiento físico de contingentes humanos con propósitos de esparcimiento; así mismo, la ley se refiere al turismo desde la perspectiva de las actividades destinadas a conservar, proteger y aprovechar las regiones, sitios y edificaciones que por su valor escénico, artístico, arquitectónico, histórico constituyan elementos atractivos para el desarrollo de la actividad turística, es decir, sean objeto de interés turístico para la recreación (playas del mar, por ejemplo), o la contemplación y admiración (monumentos históricos).

En este sentido, el fomento del turismo es inseparable de la conservación y protección de determinados espacios y recursos naturales.

Las regiones litorales constituyen por su propia estructura ecológica, espacios con vocación para el uso turístico y recrea-

24. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Esquema de Ordenamiento del Litoral Barlovento. Opus cit. pág. 12.

cional. Por ello, los actos de conservación, defensa y mejoramiento de estas regiones son de evidente utilidad pública.

La propia Ley Orgánica del Ambiente en el artículo 2º declara de utilidad pública, las actividades destinadas a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, lo cual incluye, por supuesto, la ordenación del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables. La ordenación y uso de las regiones litorales forma parte de esa categoría consagrada en la Ley mencionada.

El artículo 2º de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, ha definido la utilidad pública, de la forma siguiente, a saber: "Se considerarán como obras de utilidad pública, las que tengan por objeto directo proporcionar a la Nación en general, a uno o más Estado o territorios, a uno o más pueblos o regiones, cualesquiera usos o mejoras que cedan en beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta del gobierno de la Nación, de los Estados, de las Municipalidades, los Institutos Autónomos o de los particulares, o empresas debidamente autorizadas".²⁵

Esta noción legislativa indica los dos elementos fundamentados que componen este principio, a saber:

1. Debe tratarse de obras, término que comprende tanto la realización de una operación física, es decir, las tradicionales construcciones de carreteras, puertos y otras edificaciones públicas, así como el desarrollo de una actividad que necesariamente no tiene porque traducirse en obras tangibles (vbgr. La declaratoria de una región como Parque Nacional, Zona Protectora o Refugio de Fauna; el desarrollo de programas turísticos; y el caso que nos ocupa, la ordenación de las regio-

25. La Antigua Corte Federal y de Casación en Sala Federal en Sentencia del 29-10-48. (Compilación Legislativa de Venezuela 1948-49. Anuario 1948 pgs. 789-790), ha establecido con respecto a este artículo: "Esta definición de la utilidad pública está implicada en toda obra emprendida por los órganos del Estado o por particulares que sean concesionarios de aquellos o estén debidamente autorizados, porque esas obras realizadas en cumplimiento de sus fines administrativos son de interés colectivo. Y para que su interés no sea desvirtuado por personeros de la administración utilizando el poder para fines particulares, el legislador exige la declaratoria previa de utilidad pública y atribuye la facultad de emitir esa declaratoria a los órganos colegiados del Estado que ejercen de manera más directa la representación de la Soberanía Nacional".

nes litorales tanto por razones ambientales como turístico-recreacionales).

Toda expropiación requiere de previa declaratoria de Utilidad Pública, más ésta última, no se acuerda únicamente a los efectos de la expropiación; en otros términos, una de las consecuencias de ese principio, es la legitimación del procedimiento expropiatorio, más no constituye su único efecto.

Sustancialmente la Utilidad Pública es uno de los principios sin los cuales el Estado no podría actuar, veríase entrabada su actividad.

La función administrativa significa traducir a niveles concretos (de operatividad) los fines y cometidos sociales, económicos y culturales del Poder Público, y ello sólo es posible mediante el despliegue de un conjunto de actividades de la más disímil naturaleza, expresadas todas ellas a través de actos jurídicos (actos administrativos), que en última instancia persiguen resultados materiales.

La utilidad pública es el principio que permite la ejecución de la función administrativa del Estado, en aquellas actividades que requieren para el desarrollo de determinados cometidos del Estado, la remoción de obstáculos jurídicos (derecho de propiedad, por ejemplo), que de otra manera paralizarían la acción de los organismos públicos.²⁶

2. Esas obras y actividades deben tener por objeto proporcionar a la Nación en general, a uno o más Estados o Territorios, a uno o más pueblos o regiones, cualesquiera usos o mejoras que cedan en beneficio común.^{27 28}

26. Expresa al respecto la Constitución Nacional en el art. 101 que: "Sólo por causa de utilidad pública o de interés social, mediante sentencia firme y pago de justa indemnización, podrá ser declarada la expropiación de cualquier clase de bienes. En la expropiación de inmuebles, con fines de reforma agraria o de ensanche y mejoramiento de poblaciones, y en los casos que por graves razones de interés nacional determine la Ley, podrá establecerse el diferimiento del pago por tiempo determinado o su cancelación parcial mediante la emisión de bonos de aceptación obligatoria, con garantía suficiente.

27. En el caso específico del turismo en tanto actividad de utilidad pública, sólo podría configurarse como tal, el conjunto de obras y acciones dirigidas a proporcionar un uso o mejora que ceda en beneficio común (de la Nación, algún Estado, territorio o población). De allí que difícilmente puede considerarse como actividad turística a los efectos de la Ley, la construcción y

El beneficio común puede ser entendido como la *utilidad real* (apreciada a través de parámetros objetivos) que los habitan-

venta de apartamentos de propiedad horizontal o la venta de parcelas en urbanizaciones siuadas en zonas de interés turístico. El aprovechamiento y uso "privativo" de espacios naturales no es turismo, aunque la Corporación de Turismo de Venezuela, por inadecuada interpretación de la Ley de Turismo haya calificado de esa manera, a desarrollos que no benefician a la colectividad.

Este es el mismo parecer de la Procuraduría General de la República (Dictamen de la Dirección de Estudios Especiales del 16-2-79, firmado por la Dra. Isabel Boscán de Ruesta): "A la luz de estos criterios doctrinarios podemos afirmar que por "actividades dirigidas al desarrollo del turismo" declaradas de utilidad pública por la ley, deberá entenderse todo el conjunto de actividades que tienden a facilitar el traslado temporal de una persona fuera de su domicilio o residencia habitual, con fines de expansión, reposo o distracción, actividades estas que pueden ser desarrolladas por el Estado directamente o por los particulares.

Por ello para que una instalación o actividad pueda ser calificada como turística, debe tener como características esenciales, las siguientes:

- 1º Que sean aptas para permitir o facilitar la recreación o el esparcimiento de los turistas.
- 2º Que esté a la disposición de todo aquel que pueda ser calificado como turista: abierto al público.

28. Véase al respecto Meier Henrique "Los Principios Generales del Derecho Administrativo Democrático y el Proyecto de Ley de Expropiación. Separata de la Revista del Ministerio de Justicia N° 97. Grafiunica, Caracas 1977 págs. 89 y ss.

En este ensayo destinado a comentar un proyecto de Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y de Interés Social, presentado por el Ejecutivo Nacional al Congreso de la República, con el objeto de modificar el régimen jurídico vigente en la materia, hago algunas reflexiones en relación al concepto de utilidad pública, y en especial señalo que: "No hay duda de la variabilidad de la idea de utilidad pública; y al igual que el concepto de orden público, o de interés general o público, contiene indudables elementos de carácter político.

Todas estas nociones son a diario utilizadas por las autoridades del Estado (Gobernadores, Administradores, Legisladores y Jueces), en el ejercicio de sus diversas funciones y atribuciones, para legitimar la realización de determinadas actividades (por ejemplo, un Juez anula una convención entre particulares por ser contraria a principios de orden público; una autoridad de policía ordena la detención de determinado ciudadano por quebrantar el orden público; la autoridad administrativa prohíbe una actividad por contraria al orden público, se decreta la expropiación de un bien, para construir una carretera, una obra hidráulica, por razones de utilidad pública). El Estado acude a esas nociones claves para justificar el empleo de su poder o potestad; en consecuencia, es menester establecer el significado y alcance de las mismas, no obstante exista evidente dificultad en ello (sic)... Sustancialmente la utilidad pública es uno de los principios sin los cuales la administración no podría actuar, veríase entrabada, obstaculizada, y, al igual que la idea de orden público, servicio público, etc., conforma el sustrato o fundamento que legitima la realización de las múltiples y complejas tareas del Estado (sic)...

Por esa razón, no nos explicamos el dogmatismo de algunos tratadistas de Derecho Administrativo (Vgr. Jèze, Waline, Laubadere), de querer explicar la razón de ser de esta interesantísima rama del Derecho, partiendo de uno de esos principios.

tes de la Nación, de un Estado, de un territorio o de una población, reciben de manera indiferenciada y no en atención a determinadas condiciones de carácter socio-económico.

En tal sentido, resulta contrario a la Ley de Turismo calificar como "turismo", obras y actividades que no se traducen en beneficio común o colectivo, sino en provechos materiales y espirituales para las clases dominantes del sistema social.

Cuando se precisa que la ordenación de las regiones litorales es de utilidad pública, debe entenderse un conjunto de actos de conservación, fomento, aprovechamiento y protección dirigido a beneficiar a las distintas colectividades regionales y locales del territorio nacional, y no a determinados grupos o clases de nuestro régimen social.²⁹

Así, por ejemplo, para la Escuela de Burdeos, el Derecho Administrativo se funda en la noción de servicio público. En verdad, todas estas nociones: servicio público, orden público, interés público, utilidad pública, conveniencia nacional, etc., sirven para explicar las diversas actuaciones de la administración. El Derecho de Policía, por ejemplo, se basa en la idea de orden público, al limitar los diversos derechos y libertades públicas. La noción de servicio público explica el régimen especial en las prerrogativas del Estado en lo que respecta a las relaciones administración usuarios del servicio. "La Conveniencia nacional", por su parte, explica la institución de la "Reserva Nacional" o nacionalización de industrias y servicios". (Págs. 89 y 90).

29. Esta tarea no está exenta de dificultades. No sólo en Venezuela se presentan graves conflictos de intereses con respecto a la ordenación de las regiones litorales. El caso Saint Marc en Francia es aleccionador.

Philippe Saint Marc, cuarenta y cinco años, número uno de la Escuela Nacional de Administración, alto funcionario francés, fue nombrado por el Gobierno francés en 1966 Presidente de la Comisión Interministerial para la Ordenación del Territorio de la Costa Aquitana; durante cuatro años trabajó en ese puesto, intentando remodelar esos 300 kilómetros del litoral atlántico (desde la frontera española de Irún hacia el norte) según una concepción nueva del afincamiento humano y del turismo: "Dar primacía a la felicidad del hombre sobre el espíritu de ganancia; imaginar una nueva sociedad en vez de comercializar el espacio, no solamente acoger cada vez a más gente sino también acoger mejor y buscar con el mismo interés la promoción del turista que la del turismo".

Apoyado por la política gubernamental intenta impedir que la costa aquitana se convierta en un muro de propiedades privadas, establecer el acceso libre a los parajes más pintorescos y no instalar, como en el Mediterráneo, la lucha de clases sobre las playas. Para ello en toda la costa debían mantenerse o transformarse en espacios públicos los terrenos turísticos más solicitados, tales como las orillas de los lagos y el océano. La costa de Aquitania no debía convertirse en un gran conjunto de jardines privados. El turismo social era considerado como fin prioritario".

Demasiados intereses privados se alían contra el representante del Gobierno. Saint Marc es despedido en 1970.

Saint Marc, en todas las declaraciones que hizo con motivo de su despido, nunca mostró la menor acritud. Ni tampoco sorpresa. Ya desde su primer puesto público, alcalde de un pueblo de trescientos habitantes, se había

II.2.2. Principios referidos a la protección y uso racional de los espacios litorales.³⁰

encontrado con las mismas fuerzas de presión que sólo contemplan el territorio como la fuente más rápida de ganancias de nuestra sociedad.

30. En Junio de 1972, el Comité del Ambiente de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), decidió estudiar determinados problemas ambientales vinculados al desarrollo económico de las Zonas Costeras del Mediterráneo. Las 34 monografías y estudios efectuados para este proyecto condujeron a la redacción en 1975 de un informe final. (Informe Final del estudio-piloto sobre la región mediterránea en lo que respecta a la lucha contra la polución y la degradación del medio ambiente originadas por el desarrollo del Litoral. ENV (75) 27), que comprendía diversas proposiciones y conclusiones. Tales recomendaciones sirvieron de punto de partida, para la elaboración entre octubre de 1975 y marzo de 1976 de un proyecto de Recomendación relativo a los principios generales para la gestión de las Zonas Costeras. Este proyecto fue aprobado en Julio de 1976 en el Consejo de la OCDE.

Entre tales principios, es oportuno mencionar los siguientes, a saber:

a) *La planificación del desarrollo de las Zonas Costeras y la lucha contra la polución:* En este rubro se disponen criterios destinados a proteger eficazmente el ambiente de las zonas costeras, contra los peligros creados por el proceso de urbanización y de industrialización creciente. Estos criterios revelan un enfoque voluntarista, planificador y reglamentario. Se aplican tanto al desarrollo de nuevas actividades en las zonas costeras, como a los esfuerzos tendientes a mejorar la situación existente.

Estos criterios en síntesis son los siguientes: a.1.) Establecimiento de una zonificación a través de planes (la Recomendación subraya la necesidad de controlar la utilización de los suelos y el desarrollo de las actividades en las zonas costeras mediante el establecimiento de "planes integrales", que tomen en cuenta la necesaria interrelación y complementariedad de las actividades en las zonas). En particular, con relación a este aspecto, se señala la necesidad de definir zonas susceptibles de ser afectadas para el establecimiento de industrias, obras portuarias, turísticas, etc., y las que deben mantenerse en su estado natural. Estos planes contienen las especificaciones sobre el grado de protección del ambiente a obtener, o las restricciones (y prohibiciones) con respecto a ciertos tipos de actividad. En las regiones afectadas a actividades industriales, según este criterio, deberá garantizarse una efectiva protección ambiental.

Asimismo, se recomienda que el público sea informado de los planes relativos al desarrollo del litoral, de manera que participe en el proceso de planificación; a.2) *La ordenación integral de las zonas costeras.* En este rubro se definen criterios tendientes a lograr con su aplicación, una utilización racional del espacio costanero, de modo que se establezca una distribución de las diversas actividades en las zonas costeras, a objeto de "aliviar la presión" sobre la franja costera.

Entre tales criterios podría mencionarse el principio del acceso público a las playas del mar en las zonas de interés turístico, lo cual implica la aplicación del régimen de dominio público marítimo, es decir, la prohibición de la apropiación privada en tales espacios.

Igualmente algunas actividades u obras de infraestructura deberán desarrollarse fuera de la zona costera, en particular la infraestructura de transporte terrestre.

En este orden de ideas, se recomienda organizar en las zonas costeras, un sistema de transporte público que permita garantizar al máximo la protección ambiental, evitando el sistema de transporte particular con todos los problemas de contaminación y congestión ligados a esta forma de transporte.

a) *La clasificación del Litoral en zonas ambientalmente homogéneas*

Es indispensable para lograr la utilización racional de los espacios naturales que conforman las regiones litorales, llevar

Para proteger el paisaje se recomienda controlar las construcciones, sobre todo en lo atinente a la altura de las edificaciones y las densidades. Con ello se pretende evitar que la franja costera sea urbanizada de manera irracional, y que el paisaje natural sea sustituido por un paisaje de concreto, de torres y edificaciones abigarradas, cercenando así el derecho al disfrute del panorama o paisaje marino; a.3) *La protección especial de ciertos sitios.* La Recomendación insiste en la necesidad de proteger muy especialmente ciertos sitios de interés ecológico o turístico, y en particular, se exponen los criterios siguientes: no comprometer los ecosistemas costeros (estuarios, zonas húmedas, arrecifes, archipiélagos, zonas de protección de la flora y de la fauna); preservar "ciertas zonas representativas de determinados sistemas naturales"; proteger las zonas de pesca, la producción de ostras y crustáceos; proteger las "zonas más bellas y vulnerables desde el punto de vista cultural y ecológico; proteger los sitios turísticos de interés específico; proteger los sitios que todavía no han sido degradados y las regiones que presentan importancia cultural y turística. Todo esto implica una planificación defensiva, que requiere especificar las "zonas" a proteger de manera especial. a.4) *Prohibición de ciertas actividades contaminantes en determinadas zonas:* En ciertas zonas costeras que presentan un gran interés, desde el punto de vista ecológico, turístico, o cultural, puede que sea necesario prohibir la creación o el desarrollo de ciertas actividades, cuando existe el temor de que las mismas puedan ocasionar efectos nocivos de carácter irreversible sobre el ambiente. Asimismo, la Recomendación hace hincapié en la necesidad de suspender temporalmente determinadas actividades que se presuman riesgosas para el equilibrio ecológico, hasta tanto se llevan a cabo los estudios de impacto ambiental, que demuestren la compatibilidad de los desarrollos con la protección del ambiente; a.5) *La lucha contra las distintas formas de polución.* La concentración de actividades, la industrialización y la urbanización en las zonas costeras, amerita la aplicación de medidas especiales, para luchar contra las distintas formas de polución. Estas medidas de acuerdo con la Recomendación deberán tener por objeto el tratamiento de las aguas negras, y la recolección y reciclaje de desechos urbanos e industriales. Determinadas sustancias por su peligrosidad deben ser objeto de prohibición. Se recomienda asimismo, la aplicación de las convenciones sectoriales existentes, para el caso de la contaminación provocada por buques, y la aplicación de procedimientos de urgencia para el caso de accidentes graves (polución de costas), como por ejemplo el uso de los servicios de un país vecino para combatir lo más rápido posible los efectos de la polución en las zonas costeras. Este procedimiento de ayuda mutua ha sido previsto en el contrato de acuerdo de Bonn (1969) y en la Convención de Barcelona (1976).

b) *La realización de inventarios ambientales y de Estudios de Impacto.* La Recomendación insiste en la necesidad de realizar previamente a la elaboración de cualquier política relativa a las zonas costeras, inventarios de carácter ambiental, es decir, "descripciones de las características físicas y biológicas importantes y de las utilidades potenciales de los espacios se insta a los países miembros a elaborar "una metodología para evaluar el estado del medio ambiente en los diferentes tipos de zonas costeras", a objeto de definir parámetros que sirvan como marco de referencia para la toma de decisiones relativas al desarrollo de las costas.

a cabo un inventario y clasificación de zonas ambientalmente homogéneas, tomando en cuenta las características, condiciones y restricciones de orden ecológico. La técnica de la zonificación del espacio requiere que previamente se lleven a efecto inventarios ambientales, es decir, descripciones de las características físicas y biológicas importantes de los distintos ecosistemas de las regiones litorales, a objeto de determinar sus usos potenciales.

Se requiere superar la concepción tradicional del medio natural, como conjunto de elementos yuxtapuestos, independientes unos de otros, y sobre los cuales puede actuarse de manera puntual, cuando en realidad se trata de sistemas evo-

Asimismo, la Recomendación subraya la importancia de los estudios de impacto ambiental. En 1974 la OCDE invitó a los países miembros a preparar y aplicar sistemas de procedimientos y métodos para prever y analizar las consecuencias sobre el ambiente, derivadas de los proyectos de obras tanto del sector público como privado. En 1976 se recomienda que, previamente a la realización de cualquier proyecto de envergadura, se evalúen las posibles incidencias sobre el ambiente. Esta evaluación es recomendada muy particularmente en el caso de los proyectos que pueden tener efectos sobre la franja costera, y sobre las zonas costeras de países vecinos. c) *Los aspectos internacionales de la política de protección ambiental de las zonas costeras.* La Recomendación hace énfasis en los problemas que se relacionan con la polución transfronteriza en las zonas costeras. Se requiere que los países miembros que ratifiquen y pongan en práctica las convenciones existentes en este dominio.

Por otra parte, la Recomendación trata los problemas internacionales de las zonas costeras, bajo un ángulo más amplio, que el de la lucha contra la polución transfronteriza. Así, por ejemplo, se recomienda que los países interesados en el desarrollo del Litoral en las zonas costeras próximas a sus fronteras deben cooperar, proceder a intercambios de información y de consulta, para así permitir una mejor planificación desde el punto de vista socioeconómico, turístico, cultural y por supuesto, una mejor protección del medio ambiente.

Con relación a esta Recomendación de la OCDE, Henri Smets de la Dirección del Medio Ambiente de la OCDE (París), en un informe titulado "La Gestión de las Zonas Costeras. Análisis de una recomendación de la OCDE. (La Protection du Littoral. 2eme. Colloque de la Société Française pour l'environnement opus cit. págs. 142-152), desarrolla algunos comentarios de gran interés en torno a los alcances de la susodicha Recomendación. Entre otros aspectos Smets expresa que "uno de los méritos de la Recomendación de la OCDE consiste en el reconocimiento de la protección de las zonas costeras, como política de interés común para la humanidad, lo cual constituye un deber para todos los países miembros". Para Smets el principio adoptado según el cual los países miembros deberían cooperar a fin de promover la protección de sitios turísticos de "interés específico" refuerza la idea según la cual, esos países al adoptar un código de conducta aparentemente para uso esencialmente interno, han querido preconizar políticas armónicas en el plano internacional para preservar un patrimonio del cual obtienen beneficios, puesto que las migraciones turísticas internacionales que todos los años realizan los habitantes de las metrópolis y de las regiones industriales, tienen por objeto zonas costeras relativamente protegidas"...

lutivos, invariables, es decir, integrados por factores interdependientes (ecosistemas).

Los planes y esquemas de ordenación deben basarse en datos precisos suministrados por la cartografía. Las cartas de vegetación representan una primera etapa, pues es evidente que en lo concerniente al análisis del medio natural, cada población vegetal posee exigencias ecológicas particulares y la cartografía de esas poblaciones refleja también las condiciones del medio donde ellas existen y se desarrollan.

Para que sean fácilmente utilizables en el contexto de la ordenación del territorio, las cartas debe permitir aprehender otros datos del medio natural o humano: la utilización de los suelos (cultivos, dimensión de parcelas, organización del espacio, superficie construida, vías de comunicación, zonas industriales y comerciales, zonas de contaminación y degradación ambiental); la densidad de la población (que permite conocer el grado de agresión a que está sometido el medio). Para conocer de manera sistemática y sintética las interacciones sociedad-espacio, es indispensable articular los factores socio-económicos a los datos físico-químicos y biológicos del medio natural.

Esta metodología debe traducirse por un paso progresivo de la carta de vegetación a la carta ecológica, y en definitiva a la carta del ambiente.

En este sentido, es recomendable revisar el Reglamento Nº 3 de la Ley Orgánica del Ambiente relativo a Normas sobre Ordenación del Territorio, con la finalidad de incorporar al mismo este principio, otorgándole valor jurídico a la cartografía y a las cartas ambientales, como medios o instrumentos básicos para la determinación y definición de los planes y esquemas de ordenación del territorio.³¹

31. El inventario ambiental, es decir, la descripción científica de la estructura ecológica de los ecosistemas naturales, y de su relación con las formas de ocupación humana de los mismos, a través de las distintas actividades económicas y sociales de la población, es una actividad que compete la Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en los términos del artículo 36 numerales 16 y 20 de la Ley Orgánica de la Administración Central que reza: "Corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables 16. El inventario de los recursos naturales renovables, la generación, recopilación, centralización, sistematización y divulgación de la

En lo concerniente al método de las unidades ambientales homogéneas, el Esquema de Ordenamiento del Litoral Barlovento señala lo siguiente:

información básica sobre ellos y todo lo relativo a la biósfera, y lo referente a la cartografía, aerofotografía, catastro, geodesia y geología, básica, edafología, hidrología, meteorología, geohidrología y sismología y cualquier otra información física territorial...".

(Sic) 20. La adecuación y coordinación de 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, desconcentración económica, desarrollo agrícola y ordenación territorial, en coordinación con los Ministerios responsables de éstas áreas". Esta función así consagrada requiere de una mayor precisión en el aspecto jurídico. Es indispensable consagrar jurídicamente la actividad de información básica cartográfica (aerofotográfica, edafológica, geodésica, geológica, hidrológica, meteorológica, geohidrológica, fisiológica, etc.), como un auténtico servicio público de interés nacional, por supuesto sujeto a normas y reglas especiales, diferentes del régimen general de los servicios públicos, en atención a la naturaleza propia de la información básica, pues sin duda existen razones vinculadas a la seguridad y defensa del Estado, en el manejo, utilización y destinación de tal información, por lo que debe asegurarse el "control estatal" de las cartas cartográficas en una secuencia o gradación desde el "uso reservado o exclusivo por parte de los organismos públicos", hasta el "uso por parte de los particulares bajo la tutela estatal". Debe quedar claro en este sentido que el Estado se "reserva" la titularidad de la información contenida en los documentos cartográficos.

Igualmente es indispensable, a los fines de un mejor encuadramiento jurídico del proceso de ordenación del territorio, otorgarle valor jurídico a estas cartas contentivas de información básica, de modo que la asignación de usos al espacio territorial nacional no dependa del capricho a voluntad del funcionariado, sino de elementos técnicos-científicos, es decir, objetivos. La publicación de estas cartas a través de órgano oficial. (La Gaceta Oficial de la República) es un paso indispensable, para juridificar el proceso de ordenación de las actividades económicas y sociales en el espacio.

En este sentido, la Ley de Reforma Agraria, por ejemplo, dispone que "El Ejecutivo Nacional por intermedio del Ministerio de Agricultura y Cría, elaborará las cartas agrológicas y ecológicas del país, las cuales servirán de base para la clasificación de las tierras en función de su capacidad de producción".

Art. 119). Estas cartas, de conformidad con el artículo 139 del Reglamento de la Ley. "Se harán del conocimiento de los propietarios y titulares de legítima tenencia de los fundos situados en las zonas a que ellas se refieren, por medio de su publicación en un diario de la capital de la República y en un diario local, si lo hubiere, a objeto de que dichos propietarios y tenedores soliciten del Ministerio de Agricultura y Cría, dentro de un plazo de tres meses contados a partir de las publicaciones, las correcciones a que haya lugar por motivo de asignaciones o datos erróneos".

Estas normas referidas a las cartas agrológicas tienen por objeto ordenar el uso de los suelos en las zonas agrícolas, de acuerdo con la vocación de los mismos, es decir, sus características, capacidad y limitaciones edafológicas y ecológicas. Constituyen estos instrumentos la base técnico-científica para una política agrícola sustentada en el principio de la ordenación del territorio.

Esto mismo podría ampliarse para las otras ramas de actividad de la vida económica y social de la Nación: la industria, el turismo, el urbanismo. Lamentablemente los criterios contenidos en la Ley de Reforma Agraria y

“Para efectos de considerar las características de cada espacio al momento de planificar, es posible identificar áreas naturales homogéneas. Dichas áreas han sido definidas tomando en consideración los problemas que derivarán del aprovechamiento de los potenciales antes identificados, y las características físico-naturales que definen tanto a los potenciales, como a los factores limitantes y de fragilidad. Para ello se ha empleado como eje de síntesis la geomorfología, enfocada como resultante de la interacción de todos los componentes del sistema natural y de la acción antrópica.

El proceso de definición de dichas unidades parte del establecimiento de unidades elementales (que tienen mínima variabilidad con respecto a indicadores elementales: suelos, vegetación, geología, etc.) y concluye con una síntesis alrededor de los procesos geomorfológicos (sic.).

Morfológicamente el área en estudio está constituida por tres unidades caracterizada por sus correspondientes formas y procesos modeladores, ellos son: piedemonte, llanura aluvional y planicie costera”.

En lo que respecta a esta última señala el esquema de ordenación que: “Se caracteriza esta unidad por presentar un relieve plano, de escasos desniveles con una pendiente menor de 1%. Es una franja alargada paralela a la línea de la costa aproximadamente de 16 kms. de longitud con un ancho variable; su mayor espesor se encuentra entre Río Chico y Machurucuto. Se extiende desde Cabo Codera hasta Boca de Uchire.

Los suelos que integran esta unidad son predominantemente de texturas de alta fragilidad: marismas (Norte de Carenero Bahía de Buche-Los Totumos); albuferas (Laguna de Tacari-gua); las cuales están sometidas a regímenes especiales, Parque Nacional y Zona Protectora.

su reglamento, no han sido todavía aplicados por múltiples razones; tal vez la principal sea el subdesarrollo administrativo que caracteriza nuestro sistema de administración pública, y la poca fé de nuestra dirigencia política en los instrumentos científicos y técnicos como base de la planificación y ejecución del desarrollo nacional.

La descripción de las playas comprendidas en esta unidad, incluye tópicos especiales por ser éste un recurso de gran interés para el uso turístico-recreacional".³²

b) *La protección integral de las áreas ecológicamente críticas y de los ecosistemas especiales caracterizados por su fragilidad.*

De conformidad con el principio anteriormente expuesto, debe tenerse especial cuidado al momento de planificar y de ejecutar proyectos de desarrollo, en no comprometer los ecosistemas naturales de las costas, tales como, las formaciones manglares, los estuarios, los arrecifes y archipiélagos y otras áreas ambientalmente frágiles.³³

Este principio ha sido acogido en el Esquema de Ordenamiento del Litoral Barlovento, en la forma que sigue:

"Ante la tendencia de una fuerte intervención de ciertos medios, derivados de las nuevas funciones que adquiere el Litoral de Barlovento, algunas áreas y ecosistemas pueden considerarse en situación crítica...

Actualmente los estuarios se encuentran entre los espacios de mayor productividad (desde el punto de vista biótico) en

32. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Esquema de Ordenamiento del Litoral Barlovento. Opus cit. págs. 56 y 57.

33. En el ordenamiento jurídico-ambiental venezolano existen algunas normas que consagran de manera expresa la protección de algunos ecosistemas. Este es el caso de las formaciones manglares, ya que el Decreto Presidencial N° 110 del 26 de mayo de 1974, dispone lo siguiente: artículo 1°: "Se prohíbe la destrucción de los manglares, el dragado de los canales y fondos marinos, la descarga de aguas negras en los manglares, así como en sus áreas de vecindad inmediata.

Artículo 2° Se prohíbe los rellenos en manglares y canales y la construcción de palafitos en las islas y costas venezolanas".

Puede apreciarse como a través de la técnica de la prohibición (restricción absoluta de una actividad) se pretende proteger los manglares, las formaciones corales y los fondos marinos. Estas formaciones naturales son bienes jurídicamente tutelados por la Ley Orgánica del Ambiente (art. 20 numeral 13: Se consideran actividades susceptibles de degradar el ambiente "cualesquiera otras actividades capaces de alterar los ecosistemas naturales". El dragado de canales, la descarga de aguas negras y los rellenos en áreas frágiles, son actividades degradantes cuya prohibición no es suficiente. Requiere de severas sanciones administrativas y penales, que puedan ser aplicadas a los infractores de tales normas protectoras. Por ello resulta imprescindible que el proyecto de ley de Protección Penal del Ambiente, introducido por el Ministro del Ambiente por ante el Congreso Nacional, el 5 de Junio de 1981, sea objeto de sanción y promulgación.

el mundo, siendo áreas altamente ricas en nutrientes que en ambos casos se convierten en lugares de desove y refugio de importantes poblaciones animales.

Tal es el caso de la Laguna de Tacarigua, sus características físico-químicas e hidrológicas pueden ser fácilmente alteradas por el hombre".³⁴

La Laguna de Tacarigua es ejemplo patético de un frágil ecosistema, que no obstante estar protegido jurídicamente por un decreto que lo declara Parque Nacional,³⁵ ha sido objeto de múltiples intervenciones con nefastos resultados para su equilibrio natural.³⁶

Urge, en consecuencia, completar las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia, de modo que el Estado cuente con un ordenamiento riguroso, que le permita no sólo prohibir las actividades susceptibles de degradar estos ecosistemas, sino también sancionar de forma severa, los actos lesivos a la protección integral de estos bienes ambientales.

En este orden de ideas es aconsejable reglamentar la Ley Orgánica del Ambiente, en lo referente a la protección de los ecosistemas costeros y sancionar una ley especial para desarro-

34. Ministerio del Ambiente. Esquema de Ordenamiento. Opus cit. págs. 60-61.

35. Decreto N° 1.607 de 6-2-74, por el cual se declara Parque Nacional con el nombre de Laguna de Tacarigua la región conocida como Laguna de Tacarigua y sus zonas adyacentes, ubicada en jurisdicción del Distrito Páez del Estado Miranda.

36. Véase al respecto el informe presentado al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables por Rodney V. Salem intitulado "Alternativas para el control de las perturbaciones provocadas por el hombre en el ecosistema de la Laguna de Tacarigua". Caracas, Agosto de 1980. El experto norteamericano contratado especialmente para estudiar los factores de perturbación de la Laguna de Tacarigua y proponer soluciones técnicas a corto y mediano plazo, a fin de controlar esos factores afirma que las principales causas de degradación ambiental de este ecosistema son: la sedimentación, la destrucción y deterioro del habitat de manglares y la obstrucción del flujo de agua dulce a la laguna. El primer problema tiene su origen en la construcción de la represa El Guapo y el desvío de las aguas de este río a través del Canal Madre Casañas. El sedimento aportado por la construcción en la base de la presa, ha formado un delta de 225 hectáreas aproximadamente. Más de 100 hectáreas han sido rellenadas por la acción degradante de un complejo turístico, con la consecuente pérdida de 700 hectáreas de habitat de manglares productivos. Igualmente el habitat de los manglares está siendo destruido por la disposición de residuos sólidos en la vecindad de Tacarigua de la Laguna. La presa sobre el Río Guapo, interfiere el flujo de agua dulce a la albufera y las carreteras que separan la laguna de sus colectores de agua, también interfieren con el libre flujo de estas aguas hacia la laguna".

llar las normas penales a que hace referencia el artículo 36 de esta Ley.³⁷

37. En efecto, ese dispositivo establece que: "En ejecución de esta ley, deberán dictarse las adecuadas normas penales en garantía de los bienes jurídicos tutelados por la misma, y las penas correspondientes serán hasta de un millón de bolívares si se tratare de multas y hasta de diez años de prisión si consistiere en penas privativas de libertad".

En cumplimiento de este mandato un equipo de trabajo coordinado por el Dr. Gabriel Mendoza, Director de Estudios y Dictámenes de la Consultoría Jurídica del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables preparó en un lapso de dos años un Proyecto de Ley de Protección Penal del Ambiente, que fue introducido formalmente por ante el Congreso Nacional para su discusión y sanción, el 5 de Junio de 1982 Día Mundial del Ambiente. Este proyecto de acuerdo con su Exposición de Motivos tiene una definida finalidad, cual es la de mejorar sustancialmente el régimen sancionatorio en materia de hechos y actos contrarios a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente, en cuanto este último es objeto de tutela jurídica en sus diversos elementos físico-naturales y sociales. *Recursos Naturales Renovables*: aguas, bosques, fauna, flora; *Condiciones Naturales*: atmósfera, clima topografía. *Valores escénicos de la naturaleza*: paisajes y panoramas; *las condiciones de la vida social-urbana*: tranquilidad y salud pública, control de ruidos de los desechos, basuras y desperdicios.

Para lograr este propósito, el proyecto de Ley consagra una metodología jurídica que distingue los hechos considerados como auténticos delitos ecológicos o ambientales, de los hechos contrarios a la conservación, defensa y mejoramiento del ambiente que constituyen simples faltas o infracciones administrativas. En otras palabras, se parte de la clásica división del ilícito o acto antijurídico, en delito e infracción administrativa. La primera categoría (delito) está integrada por los actos capaces de deteriorar o destruir bienes naturales considerados como elementos insustituibles para el sostenimiento de la vida, el bienestar social de la población y el propio desarrollo económico y social de la colectividad. Trátase de la lesión de valores y bienes ambientales, indisolublemente ligados a la organización y funcionamiento de la vida en su sentido más amplio, es decir, como fenómeno biológico, lo cual incluye, por supuesto, a la vida social. El objeto de tutela en este caso, está constituido por los factores y componentes más importantes de la biósfera, tales como el agua y el aire. Asimismo, se incluyen determinados espacios que por su valor ecológico, social o económico requieren de un sistema de protección integral: Parques Nacionales, Reservas Hidráulicas, Reservas y Refugios de Fauna, etc.

La segunda categoría (ilícito administrativo) está integrada por el conjunto de actos que no incide sobre la estructura de los elementos básicos de la biósfera, y que no obstante atenten contra la calidad de determinados bienes ambientales, sus efectos no son capaces de poner en peligro el equilibrio ecológico, y la salud de la población, o que en definitiva la alteración producida pueda ser objeto de reparación o restauración.

Para el caso de los delitos ambientales se aplicarán sanciones privativas de libertad que oscilan entre uno y diez años de prisión. En lo que concierne a las infracciones administrativas, además de la multa que puede llegar a un millón de bolívares, se prevén otras sanciones tales como: prohibición temporal o definitiva de la actividad contaminante, modificación o demolición de construcciones violatorias de disposiciones ambientales, inhabilitación para gestionar u obtener concesiones, contratos, permisos, o autorizaciones para explotar o aprovechar recursos naturales hasta por cinco años. En el proyecto se prevén también los procedimientos penales y en especial los administrativos, es decir, las reglas procesales que debe aplicar la administración en su función sancionadora, a fin de evitar que se cometan irre-

c) *El Estudio de Impacto Ambiental y la suspensión temporal o definitiva de las actividades susceptibles de degradar los ecosistemas costeros.*

gularidades y abusos en perjuicio de los particulares y de sus derechos, tales como la garantía del derecho de defensa en toda instancia del proceso, el sistema probatorio para demostrar el ilícito, los plazos que deberán respetarse en la secuencia de las actuaciones procedimentales. Con ello se busca disciplinar la actuación de la administración en su función protectora del ambiente en cuanto objeto de tutela jurídico-administrativa, pues es indispensable en todo momento asegurar el equilibrio entre las prerrogativas de la administración y las garantías de los administrados. Los Tribunales competentes para conocer de oficio, por denuncia o acusación, de los actos constitutivos de delitos, conforme al proyecto de ley, son los Juzgados de Bosques, Tierras y Aguas, por cuanto de acuerdo con la competencia que le es propia (Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios), estos Tribunales constituyen una jurisdicción especial de carácter ambiental, cuya función es la solución de conflictos en ocasión al uso y conservación de los recursos naturales renovables. Con el proyecto de Ley de Protección Penal del Ambiente, se pretende otorgar a esta jurisdicción una función cautelar o tutelar de la naturaleza y el ambiente, es decir, que los Jueces de Bosque, Tierras y Aguas no se limiten a decir el derecho en el caso concreto, tomando en cuenta los intereses y derechos de las partes litigiosas, en materia de uso o explotación de recursos naturales, sino que puedan además intervenir como órganos de protección jurisdiccional de un interés público trascendental: la salvaguarda de los valores y bienes ambientales. Por otra parte, en el proyecto se asigna al Ministerio Público las funciones correspondientes a la Procuraduría del Ambiente previstas en los artículos 30, 31 y 32. Este sistema de protección jurisdiccional del ambiente, se basa en las disposiciones de los artículos 25, 26, 30, 31 y 32 de la Ley Orgánica del Ambiente.

Se ha interpretado que el Legislador no tuvo el propósito de crear una nueva organización administrativa, sino consagrar una nueva función, pues la Procuraduría del Ambiente constituye la actividad mediante la cual el Estado representa a través de determinados órganos el interés público en los juicios penales, civiles o administrativos, que se instauran contra los presuntos autores de actos subsumibles en las categorías de delito o ilícito administrativo contra el ambiente y la naturaleza.

A fin de no crear una nueva estructura estatal, cuando el Estado Venezolano y en particular la Administración Pública, sufre graves problemas financieros, se otorga entonces al Ministerio Público por órgano del Fiscal General de la República y sus auxiliares, la representación del interés público, con el objeto de intentar las acciones civiles, administrativas o penales correspondientes, contra quienes se siga juicio penal, civil o administrativo, por cualesquiera de los delitos o infracciones tipificadas en el proyecto de ley. Este proyecto comprende la tutela tanto de los elementos físico-naturales del espacio, como de las condiciones ambientales de la vida urbana. En este sentido se tipifican como delitos e ilícitos administrativos la degradación, envenenamiento, contaminación y demás acciones capaces de causar daño a las aguas; la degradación, esterilización, envenenamiento, erosión, contaminación, y demás acciones capaces de causar daño al suelo; el envenenamiento, contaminación y demás acciones capaces de enrarecer el aire; la destrucción y demás acciones capaces de causar daño a la flora y a la fauna; y la destrucción y demás acciones capaces de causar daño al paisaje natural y al ambiente urbano.

En definitiva este proyecto de ley es un instrumento complementario de la política ambiental, la cual debe apoyarse fundamentalmente en la ordena-

En ciertas zonas costeras, y en atención a los resultados de los estudios de impacto ambiental de determinados proyectos de desarrollo, es posible que sea necesario tomar medidas de protección que signifiquen la suspensión temporal o definitiva de determinadas actividades que podrían ocasionar efectos degradantes de carácter irreversible sobre el ambiente.

En el caso de las paralizaciones o suspensiones temporales de actividad, estas finalizarían cuando se aportaren las pruebas de que el proyecto puede ser realizado en armonía con el equilibrio de los ecosistemas.

Este principio ha sido recomendado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, en la Resolución del 12 de Octubre de 1973.³⁸

En el Derecho Ambiental Venezolano la suspensión temporal o definitiva de las actividades susceptibles de degradar el ambiente, y la necesidad de efectuar el estudio de impacto ambiental para poder autorizar determinadas actividades riesgosas para el equilibrio ambiental, tienen su base o fundamento en la Ley Orgánica del Ambiente y en el Reglamento Parcial N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente sobre Normas para la Ordenación del Territorio.

En lo que respecta al estudio de impacto ambiental, los artículos 21, 22 y 23 de la Ley Orgánica del Ambiente definen los criterios rectores a seguir la reglamentación de esta técnica.

En efecto, dispone el artículo 21 de la Ley que: "Las actividades susceptibles de degradar el ambiente en forma no irreparable y que se consideren necesarias por cuanto reporten beneficios económicos o sociales evidentes, sólo podrán ser autorizadas si se establecen garantías, procedimientos y normas para su corrección. En el acto de autorización se establece-

ción del territorio nacional, cuyo objetivo es definir los mejores usos del espacio, de acuerdo con la indispensable transformación socio-económica del mismo en atención a sus características, condiciones y capacidad ecológica; en el establecimiento de un sistema de control de las actividades que implican explotación de recursos naturales renovables, y en fin la creación de una auténtica cultura ambiental, que a través de un proceso permanente de educación, inculque nuevos valores y actitudes en la población (ética ecológica) con respecto al ambiente.

38. Véase al respecto, DESPAX, Mitchel opus cit. págs. 216 y 217.

rán las condiciones, limitaciones y restricciones que sean pertinentes”.

Este dispositivo, a los efectos de su interpretación, puede ser desglosado así:

a) El límite permisible o tolerable de las actividades susceptibles de degradar el ambiente, viene dado por la irreversibilidad de daño o deterioro ambiental.

Debe tratarse de actividades que no signifiquen daños ambientales irreparables, es decir, se descarta cualquier actividad cuyos efectos no puedan ser objeto de corrección y restauración ambiental.

Por ello, para que la actividad sea autorizada por el Estado, es menester demostrar que los efectos nocivos sobre el ambiente, pueden ser objeto de medidas correctivas técnicamente aplicables.

En caso contrario, la actividad debe ser prohibida, pues la calidad ambiental como valor tutelado por la Ley, es superior a cualquier otro valor de naturaleza económica.

Los daños irreversibles o irreparables que una actividad económica podría causar al ambiente, no se legitimarían con los hipotéticos provechos económicos que aquella podría generar, con lo cual la Ley tutela el ambiente como objeto de conservación, defensa y mejoramiento, por parte del Estado.

b) Tales actividades deben considerarse necesarias en cuanto reporten beneficios económicos o sociales evidentes, es decir, impliquen bienestar económico y social para la colectividad nacional o para las colectividades regionales y locales.

La justificación del deterioro ambiental controlado y susceptible de corrección, por no constituir daño irreparable, está precisamente en la necesidad de permitir la realización de determinadas actividades, que son indispensables para satisfacer carencias económicas y sociales de la población, dentro del proceso de desarrollo del país.

Este principio de utilidad social se compagina con el criterio general de utilidad pública, que debe guiar el proceso de ordenación y uso de las regiones litorales.

La intervención sobre áreas naturales que conlleven riesgos para el equilibrio de los ecosistemas litorales, aunque tales riesgos puedan ser objeto de control, difícilmente puede legitimarse a la luz de este principio, si esa intervención no tiene por finalidad efectuar desarrollos destinados a satisfacer auténticas necesidades sociales de la población, como es el caso del turismo en su exacta interpretación legal.

c) Esas actividades sólo deben ser autorizadas si se establecen garantías, procedimientos y normas para su corrección. Además en el acto de autorización se deben señalar las condiciones, limitaciones y restricciones que sean pertinentes, en atención a los objetivos, criterios y normas establecidos por el Plan de Conservación, Defensa y Mejoramiento Ambiental.

Debe quedar demostrado de manera inequívoca a través de la existencia de garantías, procedimientos y normas, que el agente o autor de la actividad está en capacidad de implementar correctivos tendientes a resarcir o reparar los daños ocasionados con su actividad.

En virtud de esto último, el artículo 23 de la Ley dispone que "quienes realicen actividades sometidas al control de la presente Ley deberán contar con los equipos y el personal técnico apropiados para el control de la contaminación. La clasificación y cantidad del personal dependerá de la magnitud del establecimiento y del riesgo que ocasione. Corresponderá al reglamento determinar los sistemas y procedimientos de control de contaminación".

Ahora bien, para determinar con aproximación los efectos dañinos, que una actividad puede ocasionar sobre el ambiente, en términos de irreversibilidad o de factible control y corrección, el Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente, antes citado, luego de consagrar el control autorizatorio por parte del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, para las actividades que en las áreas rurales impliquen ocupación del espacio mediante construcción de obras de infraestructura e instalaciones (tanto por parte de los organismos públicos nacionales, estatales y municipales como por parte de los particulares), estatuye los requisitos que deben satisfacerse en el procedimiento autorizatorio, y entre estos requisitos menciona expresamente "el impacto ambiental de la

actividad propuesta"; "la vocación natural de las zonas y en especial la capacidad y condiciones propias de las planicies inundadas y la fragilidad ecológica". (art. 22).

De manera que el impacto ambiental es uno de los elementos que debe tomar en consideración la administración ambiental, antes de autorizar actividades u obras que conlleven potenciales riesgos al equilibrio de los ecosistemas, y más en las regiones litorales en razón de la existencia de formaciones naturales de estructura ecológicamente frágil.

Lamentablemente en el reglamento mencionado, no se fija el contenido genérico del estudio de impacto ambiental, por lo que en una futura reforma del mismo, sería recomendable consagrar algunos aspectos sustanciales que debe contener ese estudio.³⁹

39. El estudio de impacto es una técnica totalmente novedosa y propia del derecho y la de administración del ambiente, que ha modificado en parte los criterios jurídico-administrativos de los procedimientos autorizatorios en materia de ocupación del espacio y del aprovechamiento de los recursos naturales renovables.

En virtud de su novedad, sólo algunos Estados han incorporado esta técnica en su ordenamiento jurídico. Al respecto, y siguiendo la metodología expuesta por Michel Prieur y Claude Lambrechets en su estudio "Modele de l'étude d'impact sur l'environnement dans l'optique d'un aménagement ou d'une planification intégrée du milieu naturel" collection, Sauvegarde de la nature N° 17. Conseil de l'Europe. Strasbourg 1980", es posible clasificar a los Estados, en función de la consagración jurídico-formal de este tipo de estudio en sus respectivas legislaciones, de la manera siguiente:

a) *Primera Categoría:* Estados que han consagrado formalmente el estudio de impacto ambiental en sus respectivos ordenamientos jurídicos, lo cual implica la obligación de presentar un documento técnico especial que forma parte del proceso de decisión y que debe contener un análisis de los posibles efectos de la actividad propuesta sobre el medio ambiente en una perspectiva global e integral.

En esta categoría se encuentran los Estados Unidos, Francia, Irlanda y Luxemburgo.

b) *Segunda Categoría:* Estados que disponen de estudios de impacto informales, es decir, que no tienen valor jurídico reconocido por el derecho. Entre tales Estados cabe mencionar Bélgica, Chipre, Dinamarca, República Federal Alemania, Grecia, Islandia, Italia, Países Bajos, Noruega.

Merece especial atención en relación a la primera categoría de Estados, el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, puesto que este país ha sido el primero en consagrar jurídicamente el procedimiento del estudio de impacto. Este estudio fue introducido en el procedimiento administrativo federal a principios del año 1970, de manera que los Estados Unidos hoy cuentan con una experiencia de once (11) años en la aplicación de esta técnica jurídico ambiental, lo cual permite apreciar las ventajas y desventajas de este novedoso sistema.

El estudio de impacto se ha venido desarrollando en los Estados Unidos en un contexto jurídico y sociológico muy peculiar, lo cual hace bastante difícil la aplicación de su sistema a otras realidades políticas, jurídicas y sociales.

En este orden de ideas, es recomendable considerar como exigencias mínimas, al momento de exigir ese estudio, las siguientes, a saber:

a) Un análisis del estado inicial del sitio y de su entorno, y en especial un inventario de las riquezas y recursos naturales

Uno de los aspectos de la experiencia americana en esta materia, es la amplitud de apreciación con que cuenta el juez, para el control jurisdiccional de los estudios de impacto.

Igualmente este sistema se caracteriza por la participación activa de los ciudadanos y sobre todo de las Asociaciones en el control jurisdiccional del acto contentivo del estudio de impacto.

El régimen jurídico del estudio de impacto en sus principios generales, está previsto en la Ley del 31 de Diciembre de 1969 sobre la Política Nacional del Ambiente (art. 102).

En esta Ley, el estudio de impacto aparece como el medio otorgado a la administración federal, para ejecutar la política de protección del ambiente. La introducción de este procedimiento tiene no solo por objeto proteger los elementos físico-naturales, sino que también propicia según los términos de la propia Ley: "La prosperidad general, creando y manteniendo las condiciones que permitan una existencia armoniosa y fecunda entre el hombre y la naturaleza, a fin de satisfacer las necesidades sociales, económicas y otras, de los americanos de la presente y futuras generaciones (art. 101). Las normas previstas en esa Ley, se complementan con las reglas procedimentales definidas por el Consejo para la Calidad del Ambiente y con la interpretación jurisprudencial de la Ley.

Los aspectos más importantes de este sistema son los siguientes:

a) *Dominio de aplicación del estudio de impacto*: Según la ley de 1969, requieren estudios de impacto: "Los proyectos de ley y todas las otras acciones federales importantes cuya naturaleza pueda afectar sensiblemente la calidad del ambiente". Es evidente que esta formulación se hubiere prestado a todo género de dudas e interpretaciones ambiguas, de no ser por la labor del Consejo para la calidad de la vida, el cual mediante directivas estableció una lista de las obras y actividades que deben ser objeto de la aplicación del sistema mencionado.

Asimismo algunas decisiones jurisprudenciales han contribuido con la delimitación del dominio de aplicación del artículo 102 de la Ley.

Como puede observarse, tres requisitos son los que determinan la obligación de realizar el estudio, a saber: 1. El carácter federal de la actividad; 2. La importancia del proyecto o de la actividad; 3. La capacidad del ambiente y de sus condiciones naturales.

El carácter federal se configura cuando el Gobierno Federal por cualquier título, se halla involucrado en el proyecto de obra o actividad.

Entre los factores de conexión del proyecto con el gobierno federal, pueden citarse: la potestad reglamentaria, la potestad de previa autorización para el ejercicio de ciertas actividades (concesiones, licencias, autorizaciones para la explotación de minas, por ejemplo, la responsabilidad directa en la ejecución de la obra; el financiamiento directo del proyecto: préstamo, subvención, contrato, etc.).

Prácticamente todas las ramas de la Administración Federal, a excepción de la defensa nacional y de determinadas acciones de la Agencia para la Protección del Ambiente, deben cumplir con este procedimiento.

Es evidente que debe tratarse de una acción importante susceptible de degradar sensiblemente la calidad del ambiente. La jurisprudencia comprende estos criterios y considera que una acción es importante en la medida en que sus efectos pueden ocasionar un grave daño sobre el ambiente.

renovables, y los espacios agrícolas, forestales, marítimos (costeros) y de recreación, que puedan verse afectados por el proyecto propuesto.

b) Un análisis de los efectos sobre el ambiente, y en particular sobre los paisajes y bellezas escénicas, la fauna y la

Esta interpretación permite controlar por intermedio del estudio de impacto, operaciones materiales poco costosas desde el punto de vista financiero, más de graves consecuencias para el equilibrio ecológico y la calidad del ambiente. Uno de los aspectos más originales del sistema americano de estudio de impacto, es el referente a la obligación que tiene el Gobierno Federal de presentar estos estudios con los proyectos de Ley que puedan tener incidencias importantes sobre la calidad ambiental.

Este principio es de difícil aplicación, en razón la naturaleza de las normas legales, pues éstas se formulan tradicionalmente como mandatos genéricos y abstractos, cuya aplicación requiere de actos de rango sub-legal (reglamentos) y en definitiva de obras, actividades y operaciones materiales. Por ello, en realidad lo que es susceptible de afectar la calidad ambiental, no es la ley en sí, sino las actividades necesarias para su ejecución. En tal sentido parece más lógico restringir el estudio de impacto a los proyectos de obras y actividades materiales, es decir, a la función administrativa del Estado, y no a la función normativa.

b) *La redacción del estudio:* De acuerdo con la ley de 1969, la elaboración del estudio de impacto compete a la autoridad responsable del proyecto. La jurisprudencia ha determinado que la Administración Pública no puede confiar la preparación del estudio al peticionario, cuando se trata de un particular o persona jurídica de derecho privado. A lo sumo, la autoridad responsable del control del proyecto, puede solicitar la colaboración del peticionario, en especial a través de expertos.

El estudio debe elaborarse al inicio del procedimiento de autorización para que pueda jugar un rol eficaz.

Por otra parte, la ley precisa que el estudio de impacto debe mencionar los efectos desfavorables del proyecto, que tengan evidencias en lo inmediato, así como las consecuencias a largo plazo.

La elaboración del estudio se lleva a cabo, siguiendo un esquema minucioso que comprende diversas etapas.

Requiere en una primera fase de la redacción de un informe previo, el "ENVIRONMENTAL ASSESSMIT", cuyo objeto es determinar si hace falta un estudio de impacto en un sentido estricto. En caso de que se concluya en forma negativa, el documento y sus condiciones deben publicarse.

Si la acción exige un estudio de impacto, este pasa por varias etapas, a saber:

1. Redacción del estudio preliminar; 2. Consulta a otros servicios federales, a la Agencia de Protección del Ambiente, y eventualmente a los Estados, colectividades locales y al público; 3. Redacción del informe definitivo. Este informe debe redactarse una vez que la autoridad responsable del proyecto hubiere conocido de todas las observaciones de las instancias consultivas. Con esto se pretende que los estados se adapten mejor a sus objetivos, reducir su volumen a dimensiones razonables, de modo que sean auténticos documentos analíticos y no enciclopédicos.

c) *Los efectos del estudio de impacto y su control judicial:* La finalidad del estudio es asegurar una mejor información de la Administración Federal, para dar cumplimiento a la misión que le ha sido asignada por el artículo 101 de la Ley.

Sin embargo, de acuerdo con las normas de la Ley sobre Política Ambiental, el estudio de impacto parece ser más bien un procedimiento consultativo,

flora, los ecosistemas frágiles y en lo posible la calidad de la vida de las poblaciones (ruido, malos olores, etc., salud pública).

c) Las medidas (garantías y procedimientos) previstas para suprimir, reducir y en lo posible compensar, las consecuencias degradantes del proyecto sobre el ambiente, y si es posible el costo económico aproximado de las mismas.

por lo cual sus efectos, en relación a la decisión administrativa definitiva no están muy claros. Su vocación, entonces, no es definir una alternativa determinada, sino más bien presentar de la manera más completa posible, las incidencias previsible de un proyecto en lo concerniente al medio ambiente. En verdad la ley no precisa la naturaleza jurídica y valor del estudio de impacto, razón por la cual, la jurisprudencia en función de las directivas del Consejo para la Calidad Ambiental, ha venido desarrollando algunos criterios dirigidos a consagrar obligaciones más estrictas para verificar que el estudio de impacto sea un verdadero instrumento de apoyo para la toma de la decisión final.

Los principios generales del control ejercido por los Tribunales sobre las decisiones administrativas en materia ambiental, son los siguientes, a saber: 1. La Administración Federal debe respetar estrictamente los procedimientos; 2. Las decisiones deben ser motivadas suficientemente; 3. Que la Administración Federal tome decisiones razonables y defendibles, una vez que se hayan apreciado las ventajas e inconvenientes de la solución acordada.

Como puede observarse el control judicial no sólo se ejerce sobre los requisitos y condiciones formales de la regularidad de la actividad administrativa, sino que también incluye en cierta medida, el fondo de la decisión.

En lo que respecta al primer aspecto, el control no se limita únicamente a verificar la obligación de preparar el estudio de impacto, pues también incide sobre la validez del mencionado estudio, es decir, se controla simultáneamente aspectos formales y de procedimiento redacción del estudio, plazos, consultas entre los servicios, consulta al público, etc.), y aspectos sustanciales. (Se verifica si el estudio es lo suficientemente completo y adecuado, y si responde a las finalidades de este sistema de control preventivo). El análisis somero de la experiencia de la Administración Federal de los Estados Unidos de Norteamérica, en la aplicación de esta técnica de control preventivo sobre los posibles efectos de determinadas obras y actividades en la estructura ambiental, plantea una serie de interrogantes e inquietudes. En primer lugar, debe enfatizarse en el carácter experimental de este nuevo instrumento de control. Existe el peligro de una rápida mitificación del estudio de impacto; en otras palabras, que los funcionarios técnicos de la Administración del Ambiente, lo erigan en panacea, en el medio mágico para evaluar las decisiones de política ambiental. En este sentido, es indispensable alertar sobre este riesgo, pues en el estado actual de las investigaciones científicas en torno a la naturaleza y sus componentes y a las relaciones de ésta con la sociedad, es difícil prever con exactitud los posibles efectos de una actividad sobre el entorno. La relatividad de las afirmaciones técnicas y científicas en el campo de la ecología, de la biología, de la química y demás ciencias de contenido ambiental, no permite definir parámetros exactos para evaluar los posibles riesgos de una actividad sobre la calidad ambiental. Por otra parte, esa relatividad y el manipuleo de cifras, datos y estadísticas puede servir para la presentación de estudios de impacto con finalidades externas a sus propios objetivos. Me refiero en el caso de la legislación (Francesa) que han adoptado el régimen de la presentación obligatoria del estudio de impacto, por parte del proponente de la actividad. Comienza a desarrollarse en ese sentido, una nueva rama de servicios profesionales: La

Por su parte, los artículos 25 y 26 de la Ley, facultan al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, para adoptar "medidas preventivas" en caso de investigación de presuntos hechos degradantes del ambiente, y "medidas sancionatorias complementarias", una vez que se ha constatado de manera fehaciente la ilicitud del acto, a través del procedimiento pautado por la ley y sus reglamentos.

En el primer supuesto, el artículo 26 de la Ley Orgánica del Ambiente, otorga competencia a los organismos competentes (El Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, o algún órgano jurisdiccional que conozca por la vía contenciosa de un hecho ilícito lesivo de bienes y valores ambientales) para adoptar en el curso del proceso corres-

ingerencia ambiental, esto es, profesionales que se dedican a preparar estudios de impacto para las empresas industriales. Estos estudios muchas veces constituyen la justificación técnico-legal de la actividad, aun cuando la obra a emprender en verdad pueda ocasionar graves daños al ambiente.

Por otra parte, la Administración Ambiental, y más en el caso de Venezuela, no cuenta con funcionarios idóneos desde el punto de vista técnico, para el análisis de los estudios de impacto, y para la fijación de los criterios técnicos, condiciones y modalidades, que tales estudios deben seguir.

En segundo lugar, y por obra del mismo carácter experimental y novedoso del estudio de impacto, es necesario revisar el régimen tradicional de las autorizaciones administrativas, en materia de aprovechamiento de recursos naturales renovables y de ocupación del espacio. El estudio de impacto, en cuanto técnica de control preventivo de las actividades susceptibles de degradar el ambiente, viene a modificar los procedimientos constitutivos autorizatorios, ya que este estudio viene a sintetizar todos los posibles recaudos o exigencias técnicas que tradicionalmente se han venido exigiendo a los solicitantes de permisos y autorizaciones, en los casos de actividades que implican riesgos para la calidad ambiental.

En este aspecto, el estudio de impacto puede permitir una mejor sistematización de los recaudos y datos exigidos a los proponentes de actividades, pues una de las prácticas administrativas irracionales propias de nuestra administración, es la exigencia de requisitos que tienen poca relación con el género de actividades a realizar.

Ahora bien, en lo que respecta a su valor jurídico, creo que en esta etapa del desarrollo de las ciencias ambientales, y de la política ambiental, no conviene que el estudio de impacto sea considerado como vinculante para la toma de la decisión administrativa. Su valor debe ser el de marco de referencia, instrumento de apoyo, que permita una visión más clara para el administrador, en torno a los riesgos para la calidad ambiental, de la obra o proyecto de actividad presentado a su consideración.

Igualmente debo señalar que mientras no se dicten normas jurídicas que contengan los principios y reglas referentes al régimen jurídico del Estudio de Impacto, éste no puede considerarse como un elemento integrante del procedimiento de autorización, y por ende, no podría exigírsele a los particulares como requisito esencial dentro de la petición o solicitud de actividad. Este último resulta de la simple aplicación del principio de la Legalidad (art. 117 CN) que rige la actividad de la administración en sus relaciones con los particulares.

pondiente las medidas preventivas que fueren necesarias para evitar las consecuencias degradantes del hecho que se investiga, y entre tales medidas contempla "la prohibición temporal de la actividad origen de la contaminación".

Esta medida debe practicarse conforme disponen los artículos 196 y siguientes del Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, a fin de evitar perjuicios a los particulares en el goce y disfrute de sus legítimos derechos.⁴⁰

40. En relación con esta materia, la Consultoría Jurídica del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, mediante Circular N° 00240 del 15 de febrero de 1980, dictó por instrucciones del Ministro Titular del Despacho Ejecutivo antes mencionado, los "Lineamientos para la aplicación de los artículos 25 y 26 de la Ley Orgánica del Ambiente", cuyo texto dada la complejidad de los intereses involucrados reproducimos a continuación:
1. Una actividad permitida por este Ministerio puede ser paralizada, en primer lugar, cuando en su ejecución no se ajusten los destinatarios del permiso a los lineamientos y condiciones que aquel contempla, y ello es así porque, si el Ministerio puede, inclusive, revocar un permiso otorgado por la violación de sus condiciones o de la legislación en la materia, puede también, en consecuencia, ordenar la paralización preventiva de las obras que se ejecuten, lo que constituye si se quiere una medida tendiente a evitar la continuación del daño ambiental, y cuyo carácter no es definitivo, como sí sucede con la revocatoria de un permiso o autorización.
 - En segundo lugar, puede el Despacho paralizar obras o actividades que no están amparadas en los permisos contemplados por las leyes, e impedir su continuación hasta tanto se obtenga el correspondiente permiso, en el caso de que esa obra o actividad esté dentro de las posibilidades legales de autorización.
 - Esto ha venido a ser reafirmado por la nueva Ley Orgánica del Ambiente, la cual en su artículo 26 dispone:
"El organismo competente para decidir acerca de las sanciones previstas en el artículo anterior, (MARNR) podrá adoptar en el curso del proceso correspondiente, (procedimiento para verificar infracciones a las diversas leyes ambientales y forestales) las medidas (diferentes e independientes de las pautadas por las leyes y reglamentos especiales) preventivas que fueren necesarios para evitar las consecuencias degradantes del hecho que se investiga. Tales medidas podrán consistir:
 1. Ocupación temporal, total o parcial de las fuentes contaminantes, hasta tanto se corrija o elimine la causa degradante.
 2. Clausura temporal de las fábricas o establecimientos que con su actividad alteren el ambiente, degradándolo o contaminándolo, ya sea directa o indirectamente.
 3. Prohibición temporal de la actividad origen de la contaminación.
 4. Modificación de construcciones violatorias de disposiciones sobre conservación y mejoramiento del ambiente; y
 5. *Cualesquiera otras medidas tendientes a corregir los daños causados y evitar la continuación de los actos perjudiciales al ambiente.* (Paréntesis y subrayados nuestros).
 6. Estas medidas preventivas llegarán a ser definitivas, en la medida en que los análisis e investigaciones que el Ministerio realice, lo hagan aconsejable y necesario, para la protección de los recursos naturales renovables, por disponer así expresamente el artículo 25 de la propia Ley Orgánica del Ambiente.

Con relación a la segunda hipótesis, en caso de quedar demostrado el hecho ilícito degradante del ambiente en alguno de los elementos protegidos por la Ley, las autoridades competentes (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables) pueden aplicar —conforme establece el ar-

Debemos hacer especial énfasis, en que estas medidas son diferentes e independientes de las sanciones definitivas previstas en la legislación especial ambiental existente al momento de sancionar actividades que le sean contrarias. 7. Estos artículos (25 y 26) de la Ley Orgánica del Ambiente los entendemos aplicables en la medida en que existan normas susceptibles de ser violadas por los administrados y por la propia Administración.

En efecto, si bien es cierto que la Ley Orgánica del Ambiente requiere de una profunda actividad legislativa y reglamentaria para su desarrollo, no es menos cierto que algunas leyes especiales y reglamentos concretos existentes son subsumibles dentro de los principios establecidos por aquella Ley Orgánica.

De otra forma estaríamos negando los principios de vigencia temporal de las leyes en el ordenamiento jurídico.

Así por ejemplo, la Ley Forestal de Suelos y de Aguas y su Reglamento de contenido ambiental en tanto protectora de recursos naturales renovables, es una realidad jurídica y su violación debe necesariamente conllevar la aplicación de la normativa ambiental en su conjunto y concretamente de la normativa contenida en los artículos 25 y 26 de la Ley Orgánica del Ambiente.

8. Ahora bien, el adoptar la medida preventiva referida precedentemente, obliga al Ministerio a proseguir, en el caso de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, el procedimiento establecido por la Ley Forestal y su Reglamento, concretamente lo pautado por los artículos 196 y siguientes del Reglamento, tendientes a verificar el daño producido, las normas infringidas y las sanciones, pertinentes; y deberá asimismo el Ministerio, dictar la Resolución motivada a que se refiere el 197 ejusdem.

Es deseable que el Acto Administrativo Resolución que se produzca, sea revisado y conformado por el Asesor Legal de la Zona.

9. Este Acto Administrativo a dictar reviste particular característica formal, pues debe ser dictado tomando en cuenta lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley Orgánica del Ambiente, ya citado en este escrito, y el cual prevee medidas (definitivas) distintas e independientes de las sanciones dispuestas por la legislación forestal.

Debemos aclarar, que no estamos considerando el que la Resolución a que se refiere el artículo 197 del Reglamento de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas debe necesariamente contener la materia del artículo 25 de la Ley Orgánica del Ambiente; en otras palabras, que no tienen porque estar ambos grupos de medidas, en un único acto administrativo.

Lo que consideramos, es que el acto que contemple alguno de los dos grupos de medidas o "sanciones" debe dictarse tomando en cuenta el que se producirá otro acto administrativo para el otro grupo de medidas. Tal señalamiento deberá desprenderse del acto que se produzca primero, con alguna frase que deje claro que se dejan a salvo otras medidas que pueda dictar el Ministerio en ejercicio de sus atribuciones legales.

10. El anterior señalamiento adquiere contornos definidos si puntualizamos que el Ministerio debe realizar los estudios necesarios para poder determinar desde el punto de vista técnico, cuál o cuáles medidas deberá adoptar para "evitar las consecuencias perjudiciales derivadas del acto sancionado", como se lee en el encabezamiento del artículo 25 de la Ley Orgánica del Ambiente.

En otras palabras, el Ministerio debe obligar al particular a la realización de todas las actividades necesarias para revertir los daños ambientales pro-

título 25 de la Ley— además de las penas principales (multas, o sanciones privativas de libertad), otras sanciones complementarias, entre las cuales destaca la “prohibición temporal o definitiva de la actividad origen de la contaminación.”⁴¹

ducidos a las aguas, a los suelos, en fin a los recursos naturales renovables. No escapará a su criterio, el que tales medidas deberán ampararse en estudios técnicos altamente confiables, los cuales debe realizar el Ministerio. Estas medidas; además por supuesto, del cumplimiento de las sanciones que de acuerdo a la Ley Forestal se hayan impuesto fundamentadas legalmente tanto en la legislación forestal como en la Ley Orgánica del Ambiente, sustituirán a la medida provisional de paralización que se haya dictado en la Zona.

El cumplimiento de esas medidas por parte de los administrados, deberá serlo de acuerdo a las pautas que el Ministerio deberá señalar en el propio Acto que las contemple. Esto es, paralelamente comenzará la ejecución de estas medidas de acuerdo a los lineamientos y pautas dadas por el Ministerio, y se reiniciarán las obras paralizadas preventivamente.

Es necesario tener presente que el Ministerio deberá fijar plazos y condiciones, para la ejecución de las medidas correctivas cuidando de que éstas no excedan en tiempo, al requerido para finalizar la actividad permitida y tendrá especial empeño en una actividad de supervisión y control a fin de lograr la finalidad perseguida, esto es, revertir los daños ambientales causados. El incumplimiento de estas medidas ordenadas por el Ministerio, podrá ocasionar para el administrado nuevas sanciones.

Resulta de particular interés el señalar que lo expuesto en los puntos anteriores del presente escrito conlleva para el Ministerio una obligación fundamental, esta es, el que el Ministerio debe actuar con la mayor “celeridad” posible en la determinación tanto de las infracciones a la Ley Forestal y en su sanción, como en la adopción de las medidas necesarias para evitar las consecuencias perjudiciales derivadas del acto sancionado, a través de actividades correctivas a cargo del infractor.

Esto resulta claro si observamos que no le es dada a la Administración la posibilidad de paralizar preventivamente obras y por su inacción, mantener tal paralización indefinidamente en el tiempo.

La “medida” de tal paralización preventiva vendrá dada por el lapso de tiempo “razonable” que se requiere para verificar los aspectos a que se refieren los artículos 196 y s.s. del Reglamento de la Ley Forestal, y para determinar las medidas correctivas necesarias.

Debemos hacer especial énfasis en este aspecto, por cuanto la actividad propia de la administración en sus funciones de protección de los recursos naturales pudiera verse “desviada” por una inacción culposa al actuarse sin criterios de oportunidad y celeridad.

A título de ejemplo podríamos señalar que no podría excusarse la Administración del cumplimiento oportuno de sus funciones por razones presupuestarias o de falta de personal, etc.

11. Es oportuno expresar que si, en el caso que se examine, hubiere que otorgar nuevos permisos, las medidas correctivas a que nos referimos en puntos anteriores de este escrito, pueden figurar en tales permisos.

41. Por cuanto no basta con los dictámenes internos de la Consultoría Jurídica del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, para disciplinar la actuación de los agentes y funcionarios de esa entidad administrativa en sus funciones de control y vigilancia (Policía Administrativa Preventiva) y de imposición de sanciones administrativas (Policía Administrativas Represiva), en procura del insoslayable equilibrio entre tal potestad policial y el debido respeto a los legítimos derechos de los administrados (algunos nacidos de la propia Constitución: derecho de defensa,

d) *La administración de espacios o zonas sometidas a regímenes especiales de uso del suelo o de protección integral del espacio, por razones ecológicas, económicas, sociales y políticas.*

Uno de los medios jurídico-administrativo para la aplicación de la política de ordenación del territorio, es el sistema de áreas sujetas a regímenes especiales de administración.

de propiedad; otros de actos de la propia administración: derecho para explotar recursos naturales por obra de títulos administrativos: permiso, concesión etc.), en el Proyecto de Ley de Protección Penal del Ambiente introducido recientemente para su discusión y sanción, por ante las Cámaras Legislativas, se ha previsto un procedimiento penal administrativo, cuyas reglas más relevantes son las siguientes:

Artículo 74.—“El funcionario competente que tuviere conocimiento de que se ha cometido una infracción a las leyes que rigen el ambiente y los recursos naturales renovables, deberá abrir de inmediato una averiguación y a tal efecto practicará la inspección ocular necesaria, participará lo conducente al Fiscal del Ministerio Público y dictará las medidas preventivas que estimare procedente de acuerdo con lo previsto en el artículo 26 de la Ley Orgánica del Ambiente, tomando las declaraciones del presunto o presuntos infractores y la de todas aquellas personas que aparezcan como conocedoras de los hechos relacionados con la infracción”.

Parágrafo Unico—Toda ocupación, clausura, prohibición, modificación o paralización preventiva de actividades presuntamente contaminantes, deteriorantes o degradantes del ambiente y los recursos naturales renovables, debe ser consecuencia del inicio de un procedimiento administrativo o judicial y debe ser acordada por el órgano competente para decidir. En tal caso debe dictarse un acto suficientemente motivado y explícito donde se expresen las razones técnicas, legales y reglamentarios que justifiquen la medida adoptada, sin lo cual será absolutamente nula cualquier actuación en tal sentido, siendo, en este caso, el funcionario que la acuerde en forma ilegal, responsable por los daños y perjuicios ocasionados a la persona y bienes que sufran sus efectos.

Las autoridades de Guardería Ambiental que en las labores de inspección aprecien la conveniencia de aplicar cualesquiera de las medidas preventivas a que se refiere el artículo 26 de la Ley Orgánica del Ambiente, lo comunicará a la mayor brevedad al órgano competente para decidir, a los fines de que éste practique u ordene una reinspección técnica para determinar lo conducente según los términos previstos en el encabezamiento de este Parágrafo”.

Estos dispositivos procedimentales tienen su origen, como ya se ha expresado, en la necesidad de ajustar la actuación de la Administración Ambiental, a los principios y reglas del Estado Democrático de Derecho.

La Administración Pública Venezolana se caracteriza por el empleo de prácticas arbitrarias y contrarias a derecho, en sus relaciones con los ciudadanos y administrados. La ignorancia y el desprecio a los procedimientos legales, es parte de un legado socio cultural aún no superado. Nuestra administración no ha logrado todavía romper con el pasado. Las prácticas arbitrarias tienen su origen, en los regímenes dictatoriales, que por más de ciento treinta años gobernaron la República. En veintitrés años de democracia, no hemos podido crear nuevas prácticas administrativas inspiradas en los principios del Estado de Derecho: legalidad, responsabilidad, seguridad jurídica.

Muchos funcionarios sienten que las competencias que el orden jurídico les asigna, constituyen poderes “personales”, es decir, algo que les pertenece como propio, y por ello ejercen sus funciones de manera caprichosa y sin

En efecto, los planes o esquemas de ordenación definen los usos potenciales del espacio, siguiendo la metodología ya analizada, mediante la cual se articulan los elementos socio-económicos presentes en la demanda de espacio para las distintas actividades humanas (agrícolas, urbanas, industriales, turístico-recreacionales) con los estudios científicos que determinan la capacidad, características y limitaciones físico-ambientales del territorio, resultado de ello una *zonificación* específica, es decir, se establecen *zonas* de acuerdo con los usos deseables o factibles, bien sea para aprovechamiento y ocupación del espacio en el desarrollo de actividades económicas y sociales, o bien, para una protección absoluta e integral de áreas, que por sus características deben preservarse de cualquier tipo de utilización.

Esos usos potenciales en función del esquema de ordenación, deben ser asegurados a través de medidas jurídico-administrativas concretas, pues no basta con su señalización cartográfica, o su descripción en planes, es decir, en documentos técnicos, ya que la dinámica de la ocupación del espacio por parte de la sociedad, requiere de acciones especiales del Estado,

ningún sentido de responsabilidad. El Estado se transforma así, en una especie de "escudo protector" de funcionarios que en nombre y en representación de esa entidad abstracta, llevan a cabo actos que como simples particulares configurarían auténticos delitos y generarían acciones en responsabilidad por daños y perjuicios.

Es por esta razón que las Cámaras Legislativas del Congreso Nacional, actuando como cuerpos colegisladores, sancionaron el pasado mes de Diciembre de 1980, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos cuya finalidad es garantizar los derechos de los administrados en sus relaciones con la administración, y "racionalizar" el funcionamiento de esta última, conforme a los principios de economía celeridad e imparcialidad procesal.

Esta Ley que entrará en vigencia a partir del 1º de enero de 1982, constituye un importante instrumento de corrección a las prácticas administrativas "contra legem".

Es imprescindible que los funcionarios de la Administración Pública entiendan que el interés público, o la utilidad pública, no autorizan el sacrificio de los derechos personales y patrimoniales de los ciudadanos y administrados, sino únicamente en los casos y con arreglo a los procedimientos pautados por la propia Ley.

Nadie que esté al servicio de la República, de los Estados, Municipios y demás Poderes Públicos, puede creerse con un fuero especial, una suerte de "razón de Estado", para legitimar sus actos ilegales. El funcionario es un servidor público, en otras palabras, del pueblo o colectividad, y en tal virtud, sus actos deben ordenarse a las normas atributivas de competencia.

El Estado de Derecho, a diferencia de otras formas políticas estatales, se estructura sobre un sistema de equilibrios (autoridad/libertad; acción del Estado derecho de los particulares), que exige una mayor responsabilidad de parte de quienes tienen el deber de cumplir funciones públicas, a través de la aplicación de la Ley.

para evitar que el territorio sea utilizado y transformado, en desacuerdo con la política de ordenación.

En tal sentido, es imprescindible una vez que vayan definiendo las áreas ambientalmente homogéneas, como unidades de planificación, y los espacios a ser utilizados preferentemente para determinadas actividades en los diferentes esquemas de ordenamiento, pasar a la etapa de creación jurídica de las figuras especiales de administración, que permitan garantizar la aplicación de planes de manejo, normas técnicas y reglas de conducta, cónsonos con los objetivos y características de la zonificación propuesta.

Por ello en el caso particular de la ordenación de las regiones litorales, deben afectarse esos espacios a los usos propuestos en lo planes, a través de decretos-ejecutivos (actos administrativos) del Presidente de la República, declarando formalmente la existencia de las figuras o Institutos de Administración Especial correspondiente.

Estas figuras jurídico-administrativas responden a los distintos intereses que confluyen en la ocupación y utilización de las regiones Litorales, a saber: políticos (Zonas de seguridad); turístico-recreacionales (Zonas de interés turístico); económico-sociales (Zonas de interés Pesquero, Zonas de Pesca o Zonas de aprovechamiento Agrícola); ambientales (Parques Nacionales, Zonas Protectoras y otras figuras de administración especial.

d.1. *Las Zonas de seguridad en las regiones litorales*, están definidas en nuestro ordenamiento jurídico en las Leyes de Seguridad y Defensa y en la Ley de Navegación.

En efecto, de acuerdo con el artículo 15 de la Ley Orgánica de Seguridad y de Defensa, el Ejecutivo Nacional, por vía reglamentaria y oído el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, declarará Zonas de Seguridad, con la extensión que determine "*una franja adyacente a la orilla del mar, de los Lagos y de los Ríos Navegables*".

Esa franja en los términos del artículo 4º de la Ley de Navegación es de una extensión hasta de cincuenta metros, ya que este dispositivo expresa textualmente:

“Las aguas territoriales o interiores y sus riberas, así como los terrenos situados a las orillas del mar, lagos y ríos y demás porciones navegables, en una extensión hasta de cincuenta metros medida desde la línea de la más baja marea, hacia adentro están sometidas a la jurisdicción del Ministerio de Guerra y Marina en todo lo referente a esta Ley.⁴²”

Parágrafo Unico.—Para fines del ejercicio de la autoridad marítima, las aguas territoriales y las costas se considerarán divididas en Capitanías de Puerto, cuyas jurisdicciones serán determinadas por el Ejecutivo Nacional”.

De modo que la zona de seguridad a las orillas del mar, tiene una extensión definida en virtud de la Ley de Navegación. Sin embargo, y de conformidad con el artículo 15 de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, que por supuesto priva en su aplicación por su carácter de ley orgánica, esa extensión puede ser ampliada por vía reglamentaria (Decreto del Presidente de la República).

Esta área de administración especial, tiene por objetivo garantizar la política de seguridad y defensa nacional, por cuanto se considera esa franja situada a la orilla del mar, como un lugar estratégico en las operaciones de atraque o zarpe de embarcaciones menores en casos de conflictos bélicos. Igualmente para las funciones de vigilancia y control de las aguas territoriales (mar territorial), por parte de la autoridad marítima

42. El texto original de la Ley de Navegación del 1º de Agosto de 1944 se refiere al Ministerio de Guerra y Marina, no obstante mediante la reforma parcial de esta Ley por Decreto-Ley Nº 542 del 16-1-59, cuando se creó el Ministerio de Comunicaciones, esas competencias pasaron a ser ejercidas por el nuevo Despacho Ejecutivo. A partir de 1977 con la sanción de la Ley Orgánica de la Administración Central, las funciones de la Policía Marítima corresponden al Ministerio de Transporte y Comunicaciones.

La Ley de Navegación en su artículo 6º define las funciones de la Policía Marítima (Capitanías de Puerto) en estos términos:

“La autoridad marítima tendrá especialmente a su cargo la policía, vigilancia y control de las aguas tanto territoriales como interiores, con sus costas, puertos y servicios, y es de su incumbencia el conocimiento previo de toda operación que se realice en los buques mercantes de cualquier nacionalidad que se hallen dentro de los límites jurisdiccionales para atracar a muelle, cambiar de fondeadero, acodarse a tomar combustible o agua, tomar o dejar lastre, entrar a dique, efectuar reparaciones, zarpar o ejercer cualesquiera otras operaciones similares en puerto.

Parágrafo Unico.—Quedan comprendidos en esta policía, la vigilancia y control los muelles, malecones, embarcaderos, varaderos, astilleros, instalaciones para almacenar petróleo o cualquier otro combustible líquido o gaseoso, cuyas tuberías lleguen a la línea costa o arranquen de ella”.

(Policía Marítima) es necesario mantener esa franja bajo estricta jurisdicción del Ministerio de Transporte y Comunicaciones. El Estado dispone de una amplia potestad para regular la conducta de los particulares en la franja en cuestión, y particularmente puede prohibir determinadas actividades, y someter a estrictos requisitos, la autorización de otras.

En este sentido dispone la Ley de Navegación en su artículo 113 que "el establecimiento y modificación de muelles, malecones y embarcaderos, diques secos, varaderos, astilleros y de cualesquiera otras construcciones o servicios, así como las instalaciones para almacenar petróleo u otro líquido o gaseoso cuyas tuberías lleguen a la línea de la costa o arranquen de ella, ubicados dentro de la zona a que se refiere el artículo 3º necesitarían de la autorización previa del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, quien podrá otorgarla o negarla, según los intereses de la navegación o de la defensa y seguridad nacionales".

Estas disposiciones han sido complementados con la Ley que crea el Consejo Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Puertos, de 16 de Diciembre de 1975, la cual declara de interés público la materia portuaria (art. 1º) y atribuye al Ejecutivo Nacional facultad para delimitar la extensión de los puertos.

Es de singular importancia el contenido del artículo 3º de esta ley que dispone lo siguiente:

"El Ejecutivo Nacional delimitará la extensión acuática y terrestre de cada puerto, con determinación de las áreas que se reserven para su extensión, de las zonas industriales que se consideren anexas a las mismas y de cualquier circunstancia que estime conveniente para la demarcación del ámbito físico u operacional del puerto y su jurisdicción.

Igualmente, sin perjuicio de la potestad aduanera que ejercerá la autoridad competente, para promover y facilitar el comercio marítimo nacional e internacional, transbordos y tránsitos, el Ejecutivo Nacional determinará las áreas de libre movilización de mercancías y dictará, de acuerdo con las disposiciones legales pertinentes, las normas específicas sobre organización, funcionamiento y control de dichas áreas".

La construcción, operación y administración en general de terminales privados, requieren, de conformidad con esta Ley, de la obtención de una concesión por parte del Ejecutivo Nacional (Ministerio de Transporte y Comunicaciones).

Por otra parte, según establece la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, todo extranjero propietario detentador por cualquier título de bienes inmuebles en las zonas de seguridad a las orillas del mar, una vez fijada su extensión, está en la obligación de declararlo dentro de 60 días a contar de la fecha en que suscriba el contrato público o privado respectivo, por ante la Primera Autoridad Civil del Estado, Distrito Federal o Territorio Federal, quien enviará dicha declaración con los recaudos que señale el reglamento dentro de un plazo no mayor de 30 días, a la Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa (art. 17).

Es imprescindible que en los cincuenta metros a que hace referencia la Ley de Navegación, no se permita ninguna clase de construcciones o edificaciones, salvo el caso de puertos, muelles, embarcaderos, malecones, diques y otras obras de utilidad pública (Refinerías, por ejemplo), así como las construcciones de instalaciones militares de costas.⁴³

d.2. *Las Zonas de Interés Turístico*

Las regiones Litorales presentan características naturales ampliamente favorables para el desarrollo de las actividades de recreación, y por supuesto del turismo.

Este hecho ha sido destacado en el Esquema de Ordenamiento del Litoral Barlovento: "En el área de estudio se encuentran distribuidos abundantes recursos de posibles aprovechamiento recreacional, que por su diversidad constituyen escenarios naturales de apreciable riqueza.

43. En el Derecho Administrativo Español esta figura se conoce como "Servidumbre de Vigilancia Litoral" que consiste en la obligación de dejar expedita una vía contigua a la zona de mayor pleamar. Su anchura es generalmente de seis metros, salvo en lugares de tránsito difícil o peligroso, en los que pueda ampliarse a juicio del Ministerio de Marina. Véase al respecto Martínez, Lorenzo "Playas y Costas. Su régimen Jurídico Administrativo". Edit. Montecarlo.

En efecto, en toda la extensión del Litoral, además de las playas se localizan lagunas, ríos, canales y zonas boscosas.

Dado que el área estudio le corresponde una función especializada de recreación para la gran demanda del Area Metropolitana de Caracas, los recursos naturales aprovechables a tal fin han sido evaluados con cierto cuidado, intentando identificar tanto sus potencialidades como las limitaciones que derivan de la fragilidad de los ecosistemas que recibirán la presión de aquella demanda".⁴⁴

La creación mediante actos administrativos (Decretos Ejecutivos) de zonas de interés turístico permite reservar para el desarrollo turístico (público) los espacios, que en los esquemas de ordenamiento, aparecen destinados para tales fines, con las limitaciones y restricciones ambientales del caso.

En estas áreas de administración especial, sólo debe permitirse el uso recreacional-turístico, de acuerdo con las normas técnicas y planes de manejo elaborados por los organismos competentes. Debe evitarse la utilización de esos espacios para otros fines incompatibles con las características naturales del área y su regulación jurídico-administrativa.⁴⁵

En el Derecho venezolano la declaratoria de Zonas de Interés Turístico, tiene su fundamento en el artículo 25 de la Ley

44. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, opus cit. págs. 15-16.

45. En el ordenamiento jurídico-administrativo español "se consideran centros de interés turístico nacional aquellas áreas delimitadas del territorio que teniendo condiciones especiales para la atracción y retención del turismo, son, previa su declaración como tales, ordenadas racionalmente en cuanto a urbanización, servicios e instalaciones precisas para su mejor aprovechamiento. Se consideran zonas de interés turístico nacional aquellas porciones del territorio declaradas formalmente tales, en las que, existiendo dos o más centros y como mil playas como mínimo, sea necesario, para el mejor aprovechamiento y desarrollo de sus recursos turísticos, la realización de obras y servicios de infraestructura que requieran una actuación coordinada de la Administración Pública en sus diversas esferas. Excepcionalmente podrá acordarse la declaración de zonas de interés turístico recreacional, aun cuando no concurren en la misma los requisitos exigidos, anteriormente señalados siempre que en ella concurren razones especiales de índole topográfica, geográfica, histórica, monumental, sanitaria u otras que justifiquen la excepción. En los referidos centros y zonas, las competencias atribuidas a los distintos órganos de la Administración Central y Social en materias relacionadas con el turismo, deberán ejercitarse en forma coordinada con las propias del Ministerio de Información y Turismo, que a tal fin, habrá de ser oído en todos los casos de ejercicio de dichas competencias". Martínez, Lorenzo "Playas y Costas", opus cit. pág. 133.

de Turismo que reza: "Las regiones, lugares, sitios y los terrenos situados a la orilla del mar, ríos, lagos y lagunas, previamente declarados de interés turístico en una extensión hasta de quinientos (500) metros que se contarán desde la línea de la marea más baja en el mar y desde la orilla de lagos, lagunas y ríos, estarán sometidos a control de la Corporación de Turismo de Venezuela en cuanto se refiera a inspección, mantenimiento, ordenamiento y conservación del paisaje. En consecuencia, para edificar, desarrollar obras de cualquier tipo y prestar servicios en tales áreas, se deberá obtener la autorización previa de la Corporación, sin perjuicio de lo establecido en otras leyes especialmente en lo referente al uso, propiedad y posesión de playas y riberas".

La declaratoria a que hace referencia este dispositivo técnico-jurídico, corresponde como ya se ha señalado, al Presidente de la República, como es usual en nuestro derecho y práctica administrativa, en lo referente a la creación de espacios sometidos a regímenes especiales de administración.

Esa declaratoria puede tener por objeto *regiones*, es decir, espacios extensos cuyas características físico-naturales (geografía, topografía, aguas, paisajes y bellezas escénicas) y socio-culturales (folklore, artesanía, arquitectura autóctona) hagan factible su desarrollo turístico; *lugares y sitios*, en otros términos áreas restringidas del territorio que por su belleza escénica se constituyan en auténticos recursos turísticos; y en especial los terrenos situados a las orillas del mar, ríos, lagos y lagunas, en una extensión de quinientos (500) metros, dada la importancia que tienen esos bienes naturales, para satisfacer las necesidades de recreación y de esparcimiento.

La potestad de gestión que se otorga a la Corporación de Turismo en las zonas de interés turístico (inspección, mantenimiento, ordenamiento y conservación del paisaje), convierte a esta entidad en el organismo coordinador de todas las acciones de las entidades públicas en esas áreas (Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal) en cuanto se relacionen con la construcción de obras y la prestación de servicios en la ejecución de planes y programas turísticos.

En particular, esta entidad debe velar por la protección del paisaje y de la estructura ecológica, pues a tenor del artículo 23

del Reglamento de la Ley de Turismo: "En los lugares y zonas previamente declarados de interés turístico, sólo se podrán realizar construcciones y edificaciones siempre que a juicio de la Corporación, no se altere el paisaje y la estructura ecológica".⁴⁶

A fin de cumplir con este criterio, y ordenar el uso de las zonas de interés turístico, de acuerdo con planes de manejo y precisar reglas técnicas y administrativas, es oportuno que la Corporación de Turismo coordine con el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, la aplicación de los esquemas de ordenamiento de las regiones Litorales, en todo lo referente a las áreas destinadas a los usos turísticos y recreacionales.

d.3. Zonas de Interés Pesquero

En las zonas marítimo-terrestres de las regiones litorales, existen áreas estrechamente ligadas a la producción de pesca, y a la producción de ostras y crustáceos, que deben ser protegidas integralmente, tanto por razones económicas como sociales. (El respeto y garantía del derecho de las comunidades de pescadores a desarrollar la pesca como actividad de subsistencia y de mejoramiento de niveles de vida, así como a mantener los valores socio-culturales vinculados a esta actividad: tradiciones, formas de vida, manifestaciones artísticas, etc.).

En este sentido, la pesca de arrastre constituye, no obstante su autorización por parte de los organismos competentes—un verdadero atentado contra el equilibrio natural del medio marino y contra ese derecho económico-social— antes reseñado de las comunidades pesqueras tradicionales.

En el ordenamiento jurídico venezolano la Ley de Pesca consagra la figura de las "Zonas de Reserva de Pesca", en las cuales el Ministerio de Agricultura y Cría puede someter el

46. Lamentablemente la Corporación de Turismo de Venezuela no ha cumplido con ese mandato jurídico, pues existen innumerables edificaciones presuntamente turísticas y autorizadas por esa entidad, que no se conforman con el paisaje de los sitios y lugares, y rompen con la estructura ecológica del espacio.

Por esta razón resulta conveniente que esa Corporación coordine con el Ministerio del Ambiente, la adopción de criterios técnicos destinados a preservar los recursos paisajísticos en las zonas de interés turístico.

aprovechamiento de los recursos pesqueros. (La fauna marítima) a condiciones especiales.⁴⁷

Igualmente se pueden señalar Zonas de reserva para criaderos naturales o artificiales, tránsito de las especies, cultivos determinados y explotaciones que ameriten particular protección (y los refugios que se estimen convenientes).

El Ministerio de Agricultura y Cría, de conformidad con el artículo 5º de la Ley, deberá estimular el incremento de la pesca favoreciendo los intereses de los pescadores.

Esto último no ha sido cumplido por esa entidad ministerial, al menos en lo concierne a los pescadores que por su

47. En el Derecho Ambiental Francés existe una reglamentación compleja sobre esta materia. Se distingue en este régimen jurídico, entre las normas que tienen por objeto evitar la explotación irracional de la fauna marítima, fluvial y lacustre (los recursos pesqueros), y aquellas destinadas a preservar la calidad de los productos de la pesca, objetos de consumo humano. En lo concerniente a la primera categoría de las normas mencionadas, un decreto del 9 de enero de 1852, constituye todavía la base de esa reglamentación. Este instrumento jurídico no establece en forma directa medios de control sobre la actividad pesquera, sino que consagra principios generales, que deben ser desarrollados a través de decretos de aplicación. Estos últimos se dictan para determinar las zonas donde la pesca está permitida, las temporadas de pesca, los procedimientos lícitos, la prevención de la destrucción de especies, las condiciones para el establecimiento de pesquerías, etc. Entre los principios generales consagrados en el decreto de 1852, existe uno que evidentemente no concuerda con la situación del medio marino en la actualidad. En efecto, conforme al artículo 1º del mencionado decreto "la pesca en el mar costanero está permitida, todo el año, tanto de día como de noche".

Por supuesto, que este principio ha sufrido algunas restricciones, relativas a las zonas de pesca y a la prohibición de explotar determinadas especies (ostras por ejemplo). Igualmente, se ha establecido el sistema de las vedas temporales sobre determinados recursos (coquille Saint Jacques). Igualmente existe una diferencia de régimen para la captura de peces y otros recursos marinos, según se trate de actividades realizadas dentro o fuera del límite de la zona de 3 millas, calculadas a partir de la línea de baja marea.

En general, existe el convencimiento entre los especialistas de que el régimen jurídico de protección de la fauna acuática, en especial la marina, debe ser actualizado a partir de los principios generales de la Ley de Protección de la Naturaleza (1976).

El Gobierno del Primer Ministro Mauroy, designado por el recién electo Presidente de la República Francesa François Mitterrand, ha creado un Ministerio del Mar, lo cual constituye un síntoma esperanzador para esa Nación, en lo que respecta a la definición de una audaz política de protección de los recursos vivos del medio marino.

Para una profundización del tema consultor el estudio de Jean Pierre Beurier "Peche et conchyliculture du Littoral Français: Elements Juridiques de Conservation Zeme. Colloque de la Societé Française pour le Droit de l' environnement". opus. cit. págs. 159-175.

situación socio-económica requieren del máximo apoyo y asistencia técnica y crediticia, por parte de ese organismo.

Para lograr la protección de estas zonas, debe rechazarse todo proyecto de desarrollo urbanístico, turístico o industrial, que sea incompatible con la permanencia de los pescadores en el área, el mantenimiento de sus valores y tradiciones, y el ejercicio de la actividad pesquera.

d.4. Areas de Administración Especial para proteger el equilibrio de los ecosistemas frágiles, o de espacios únicos por sus características biológicas, ecológicas o estéticas.

Constituye una necesidad impostergable crear a lo largo de las costas reservas naturales (Parques Nacionales, Zonas Protectoras, etc.), con el fin de conservar sitios naturales, históricos, pintorescos y de valor arqueológico, y asegurar la protección de la flora y de la fauna (en especial conviene reglamentar la pesca submarina).

En el territorio costanero nacional ya existen algunas áreas especiales (Parques Nacionales Laguna de Tacarigua, Morrocoy y Mochima) declaradas para resguardar determinados ecosistemas naturales, sobre todo estuarios y archipiélagos; sin embargo, es recomendable proteger otras formaciones naturales por medio de este sistema, tomando en cuenta los diagnósticos y directrices contenidos en los esquemas de ordenamiento de las regiones Litorales.

Conviene también preparar planes de manejo para la Administración de estas áreas, pues la ausencia de sólidos criterios técnicos, científicos y administrativos, ha conducido en algunos casos, a intervenciones nocivas en espacios y formaciones naturales de gran fragilidad ecológica (caso de la Laguna de Tacarigua).⁴⁸

48. La política de protección de determinados espacios por razones ecológicas, económicas, sociales y culturales, debe pasar de la etapa de la declaratoria formal de afectación por medio de actos administrativos (Decretos Ejecutivos del Presidente de la República), a la etapa de estudio, investigación, ordenación y manejo de esos espacios, en atención a sus características físico-naturales, y a la vocación de uso social, de los mismos. La Administración Pública no debe limitar su actividad en esta materia a la simple declaratoria de regímenes especiales de uso, pues está demostrado en la realidad como la ausencia de definidos criterios de uso, conserva-

II.2.3. *Principios que se refieren a la garantía y tutela del ejercicio de derechos sociales vinculados con la utilización de la Región Litoral.*

- a) *El uso democrático de las playas del mar: su acceso libre y público.*

Las playas del mar constituyen y han constituido. (Desde el propio Derecho Romano), uno de los bienes naturales de mayor trascendencia para la humanidad, dado las múltiples necesidades sociales que se satisfacen a través del uso y aprovechamiento de las mismas.

Es por ello que tradicionalmente las playas del mar han sido consideradas como bienes de dominio y de uso público.

En relación al significado y alcance de la llamada Teoría de Bienes de Dominio Público, y su fundamentación, finalidad características, etc., la doctrina del Derecho Administrativo en Francia, Italia y España, y en las naciones Hispanoamericanas, viene desarrollando desde hace bastante tiempo, diversas interpretaciones tendientes a esclarecer la organización y funcionamiento de tan importante institución del Derecho Público. La mayor parte de los estudios en esta materia, asigna al Derecho Romano la paternidad del régimen dominial, como el conjunto de normas y principios derogatorios del Derecho Civil común, al que se encuentran sujetos determinados bienes, da-

ción o protección contenidos en planes y programas técnico-científicos, contribuye al deterioro de los espacios protegidos.

Desde el otorgamiento de usos incompatibles con la fragilidad ecológica de determinados ecosistemas, hasta la ocupación ilegal de zonas que, por no ser aprovechadas en función de sus características naturales, se transforman en estímulo para los grupos carentes de espacio vital para la subsistencia, conforman las causas más importantes del mencionado proceso de deterioro.

En consecuencia, es inaplazable la definición de esta política, y el abandono de un mito difundido en la Administración Pública: la creencia de que la norma jurídica por su sola existencia, produce efectos protectores.

Por ello desde hace cuarenta años (aproximadamente) se han venido declarando espacios bajo regímenes de Parques Nacionales, Zonas Protectoras, Refugios y Santuarios de Fauna Silvestre, etc., sin que por otra parte se hayan elaborado y sancionado, los correspondientes planes y programas de ordenación y manejo, para una administración técnico-científica de estas áreas.

das las importantes y públicas necesidades que los mismos deben satisfacer.⁴⁹

En el caso específico de las playas o riberas del mar, los romanos no las consideraban como cosas públicas sino cosas comunes, es decir, bienes de una naturaleza jurídica diferente. Las cosas comunes (*res commune omnium*) no pertenecen al pueblo romano (como las *res publicae*) ni a las ciudades (como las *res universitatis*), sino son cosas que por derecho de gentes (*Ius gentium*) pertenecen a todos los hombres en general, y a ninguno en particular.

Esta teoría pasó de Roma a los Estados Europeos que cuentan con principios jurídicos inspirados en las extraordinarias instituciones jurídicas creadas por los juristas romanos.

Hoy se considera que la sistematización de esta categoría jurídica, en su significado moderno, se debe a la doctrina y jurisprudencia francesa, y en especial, a la obra de Prudhon.

Sin embargo, a pesar de que en la actualidad no se dude de la existencia, y más aún, de la necesidad y utilidad del dominio público, su determinación exacta ha sido bastante difícil, y es por ello, que no ha podido lograrse uniformidad al respecto. En algunos países, el dominio público viene consagrado en instrumentos legales expresos. Esto ocurre en Italia, en España, en Uruguay, y en nuestro país.⁵⁰

En lo que respecta a las playas del mar, su condición de bienes integrantes del dominio público, no suscita hoy duda alguna. El problema consiste en la exacta determinación técnico legal, de lo que constituye playa.

49. En efecto, en el Derecho Romano las *res communes* (cosas comunes) se clasificaron en tres grandes categorías: 1. Las *res divini Iuris* —constituidas por las *res sacrae*— (templos y objetos del culto público a los Dioses), las *res religiosae* o *diis manibus relictæ* (sepulcros y objetos enterrados con el cadáver) y las *res sanctæ*, (puertos y muros de la ciudad); 2. La *res publicæ* —es decir, las cosas que perteneciendo en principio al Estado, éste proveía una ceremonia especial —*publicatio*— las destinaba al uso público. Entre esas cosas se ubicaban las playas, calles, tierras, teatros, bibliotecas, etc. Esta clasificación la tenían también los ríos, aunque con respecto a éstos no existiere *publicatio*. 3. Por último, las *res communes*, que eran las que, como el aire, el mar, el agua, están puestas por la naturaleza a disposición de todos, sin que nadie pueda apropiárselas de modo exclusivo. Véase al respecto, Lorenzo Martínez Escudero, *opus cit.* págs. 29 y ss.

50. Vid Código Civil arts. 538 a 544.

En este sentido se tiende a considerar como tal "el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea. Forma su límite interior o terrestre la línea hasta donde llegan las más altas mareas equinocciales. Donde no fueron sensibles las mareas, empieza la playa por la parte de tierra en la línea a donde llegan las aguas en las tormentas o temporales ordinarios".^{51 52}

En efecto, la playa u orilla del mar, desde el punto de vista natural, es la franja marítimo-terrestre indisolublemente ligada o conectada al mar.

Esa conexión natural implica que para la utilización aprovechamiento y disfrute; conservación y resguardo del mar y sus

51. Martínez Escudero, Lorenzo opus cit. pág. 38.

52. Las dificultades para la determinación técnico-legal de las playas del mar, en cuanto bienes de dominio y uso público, constituye un rasgo común a la Mayoría de los Estados Contemporáneos. Así, por ejemplo, en el Derecho Francés Frank Moderne. (La Protection du Domaine Publique Maritime et Le Regime des Plages. En la Protection du Littoral., opus cit. pág. 70 y ss), analiza esas dificultades y expresa con relación a este tema: "Las riberas del mar forman parte tradicionalmente del dominio público marítimo (al menos desde el edicto de Moulins de 1556), sin embargo, la delimitación de esas riberas siempre ha suscitado algunas dificultades, originando con ello una abundante jurisprudencia (sic).

La delimitación del dominio público natural es una operación administrativa de carácter unilateral y no contractual. La administración fija las limitaciones de su dominio, ejerciendo sus prerrogativas de potestad pública y las decisiones que toma sobre este punto, son susceptibles de recursos por exceso de poder en las condiciones del derecho común (sic). La delimitación del dominio público marítimo presenta un carácter "declarativo", y no tiene por efecto incorporar el bien delimitado al dominio público. La operación de delimitación se restringe a constatar la existencia de ciertos fenómenos físicos. Así, por ejemplo, en el "arret de Section" del 13 de octubre de 1967 Carcaux, señala las constataciones hechas en ocasión a la delimitación del dominio público marítimo, en función de la "situación de hecho de la ribera". Una fórmula análoga se ha utilizado en un "arret de Section" más reciente del 6 de febrero de 1976, Secretaría de Estado de Transportes, Villa Miramar. Desde entonces la delimitación puede ser revisada, a partir de toda modificación que se presente en los lugares (sic).

Según el Decreto del 21 de febrero de 1952 sobre la fijación de los límites del Dominio público marítimo, el procedimiento de delimitación implica la realización de dos categorías de actos administrativos (art. 2): Los decretos del Consejo de Estado dictados de conformidad con el informe el Ministro Encargado de los Trabajos Públicos, o del Ministro Encargado de la Marina Mercante, y las resoluciones de declaración de dominialidad, tomadas por el Prefecto (o el Prefecto Marítimo) y conformadas por el Ministro Encargado de la Marina Mercante.

Sin embargo, esta disposiciones fueron derogadas por decreto N° 68-521 del 30 de mayo de 1968, el cual expresa: "la determinación de los límites del mar será aprobada por resolución prefectural en caso de que no se manifieste oposición alguna durante las operaciones de delimitación...".

aguas como bien común de uso común, se requiera disponer de la franja marítimo terrestre (la playa) que sirve de conexión o vínculo entre el mar y tierra firme.

Por ello, esa franja por su propia naturaleza, no puede ser objeto de apropiación privada, puesto que de otro modo se vería obstaculizado el derecho que tiene la colectividad a utilizar el mar y sus recursos, bajo las normas y vigilancia del Estado.

Una de las necesidades que satisface el mar y sus riberas es la recreación. El derecho a utilizar el mar como medio de recreación y de esparcimiento, no puede ser garantizado a menos que la franja que conecta tierra firme con las aguas del mar, se mantenga libre de toda ocupación y apropiación, por ser precisamente un bien de dominio y de uso público.

Este es el criterio sostenido por nuestra Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, en Sentencia de fecha 19 de octubre de 1964, pues a tenor de nuestro máximo Tribunal de lo Contencioso-Administrativo: "Dentro de la permanente controversia que existe, así en la doctrina como en la jurisprudencia acerca de la naturaleza y alcance del derecho de dominio que ejerce la Nación sobre las costas del Mar, prevalece un consenso general respecto de dos aspectos de la cuestión, que son fundamentales; en primer lugar: se reconoce que las playas son, por su naturaleza bienes cuyo uso y disfrute debe, en principio, ser mantenido al alcance de todos los individuos que integran la colectividad.

Por otra parte, se está igualmente de acuerdo en que, por razones de indiscutible interés público, así en lo concerniente a la defensa del territorio nacional como también para los fines de seguridad en la navegación marítima, tanto militar como civil, labores de salvamiento, represión del contrabando, control administrativo de la industria pesquera y del aprovechamiento de los productos naturales del mar, y otras funciones análogas, el Estado requiere estar investido de una especie de jurisdicción sobre las costas del mar que ejerce por medio de organismos competentes, en la forma y medida que son

necesarias para el cumplimiento de cada uno de los fines anteriormente señalados".⁵³

Esta interpretación es tan justa y acomodada a los más elementales principios de justicia social y de bien común, que el Dr. Carlos González Araujo, en su obra: "El Dominio Público de las Playas del Mar en la Legislación Venezolana Vigente" (Editorial Bosch, Barcelona 1967), afirma, sin lugar a equívocos su más íntima convicción en la Dominialidad Pública de las playas del mar al expresarse en estos términos: "Confieso ahora mi error cuando me opuse a considerar como del dominio público y uso público las playas del mar; dije en esa

53. Puede notarse como nuestro Máximo Tribunal de lo Contencioso-Administrativo en esta sentencia ha acogido la tesis del dominio público por su naturaleza, al señalar que "las playas por su "naturaleza" son bienes cuyo uso y disfrute debe, en primer lugar ser mantenido al alcance de todos". Esta interpretación se ajusta perfectamente a lo dispuesto en el artículo 539 del Código Civil.

En efecto, expresa el mencionado dispositivo en su segundo párrafo: "Son bienes de dominio público: los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y DEMAS BIENES SEMEJANTES"; esta última referencia "y demás bienes semejantes, nos indica que la enumeración hecha por el legislador es enunciativa y no limitativa, y que además de los bienes allí mencionados existen otros, que por tener las mismas características o cualidades de aquellos, son también dominiales, con lo cual, nos está señalando el legislador que los bienes dominiales lo son cuando satisfacen ciertos requisitos, en cuanto a su naturaleza o composición.

De esta manera, nuestro Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sabiamente se acoge al criterio del dominio público por su naturaleza, pues, si aceptamos el otro criterio, según el cual, el legislador es el competente para determinar el régimen de la dominialidad, nos encontraríamos que por cambios legislativos, podrían pasar al dominio de los particulares bienes que por su naturaleza son de uso público y, por ende, de propiedad colectiva; o por el contrario, bienes que sin satisfacer los requisitos de la dominialidad por caprichos legislativos podrían, en determinado momento, pasar a la órbita del régimen dominial. En el caso de las playas, de admitirse la tesis de la afectación, muy bien mañana, por transformaciones en la composición y mentalidad del legislador; estos bienes que hoy se consideran públicos, podrían pasar al dominio de los particulares. Piénsese, por ejemplo, en el absurdo creado por la reforma del Código Civil, en 1916, al otorgar la propiedad del cauce de los ríos no navegables a los propietarios ribereños, lo cual sin duda alguna, significó un retroceso jurídico.

Las playas por su naturaleza son bienes insustituibles para la satisfacción de las necesidades sociales.

Tres características, a nuestro entender deben satisfacer los bienes del dominio público natural:

- a) Ser insustituibles, en la función y finalidades que cumplen.
- b) En consecuencia, estar revestido de evidente utilidad pública.
- c) Que el Estado, en virtud de las dos razones anteriores, sea el garante de su defensa, conservación y aprovechamiento a fin de cumplir esas finalidades públicas.

Apliquemos tales criterios a las playas del mar y tendremos su pleno identificación como bienes dominiales por su naturaleza.

oportunidad razones provenientes de la existencia del título de propiedad y de posesión, así como la inexistencia de distinciones legales concretas sobre el particular... Hoy después de serias reflexiones e incesantes estudios sobre el tema en cuestión y con vista a las sentencias recaídas en el juicio mencionado, he llegado a las conclusiones que más adelante verán los lectores de esta pequeña obra, fruto de una rectificación de criterio por interpretación de textos jurídicos y disposiciones legales, y que entrego al público como contribución y protección de sus derechos, que son los mismos que define el representante de la Nación" (opus cit., pág. 12).

El Dr. González Araujo, en una manifestación de honestidad profesional y científica, pasó de defensor de determinados intereses particulares, a defensor del derecho de la comunidad nacional, al disfrute colectivo de sus recursos costeros. El propio Dr. González Araujo en la obra que comentamos, señala la manifiesta injusticia que existe hacia determinados sectores de nuestra colectividad con las prácticas contrarias a Derecho, que significan la apropiación y uso exclusivista, por parte de determinadas categorías sociales privilegiadas, de bienes naturales, cuya propiedad y disfrute son de índole colectiva. "Pienso —dice el mencionado jurista venezolano— en los cientos de ciudadanos humildes y de escasos recursos económicos que constituyen la mayoría de la población venezolana, y que forzosamente tienen que bañarse en las riberas y acantilados rocosos y pedregosos. muchas veces embadurnados con las aguas negras que allí desembocan y con riesgos de sus propias vidas, simplemente por la imposibilidad de hacerlo en las playas, de aguas tranquilas y limpiadas, ocupadas por otras personas de mayores recursos donde se exigen sumas de dinero y otros requisitos para su ingreso y utilización". (Opus cit. pág. 13).

De acuerdo con el ordenamiento jurídico venezolano, los bienes del dominio público son inalienables y por ende imprescriptibles.⁵⁴

Esto significa que son cosas extra-commercium, es decir, bienes que están fuera del comercio económico-jurídico, puesto

54. Véase artículo 543 del CC.

que no pueden ser objeto de actos de disposición que impliquen su apropiación patrimonial por parte de los particulares.

La inalienabilidad es de la esencia de los bienes dominiales y se traduce en la prohibición que tiene la Administración Pública para vender, donar, o enajenar por cualquier título, los bienes integrantes de esa categoría jurídica —mientras estén— afectados a ese régimen jurídico excepcional. En el caso de las playas del mar, como en el caso de las aguas corrientes, la afectación al régimen dominial es permanente y continua, y no depende de la voluntad del legislador, ya que estos bienes por su propia naturaleza son dominiales.

Todo acto Legislativo o administrativo que pretenda otorgar la apropiación privada de los bienes dominiales, carece de legitimidad, por ser contrario a los principios jurídico-filosóficos que constituyen la base o fundamento del ordenamiento jurídico-positivo.

La imprescriptibilidad es una nota complementaria a la inalienabilidad, ya que tiene por objeto evitar que la ocupación y posesión de bienes dominiales, por parte de los particulares, pueda constituirse en título adquisitivo para éstos.

En este sentido, toda ocupación de bienes dominiales, no autorizada por los organismos competentes por intermedio de actos que no impliquen transferencia de dominio (por ejemplo, la Concesión), da origen a acciones policiales es decir, a actos administrativos ejecutivos inherentes a la potestad de vigilancia y control que la Administración tiene para conservar y resguardar esta categoría de bienes.

El uso ilegítimo de los bienes públicos no desvirtúa su naturaleza, ni cambia su régimen de afectación.⁵⁵

55. Por ello no alcanzamos comprender la posición del profesor Brewer-Carías con relación a este problema, pues este jurista nos dice en su última obra "Urbanismo y Propiedad Privada" Editorial Jurídica, Caracas 1980, pág. 529 lo siguiente: "Por otra parte, aun cuando no hubiese habido una desafectación municipal formal, si una plaza es invadida ilegítimamente por un urbanizador y éste construye en ella o si es invadida por múltiples pequeños ocupantes, la plaza deja de ser plaza, es decir, deja de ser bien del dominio público (deja de estar afectada al uso público), sin perjuicio de que la Municipalidad tenga posibilidad de ejercer las acciones posesorias o policiales que juzgue convenientes para proteger su dominio y hacer efectivo, eventualmente, el uso público degradado".

El carácter indiscutible de bien dominial de las playas del mar, no ha impedido su apropiación privada, cercenando con ello el derecho de la comunidad al llamado "uso común".⁵⁶

El uso común es inherente a los bienes de dominio público. El Código Civil Venezolano en el artículo 540 consagra expresamente lo siguiente: "Los bienes del dominio público son de uso público o de uso privado de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades".

El uso común general es el que puede ser ejercido por cualquier individuo, sin que se requiera una cualidad especial: ni siquiera la cualidad de nacional es indispensable.

Este principio es el que ha acogido la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia antes citada.

En el Derecho Administrativo Español el uso común de las playas del mar, de acuerdo con el artículo 3º, apartado III de la Ley de Costas "autoriza a todos a transitar por ellas, bañarse, tender redes, pescar, varar, reparar y construir embarcaciones, bañar ganado y recoger conchas, plantas y mariscos y cualquier otro uso análogo que lo regulen. Sin embargo, la administración podrá hacer las reservas y otorgar las concesiones que exija la economía y los intereses públicos y el cumplimiento de los fines de las Corporaciones locales afectadas".⁵⁷

56. Al respecto Philippe de Saint Marc en su ya comentada obra "Socialización de la Naturaleza. Guadiana, Pensamiento y Ensayo, Madrid 1971, expresa lo siguiente: "Aún es más nefasta la apropiación individual del dominio del Estado y en particular del dominio público marítimo.

Desde el Derecho Romano, la costa marítima siempre se ha considerado como un bien público.

De hecho, las playas, cuando no se han convertido en propiedad privada, con frecuencia se conceden a un grupo privilegiado —clientes de un hotel o de un club— que al imponer tarifas tan elevadas a su clientela establecen una auténtica discriminación por el dinero.

La playa realmente pública, —es decir—, accesible gratuitamente a todos —acaba por ser una excepción, cuando desde el punto de vista jurídico y social esto debiera ser la regla—. (pág. 74).

Más adelante el autor señala las consecuencias que resultan de la apropiación y utilización privada de los bienes naturales, en la forma que sigue: "El *laissez faire*", no sólo desemboca en el acaparamiento del espacio natural, sino que también lleva consigo su dilapidación: el espectacular destrozo de los paisajes, los estragos en la vegetación y en la fauna, el envenenamiento de las aguas y el deterioro de la atmósfera a causa de la polución y el ruido". (pág. 75).

57. Martínez Escudero, Lorenzo, opus cit. pág. 158.

En el ordenamiento jurídico venezolano no existe una disposición tan precisa.

En materia de acceso libre⁵⁸ y democrático a las playas del mar, en tanto forma de materializar el uso común sobre estos bienes, con fines de recreación y turismo, el Decreto N° 36 del 5 de abril de 1974 prohibió tanto el cobro por concepto de entrada a las playas (sin perjuicio del pago por razón de los servicios que reciban los usuarios en instalaciones construidas en ese fin), como la construcción de cercas paredes o edificaciones que limitan o impidan el acceso a las playas.⁵⁹

Es indudable que este decreto, aunque no se haya cumplido con toda la efectividad requerida, debido a su rechazo por parte de los sectores de la alta y mediana burguesía metropolitana, que han venido apropiándose ilegítimamente de las playas y zonas adyacentes en el Litoral Metropolitano, constituye un valiosísimo antecedente para estructurar la Ley de Playas y Costas que requiere el ordenamiento jurídico venezolano, con la finalidad de consagrar —sin lugar a equívocos— los principios tendientes a garantizar el derecho al uso común de las playas del mar, y a su consiguiente acceso democrático y libre.

En síntesis, este derecho debe ser tutelado jurídicamente, y para ello es necesario consagrar algunas figuras jurídico-administrativa relacionadas con el régimen de las playas y sus zonas adyacentes.

Al respecto, vale la pena distinguir entre el régimen del dominio público y el régimen de las propiedades privadas adyacentes al primero.

a.1. En lo concerniente al régimen de las playas como bienes de dominio público, es imperativo definir el concepto de playa desde un punto de vista técnico-jurídico, en cuanto a su extensión, es decir, sus límites.

58. Esta libertad debe entenderse condicionada, esto es, sujeta a las prescripciones que las autoridades competentes dicten conforme a las normas de la policía de la conservación y uso de las playas por razones de seguridad, salubridad, turismo y defensa ambiental.

59. Véase Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 30.370 de 5 de abril de 1974.

Para ello podría utilizarse lo dispuesto en la Ley de Navegación en torno a la franja de los 50 metros adyacentes al mar, en cuanto zona sometida a la jurisdicción del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (Capitanías de Puerto) por razones de seguridad.

Por otra parte, requiérese también consagrar jurídicamente la prohibición non aedificandi —dentro de la franja considerada como playa— salvo para las obras de evidente utilidad pública que deban hacerse en esa zona.

Esta prohibición es consustancial a la naturaleza dominial de las playas, y garantía para el acceso y disfrute común de las mismas.

El Decreto N° 36 de abril de 1974 al prohibir la construcción de cercas, paredes y otras edificaciones que limiten o impiden el acceso a las playas, se fundamenta en ese principio inherente a la condición inalienable e imprescriptible de las playas del mar.

a.2. En lo que respecta al régimen de la propiedad privada adyacente o próxima a las playas del mar, existen determinadas limitaciones ligadas al ejercicio de los atributos tradicionales del derecho de propiedad, en especial al uso, que deben consagrarse por vía de ley, de forma que no presenten dudas, ni equívocos.

Entre tales limitaciones⁶⁰ vale la pena mencionar las siguientes:

60. Las restricciones impuestas a la propiedad del suelo, forman parte del contenido mismo del derecho de propiedad (de su función social art .99 Constitución Nacional) y no dan derecho a indemnización (Ley Orgánica del Ambiente; Ley Forestal de Suelos y de Aguas); por tanto, tales restricciones son auténticas limitaciones legales a la propiedad, y no servidumbres administrativas (Marienhoff), puesto que estas últimas implican una relación bilateral entre propietarios de fundos —uno dominante y otro sirviente—, vínculo inexistente en el caso de las restricciones que afectan a la propiedades próximas a bienes de dominio público.

Las limitaciones legales a la propiedad por razones de conservación, defensa y mejoramiento ambiental (Ley Orgánica del Ambiente), es decir, por razones de protección ambiental (el ambiente como objeto de tutela del derecho o la "función ambientalista" de la propiedad), están íntimamente ligadas a las limitaciones por razones de urbanismo. Es más, en determinados supuestos coinciden razones de protección ambiental, y de racionalización urbanística en el establecimiento de ciertas restricciones (por ejemplo, las que afectan la altura de las edificaciones). No hay que olvidar en este orden de ideas

1. Las limitaciones establecidas al uso del derecho de propiedad, derivadas del control administrativo de los desarrollos turísticos-recreacionales, como son, por ejemplo, los permisos y autorizaciones municipales y nacionales, que se requieren para obras (edificaciones, construcciones) de esta naturaleza.

En el caso de la Administración Pública Nacional, en las áreas urbanas, corresponde otorgar permisos tanto a la Corporación de Turismo de Venezuela (art. 25 Ley de Turismo), como al Ministerio de Desarrollo Urbano (Decreto N° 668 de 3 de julio de 1980 relativo a Normas sobre Control y Desarrollo de Urbanizaciones). En las áreas rurales además de Corpoturismo, compete al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, autorizar la ocupación del espacio y el desarrollo de obras de infraestructura destinadas al turismo y a la recreación. (Reglamento N° 3 de la Ley Orgánica del Ambiente referido a Normas sobre Ordenación del Territorio).

A través de este *sistema de autorizaciones*, los organismos públicos mencionados, pueden hacer cumplir determinados requisitos y condiciones que se relacionan con la preservación de los principios y criterios, que ya hemos mencionado. Así, por ejemplo, en las edificaciones próximas a las playas, la Corporación de Turismo de Venezuela y el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, están facultados para establecer determinadas obligaciones a los destinatarios de las autorizaciones, con el objeto de proteger los recursos naturales renovables, los paisajes del lugar, y otros aspectos de la estructura ecológica. (Ley Orgánica del Ambiente; Ley Orgánica de la Administración Central; Ley de Turismo y su reglamento).

2. Las prohibiciones "non aedificandi" que se establecen a la propiedad por razones de urbanismo y de protección ambiental, como por ejemplo, las que surgen por virtud de las

que el urbanismo comprende el respeto y protección de valores ambientales (Paisajes, cursos de agua, etc.), pues la ocupación del espacio con fines urbanísticos debe inscribirse dentro del contexto más amplio de la conservación, defensa y mejoramiento ambiental.

En materia de obras y de edificaciones turísticas en general, estas limitaciones legales tienen por fundamento ambos tipos de razones (urbanismo y protección ambiental). El turismo de acuerdo con el Decreto 668 del 3 de julio de 1980 es parte del desarrollo urbano (art. 1°).

declaratorias de áreas sometidas a regímenes especiales de administración, tales como Parques Nacionales, Zonas Protectoras, Zonas de Interés Turístico, etc.

Esta prohibición que impide al propietario levantar construcciones en determinadas áreas tiene su fundamento, precisamente, en la función social de la propiedad, pues se entiende como un deber de solidaridad social, que la propiedad no sea utilizada en una determinada actividad, ya que su conservación contribuye al bienestar de la colectividad.

3. Existe una limitación que muchos autores consideran como "servidumbre administrativa" y que está vinculada al derecho de acceso que tiene la colectividad sobre determinados bienes de dominio y uso público, y en especial, al caso de las Playas del Mar. Se trata de la llamada "*servidumbre de paso*" que de acuerdo con el artículo 4º apartado 7º de la Ley de Costas Españolas consiste en la obligación de dejar vías permanentes de acceso a las playas del mar o zonas marítimas terrestres, previa las correspondientes indemnizaciones legales sobre las heredades colindantes, en la longitud y anchura que demanden su naturaleza y finalidad.

Esta servidumbre constituye una novedad en el régimen del dominio público marítimo español.⁶¹

Esta categoría de servidumbre podría ser introducida en el ordenamiento jurídico Venezolano, como una limitación legal a la propiedad, bajo la forma de obligación, que no daría derecho a indemnización, en virtud del principio de la función social consagrado con el artículo 99 de la Constitución Nacional.⁶²

Esta obligación "propterm rem" (que afecta la cosa con independencia de su titular) tiene su justificación jurídica en

61. En efecto, según comenta Lorenzo Martínez Escudero —opus cit.— pág 129 "esta categoría de servidumbre no figuraba en el Proyecto de Ley de Costas, sino que fue introducida en el texto de la Ley como consecuencia de los debates habidos en la comisión que estudió dicho proyecto de Ley. A nuestro juicio, la introducción de esta nueva servidumbre constituye un acierto y su establecimiento en muchos casos estará sobradamente justificado".

62. Este artículo consagra expresamente lo siguiente: "Se garantiza el derecho de propiedad. En virtud de su función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública y de interés social".

la utilidad pública que se deriva del acceso a las playas en tanto bienes de dominio y uso público.

El derecho de paso de la colectividad a las playas del mar, a través de vías permanentes de acceso en las zonas colindantes, es la contrapartida de la obligación señalada.

No tiene sentido considerar a las playas como bienes de dominio y uso público, si el acceso del público a las mismas se ve impedido u obstaculizado por la existencia de cercas, paredes y otras edificaciones en las propiedades colindantes.

Sin embargo, esto es lo que ha venido sucediendo en muchos lugares de las regiones Litorales del territorio nacional, y en especial en el Litoral Metropolitano.

El derecho de la población a disfrutar de las playas del mar, no obstante el Decreto N° 36 de abril de 1974, se halla fuertemente restringido, por la inexistencia de la *obligación de paso*, que debe ser estatuida de forma expresa en una Ley de Playas y Zonas Costeras.

Podría decirse que esta obligación es parte del régimen de uso de las playas del mar, en aquellos sistemas jurídicos que como el nuestro, garantizan la existencia de la propiedad privada en las zonas adyacentes a las riberas del mar.

b) *El desarrollo de obras e instalaciones turístico-recreacionales de utilidad pública en las tierras baldías adyacentes a las playas del mar.* (La franja de 500 mts.).

Para lograr que las playas del mar, en su condición de bienes de dominio y uso público, sean utilizadas por la colectividad, sin discriminaciones fundadas en la raza, sexo, credo, condición social (art. 61 CN), y con arreglo al principio de la democratización en el uso y disfrute de los recursos naturales (art. 106 CN), es conditio sine qua non, que el Estado por intermedio de los organismos competentes (Corpoturismo, Municipalidades), o de los propios particulares, desarrolle obras e instalaciones, es decir, los equipamientos físicos adecuados para permitir la utilización mencionada.

De poco vale garantizar el uso común de las playas del mar, si no existen instalaciones tales como, balnearios, hote-

les, y otros equipamientos de servicio público turístico-recreacional, que faciliten al público las comodidades mínimas (servicios sanitarios por ejemplo) para el disfrute de tales bienes.

La construcción de estas instalaciones debe efectuarse en la zona adyacente a las playas del mar, y para ello el Estado Venezolano dispone de una franja de quinientos metros contados desde la orilla del mar, que de conformidad con el artículo 13 de la vigente Ley de Tierras Baldías y Ejidos, es considerada como terreno baldío inalienable, y por ende imprescriptible, es decir, bien del dominio privado indisponible de la República y de las entidades Territoriales Federales.⁶³

La titularidad de la República y de las entidades territoriales (cuando la mencionada franja se encuentra ubicada en los Estados de nuestra supuesta "Federación"), sobre esta franja, viene consagrada en función del principio de la reserva territorial, pues a tenor de lo dispuesto en el artículo 1º de la ley mencionada "supra": "Son baldíos todos los terrenos que, estando dentro de los límites de la República, no sean ejidos ni propiedad particular ni pertenezcan legítimamente a corporaciones o personas jurídicas".

En este sentido, corresponde a los particulares desvirtuar la condición de baldíos que gravita sobre la franja de los quinientos metros adyacentes al mar, que se extiende a todo lo largo de las regiones litorales de nuestro territorio.

En otras palabras, la titularidad del Estado sobre esta franja se presume, correspondiéndole a los interesados la carga de la prueba para demostrar lo contrario.

Ahora bien, en atención a la discusión que se ha suscitado en relación al principio de la inalienabilidad de los baldíos playeros y a su efectiva incorporación en las distintas Leyes de Tierras Baldías que ha tenido la República desde el año 1848,⁶⁴

63. Este artículo dispone lo siguiente: Son inalienables los terrenos baldíos que a continuación se expresan:

2º Los terrenos que estén a inmediaciones de las salinas hasta dos y medio kilómetros; a las orillas del mar, hasta quinientos metros".

64. Véase en este sentido, Anuario de Derecho Ambiental. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Consultoría Jurídica. Caracas 1977.

la Consultoría Jurídica del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, ha adoptado la tesis sostenida por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en sentencia de fecha 12 de julio de 1973, mediante la cual se afirma que la declaratoria de inalienabilidad, es decir, la imposibilidad jurídica de efectuar actos de disposición (transferencia de dominio), que tengan por objeto la franja de quinientos metros adyacentes al mar, sólo fue consagrada de manera expresa en la Ley de Tierras Baldías y Ejidos de 1910, lo cual significa que puede admitirse la apropiación de tales terrenos, cuando la prescripción se haya producido para el momento del pronunciamiento legal antes aludido, y cuando los interesados presenten títulos capaces de transmitir la propiedad sobre el suelo, antes del año 1900.

Solo quienes se subsumen en esos dos supuestos pueden ser considerados como legítimos propietario de la franja en cuestión.

En virtud de la dificultad que existe para demostrar la titularidad sobre estos bienes, las regiones litorales en su casi totalidad, están integradas por baldíos playeros, abriéndose una extraordinaria posibilidad para el aprovechamiento de estas tierras con fines turístico-recreacionales.

A este fin el Ministerio del Ambiente propició la creación de un Equipo de Trabajo, para estudiar la situación de los baldíos playeros y aportar criterios con la finalidad de que el Ejecutivo Nacional definiese una política de uso, conservación y mejoramiento de estas tierras.

Este equipo de trabajo fue creado según Decreto N° 313 del 4-10-79 e integrado por sentidos representantes del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Ministerio de Desarrollo Urbano, Ministerio de Agricultura y Cría, Ministerio de Relaciones Interiores, Ministerio de la Defensa, Ministerio de Información y Turismo, Corporación de Turismo de Venezuela, Instituto Agrario Nacional, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Procuraduría General de la República y Cámara Nacional de Turismo.

El equipo en cuestión para el análisis de las posibles modalidades de aprovechamiento de los baldíos playeros, se funda-

mentó en el principio de la conexión natural y jurídica entre los baldíos playeros, y las playas del mar.

En efecto, los baldíos playeros participan en cuanto a su condición jurídica y su vocación natural, de características semejantes a las playas del mar, ya que tanto aquellos como éstas, son bienes inalienables e imprescriptibles que pueden ser destinados a usos recreacionales a través de desarrollos turísticos.

Podría decirse —incluso— que la finalidad del legislador al consagrar la inalienabilidad, y por ende, la imprescriptibilidad de los baldíos playeros, *ha sido la de reservar para el Estado, espacios costaneros indispensables para la construcción de obras que faciliten el acceso democrático y libre de la mayoría de la población a las playas del mar, bienes cuya propia naturaleza posibilita su uso y disfrute con fines de esparcimiento y de recreación.*

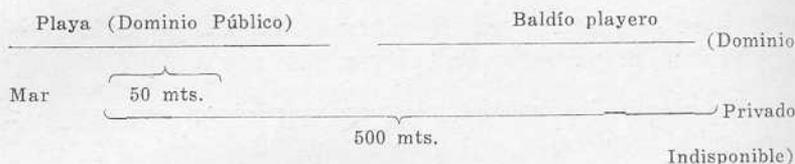
Ciertamente la franja de los 500 mts. adyacentes al mar constituye zona de interés turístico, según dispone el artículo 25 de la Ley de Turismo, pues la prolongación natural de las playas del mar es el lugar adecuado para desarrollar las instalaciones y obras turístico-recreativas.

¿Donde podrían edificarse las instalaciones turísticas si toda la franja costanera fuese susceptible de apropiación privada?

El costo de las expropiaciones que el Estado se vería forzado en realizar para desarrollar esas obras es inimaginable, en consideración a la especulación inmobiliaria que caracteriza el régimen de tenencia basado en la propiedad privada en nuestro sistema económico-jurídico.

Por esta razón la existencia del régimen de los baldíos playeros, es complemento indiscutible del régimen jurídico de las playas del mar. El uso común de las playas requiere del desarrollo de obras recreacionales en la franja adyacente, y esto es posible gracias a la previsión del Legislador al reservar para el Estado las tierras baldías mencionadas.⁶⁵

65. Existe una conexión natural y jurídica entre el mar, las playas del mar y los baldíos playeros. Para disfrutar del mar (bien común) con fines de esparcimiento, es indispensable que sus riberas u orillas se consideren bienes de dominio y uso público (Playas). A su vez, para que tal uso sea racional



Partiendo de esas consideraciones el Equipo de Trabajo, antes mencionado, elaboró un informe⁶⁶ que fue presentado a consideración del Presidente de la República, cuyas conclusiones más importantes, son las siguientes:

1. Los baldíos playeros pueden ser adjudicados por el Ejecutivo Nacional a la Corporación de Turismo de Venezuela, de acuerdo con los principios y el procedimiento pautado en los artículos 10, 15 y 18 de la Ley de Reforma Agraria.

En efecto, esta Ley declara la afectación genérica de todos los baldíos a la Reforma Agraria (art. 10: "Las tierras de las Entidades Públicas quedan afectadas a los fines de la Reforma Agraria; a estos efectos sin perjuicio de lo establecido en otras leyes especiales, se consideran como tales: a) *Las tierras baldías*") y no excluye de esta afectación formal a las tierras baldías situadas en la franja de los 500 mts. adyacentes al mar (art. 29: "tampoco son afectables a los fines de la Reforma Agraria, los Parques y Bosques Nacionales, Reservas Forestales, Zonas Protectoras, Monumentos Naturales y Artísticos y Santuarios de Fauna), con lo cual estas tierras se encuentran sujetas al régimen jurídico previsto en la Ley de Reforma Agraria, ampliándose las excepciones al principio de la inalienabilidad de esta categoría de baldíos, previstas en el artículo 13 de la Ley de Tierras Baldías y Ejidos (enajenación para ensanche o fundación de poblaciones o de puertos nacionales); ya que por obra de la declaratoria de afectación, los baldíos playeros pueden ser transferidos al Instituto Agrario Nacional, conforme pauta el artículo 18 de la Ley de Reforma Agraria.

y con prestación de servicios mínimos que garanticen la salubridad, la seguridad y el bienestar de la población, requiérese de la construcción de edificaciones recreacionales en las zonas adyacentes a las playas (Baldíos Playeros)

66. Véase al respecto Meier, H. "Criterios para el establecimiento de una política de uso, defensa y mejoramiento de los Baldíos Playeros". Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas, Mayo de 1980. Serie de Informes Técnicos CJ/IT/98.

Ahora bien, dispone el artículo 15 de esta Ley, que las tierras afectadas a la Reforma Agraria no pueden enajenarse, gravarse ni arrendarse, a menos que el Ejecutivo Nacional lo autorice por ser necesarias para otros fines de utilidad pública o social; y el turismo por disposición expresa del artículo 2º de la ley sobre la materia, (Ley de Turismo) es una actividad de utilidad pública, lo cual faculta al Ejecutivo Nacional para autorizar —en los términos ya señalados— la enajenación o el arrendamiento, según los casos, de los baldíos playeros que se requieran para el desarrollo de actividades turístico-recreacionales.

Por estas razones, nada obsta para que el Ejecutivo Nacional autorice la adjudicación de baldíos playeros a la Corporación de Turismo de Venezuela, siempre y cuando —previamente declare la franja de los 500 mts. adyacentes al mar— como zona de interés turístico, de conformidad con la regla prevista en el artículo 25 de la Ley de Turismo.⁶⁷

Cabe precisar que según este dispositivo técnico-legal, esta entidad administrativa tiene competencia para controlar cualquier proyecto de desarrollo que con fines turístico-recreacionales preténdase llevar a cabo en la franja de los 500 mts. adyacentes al mar, con prescindencia de la condición jurídica de los terrenos. Por ello, con más razón se estima oportuno, adjudicar a esa entidad en propiedad, las tierras baldías playeras, pues Corpoturismo es el organismo cuya vocación jurídica lo faculta para controlar el desarrollo, directa o indirectamente, de los espacios públicos y privados que tengan condiciones naturales y ambientales para la recreación y el esparcimiento de la colectividad (Zonas de interés turístico).

2. En el acto de transferencia o de adjudicación de baldíos playeros a Corpoturismo, el Ejecutivo Nacional debe definir un conjunto de requisitos y condiciones para el uso de esos espacios, a fin de que no sea burlada ni distorsionada la finalidad que se persigue con el acto o actos adjudicatorios, cual

67. Véase en este sentido los decretos Nos. 1.042 de 25 de junio de 1963 (G. O. N° 27.178 de 25 de junio de 1963); 1675 de 7 de mayo de 1974 (G.O. N° 30.348 de mayo 1974); N° 144 de 4 de junio de 1974 (G.O. N° 416 de 5 de junio de 1974).

es en síntesis propiciar el desarrollo de un turismo público (Utilidad Pública), de carácter abierto; de modo que si la mencionada entidad decide a su vez transferir en propiedad a particulares, la franja o parte de ella, no se puedan ejecutar en la misma desarrollos contrarios al turismo en su sentido técnico-legal: actividad de utilidad pública (art. 2 Ley de Turismo).

3. Entre las condiciones para la adjudicación a que se refiere el punto anterior, deben quedar en forma expresa y categórica, las siguientes:

a) Cuando Corpoturismo lleve a cabo el desarrollo directo de la franja de los 500 mts. adyacentes al mar, debe implementar proyectos de turismo social, entendiéndose por tal, aquél que tiene por objeto construir obras e instalaciones de carácter recreacional para beneficiar a las clases populares, es decir, a los grupos de menores ingresos de la población.

b) Cuando Corpoturismo decida otorgar en propiedad a particulares, la franja o parte de ella de los 500 mts. adyacentes al mar, condicione el acto de disposición (compra-venta), a la realización por parte de los adquirentes de actividades que cumplan con el turismo público, el cual se traduce en obras e instalaciones que beneficien al turista en un sentido genérico: hoteles, balnearios, etc.⁶⁸

68. Véase al respecto Informe de la Corporación de Turismo de Venezuela relativo a las modalidades de instalaciones turísticas receptoras y para receptoras aptas para implementar en los baldíos inalienables comprendidos en la franja de los 500 mts. de costa, Caracas, 1980.

Entre las modalidades receptoras se citan: hotel de turismo, motel, cañabas, posadas turísticas, pensiones, ciudades vacacionales, hoteles residenciales. En este interesante informe se expresan algunas definiciones que son dignas de interés, a saber:

- a) *Turismo*: Es una actividad económica de servicio, organizada para brindar a la población las facilidades necesarias para el disfrute del tiempo libre en sitios o regiones fuera de su residencia habitual.
- b) *Turismo Popular*: Es una forma de turismo interno dirigido a la población con ingresos medios y bajos, que se desarrolla mediante la implementación de facilidades turísticas accesibles a este tipo de usuarios, por acción directa del Estado o estimulado por éste a través de incentivos de diversa índole al sector privado.
- c) *Turismo Social*: Es una forma de turismo popular destinado a posibilitar el disfrute del tiempo libre a los estratos de la población, con menos capacidad de gastos, mediante la implementación de diversas formas de subvención por parte del Estado o de Instituciones Privadas, para la organización de sistemas de viajes de vacaciones o fines de semana, utilizando las

Deben rechazarse como obras turísticas a los fines aquí señalados, las construcciones e instalaciones cuyo acceso por el público, depende de la compra de una acción en un club privado, o de la adquisición de un apartamento en propiedad horizontal. Estas obras no son turísticas en el sentido establecido por el artículo 2º de la Ley de Turismo.

facilidades turísticas desarrolladas en función de la política de turismo popular.

d) *Objetivos del Turismo Popular:* 1. Facilitar a la población con menor capacidad de gasto el disfrute del tiempo libre, tanto en su localidad como en otras del territorio nacional; 2. Incrementar el desarrollo de instalaciones turísticas de bajo costo para el usuario, en las áreas destinadas para este uso en el territorio nacional; 3. Estimular el turismo interno-organizado (paquetes turísticos) y espontáneo; 4. Orientar la utilización del tiempo libre de los trabajadores del país; 5. Integrar los objetivos de turismo y recreación con los de educación de la población estudiantil de diferentes niveles (primaria, secundaria, superior); 6. Fomentar la divulgación de los atractivos naturales y socio-culturales e históricos de las diferentes regiones del país.

e) *Modalidades Específicas del Turismo Social:* Turismo escolar y juvenil. Está dirigido a satisfacer necesidades de recreación y esparcimiento de la población joven del país (entre 7 y 24 años), tanto incorporados como no incorporados al sistema educativo, además de cumplir objetivos educativos acordes a las características de cada grupo y puede desarrollarse en períodos de vacaciones o en fines de semanas.

Turismo Laboral: Está dirigido a grupos de trabajadores, para ser desarrollados durante las vacaciones laborales; puede ser organizado a través de agrupaciones gremiales y sindicales, empresas diversas para sus empleados y obreros, organismo del Estado con ingerencia en el campo del turismo y otros.

Turismo para Ancianos: Es una forma de turismo social destinada a hacer un reconocimiento a aquellas personas que han dedicado parte de su vida al progreso y desarrollo de nuestro país, y al mismo tiempo dar a conocer los sitios de interés turístico e histórico.

Las diferentes modalidades de organización antes señaladas son accesibles al usuario de manera gratuita o mediante el pago de tarifas módicas.

Como puede apreciarse la Corporación de Turismo de Venezuela cuenta con una filosofía o política de turismo, destinada a fundamentar la planificación y ejecución de desarrollos concretos, sobre la base de una diferenciación de los distintos sectores-beneficiarios de las actividades recreativas. Para lograr estos propósitos, en el caso de las regiones litorales, la Corporación requiere disponer de los espacios indispensables a los fines de la construcción de las obras de infraestructura, que reclaman la implementación de esta política. Este es el espíritu y el propósito del Informe preparado por el Equipo de Trabajo creado según Decreto 313, antes mencionado. En la realidad social actual, la franja de los 500 mts. adyacentes al mar, que nominalmente constituye baldíos y por ende del Dominio Privado Indisponible de la República, en los hechos, muchos de los espacios litorales comprendidos en tal franja, han sido objeto de ocupaciones ilegales e indeseables, tales como rancharías insalubres, kioscos para la venta de licores.

Igualmente se ha iniciado un acelerado proceso de deterioro y contaminación de esos espacios, a través de la acumulación de basuras, desperdicios y desechos sólidos.

Prácticamente muchas playas y zonas adyacentes del Litoral Metropolitano, y de la Isla de Margarita, son auténticos basureros públicos, vertederos de cuantos desechos existen en nuestra paradójica sociedad de consumo.

c) Para garantizar lo anterior es necesario establecer en los contratos de compra-venta que celebre Corpoturismo, una condición resolutoria mediante la cual la franja de los 500 mts. sea reintegrada al patrimonio de la Corporación, cuando el particular no construya las obras en los términos y condiciones de las autorizaciones correspondientes, o cuando el particular promotor o los adquirientes sucesivos, de los bienes inmuebles, si los hubiere, modifiquen el uso público a que están destinados tanto la superficie como las bienhechurías construidas en la franja en cuestión.

4. Todas estas recomendaciones pueden ser incorporadas jurídicamente en una Ley de Playas y de Zonas Costeras, o bien en una reforma a la Ley de Turismo vigente, para que el uso y desarrollo de los baldíos playeros se realice en función de la política de ordenación de las zonas costeras y de respeto y garantía a los derechos sociales de la población, a que se ha hecho referencia.

c) *El derecho al disfrute contemplativo del panorama y las limitaciones legales a la propiedad privada.*

Otro de los derechos que tiene la población con respecto al uso y disfrute de las regiones litorales, en el relativo a la contemplación de las bellezas escénicas naturales (bahías, por ejemplo), y a los paisajes formados por la específica interacción de determinados grupos con el espacio (lo que hemos denominado como paisajes sociales, es decir, ambientes formados por elementos naturales y sociales (arquitectónicos) de importante belleza escénica, tal y como sucede por ejemplo, con determinadas ciudades costeras o puertos, cuya arquitectura tradi-

¿Sería aconsejable continuar con esa carencia de política para la utilización de esos espacios? La dinámica social venezolana requiere que el Estado tome decisiones eficaces, en torno al mejor uso posible para esos espacios, de acuerdo con las necesidades económicas y sociales de la población, el régimen de tenencia de los mismos, y las características, estructura y limitaciones de orden ecológico.

Lo que no parece acertado es creer que la mejor política para proteger un espacio, es prohibir formalmente su ocupación y utilización, pues los factores sociales de la realidad se encargarán de darle una utilización, la que generalmente no es la más adecuada a los fines del desarrollo integral del país.

cional debe ser respetada por su valor histórico, artístico y turístico.⁶⁹

Este derecho vinculado a la protección del ambiente, a la calidad de la vida, y al esparcimiento y la recreación social, no ha sido consagrado de manera expresa en nuestra legislación, pues el ordenamiento jurídico-positivo venezolano en materia de derechos subjetivos sigue estando influido por las concepciones del liberalismo burgués clásico, que sólo admite los derechos individuales con contenido patrimonial, es decir, aque-

69. No existe un concepto unívoco sobre el paisaje, tanto en su sentido social-urbano, es decir, arquitectónico, histórico, como en su dimensión natural o rural. Muchos elementos intervienen en la definición de este componente del espacio, pues ante todo se trata de la aplicación de criterios estéticos a una determinada realidad espacial. Por ello, en la determinación y clasificación de los lugares, sitios y monumentos considerados como de valor "paisajístico", juega papel preponderante un criterio de orden subjetivo, un juicio de valor estético.

Sobre la noción de sitio y de paisaje François Billandot y Michele Besson Guillanmont, en su obra "Environnement Urbanisme et Cadre de Vie", edit., Montchrestien, París 1979, señalan lo siguiente: "La noción de sitio alude a una realidad más exigua que la de paisaje. Durante mucho tiempo nuestro derecho se limitó en lo referente a la protección del patrimonio estético, a las medidas en favor de la preservación de algunos sitios definidos y limitados de manera estricta.

A. Onstric hace referencia del Infome de M. Faure, cuando se preparaba la Ley del 21 de abril de 1906. (Primera legislación relativa a la protección del sitio), quien declaraba: "La Comisión del Senado ha estimado que un sitio es un conjunto pintoresco, un fragmento del paisaje cuyo carácter estético está ligado al contorno de las líneas, a la originalidad de la exposición, a los efectos de los colores, a las condiciones múltiples de aspectos que no podrán ser objeto de una descripción rigurosa y liberal". Más tarde la Ley del 2 de Mayo de 1930, ampliará esta concepción puramente visual del sitio, admitiendo la existencia de sitios históricos, legendarios o científicos. La belleza no será el único criterio para su definición (sic).

...A. Onstric prefiere una definición que limita más la realidad, cuando dice: "Un sitio es una porción de territorio formado por un conjunto unitario de elementos de origen diverso (natural o artificial) y que presenta características tales que una acción a favor del todo, es de interés general" (sic).

... "Para E. Bonnefons, un sitio es "un conjunto, donde la naturaleza y el hombre han contribuido a crear una unidad y una armonía. Frecuentemente una utilización juiciosa, casi artística de la naturaleza por el hombre" (sic). "Por el contrario, queriendo diferenciar la noción de sitios de la de paisaje, Onstric, utiliza para calificar este último estos términos "para designar aquellas partes del territorio que presentan una visión de conjunto, es decir, que pueden ser aprehendidas de un solo vistazo, cualquiera sea su valor estético, pues este último no es el único criterio que debe tomarse en consideración para determinar una acción a favor de su protección" (sic). Sin embargo —concluyen los autores— la noción de paisaje es ambigua y adquiere significados diferentes según los seres (cada uno aprende con su sensibilidad, su cultura, sus preocupaciones del momento) y según las disciplinas. (Existe el paisaje de los artistas, el de los geógrafos, de los sociólogos, de los psicólogos, y por supuesto el de los urbanistas y el de los ecólogos)", (págs. 429-430 opus. cit).

llos que se concretan con la propiedad privada y sus atributos tradicionales: uso, goce y disposición.⁷⁰

Sin embargo, existen suficientes fundamentos en la Constitución Nacional, la Ley Orgánica del Ambiente y en la Ley de Turismo y su Reglamento, como para plantearse la existencia de este derecho y la necesidad de su efectiva tutela y protección jurídica.

La noción de paisaje cae en la categoría jurídica de los llamados "Conceptos Jurídicos Indeterminados", que permiten a la Administración tomar determinadas decisiones de efectos jurídicos administrativos, con respecto a las actividades y derechos de los particulares, con base a disposiciones legales cuya aplicación depende de la apreciación de estos conceptos indeterminados, a través de juicios de carácter técnico.

Esto es lo que sucede cuando se declara una determinada región "Parque nacional", por medio de decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros, pues uno de los supuestos para legitimar tal acto declarativo es que la región presente "belleza escénica", es decir, contenga un valor estético (paisaje) que amerite protección o tutela jurídico-administrativa. La calificación de una región como portadora de "belleza escénica", es una apreciación que compete al Ejecutivo Nacional, sin que la Ley establezca criterio alguno para la determinación de ese calificativo.

Por tal razón en la declaratoria de un Parque Nacional se emplea un "concepto jurídico indeterminado", que no constituye el ejercicio de una mera potestad discrecional, pues para la determinación de ese concepto se requiere de un *informe técnico-científico*, que especifique las razones o motivos que justifican la belleza escénica de la región. Este informe es parte del procedimiento del acto administrativo final, y podría decirse—inclusive— que el mismo constituye la base o motivo del acto, el presupuesto de hecho que legitima la utilización de la potestad administrativa para declarar el Área de Administración Especial, en cuestión.

Aunque es bastante complejo establecer una definición abstracta de lo que es *belleza escénica*, sin duda, el informe técnico científico para cada caso concreto puede apoyado en un conjunto de criterios, demostrar el valor estético de una región.

Esto mismo puede aplicarse en relación al "paisaje" desde un punto de vista general, en cuanto espacio a ser protegido por el Estado.

Corresponde a la Administración Pública, en ejercicio de la potestad que le otorga la Ley, determinar de manera casuística, a través de actos administrativos, empleando la categoría jurídica de los conceptos jurídicos indeterminados, cuáles son los espacios, (lugares y regiones) que deben ser objeto de protección jurídico-administrativa por responder a la noción de paisaje (social o natural).

70. El derecho en la sociedad burguesa es instrumento de mediación de las relaciones de intercambio entre los individuos. La mercancía constituye como objeto de valor, la expresión sustancial de ese proceso. En este sentido, sólo el derecho mercancía o derecho con contenido patrimonial es objeto de efectiva tutela y protección jurídica. Por tanto la naturaleza y sus recursos en la legislación tradicional (civil) son bienes o cosas sujetas al proceso de intercambio, en otros términos constituyen mercancía. Sólo en la medida en que la naturaleza-mercancía no puede ser utilizada, es decir, apropiada, en algunas de sus propiedades, en ejercicio del derecho patrimonial de los individuos propietarios, a causa de hechos degradantes, puede plantearse el nacimiento de la responsabilidad civil por daños ocasionados a los bienes naturales.

La Constitución Nacional en el artículo 50 al referirse al recurso o acción de amparo previsto en el artículo 49 "ejusdem" ("Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la Ley), dispone:

"La enunciación de los derechos y garantías contenida 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".

La inteligencia de este último dispositivo constitucional es clara: los Tribunales de la República (Poder Judicial) están en la obligación de amparar (proteger) a todos los habitantes de la República, en el uso y goce no sólo de los derechos y garantías establecidas expresamente en la Constitución, sino de todos aquellos que siendo inherentes a la persona humana (forman parte de), no figuren de manera expresa en la misma. Esto significa que el constituyente ha consagrado una mera enunciación de los derechos públicos subjetivos, es decir, una enumeración abierta, pues no se trata de una descripción rígida. Basándose en una orientación filosófica finalista que coloca al hombre en cuanto persona humana, en el centro de la vida política, económica y cultural del Estado, el constituyente persigue la efectiva protección de la vida humana en sociedad, mediante un sistema de tutela jurídica que abarque todos los posibles derechos e intereses que se relacionan con el libre desenvolvimiento de la personalidad (art. 43 CN) y en especial la esfera del desarrollo espiritual.

El derecho a la contemplación del panorama, es parte de un derecho más amplio: el esparcimiento y la recreación, y tiene un claro matiz espiritual, ya que persigue la satisfacción de la necesidad estética de la persona humana. El alma del hombre requiere de alimentos espirituales. La contemplación de bellezas naturales y de las obras del arte, forma parte de la dimensión estética de la cultura y de la vida de relación.

Sólo en una sociedad profundamente materialista y obsesionada por el dinero, el lucro y la acumulación de capital, no se valora esa trascendental dimensión de la cultura humana.

No hay duda, entonces, de que el derecho a la contemplación de panoramas y paisajes, es algo inherente a la persona humana y como tal debe ser garantizado en los términos establecidos por el artículo 50 de la Constitución, antes citado.

La Ley Orgánica del Ambiente, por su parte, considera como una de las actividades susceptibles de degradar el ambiente, y que por ende, se encuentra sometida a control del Ejecutivo Nacional por órgano de las autoridades competentes "las que deterioran el paisaje" (arts. 19 y 20 numeral 8º). Con ello el paisaje en cuanto valor ambiental constituye objeto de tutela por parte del Ejecutivo Nacional (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables-Corpoturismo), el cual debe velar mediante normas reglamentarias y control administrativo, para que en los distintos desarrollos urbanísticos, industriales y turístico-recreacionales no se deteriore el paisaje.

Igualmente en el Reglamento de la Ley de Turismo, se faculta a la Corporación de Turismo, para que en los lugares y zonas previamente declarados de interés turístico, sólo se autoricen las construcciones y edificaciones que no alteren el paisaje y la estructura ecológica (art. 23).

De esta manera, tanto por razones de protección ambiental, como de desarrollo de un turismo que armonice con la estructura ecológica de los lugares, el Ejecutivo Nacional está obligado a proteger el panorama o paisaje.

Para cumplir con este mandato legal, los organismos competentes (MARNR-Corpoturismo) disponen de la potestad de control de los desarrollos turístico-recreacionales a través del sistema de autorizaciones.

No obstante, este tipo de control no es suficiente, ni constituye garantía real para preservar el derecho ya mencionado al disfrute del paisaje.

La práctica ha demostrado que a pesar de la vigencia de la Ley de Turismo y su reglamento, se han autorizado edificacio-

nes que violan ese derecho y deterioran el paisaje (edificio de apartamentos en Bahía de Cata, Estado Aragua).

Es necesario, en este sentido, establecer legalmente *las limitaciones* que afecten la facultad de uso del derecho de propiedad, con respecto a la densidad, altura y forma (estructura) de las construcciones en sitios próximos o conexos con el dominio público (playas, por ejemplo), o situados en espacios que por su belleza escénica se encuentran sujetos a regímenes especiales de regulación del suelo (Parques Nacionales, Monumentos Naturales, etc.).

Estas limitaciones se conocen también bajo la categoría de "servidumbres de panorama", o, "servidumbres de paisajes" (Marienhoff). En realidad estas limitaciones al derecho de uso de la propiedad privada, no son auténticas servidumbres, como ya hemos establecido para el caso de la obligación de paso en propiedades colindantes con las playas del mar, sino de restricciones a ese derecho, dentro del género "limitaciones legales a la propiedad" en virtud de su función social.

Conviene consagrar estas restricciones en una ley de playas y costas, de modo que la Administración Pública al otorgar las autorizaciones de uso para edificaciones en zonas de interés turístico, no pueda consentir el deterioro de paisajes y valores escénicos, sino que por el contrario; se vea obligada a hacer cumplir los requisitos y condiciones establecidos expresamente por ley, en términos de limitaciones legales a la propiedad, para proteger el paisaje, y el derecho social consistente en la libre y pacífica contemplación de las bellezas escénicas.

d) *El derecho a la protección de los valores culturales de las regiones de interés turístico* (tradiciones, arte, artesanía, música, folklore, arquitectura, etc.).

Complementario al principio esbozado en el punto anterior, es el atinente a la necesidad de preservar los valores culturales autóctonos de las distintas regiones de interés turístico.

El turismo de acuerdo con el concepto implícito en la Ley sobre la materia (art. 2º Ley de Turismo), debe armonizarse con las expresiones artísticas, arquitectónicas y en general, con las manifestaciones culturales propias de las distintas re-

giones declaradas por el Ejecutivo Nacional como zonas de interés turístico.

Uno de los problemas que plantea la ordenación de las regiones litorales, a los fines del turismo y de la recreación, es el riesgo de desconocer, y hasta de vulnerar con obras e instalaciones, los modos de vida tradicionales y característicos de las distintas poblaciones nativas de esas regiones.

El turismo no sólo debe armonizar con los valores ambientales —paisajes— y la estructura ecológica de las regiones y lugares, sino que también debe respetar y adecuarse a las expresiones culturales: música, artesanía, arquitectura, tradiciones, etc., que dan fisonomía y especificidad a las distintas comunidades regionales.

El turismo puede constituirse en un extraordinario medio para potenciar el desarrollo de los valores ambientales y culturales de las poblaciones y regiones de territorio nacional. Carece de sentido un sistema turístico, que al no preservar esos valores, tenga poco que mostrar al turista nacional y al extranjero, en el desarrollo de las actividades de recreación y de esparcimiento.

El turista considerado como el sujeto que se traslada de su lugar habitual de trabajo y residencia (domicilio), en procura de descanso y esparcimiento, busca esencialmente contacto directo con la naturaleza, sus bienes y valores (playas, ríos, montañas, paisajes), a través del ejercicio de deportes y de actividades recreacionales, así como con las expresiones culturales (artísticas y arquitectónicas) características de las regiones y lugares que visita (museos, edificaciones religiosas e históricas, etc.).⁷¹

La mayoría de los Estados del Mundo Contemporáneo que disponen de políticas turísticas y de Leyes sobre la materia, (España, por ejemplo), cuida con especial esmero el aspecto relativo a la conservación de las manifestaciones histórico-culturales de sus pueblos.

71. En la Ley de Turismo Venezolana se define como turista "a quien viaje por el territorio nacional con propósitos de esparcimiento" (art. 2º).

Es por esta razón que la actividad turística, además de ser un medio para el descanso, la distracción y el esparcimiento, constituye hoy una extraordinaria actividad cultural que facilita la comunicación entre los distintos pueblos de la tierra.

Las naciones europeas, por ejemplo, se han empeñado en preservar sus culturas autóctonas para mostrar con orgullo a quienes las visitan (turistas) lo mejor de su patrimonio histórico-cultural, es decir lo que las hace ser precisamente comunidades con rasgos originales en el contexto de la comunidad internacional.⁷²

72. Sin embargo, el viejo continente no está a salvo de los fenómenos susceptibles de degradar y destruir irreversiblemente los sitios, paisajes y monumentos con valor histórico, estético y arquitectónico.

En el caso de Francia, Françoise Billandot y Michele Besson-Guillaumont en su ya citada obra "Environnement Urbanisme et Cadre de Vie", al examinar algunos de los factores que contribuyen con el deterioro de sitios y paisajes expresan. "La protección de los sitios es el objeto de una ciencia, "La Sitiología" y los sitiólogos, han establecido tres (3) causas esenciales en la profanación de los paisajes, a saber: —el urbanismo salvaje que pone en peligro las armonías naturales; los progresos en las tecnologías de materiales que permiten realizar construcciones sobre terrenos hasta entonces considerados como "inedificables"; la uniformización de las construcciones que hace que las formas y estructuras de las edificaciones no sean el resultado de su inserción en el medio, sino más bien de sus posibilidades de comercialización (sic).

Los factores de degradación de sitios y paisajes son múltiples y sobretodo inter-relacionados. Por tanto, para solucionar estos problemas, la acción de los organismos públicos, se muestra difícil de ejecutar.

Cuando se trata de describir la variedad de las intervenciones que son necesarias para lograr una preservación eficaz de la calidad de los sitios y de los paisajes: concepción muy individualista del derecho de propiedad imperativos económicos, retardos en la elaboración de los documentos de urbanismo, insuficiencia de éstos, combinación del derecho del urbanismo con una legislación específica para ciertas regiones y para determinados sectores de actividad lo cual genera incoherencia, condiciones para el otorgamiento de ciertas ayudas a la construcción y a la ordenación sin tomar en cuenta la calidad ambiental, expedientes de solicitudes de permisos de construcción muy lacónicos en lo que respecta al ambiente, examen negligente del contexto (ausencia de visita a los sitios); derogaciones, funcionarios insuficientes en cuanto al número para efectuar los controles necesarios, funcionarios mal informados, mal preparados para cumplir sus tareas, política fluctuante bajo la presión de intereses contradictorios, concertación muy rápida y superficial. (La imposibilidad en que se encuentran las comisiones de sitios de pronunciarse con conocimientos de causa), falta de materiales, técnicas de construcción mediocres, prefabricación, indiferencia, ignorancia, egoísmo, ávidos... Digamos que estos son los factores de la crisis actual del ambiente y del turismo" (opus. cit. págs. 434-455).

Si esto sucede en Francia, aun cuando se trata de una Nación con cierto sentido de la historia, de la identidad cultural y del respeto a las tradiciones arquitectónicas y artísticas en general, ¿qué podremos decir de Venezuela?, país que carece de una auténtica identidad nacional en el contexto Latinoamericano, donde además de las fallas y vicios inherentes a su modelo político

En Venezuela pareciera existir una actitud contraria. Cuando se analizan ciertos proyectos que pretenden ser "turísticos", lo primero que se destaca es la carencia de sentido de identidad cultural-nacional de los mismos.

Así, a manera de ejemplo, en determinados órganos de comunicación social, y en especial en la prensa escrita, pueden leerse promociones publicitarias como ésta: "Siéntase en el Lejano Oeste. Compre en Ud. disfrutará de un ambiente típico del Western Americano, con Sheriff ,Saloon??"

Esta publicidad revela por sí sola, la tendencia extranje-rizante de algunos proyectos "turísticos" que se llevan a cabo en determinadas regiones del territorio nacional.

El mensaje es bastante claro: Se estimula la compra de una parcela, o de una acción en un club campestre, señalándole al potencial adquiriente, las ventajas de un lugar transformado artificialmente en un ambiente extranjero, completamente divorciado de los elementos físico-naturales y socio-culturales característicos o autóctonos del lugar donde se desarrollan las obras anti-nacionales.

Se presume que los potenciales adquirientes no desean sentirse en Venezuela, ni menos en la región donde se construyen las obras del complejo turístico (El Llano, por ejemplo), sino en otro país (los Estados Unidos de Norteamérica) y en otra época (El Lejano Oeste) asociada a la ideología cinematográfica de Hollywood.

y administrativo, se añaden las características del régimen económico capitalista dependiente, que valora el espacio y la naturaleza como mera "mercancía", y los rasgos de una cultura en crisis de identidad, es decir, de valores propios o autóctonos, penetrada de representaciones socio-culturales generadas en los centros metropolitanos del capitalismo desarrollado (Estados Unidos de Norteamérica), e impuestas a través de los medios de comunicación social (cine, prensa, TV). El consumismo, el afán de imitación de modos de vida extranjeros, el desprecio por el contexto nativo o autóctono, conforman las bases de una anticultura, que impide el desarrollo espiritual del pueblo de Venezuela, y que se manifiesta en conductas neuróticas, agresivas frente a los bienes naturales y sociales de carácter público, y en definitiva, signadas por la superficialidad, la irracionalidad, y una extrema cursilería, sobre todo en las clases sociales de la alta y mediana burguesía urbana. La cursilería es un rasgo de la ideología consumista de la mediana y alta burguesía en Venezuela.

El descaro antinacional y el desarraigo cultural son evidentes y reveladores de la crisis de identidad nacional que sacude la sociedad venezolana actual.

Contra estas tendencias no se han pronunciado hasta ahora los organismos públicos relacionados con la educación, la cultura y el turismo.

La aparición de edificaciones "turísticas" cuyas formas y estructuras (arquitectura) responden a tradiciones culturales de otros países, es un hecho que ha venido extendiéndose en todo el territorio nacional (por ejemplo, hoteltes en la Región Andina muy bien concebidos para Alemania o Suiza, más absolutamente divorciados del paisaje urbano y rural andino).

La necesidad, por tanto, de revalorizar las expresiones culturales de nuestro pueblo, en sus dimensiones regionales, amerita una efectiva protección de nuestro arte, música, poesía, costumbres, folklore, arquitectura, etc., es decir, la preservación de nuestro patrimonio cultural.

Al respecto la Constitución Nacional en el artículo 83 expresa lo siguiente: "El Estado fomentará la cultura en sus diversas manifestaciones y velará por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artísticos que se encuentren en el país y procurará que ellos sirvan al fomento de la educación".

Esta norma programática establece al Estado Venezolano, la obligación de elaborar y aplicar una política cultural expresada en dos (2) vertientes fundamentales, a saber: a) *Se trata de fomentar la cultura en todas sus manifestaciones*, es decir, el arte, las ciencias, la tecnología, el desarrollo de la investigación artística: artes plásticas, las letras, la música. La promoción y apoyo de nuestros artistas. La creación, organización y funcionamiento de centros nacionales, regionales y locales de encuentros artísticos: Salas para exposiciones, centros de cultura, cinematecas, museos, bibliotecas, etc.

Organización de eventos artísticos en general: conciertos de orquestas sinfónicas, corales, cines, etc.

En definitiva toda una política que abarque desde la construcción y mantenimiento de las infraestructuras necesarias

para el desarrollo de las actividades artísticas, hasta la elaboración de planes, a corto, mediano y largo plazo, en el sentido de fomentar, promover, crear a nivel de la población el gusto por las artes, en todas sus manifestaciones, ofrecer apoyo tanto financiero como moral a nuestros artistas, despertar el alma de los artistas hacia la creación; en síntesis, desarrollar una política cuyo objetivo sea colocar el arte como uno de los grandes objetivos del desarrollo social y cultural de nuestro pueblo. Pero, la cultura en su sentido antropológico no se agota en el arte; es decir, en la expresión de la belleza —mediante el desarrollo de la dimensión estética del hombre— pues implica también, fomentar el desarrollo de las ciencias, de la investigación científica, del gusto por la reflexión metódica, el amor a la verdad científica del Universo. El arte sin ciencia es lujo de pueblos que han entrado en una etapa de decadencia; más la ciencia sin arte, es manifestación de haber perdido la sensibilidad y la delicadeza en el alma.

Esta política debe entonces fomentar la investigación pura y aplicada en todos los dominios de la ciencia: física, matemáticas, biología, historia, sociología, economía, etc. Asimismo, la investigación tendiente al desarrollo de una tecnología autóctona es condición de nuestra soberanía cultural y económica.

b) Además de este aspecto de fomento de la cultura en todas sus manifestaciones, la norma constitucional transcrita señala expresamente *la obligación para el Estado de proteger y conservar las obras y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el país, y procurar que ellos sirvan al fomento de la educación.*

En este aspecto el artículo 83 de nuestra Constitución consagra expresamente un deber ineludible para el Estado, que es parte fundamental de la política de protección del medio ambiente humano. La protección y mejora de las obras y monumentos de valor histórico, es la aplicación directa del Preámbulo de nuestra Constitución, cuando en el mismo se expresa como uno de los grandes valores de nuestro régimen constitucional la conservación del patrimonio moral e histórico de la Nación Venezolana. Dícese textualmente en el Preámbulo lo siguiente: "Conservar y acrecer el patrimonio moral e histórico de la Nación, forjado por el pueblo en sus luchas por la

libertad y la justicia y por el pensamiento y la acción de los grandes servidores de la patria, cuya expresión más alta es Simón Bolívar, el Libertador". Parte integrante de nuestra nacionalidad es el pasado heroico de nuestro pueblo en sus luchas por forjar lo que hoy somos frente a todas las naciones de la comunidad internacional.

De no existir una política tendiente a conservar las obras de arte y los monumentos históricos que reflejan ese pasado, en su acción y en su pensamiento, paulatinamente iríamos perdiendo nuestra propia identidad nacional; es decir, la capacidad para identificarnos como un pueblo con personalidad propia y un destino histórico determinado.

Condición esencial para un auténtico desarrollo económico y social es acrecentar nuestro "ser" nacional, nuestra identidad. Sólo aquellas naciones que basan su progreso en una identidad conservada y acrecentada, logran destacarse con autonomía en el contexto de las demás naciones. Pensemos un solo instante en un pueblo, como el puertorriqueño, que ha ido perdiendo progresivamente su ser nacional. La defensa de nuestros valores históricos, de nuestra lengua y de nuestro arte en general no es —como se piensa en algunos sectores mal informados— obra reaccionaria; por el contrario, representa el único camino para conquistar nuestra soberanía política, económica y cultural. Es objetivo del imperialismo, en cualquiera de sus expresiones, acabar con el ser nacional de los pueblos que subyuga, por cuanto la capacidad de resistencia de un pueblo es mayor en la medida en que ese pueblo se siente unido e identificado por valores comunes, por un pasado histórico del cual renove sus fuerzas para construir un futuro mejor.

En aplicación de este principio, la Ley de Tuismo establece en su artículo 2º lo que sigue: "Se declaran de utilidad pública y de interés general las actividades dirigidas al desarrollo del turismo, así como los actos tendientes a la conservación, protección, fomento y aprovechamiento de las regiones, monumentos y edificaciones del territorio nacional, que por su belleza o su valor artístico tengan significación turística. La determinación al efecto la adoptará el Ejecutivo Nacional".

Por consiguiente, la protección y mejora de los sitios y monumentos de carácter histórico, y de las obras de arte con ese valor, no sólo es objetivo de política cultural del Estado en su deber por acrecentar y defender nuestro patrimonio histórico, sino que es también objetivo del desarrollo de la industria turística en nuestro país. No podemos dar a conocer a nuestro pueblo y a los visitantes extranjeros, lo más hermoso de nuestra tradición, si las obras de arte y los monumentos, sitios históricos que representan ese pasado son objeto de la destrucción, de la negligencia o del abandono por parte de gente inescrupulosa e inclusive, del propio Estado. Por esa razón, la Ley de Turismo declara de utilidad pública, toda acción que tienda a la conservación de nuestras obras y monumentos históricos.

La necesidad de proteger y desarrollar esos valores dentro de los programas de obras y actividades turísticas, ha sido destacada en el Esquema de Ordenamiento del Litoral Barlovento, tantas veces citado, de la forma que sigue: "Además de los recursos naturales, el Litoral Barlovento presenta características de tipo cultural, que por su peculiaridad, constituyen un atractivo para los visitantes de la zona.

Son estas las referidas al folklore y la artesanía, elementos hasta ahora no incorporados efectivamente a la actividad turística. Su potencial podría ser promovido ampliamente como se hace con una actividad nacional de importancia como son los casos de España y México.

Entre tales recursos culturales pueden citarse las fiestas patronales de San Juan, festividad de carácter religioso que se celebra en el centro poblado de Curiepe, y la fiesta del Niño Jesús del Guapo en el centro poblado de Tacarigua.

La artesanía local es muy variada e inclusive la manufactura de instrumentos musicales (tambores, maracas, y otros), así como tejidos de chinchorros, sillas de cuero, cestas y otra gran variedad de productos.

Independientemente de su articulación a la actividad turística, las manifestaciones culturales de raigambre afro-americanas que se dan en Barlovento son un patrimonio valioso del país, que justifica su protección y su fomento. Incluso, es im-

portante llamar la atención al hecho de que una subordinación de las actividades folklóricas y artesanales al comercio ligado al turismo, podría enriquecer y constituir los valores culturales de las mismas.

En función de ello, lo recomendable es la protección y fomento de la cultura local, a través de políticas oficiales autónomas, y que la articulación de esas manifestaciones con el turismo sea un sub-producto del reforzamiento de lo primero y no al revés".⁷³

II.2.4. *Principios que se refiere a la organización administrativa para la ordenación y uso de las regiones litorales.*

Es imprescindible cambiar el sistema de la organización administrativa territorial tradicional, para lograr la aplicación efectiva de los principios y criterios que se han venido esbozando, con el objeto de establecer nuevas formas y modalidades en la ocupación y uso de las regiones litorales, que, a diferencia de las prácticas actuales, garanticen la armonía entre utilización y protección.

Al respecto, debe superarse la concepción y la praxis de una organización administrativa, que no ha incorporado la idea de proceso integral en la realización de la función de administrar.

En efecto, la Administración Pública Venezolana, tanto en sus distintos niveles territoriales (Nacional, Estatal, Municipal), como en el seno de la estructura de cualesquiera de los mismos, sufre de una concepción tradicional en su organización y funcionamiento que tiende a la descoordinación, la duplicidad de esfuerzos y los conflictos de competencia.

Pareciera existir —y esto lo demuestran las prácticas, una especie de feudalismo administrativo, pues cada organismo público en el área de la administración Nacional, Estatal o Municipal, actúa como si fuere un feudo, un espacio administrativo autónomo y cerrado. No se tiene visión de conjunto, ni de proceso.

73. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, opus., cit. pág. 117.

La pluralidad de organismos de gestión es inherente a una administración descentralizada y democrática; más esta pluralidad no debe significar ausencia de unidad en la ejecución de actividades y tareas concatenadas, pues en definitiva existe una comunidad de fines que identifica a todos los organismos del Estado: el interés general.

La administración como proceso implica entender que administrar es realizar un conjunto de actividades, ordenar una secuencia de actos, para obtener un resultado. Ese proceso no puede realizarlo un solo organismo o entidad administrativa, siendo inherente a la misma complejidad de la vida económica, social y cultural del Estado, la necesidad de dividir las funciones y las tareas públicas entre distintas organizaciones administrativas.

Por razones técnicas y democráticas, el Estado no debe concentrar todas sus funciones en un solo organismo, ya que ello sería absurdo. La separación de funciones no solo responde a la idea clásica de la democracia, sino también a un imperativo de la realidad.

Es consustancial a las actividades administrativas la multiplicidad de organismos y su especialización funcional.

Es más, en la medida en que crece una sociedad y se hace más compleja su estructura, en esa misma medida, aumenta la intervención reguladora del aparato político-administrativo del Estado, lo cual afecta el número, las funciones y la organización del mismo. Aparecen nuevas infraestructuras institucionales para gestionar las nuevas actividades que debe desarrollar el Estado.

Por tal razón, es imposible pensar en una administración reducida en sus funciones, y en su estructura material.

Ahora bien, la ampliación de la administración, sobre todo, en el dominio o campo de las organizaciones o estructuras institucionales, implica un mayor esfuerzo de coordinación entre las distintas entidades que integran el aparato político-administrativo, con la finalidad de lograr objetivos comunes y eficiencia en los resultados de la acción pública.

Esto es particularmente importante en la dimensión territorial de la acción administrativa, ya que el territorio constituye el factor-base para el establecimiento de la relación administrativa, es decir, el vínculo entre la Administración y los Administrados.

En última instancia, el Estado administra los bienes y recursos públicos, para satisfacer necesidades sociales, y al mismo tiempo, mantiene condiciones de seguridad y de orden, como bases de la existencia social fundada en la convivencia.

Trátase de la organización y desarrollo de las actividades que integran los servicios públicos (sociales, económicos, culturales); de la preservación y resguardo del orden público y social, o bien, de la solución de conflictos interindividuales en ocasión a la definición de la verdad jurídica. (La administración de justicia) y en general todas las actividades estatales, el territorio o espacio constituye el elemento base, para organizar jurisdicciones y competencias entre los distintos organismos del Estado.

Tiene el territorio valor administrativo y político. Es el asiento de la vida colectiva, la base de las actividades productivas, la garantía de la continuidad histórica de un pueblo y de su organización política (Estado), y el elemento de referencia para establecer formas de organización administrativa.

La administración local o municipal, por ejemplo, parte de la existencia de una colectividad territorial, una estructura institucional que se fundamenta en la autonomía de organización y de acción administrativa, sobre un espacio territorial delimitado, al interior del espacio nacional global.

En el sistema político venezolano, el territorio constituye la base para determinar una estructura de poder que descansa en la existencia de tres Personas Jurídico-Territoriales, a saber: la República que encarna y simboliza a la Nación en su totalidad y cuyos poderes tienen competencia y jurisdicción sobre todo el territorio.

Los Estados, expresión de una pretendida federación jamás realizada en la práctica, que no obstante legitima una organización administrativa territorial sobre espacios político-administrativos menores.

Por último, las Municipalidades cuyo asiento territorial es el espacio local (El Municipio), más exiguo que el territorio estatal.

Toda la vida política y administrativa, las relaciones Estado e individuo, administración-administrado, en los distintos campos de la economía, de la cultura y de los asuntos sociales, se base en la división político-territorial del Estado.

Pero, además de servir de base o fundamento real, para determinar toda la estructura formal del Estado, en órganos, poderes y funciones, el territorio debe ser administrado en sí como naturaleza, es decir, elemento geográfico-económico-contentivo de recursos naturales, de factores insustituibles para el desarrollo de las actividades productivas y la subsistencia colectiva.

En este orden de ideas, puede establecerse una doble distinción en las relaciones entre Estado y territorio, a saber: por una parte, el territorio en tanto espacio simbólico para distribuir poderes y funciones al interior de la estructura estatal; y por la otra, el territorio en cuanto elemento real, materia viva, naturaleza contentiva de los recursos y bienes que permiten la subsistencia colectiva.

Esta distinción tiene por objeto definir regímenes de administración completamente diferentes puesto que, no es lo mismo organizar los Tribunales de la República, de acuerdo a una determinada clasificación del territorio a esos fines, que organizar la administración destinada a regular los procesos de utilización, modificación y transformación de ese mismo territorio, en su dimensión natural, esto es, como materia insustituible para el desarrollo de las actividades de subsistencia.

Cuando hablamos de la organización administrativa de las regiones litorales, dentro del proceso de nacionalización de su utilización la que incluye medidas para garantizar su protección, nos referimos al segundo de los aspectos mencionados.

Se trata de considerar los espacios, tomando en cuenta su estructura ecológica y la potencialidad de sus recursos naturales para satisfacer necesidades económicas y sociales, y no como contexto territorial para el ejercicio de poderes administrativos.

En ese sentido, es necesario plantear una nueva administración del litoral, que a partir de la idea de proceso, integre las distintas etapas de la gestión espacial, de la forma siguiente, a saber:

a) *La Ordenación del Territorio.*⁷⁴

74. En el derecho administrativo francés, existen dos niveles de ordenación y planificación de la ocupación del espacio. Una Ley de 1967, distingue entre los Esquemas directores de ordenación y de urbanismo (S.D.A.U.) (que contienen los lineamientos rectores del crecimiento deseable para una ciudad en términos prospectivos de más de 20 años, con lo cual fijan las orientaciones fundamentales de la ordenación de las aglomeraciones) y los planes de ocupación de suelos (POS) (que contienen la planificación y reglamentan el desarrollo urbano a corto plazo (5 a 10 años) y que por supuesto se insertan en el contexto de los esquemas directores de ordenación y urbanismo). Complementan estos instrumentos de planificación físico-espacial y de regulación del uso del suelo y demás componentes del espacio, los llamados Planes de ordenación rural (PAR) y las zonas de ambientes protegidos (ZEP).
- a) Los Esquemas directores de ordenación y de urbanismo constituyen documentos prospectivos y de programación, creados por la Ley de 1967, con el objeto de reemplazar los antiguos planes de urbanismo, de modo que se pudiese diferenciar el aspecto prospectivo y dinámico del aspecto reglamentario. Estos esquemas fijan las orientaciones fundamentales de la ordenación a largo plazo, en espacios determinados, así como las operaciones esenciales que deben realizarse, en una primera fase, principalmente en lo referente a la extensión de las aglomeraciones. El Código de Urbanismo consagra la obligación de preparar estos Esquemas, en todas aquellas aglomeraciones mayores de 10.000 habitantes. Estos Esquemas son vinculantes para las Comunas (Municipalidades), en lo concerniente a la elaboración de los Planes de Ocupación del Suelo.

La función principal de estos documentos es la de establecer un vínculo entre la política de ordenación del territorio y la política urbana de cada aglomeración, a través de la búsqueda de un equilibrio entre la extensión urbana, el mantenimiento de actividades agrícolas y la conservación del medio natural. En síntesis, estos instrumentos de planificación determinan en particular, la destinación general de los suelos, las más importantes obras de infraestructura, la organización general de los transportes, la localización de los servicios y actividades más importantes, así como las zonas prioritarias de extensión y renovación urbana.

b) *Los planes de ocupación de suelos*, constituyen instrumentos para lograr una utilización racional de los suelos urbanos. Según el artículo L 1.231 del Código de Urbanismo, los Planes de ocupación de suelos, fijan en el contexto de las orientaciones de los Esquemas directores de ordenación y urbanismo, las reglas generales y las servidumbres vinculadas con la utilización de los suelos. (Incluso puede preverse hasta la prohibición de construcciones... Prohibición "non aedificandi").

Entre los objetivos principales de estos instrumentos de regulación del suelo, pueden citarse: organizar las zonas urbanas, proteger los espacios naturales, preparar el desarrollo de equipamientos futuros y brindar información jurídica a los usuarios.

El establecimiento de los planes de ocupación de suelos es obligatorio para las comunas (Municipalidades) que formen parte de aglomeraciones urbanas mayores de 10.000 habitantes. Obligación teórica, pues el Prefecto debe determinar (acto administrativo) el establecimiento del Plan, más el incumplimiento de tal obligación no está sancionado.

La ordenación del territorio es la primera fase o etapa del mencionado proceso y consiste en la determinación de los mejores usos del espacio litoral, tomando en cuenta la articulación dinámica de los factores físico-naturales del ambiente (Las características, capacidad, limitaciones y restricciones ecológicas) con los factores políticos, sociales, económicos y culturales que intervienen en la existencia de las formas y modalidades de ocupación y transformación de ese espacio.

Esta política tiene por finalidad —como se ha señalado en el primer capítulo de este estudio—, disciplinar las formas de ocupación y utilización del espacio por parte de la sociedad. Ordenar significa poner orden, organizar; y ello sólo es posible, a través de una acción deliberada y planificada del Estado con participación de los grupos sociales afectados por las medidas políticas y administrativas de ordenación.

La utilización de las regiones litorales con fines turísticos, requiere de una previa determinación de los espacios aptos para tales actividades, y por supuesto, esto necesariamente debe hacerse en el contexto de todas las posibles utilidades del litoral, es decir, debe efectuarse una compatibilización de los usos potenciales de la región litoral.

Esta política de ordenación precisa a su vez la definición de dos etapas, a saber: 1. *La etapa de la ordenación territorial global de la región litoral.* (Por ejemplo, el esquema de Ordenamiento del Litoral Barlovento), que comprende un diagnóstico de las características y condiciones físico naturales de esta región (clima, topografía, condiciones agrológicas y ecológicas de los suelos, recursos hídricos, paisajes, fauna, flora, etc.), es decir, un inventario de sus recursos naturales; las formas actuales de ocupación del espacio (agricultura, turismo, urbanismo, industria, pesquería, etc.), los usos potenciales del mismo en consideración a la vocación ecológica y a la dinámica económica y

El Plan es una entidad jurídica; sin embargo materialmente, se compone de un conjunto de documentos diferentes, que difieren en su presentación formal y material (algunos como simples orientaciones, otros como textos). Se distingue también los mapas y documentos gráficos, de los reglamentos de uso y los anexos. Todos estos documentos de disímil naturaleza jurídica van acompañados de una introducción o presentación.

Para ampliar este tema se recomienda la obra ya citada de Françoise Billandot y Michele Besson —Guillaumot "Environnement, Urbanisme, Cadre de Vie.

social, y en definitiva un esquema de proposiciones: alternativas, que sirvan de marco de referencia para tomar decisiones sobre la mejor forma de organizar la ocupación de esas regiones.

2. La etapa de regulación detallada del uso del suelo y del espacio en general con fines turísticos:

Efectuada la ordenación global e integral de la región litoral, es necesario reglamentar de forma detallada el régimen de utilización de las zonas o espacios del litoral, que serán afectados a los fines del turismo y de la recreación.

En este sentido es conveniente declarar mediante decretos del Presidente de la República en Consejo de Ministros, las "Zonas de Interés Turístico", que sean necesarias para definir de manera precisa el régimen de administración de las mismas.

En las Zonas de "Interés Turístico", deben dictarse mediante resoluciones conjuntas (siempre y cuando se sancione una Ley de Playas y Costas, o se reforme la Ley de Turismo para consagrar estos principios, reglas y procedimientos) de los Despachos Ministeriales competentes en la materia (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Ministerio de Desarrollo Urbano, Ministerio de Información y Turismo), los esquemas de uso del suelo de acuerdo con los principios y criterios ya expuestos en el desarrollo de estas reflexiones (limitaciones a la propiedad turística privada para garantizar los derechos sociales vinculados con el uso y disfrute de las regiones litorales, por ejemplo).

En lo que respecta a la ordenación territorial de las regiones litorales, debe quedar claro que corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, de conformidad con el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Central, llevar a cabo las actividades de coordinación administrativa con todos los demás organismos competentes en esta materia (Ministerio de Desarrollo Urbano, Ministerio de Agricultura y Cría, Ministerio de la Defensa, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, Ministerio de Información y Turismo, Corporación de Turismo de Venezuela).

Esta fase o etapa primaria del proceso de administración integral de las regiones litorales, requiere un permanente es-

fuerzo de coordinación, razón por la cual sería recomendable constituir un Consejo Nacional para la ordenación y uso de las Regiones Litorales integrado por representantes de los organismos públicos nacionales, regionales y locales y por sectores representativos de las distintas comunidades litorales.

b) *La elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollos y obras turístico-recreacionales.*

Definida la ordenación territorial global de las regiones litorales y los esquemas de regulación del suelo en las "Zonas de interés turístico", compete a la Corporación de Turismo de Turismo de Venezuela coordinar todo lo referente a la elaboración y ejecución de planes, programas y proyectos de desarrollos y obras turístico-recreacionales.

Es recomendable que la Corporación de Turismo de Venezuela, como organismo central del sistema turístico nacional, elabore los distintos planes y programas regionales de desarrollo turístico, con la participación de otros organismos públicos nacionales y regionales (por ejemplo Ministerio de Desarrollo Urbano; Corporaciones Regionales de Desarrollo, Concejos Municipales Universidades) y de acuerdo con los principios y criterios que se han venido exponiendo en este estudio, y por supuesto con los lineamientos y directrices del Plan de la Nación, y los planes y esquemas de ordenación territorial.

Estos planes y programas deben servir de orientación para la elaboración de proyectos y la ejecución de obras por parte del sector privado de la industria turística nacional.

Por otra parte, Corpoturismo puede crear empresas mixtas para el desarrollo de obras turísticas (hoteles, balnearios, etc.), asociándose con las Municipalidades⁷⁵ y con los propios particulares.⁷⁶

75. De acuerdo con el artículo 8º numeral 3º de la Ley de Régimen Municipal, los Municipios tienen facultad para "acondicionar, construir y mantener parques, jardines, calles, plazas, playas, balnearios y otros sitios de recreación y deportes".

76. Véase al respecto, Ministerio de Información y Turismo. Corporación de Turismo de Venezuela. Informe sobre el Decreto 313. "Formas y modalidades para el uso, conservación y mejoramiento de los baldíos playeros, Caracas 1979. En este interesante informe de la Corporación con respecto a la planificación turística se expresa que la misma consiste en "promover y coordinar la participación de los organismos gubernamentales e institutos oficiales y

Por otra parte, sería conveniente en materia de autorizaciones para obras de interés turístico, centralizar en esa Corporación todo el procedimiento autorizativo previsto en la legislación nacional.

De conformidad con la Ley de Turismo y su Reglamento, y con el Decreto N° 668 del 3 de Julio de 1980 sobre Normas para el Desarrollo y Control de Urbanizaciones los particulares deben obtener de la Corporación de Turismo de Venezuela y del Ministerio de Desarrollo Urbano (siempre y cuando las obras se vayan a desarrollar en áreas urbanas), sendas autorizaciones administrativas, para poder realizar las obras de sus respectivos proyectos turísticos. Estos permisos urbanísticos no excluyen otras autorizaciones nacionales y locales, lo cual sin duda, complica de sobremanera todo el procedimiento regulador de esa actividad.

Por tal razón, sería recomendable aplicar un criterio jurídico-administrativo de centralización y concentración del régimen de autorizaciones para proyectos y obras turístico-recreacionales, en la mencionada Corporación.

Es de entender que si se lleva a la práctica el proceso integral de administración de las regiones litorales, y se condiciona la ejecución de obras, a la realización de las etapas de ordenación territorial global, de regulación del uso del suelo con fines turísticos, y de planificación turística, con la intervención de los organismos públicos ya señalados, de representantes del sector privado de la industria turística y de las propias comunidades, poco sentido tiene mantener un sistema complejo de control autorizativo, por cuanto los permisos y autorizaciones deben constituir el último acto (el más sencillo), de un proceso en el que puedan garantizarse todos los intereses públicos y los derechos y valores sociales, que el Estado debe proteger y desarrollar en las distintas actividades económicas y sociales.

privados en el desarrollo de programas de turismo social" (campamentos, posadas turísticas, rutas y circuitos, turismo escolar y juvenil, balnearios, poblados turísticos, etc.) y "diseñar planes y programas de desarrollo turístico a nivel nacional, y a nivel regional en coordinación con las Corporaciones de desarrollo regional", así como "definir zonas y áreas de vocación turística y establecer prioridades para desarrollar programas turísticos con el fin de fomentar en ellos las iniciativas públicas y privadas", págs. 85 y 86

En nuestro sistema administrativo, tanto a nivel de las normas jurídicas vigentes, como de las prácticas y rutinas de la administración, los permisos y autorizaciones constituyen una distorsionada forma de controlar la ocupación y uso del espacio, en virtud de la carencia de claros esquemas de ordenación territorial y de regímenes de regulación del suelo.

Se ha otorgado al régimen de autorizaciones un exagerado valor, cuando en el fondo constiuye la concreción de los requisitos y condiciones que un particular debe satisfacer, para llevar a cabo una actividad indispensable para el desarrollo económico y social del país.

Sin embargo, tradicionalmente se ha tendido a conceptuar la autorización bajo un ángulo individualista: Se trata de la remoción de obstáculos administrativos para perfeccionar un derecho preexistente, o, incluso, la propia creación de un derecho nacido por voluntad de la administración.

En este último caso, el particular pareciera estar en una situación de privilegio individual por haber obtenido una especie de "gracia administrativa".

Hoy no es posible continuar con esa visión decemonónica, pues los particulares al desarrollar obras de carácter urbanístico, turístico, industrial o agrícola, contribuyen con el desarrollo del país.

En ese sentido, las autorizaciones no sólo condicionan el ejercicio de derechos pre-existentes o crean nuevos derechos a favor de los administrados, sino que permiten la conciliación del interés público, con los intereses particulares, dentro de una concepción del desarrollo económico y social en la cual los particulares cumplen una imprescindible función.

El Estado debe regular y orientar las actividades de los particulares, con criterios dinámicos que no se limiten a prohibir o a entorpecer actividades, sino a condicionar de forma clara y flexible el desarrollo de aquellas.

c) *La vigilancia y resguardo de las regiones litorales.* (La Policía de Playas y Costas).

La vigilancia y resguardo de las regiones litorales constituye una actividad permanente que es parte integrante de

dos cometidos fundamentales del Estado, a saber: 1. La función de defensa, seguridad y orden público, y en especial la defensa de la integridad territorial.⁷⁷ y 2. La función de vigilancia, resguardo y control de los recursos naturales renovables y bienes de dominio público existentes en las regiones litorales.

La primera de las categorías —función mencionada, ha sido calificada tradicionalmente por la Doctrina de Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo, como un cometido de soberanía del Estado, pues una de las condiciones de existencia de la entidad política estatal, es la presencia de un territorio delimitado y definido por fronteras políticas precisas y sometido al dominio y jurisdicción o "imperium" del Poder Público.

Esto no significa que el territorio en tanto espacio indispensable para a organización y funcionamiento de una sociedad política, sea la única condición existencial del Estado. Más es indudable que sin territorio, no puede plantearse el fenómeno político-estatal, pues el espacio territorial nacional es a la vez el escenario histórico de la existencia de una determinada colectividad nacional, el substrato material para el desarrollo de las actividades productivas de la población (agricultura, industria, energía), el asiento de la organización social y de una determinada forma de estructurar las relaciones de intercambio de los hombres y clases sociales entre sí, y de éstos con los factores que conforman el medio físico, y en definitiva un objeto de dominio político, el espacio donde un poder crea un determinado orden de sujeción, una estructura de autoridad, un ámbito de aplicación de las normas jurídicas.

El poder y el espacio mantienen relaciones dialécticas. El lazo administrativo entre Estado e individuo existe en virtud de la dimensión espacial.

El espacio convertido en territorio, en institución estatal, media las relaciones de poder y la dinámica social.

77. La Ley Orgánica de Seguridad y Defensa establece en su artículo 3º que "la seguridad y defensa de la República comprenden fundamentalmente 3º El fortalecimiento de la conciencia de todos los habitantes de la Nación sobre la importancia de los problemas inherentes a la soberanía e integridad territorial de la República".

De allí que la defensa de la unidad territorial sea tarea primaria del Estado, más no la única.

Las regiones litorales, sin duda, constituye uno de los elementos del territorio nacional que mayor esfuerzo de resguardo y vigilancia requiere para asegurar su defensa e integridad.

Hemos visto en el punto referente a las playas en su condición de bienes naturales de dominio público, el principio de la defensa y seguridad concretado en las llamadas "Zonas de Seguridad", con las consecuencias jurídicas y administrativas del régimen que se aplica para garantizar esos fines.

Es de la competencia de las Fuerzas Armadas Nacionales, mantener los medios y dispositivos necesarios para asegurar "la soberanía, autoridad y vigilancia sobre el mar territorial, la Zona Marítima contigua, la plataforma continental y el espacio aéreo", así como sobre el territorio continental.⁷⁸

Este cometido es responsabilidad de todas las ramas de las Fuerzas Armadas Nacionales: El Ejército, La Aviación, La Marina y las Fuerzas Armadas de Cooperación.

La segunda de las categorías señaladas, es decir, la función de vigilancia, resguardo y control de los recursos naturales renovables y de los bienes de dominio público existentes en las regiones litorales, aunque no pueda separarse de manera radical de la primera categoría-función analizada, no obstante tiene una finalidad más precisa: se trata de proteger la integridad físico-natural, la estructura ecológica de los recursos naturales del espacio y garantizar que el aprovechamiento de los mismos se realice racionalmente y respetando los derechos sociales ligados al uso de esos espacios.

78. En esta materia, existen entre otras las disposiciones legales siguientes: Ley sobre Mar Territorial, Plataforma Continental, Protección de la Pesca y Espacio Aéreo (23-7-56); Ley sobre Admisión y Permanencia de Naves de Guerra Extranjeras en Aguas Territoriales y Puertos de Venezuela (21-7-33); Ley de Navegación (9-8-44); Ley Aprobatoria del Convenio de 1948 para la Seguridad de la vida humana en el mar (15-2-56); Ley Aprobatoria de la Convención sobre Plataforma Continental (19-7-61); Ley Aprobatoria de la Convención sobre Mar Territorial y Zona Contigua (21-7-61); Ley Aprobatoria de la Convención sobre Alta Mar (21-7-61); Ley de Aviación Civil (9-6-55); Ley de Pilotaje (6-8-71); etc.

Corrientemente se designa bajo el rótulo de "Servicio de Guardería" a esta actividad, la cual compete al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (véase el artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Central), por intermedio de las Fuerzas Armadas de Cooperación.

La titularidad de la potestad de policía ambiental y de la policía de playas corresponde al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; no obstante, el órgano de ejecución material de tal potestad, es decir, la materialización en actos de vigilancia, inspección y control (aspecto de prevención), y de sanción (aspecto de represión), lo constituye las Fuerzas Armadas de Cooperación.

La competencia del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, en materia de policía de playas y zonas adyacentes, se fundamenta en tres razones, a saber:

- a) Por ser las playas del mar recursos naturales, cuya defensa, conservación y aprovechamiento para beneficio colectivo de los venezolanos, es obligación del Estado (art. 106 CN).
- b) Por ser las playas del mar ambientes naturales cuya vocación evidentemente es la recreación y el solaz esparcimiento de la colectividad, mediante un contacto armonioso con la naturaleza.
- c) Por ser las playas del mar paisajes y lugares que merecen ser conservados por su valor estético y recreacional.

Esta policía de conservación, se traduce en el ejercicio permanente de las funciones de Guardería Ambiental, a objeto de lograr que las playas sean utilizadas racionalmente por la colectividad, garantizar el acceso democrático e igualitario de la población al disfrute de las mismas mantener el orden público en tales sitios, y en definitiva, realizar una permanente vigilancia y control de las actividades susceptibles de degradar el ambiente costero y marino, tales como: acumulación de basuras y desperdicios sólidos, vertidos cloacales de origen doméstico o industrial, etc.

En especial esta entidad Ministerial está en la obligación de vigilar y resguardar las áreas o zonas ecológicamente frá-

giles y sometidas a regímenes especiales de Administración, tales como: Parques Nacionales y Zonas Protectoras.⁷⁹

79. Es conveniente aclarar algunos conceptos en torno a la Policía de Playas o policía de costas. En primer lugar, la Policía Administrativa es una actividad inherente a la función administrativa del Estado, que tiene por objeto garantizar el orden público y social, materializado en el resguardo de la seguridad, la tranquilidad y la salubridad. Se expresa esta actividad en una Potestad que corresponde a los órganos superiores de las entidades Ministeriales (Ministros) y en función de la cual, se pueden ordenar acciones preventivas (Inspección y vigilancia) dictar actos jurídicos cautelares o protectores de determinados bienes. (Por ejemplo, una paralización de actividades, u ocupación de la propiedad), y en fin sanciones administrativas, en otros términos, actos jurídicos-administrativos de carácter sancionatorio o represivo. Se distingue generalmente entre el órgano titular de la potestad de policía y los agentes de ejecución material de los actos de policía. Estos últimos lo constituyen los organismos de policía: Fuerzas Armadas de Cooperación, las policías estatales y Municipales, etc.

Con la ampliación de los poderes de intervención del Estado en la vida económica y social de la colectividad, además de la Policía Administrativa General que hemos descrito, se han venido creando Policías Administrativas Especiales, en atención al interés público especializado que debe ser protegido y tutelado por el Estado. En este sentido hoy existe una Policía Administrativa en lo económico (Superintendencias de Protección al Consumidor, de Seguros, de Bancos, de Inversiones Extranjeras) en lo social (Inspectorías del Trabajo, por ejemplo), en lo ambiental (Guardería de Recursos Naturales Renovables, etc.).

En relación a esta proliferación de Policías Administrativas especiales es posible plantear para el caso de la vigilancia y resguarda de las Zonas Costeras o litoralenses, dos tipos de policía, a saber: a) La Policía Marítima o de Costas, a cargo de la Capitanía de Puerto, dependiente del Ministerio de Transporte y Comunicaciones (Ley de Navegación), cuyas actividades de vigilancia y control se desarrollan en la zona marítima adyacente a las costas (Mar Territorial), con el objeto de preservar el orden público en las operaciones de embarque y desembarque, control de buques etc. b) La Policía Ambiental, o Guardería de Zonas Costeras, a cargo de las Fuerzas Armadas de Cooperación, dependiente del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (Ley Orgánica del Ambiente), cuyas actividades de vigilancia y control se desarrollan en la zona terrestre adyacente a las riberas del mar (Playas y zonas de influencia), con la finalidad de vigilar las actividades que signifiquen ocupación y uso de recursos naturales para proteger el orden público ambiental.

Entre tales categorías de Policía Administrativa se requiere sin duda, una permanente coordinación, en virtud de lo complementario de sus actividades. En segundo lugar, es interesante destacar que además de estas dos policías administrativas especializadas; podría plantearse una tercera categoría, lo cual no tendría porque significar la presencia de una organización diferente. Se trataría de la policía de conservación de los bienes de dominio público (Playas del Mar), en los términos definidos por la doctrina francesa tradicional. Esta policía vista desde el ángulo de actividad material, tiene por objeto garantizar la existencia e integridad físico-material de los bienes públicos presentes en las zonas costeras. Su finalidad no es en sí, la conservación ambiental, sino la integridad de un bien. (Puede ser natural o artificial) que pertenece a la propiedad pública. Esta policía en todo caso estaría a cargo de las propias Fuerzas Armadas de Cooperación.

BIBLIOGRAFIA MENCIONADA

1. Informe sobre la situación de las playas y zonas adyacentes en el eje comprendido entre Balneario Catia La Mar y sector Las Salinas", República de Venezuela, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, MARNR. Consultoría Jurídica, 1979.
2. Informe sobre contaminación de la Playa de Los Piratas, Puerto Cabello, Edo. Carabobo, República de Venezuela, MARNR. Consultoría Jurídica, 1979.
3. MEIER H. "El Régimen Jurídico de las Zonas Verdes y el Anteproyecto de Zonas Verdes y Recreacionales. Revista de la Facultad de Derecho, Universidad Católica Andrés Bello, N° 27.
4. MEIER, H. Algunas observaciones al documento preliminar Proyecto de Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio MARNR. Consultoría Jurídica, Octubre 1980.
5. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables, Esquema de Ordenamiento del litoral Barlovento, diagnóstico. Caracas, Agosto 1980. Serie de Informes Técnicos D.G.S.POA/IT/73.
6. SUTTEN David. Conceptos seleccionados de ecología. Trad. Rodríguez Poveda. ULA, Mérida 1975.
7. SAINT Marc Philippe. "Socialización de la naturaleza". Guadiana Pensamiento y Ensayo, Madrid 1971.
8. PRIEUR Michel. Les politiques d'Aménagement et de Sauvegarde. Des espaces naturels. En RAPPORT PIQUARD. La documentation française 1974.
9. GIVANDU Antoine. "La planificación urbana du littoral". (En la Protection du littoral. 2eme colloque de la société française pour le droit de l'environnement. Bordeaux 1977.
10. DESPAX Michel. "Droit de l' environnement TITEC Droit 1980.
11. OROPEZA Ambrosio. "La Nueva Constitución Venezolana 1961". Caracas 1971.
12. CHARLES KISS, Alexandre. La Protección Internacionale de L' environnement. Notes et études documentaires. La documentation Francaise N° 4.419-4.420, Octubre 1977.
13. GRAU, Salvador. "Constitución Española y el Medio Ambiente". Boletín Informativo del Medio Ambiente N° 12 Octubre-Noviembre 1979. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Dirección General del Medio Ambiente, Madrid-España.
14. Dictamen de la Dirección de Estudios Especial del 16-2-79. Procuraduría General de la República. Dra. Isabel Boscán de Prieto.

15. MEIER Henrique. "Los Principios Generales del Derecho Administrativo Democrático y el Proyecto de Ley de Expropiación. Separata de la Revista Ministerio de Justicia N° 97. Grafiúnica, Caracas 1977.
16. SMETS Henri. "Gestión de las Zonas Costeras. Análisis de una recomendación de la OCDE. (La Protección du Littoral. 2e. Colloque de la société française. Pour L' environnement).
17. SALEM, Rodne. Alternativas para el control de las perturbaciones provocadas por el hombre en el ecosistema de la Laguna de Tacarigua. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. Caracas, agosto 1980.
18. Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Dirección de Estudios y Dictámenes. Consultora Jurídica. "Proyecto de Ley Penal de Protección del Ambiente". Caracas, 1981.
19. PRIEUR, Michel, LAMBRECHETS Claude. "Modele L' Impact sur l' environnement dans l' optique d' un aménagement ou d' une planification integree du milieu naturel". Collection, Sauvegarde de la nature. N° 17. Conseil de l' europe. Strasbourg, 1980.
20. MARTINEZ, Lorenzo. "Playas y Costas". Su Régimen Jurídico Administrativo. Edit. Montecarlo.
21. BEURIER, Jean Pierre. "Pêche et conchyliculture du littoral française: Elements juridiques de conservation et de salubrité des 2eme. Coloque de la société française pour le droit de l' environnement".
22. BREWER CARIAS. "Urbanismo y Propiedad Privada". Editorial Jurídica, Caracas, 1980.
23. Anuario de Derecho Ambiental, Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Ronavables. Consultoría Jurídica Caracas, 1977.
24. MEIER, Enrique. "Criterios para el Establecimiento de una Política de Uso, Defensa y Mejoramiento de los Baldíos Playeros". Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovales. Caracas, mayo 1980. Serie de Informes Técnicos. CJ./IT/98.
25. Informe relativo a las modalidades de instalaciones turísticas receptivas y para receptivas aptas para implementar en los baldíos inalienables comprendidos en la franja de los 500 metros de costa. Corporación de Turismo de Venezuela, Caracas 1980.
26. BILLANDOUT, François y BESSON GUILLANMONH, Michele. "Environnement urbanismo et cadre de vie". edit montchrestein París, 1979.
27. Informe sobre el Decreto 313. "Formas y modalidades para el uso, conservación y mejoramiento de los baldíos playeros. Ministerio de Información y Turismo. Corporación de Turismo de Venezuela, Caracas 1979.

LEYES CITADAS

- Ley Orgánica del Ambiente y su Reglamento.
- Ley Orgánica de la Administración Central.
- Ley Forestal de Suelos y de Aguas.
- Ley de Turismo.
- Ley de Reforma Agraria.
- Ley de Navegación.
- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.
- Ley Orgánica de Régimen Municipal.
- Ley Orgánica de Seguridad y Defensa.
- Ley sobre Mar Territorial, Plataforma Continental, Protección de la Pesca y Espacio Aéreo.
- Ley sobre Admisión y Permanencia de naves de guerras extranjeras en aguas territoriales y puertos de Venezuela.
- Ley Aprobatoria del Convenio de 1948 para la seguridad de la vida humana en el mar.
- Ley Aprobatoria de la Convención sobre Plataforma Continental.
- Ley Aprobatoria de la Convención sobre Mar Territorial y Zona Contigua.
- Ley Aprobatoria de la Convención sobre Alta Mar.
- Ley de Aviación Civil.
- Ley de Pilotaje.
- Código Civil.
- Constitución Nacional.

SECCION ESTUDIANTIL

“LOS FUNDAMENTOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES DEL ESTADO VENEZOLANO”

Belkys Vethencourt Velazco

Alumna: IV Año A.
Caracas, Mayo 1980

INTRODUCCION. SECCION I: CONSIDERACIONES GENERALES
I. BREVE RESEÑA HISTORICA DE LOS MAS IMPORTANTES SISTEMAS ESTATALES QUE SE CONOCEN EN LA HISTORIA UNIVERSAL HASTA LLEGAR AL ACTUAL: a) ¿Qué se entiende por Estado? b) Señalamiento acerca del Período Feudal. c) Estado Monárquico. d) Estado Liberal Burgués. e) Estado Social de Derecho (Estado Interventor). II. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO: a) Nociones introductorias sobre los significados del vocablo “Constitución” b) El Constitucionalismo Clásico producto de las Revoluciones Norteamericana y Francesa del siglo XIII c) La triple distinción entre las formas de Estado que se perfilan a partir de la Primera Guerra Mundial: c.a) Estados de Democracia Clásica u Occidental. c.b) Estado Socialista. c.c) Estado Autoritario. III. LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS COMO ESTADOS DE DEMOCRACIA CLASICA U OCCIDENTAL, EXCEPTUADA CUBA. SUS CARACTERISTICAS PROPIAS. ESTADOS EN “VIAS DE DESARROLLO”, SUS PROBLEMAS ESPECIFICOS. SECCION II: DERECHO VENEZOLANO IV. LAS CONSTITUCIONES QUE HAN REGIDO EN VENEZUELA CON ANTERIORIDAD A LA VIGENTE; COYUNTURA POLITICA-ECONOMICA-SOCIAL EN QUE SE PRODUJERON V. CONSTITUCION DE 1961. a) Análisis sintético de su Exposición de Motivos y Preámbulo. b) Título I: De la República, su territorio y su división política. b.a) Capítulo I: Disposiciones fundamentales b.b) Capítulo II: Del Territorio y su división política. b.c) Capítulo III: De los Estados. b.d) Capítulo IV: De los Municipios. VI DEBERES, DERECHOS Y GARANTIAS, Y REALIDAD SOCIAL VENEZOLANA (Primera Parte). a) Título III: De los Deberes, Derechos y Garantías. b) Capítulo I: Disposiciones Generales. b.a) Artículo 46. b.b) Artículo 49 c) Capítulo II: Deberes. d) Capítulo III: Derechos Individuales. d.a) Artículo 58. d.b) Artículo 59. d.c) Artículo 61. e) Capítulo IV: Derechos Sociales. e.a) Artículo 72. e.b) Artículo 73. e.c) Artículo 74. e.d) Artículo 76. VII. DEBERES, DERECHOS Y GARANTIAS, Y REALIDAD SOCIAL VENEZOLANA (Segunda Parte). a) Artículo 84. b) Capítulo V: Derechos Económicos. c) Artículo 105. d) Artículo 99. e) Artículo 109. f) Capítulo VI: Derecho Políticos.

VIII. ESTRUCTURA DEL ESTADO. a) Título IV: Poder Público. b) Capítulo II: Competencia del Poder Nacional. c) Títulos V, VI y VII: Del Poder Legislativo Nacional, del Poder Ejecutivo Nacional, del Poder Judicial y del Ministerio Público. c.a) Existencia de una Cámara Federal. c.b) Consagración de un sistema de gobierno Presidencialista con sujeción parlamentaria, de un presidencialismo mixto. c.c) Consagración de un Poder Judicial Autónomo. c.d) Consagración de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. c.e) Procuraduría General de la República. c.f) Consejo de la Judicatura. c.g) Ministerio Público. d) Título VIII: Capítulo I: De la Hacienda Pública d.a) Capítulo I. e) Capítulo II: De la Contraloría General de la República. f) Título IX: De la Emergencia. g) Título X: De las Enmiendas y Reformas a la Constitución. h) Título XI: De la Inviolabilidad de la Constitución. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFIA. A) OBRAS GENERALES B) TRABAJOS Y ARTICULOS.

INTRODUCCION

Cuáles son los fundamentos políticos-constitucionales del Estado Venezolano, es un tema sumamente interesante y no menos complejo.

Interesante, por cuanto nos permitirá tratar de dilucidar las bases en las cuales se funda nuestro Estado, las cuales de por sí nos ayudarán a comprender qué quiere ser Venezuela, qué significado tienen sus instituciones y, por último, llegar a una conclusión para establecer si efectivamente en la vida real nuestro Estado es lo que señala en la teoría.

Nuestra hipótesis de trabajo justamente será esa: ¿Cumple en la práctica Venezuela con los postulados de nuestro máximo texto jurídico? Para contestar a esto, trataremos de analizar las instituciones constitucionales y su basamento jurídico-político, para luego entrar a considerar la realidad nacional.

Para lograr este propósito, pensamos que antes tenemos que hacer un brevísimo recuento de los diferentes sistemas estatales que han existido en la historia del mundo; luego trataremos de establecer qué es una Constitución, presupuesto éste básico para nuestro estudio posterior pues es evidente que sin él no podemos hacer un análisis político-constitucional del Estado. Estrechando más nuestro campo de investigación con ánimo de reducirnos a Venezuela, que es lo que en definitiva nos interesa, haremos algunas anotaciones sobre la realidad latinoamericana,

sobre los problemas y las posibilidades futuras de estas naciones en "vías de desarrollo". Luego, pasaremos al estudio específico de nuestro país.

Pensemos que estas precisiones a nivel mundial y luego latinoamericano, hay que hacerlas porque Venezuela es un país del mundo y un país latinoamericano; las instituciones que posee, las libertades y garantías que consagra, los deberes que impone a sus ciudadanos le vienen de una extensa tradición histórica, de una larga decantación de figuras políticas-económicas y sociales.

Las más importantes corrientes mundiales han influido en nuestro país y por lo tanto, tenemos que estudiarlas. De la realidad latinoamericana somos activos participantes y, en consecuencia, es esencial para nosotros el analizarlas.

Sabemos perfectamente que estamos entrando en una materia harto compleja cuando nos hemos propuesto este esquema de trabajo. Tratar de averiguar los pilares político-constitucionales y, por ende, sociales y económicos que sirven de soporte a nuestro país, y tratar asimismo de averiguar el estado actual de esta edificación, es labor interesante y ardua. Pero creemos que sólo con el esquema que nos hemos formulado tendrá sentido este trabajo, pues de nada serviría tratar de establecer en que se funda un objeto estudiado si al mismo tiempo no se averigua para que sirve ese objeto, hacia donde va encaminado y, lo que es más importante, si su sustrato teórico tiene una sana y sólida correspondencia práctica.

Queremos dejar aclarado que el tema a estudiar es extenso y el tiempo y esfuerzo de que podemos disponer, limitado; por ello en el tratamiento de algunos puntos seremos sumamente breves y sintéticos.

Somos jóvenes y en el profundo estudio de la realidad actual estarán las bases para el definitivo cambio de la sociedad futura. Este ha sido nuestro espíritu al realizar el presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO PRIMERO

BREVE RESEÑA HISTORICA DE LOS MAS IMPORTANTES SISTEMAS ESTATALES QUE SE CONOCEN EN LA HISTORIA UNIVERSAL, HASTA LLEGAR AL ACTUAL

a) *¿Qué se entiende por Estado?* En su Teoría General del Estado, Kelsen sostenía que el término Estado ha sido despojado de todos los sentidos y ello lo hace útil, porque un término resulta más utilizable mientras menos contenido tiene.

La concepción cristiana tradicional sostenía que el hombre es por naturaleza un animal social. Por ello, en estado de inocencia (si no hubiera habido pecado) los hombres habrían vivido en sociedad sin necesidad de una organización estatal.¹

La concepción cristiana moderna considera que el Estado, es la estructura que garantiza el Bien Común.²

Para la concepción marxista-leninista el Estado es la coerción organizada de la clase dominante que desaparece cuando cese la diferencia de clases.³

En conclusión, en el período medioeval, no existía un verdadero Estado, porque faltaba la unidad de poder indispensable en un Estado, tanto desde el punto de vista interior como exterior.

b) *Señalamientos acerca del período feudal:* Fue en el siglo XVI, la época en la cual, empezó a utilizarse la palabra "Estado" y ésto debido a la obra de Maquiavelo "El Príncipe", en el año 1513, cuando al dar la definición de lo que hoy deno-

1. COPLESTON, E. C. "El Pensamiento de Santo Tomás", México 1960, pág. 262.
2. ROMMEN, Heinrich "El Estado en el Pensamiento Católico", Madrid, 1954, pág. 403. Más recientemente, puede consultarse el trabajo sobre "L'Etat dans la réflexion du Conseil Decumenique des Eglises" de Roger Mehl, en "Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX", Tomo I, pág. 225.
3. LENIN, V.I. "Acerca del Estado", México 1970; o bien Marx Carlos "Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel", México 1968. El mejor análisis de esta tesis sigue siendo el de J. I. Calves "La pensée de Karl Marx", París 1956, págs. 161 a 185; desde otro punto de vista también puede estudiarse el trabajo de Julio Barreiro "La Crítica de Marx al Estado", en "Perspectivas..." Tomo I, pág. 631.

minamos Estado, dijo: "Todos los dominios que han tenido y continúan teniendo imperio sobre los hombres, son Estados".

Sabemos pues, de donde surge la palabra Estado, falta que averiguemos la evolución de ese término, para llegar a las bases fundamentales del Estado actual. Debemos para lograrlo, hacer un pequeño análisis acerca de la poliarquía existente durante la Edad Media.

Cuando tratamos de fijar las bases del Estado Moderno, y en primer lugar nos referimos al "Estado" de la Edad Media, no estamos desconociendo los otros tipos de Estados que han existido, tales como por ejemplo el Estado Griego o el Estado Romano, "...entendemos que tales Estados no constituyen los antecedentes inmediatos del Estado Moderno".⁴

En la Edad Media, no existía el Estado como lo concebimos actualmente, es más, si aplicamos el concepto moderno de Estado y lo trasladamos a ese período, podemos decir, con certeza, que no existía un verdadero Estado.

Como bien lo dice Hermann Heller:^{4a} "Es patente el hecho de que durante medio milenio, en la Edad Media, no existió el Estado en el sentido de una unidad de dominación, independientemente en lo exterior e interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propios, y claramente delimitada en lo personal y territorial". Más adelante señala el mismo Heller: "El poder del "Estado" medioeval, estaba limitado, en lo interno, por los numerosos depositarios de poder feudales, corporativos y municipales y, en lo exterior, por la Iglesia y el Emperador". "...En los tiempos medioevales fue también desconocida la idea de una pluralidad Estados soberanos coexistiendo con una igual consideración jurídica. Todas las formaciones políticas de Europa se consideran más bien como subordinadas al Emperador".

c) *Estado Monárquico*: La Historia, como su misma palabra lo indica, es una suerte de acontecimientos concatenados, en consecuencia, en el mundo la transformación del "Estado"

4. DOMINGUEZ NASSAR, Jorge "El Estado y sus Instituciones", Valencia, 1973, pág. 46.

4^a. HELLER, Herman "Teoría del Estado", México 1977, págs. 142 y 143.

medieval en Estado Monárquico se produjo gracias a una serie de hechos, a saber:

—La destrucción del régimen feudal, la cual no sólo incide sobre el poder, sino incluso, sobre la economía del Estado, la cual deja de ser eminentemente agraria y rural, para convertirse en una economía de carácter artesanal y comercial.

—La implantación de la Monarquía Absoluta que se hizo posible debido a una teoría que adquirió resonancia y vigencia en la época y que constituyó el fundamento del absolutismo del poder, la Teoría del Derecho Divino de los Reyes, cuyas bases se creyó, existían en las mismas raíces bíblicas.

—La creación de una burguesía, es decir de una categoría de personas que debido a su inteligencia, su capacidad de producción y sus riquezas, son las llamadas a dirigir económicamente al Estado, y contribuir a su desarrollo.

—La aparición de una política Mercantilista, la cual es una política, de monopolio, de atesoramiento de metales preciosos, de expansión fuera de las fronteras por medio de una política comercial e industrial que dejó de ser nacional para convertirse en internacional. Esa misma política de expansión económica, crea una rivalidad entre los Estados, lo cual lleva a éstos a la necesidad de mantener un aparataje armado permanente. La existencia de un ejército mercenario, cuyo mantenimiento se basa en el pago de la soldada, hace que el señor Feudal ya no dependa del hecho aleatorio de la lealtad y de sus feudatarios. Queda establecida así la unidad de poder del Estado en lo militar.

Ya hemos visto las razones que llevan a la aparición del Estado Monárquico. Veamos ahora, cuáles son sus características:

- Es un poder despótico y autoritario.
- Es un poder personal del Rey y había un concepto personal de soberanía.
- Teoría del Derecho Divino de los Reyes.
- Idea de razón de Estado.
- Predica una sociedad unánime y conformista.
- El Monarca tenía sólo un deber que era el de alcanzar el orden público y la felicidad de sus súbditos.

d) *Estado Liberal-Burgués*: Al calor de las ideas revolucionarias de los siglos XVIII y XIX, nace el Estado de Derecho, Liberal Burgués o Estado Constitucional.

Trataremos de indicar las principales características de esta nueva forma de Estado:

—Ese Estado cambia el origen del poder para referirlo al pacto de los miembros del mismo. (Teoría del Contrato Social de J. J. Rousseau).

—El ejercicio del poder se encuentra limitado por normas preestablecidas, de donde le viene el nombre de Estado de Derecho.

—“El Estado se funda en una Constitución en la que asienta su unidad de organización. Esta Constitución tiene la fisonomía de una Ley de garantía para el individuo frente al Estado y responde generalmente, al tipo de Constitución estricta y rígida; o sea, que el propósito de afianzar la seguridad jurídica, exige la fijación por escrito de las normas fundamentales, y la sustracción de las mismas a la reforma ordinaria, remitiendo su modificación a un procedimiento legal”.^{4b}

—La Constitución implica un reparto de competencias y en forma rígida se consagra la división de los poderes, asignando su ejercicio a órganos diferentes e independientes.

—El Estado asume el monopolio formal de la producción de normas jurídicas.

—Soberanía Nacional.

—Representación política (Democracia Representativa).

—Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.

—Libertad Económica (Dejar Hacer Dejar Pasar).

e) *Estado Social de Derecho*: Estado Interventor, Estado Solidarista, son tres de los nombres con los que se quiere expresar una nueva manera, una nueva forma más humana, más equitativa de concebir al Estado.⁵

^{4b}. DOMINGUEZ NASSAR, Jorge, obra citada, pág. 52.

⁵. Puede consultarse el trabajo de Ricardo Combellas “Notas sobre el Estado Social de Derecho y la Administración Pública Contemporánea” en *Politeia* N° 7, Caracas 1978, pág. 479 y sigs.

Surge como consecuencia de los abusos, de las injusticias que bajo el amparo de la Libertad Económica y de una Declaración meramente formal de los Derechos del Hombre, se cometieron durante la vigencia de este Estado Liberal de Derecho.

Con la aplicación al terreno práctico, de los postulados del Liberalismo, surgieron casi de inmediato a la vista de todos los puntos débiles y críticos de esta teoría. Ellos entre otros son:

—Separación absoluta de poderes, viendo en ello un sistema de pesos y contrapesos, capaz de controlar la legalidad de los actos de la Administración Pública. Hoy en día, se consagra y se cree que si bien es cierto que existen una serie de funciones que deben ser cumplidas por órganos diferentes, entre estos órganos no existe una separación infranqueable sino por el contrario, una suerte de colaboración de manera tal que las decisiones de los distintos poderes no se contradigan entre sí.

—Durante el Estado de Derecho, quedaron abolidas las corporaciones, los grupos intermedios entre el Estado y los ciudadanos. Hoy en días nos encontramos ante un Estado completamente distinto, en él coexisten conjuntamente con los habitantes de la República y el Poder Estatal, toda una gama de corporaciones, asociaciones, sociedades, etc.

—La consagración del principio de la Libertad Económica, trajo consigo toda una serie de injusticias sociales y creó un estado de verdadera podredumbre en cuanto a relaciones interhumanas se refiere. El Estado Liberal se limita a consagrar el derecho a la libertad económica sin regular en lo más mínimo el ejercicio de esa actividad. Las consecuencias de esta actitud por parte del Estado fue la de consagrar en la práctica uno de los sistemas más idóneos para la violación de los derechos humanos que en la teoría se habían establecido.

“La suprema ley económica del liberalismo ortodoxo, la ley de la oferta y la demanda, imponía condiciones cada vez más onerosas a los trabajadores.

Se inventaron todos los medios para exprimir a los trabajadores, con la idea de sacar el mayor rendimiento al salario invertido.

Se menospreció la condición humana del trabajador, y se le consideró como una simple cosa.

Asegurado en el campo económico el predominio del más fuerte, fueron innumerables los abusos".⁶

Se llega así a la conclusión de que la concepción del Estado debe cambiar y surge el Estado Interventor.

Este período se caracteriza por una intervención cada vez más creciente de la acción estatal, por una restricción del principio de la autonomía de la voluntad y una concepción más humana de las relaciones entre los hombres, sobre todo cuando éstas se realizan entre personas cuya capacidad económica los coloca en un plano de desigualdad que viola la intención que modeló el principio clásico de la igualdad de los hombres formulada en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de la Revolución Francesa.⁷

Esta nueva forma de Estado se caracteriza además por una interrelación cada vez más estrecha de todos los Estados del mundo contemporáneo, concretizada en la comunidad internacional y hoy, especialmente, en la Organización de las Naciones Unidas.

CAPÍTULO SEGUNDO

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

a) *Nociones introductorias sobre los significados de la palabra "Constitución".*

Prescindimos del significado amplísimo, en el cual la expresión "constitución" es empleada en franca analogía con cuanto sucede en las Ciencias Biológicas, en relación a las estruc-

6. CALDERA, Rafael "Derecho del Trabajo", Buenos Aires, 1972, pág. 33.

7. Las diferentes formas de Estado en la Historia Universal están muy bien estudiadas en Sánchez Viamonde, Carlos: "Las Instituciones Políticas en la Historia Universal", Buenos Aires, 1958. (Parte Primera a Cuarta).

turas fundamentales de organización de las instituciones estatales (Constitución en sentido institucional), y sin embargo advertimos que el vocablo que analizamos es un término multívoco, que puede, cuando menos, ser examinado respecto a tres contenidos jurídicos claramente diversos, si bien todos vinculados al concepto de "Ley Fundamental".

—*En un primer sentido*, que podemos definir como sustancial, el término Constitución indica, como señala Paolo Biscaretti Di Ruffia:⁸ "Conjunto de normas jurídicas fundamentales, escritas o no escritas, que establecen la estructura esencial del Estado". En este sentido, Constitución, vendría a ser un cierto número de preceptos legislativos, reglamentarios o consuetudinarios, idóneos para trazar el ordenamiento esencial del Estado.

La Constitución para Kelsen es una tautología: "El grado superior de Derecho positivo es la Constitución, entendida en el sentido material de la palabra, cuya función esencial es la de designar los órganos encargados de la creación de las normas generales y determinar el procedimiento que deben seguir".⁹ Pero el acto que crea la propia Constitución no puede entenderse como ejecución de una norma anterior. Su validez total dentro del ordenamiento sólo puede ser concebida entonces mediante suposiciones: está supeditada a que sea real esa constitución que "suponemos" válida.

—*En segundo término*, como bien lo señala Biscaretti Di Ruffia,¹⁰ el vocablo Constitución es entendido en un sentido formal, en cuanto con ella se pretende designar sólo "todas las normas jurídicas diversas de las legislativas ordinarias, a causa de su procedimiento de elaboración más difícil, más solemne y más amplio". De la distinción entre los procedimientos a utilizar en caso de la promulgación de una Constitución así como de los procesos para su reforma o enmienda, surge la difundida diferenciación entre las Constituciones Rígidas y las Constituciones Flexibles. Es bueno señalar además, que en las Constituciones Rígidas, surge también la posibilidad de ejercitar un adecuado control de constitucionalidad de las leyes ordinarias.

8. BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo "Introducción al Derecho Constitucional", México 1975, pág. 286 y sigs.

9. KELSEN, Hans "Teoría Pura del Derecho", Buenos Aires 1960, pág. 147.

10. BISCARETTI DI RUFFIA, obra citada, pág. 289.

Puede afirmarse asimismo, que la gran mayoría de las Constituciones de los Estados contemporáneos son rígidas.

—*En tercer lugar*, la palabra Constitución quiere indicar: “Un particular acto normativo solemne, que contiene la mayoría de las disposiciones sustanciales de carácter constitucional”. Se le da aquí a la Constitución un sentido documental.¹¹

“Es preciso, recordar que todas las Constituciones escritas de la época moderna, resultan relativamente recientes, en cuanto no se remontan más allá de la época de las Revoluciones norteamericana y francesa.

Sólo la Gran Bretaña entre todos los Estados contemporáneos, constituye, en un cierto sentido, la excepción a esta regla, en cuanto presenta, al lado de un número considerable de normas consuetudinarias, con frecuencia provenientes del Medioevo, a numerosas leyes ordinarias en materia constitucional, promulgadas en los últimos decenios, varios actos normativos solemnes de edad muy remota, como la Magna Carta de 1215, el Bill Rights de 1689 y el Act Of Settlement de 1701”.¹²

Ya conocemos las distintas acepciones que puede soportar la palabra “Constitución”; más adelante, diremos bajo que concepto se estudia la nuestra. Diremos entonces, que Venezuela tiene una Constitución escrita donde se establecen una serie de preceptos idóneos para trazar el ordenamiento esencial del Estado. (Constitución en sentido sustancial). Tiene asimismo, un texto, un documento, que es el cuerpo donde se encuentran recopilados esos preceptos fundamentales de que hablamos anteriormente. (Constitución en sentido documental). Además, la Constitución Venezolana establece en su Título X, Artículo 245 al 249, los procedimientos especiales para el caso de una enmienda o una reforma general de la Constitución, prescribiendo para el último de los casos, la necesidad de un referéndum (Acto Normativo Solemne), (Artículo 246, Aparte 4º). Es decir, que en Venezuela, las tres concepciones del vocablo “Constitución”, se identifican plenamente.

En la doctrina constitucional, no solamente se ha querido desentrañar el sentido de la palabra “Constitución”, sino ade-

11. BISCARETTI DI RUFFIA, ob. cit. pág. 289.

12. BISCARETTI DI RUFFIA, ob. cit. pág. 289.

más, determinar cual es la realidad intrínseca que esa palabra quiere describir. Porque la Constitución, aunque sirva de fundamento y principio para una estructura, es, desde otro punto de vista, un producto, es decir, un resumen de las posiciones culturales y sociales que se revelan a través de ella. De esta manera, Burdeau¹³ cree que la constitución es la manifestación de la voluntad del titular de la soberanía, mediante la cual se autolimita en el ejercicio del poder. Esta teoría era discutida por el venezolano Gustavo Planchart en la cátedra universitaria,¹⁴ con la idea de que nadie puede limitarse a sí mismo: si el órgano de la soberanía tiene facultad para ponerle límites a sus poderes, habrá que concluir en que también los tiene para desconocer esos límites, lo cual significa que, en definitiva los mismos nunca lo obligan. Por ello, Planchart prefería sustentar la constitución en razones de orden cultural y no en el mero deseo subjetivo de autolimitación que pueda tener el soberano.

También en Francia, Hauriou¹⁵ cree en esos principios superiores que obligarían a la autolimitación del soberano, y que provienen de la propia evolución de la cultura y no solamente del deseo de restringir el propio poder.

Por su parte, Heller¹⁶ prefiere partir de la realidad social. En su criterio, la constitución recoge un conjunto de normas que son indispensables en el esquema social establecido para mantenerlo y permitirle desenvolverse. Los gobernantes obtienen su poder de la estructura social y, en base a ello, están obligados a respetar la constitución que es la revelación escrita de esa estructura: de lo contrario, caerían en la anarquía y perderían la legitimidad de su mandato. Karl Schmitt, por último¹⁷ piensa que la constitución es un acto primario único, a partir del cual se desenvuelve toda legislación. Por ello, en Karl Schmitt los preámbulos y normas programáticas tienen mucha mayor importancia de las que se le suele dar en la práctica, ya que traducen mejor la intención de aquel acto primero

13. BURDEAU, George "Traité de Science Politique" París, 1950, Tomo III, pág. 47.

14. PLANCHART, Gustavo: Apuntes de clase (1955/1956).

15. HAURIOU, Maurice "Precis de Droit Constitutionnel" París 1923, pág. 297.

16. HELLER, Herman "Teoría del Estado", México 1942, pág. 280.

17. SCHMITT, Karl "Teoría de la Constitución" Madrid 1934 pág. 24.

y demuestran los caminos que el constituyente se ha fijado como necesarios.¹⁸

b) *El Constitucionalismo Clásico, producto de las Revoluciones norteamericana y francesa del siglo XVIII*: Las dos grandes revoluciones, la norteamericana y la francesa modificaron en el curso de los últimos decenios del siglo XVIII, los principios político-jurídicos situados hasta entonces en la base de los ordenamientos constitucionales, atribuyendo, también a los ordenamientos mismos, instituciones y procedimientos juspublicistas completamente nuevos.

Puede decirse que, todo el mundo Occidental, después de haber establecido, a través de una amplia participación, los esquemas del Estado Patrimonial durante el Medievo, y del Renacimiento en adelante, del llamado Estado Policiaco, con posterioridad a las revoluciones americana y francesa, terminó por adoptar un nuevo modelo estatal que fue definido como Estado de Derecho, Estado Moderno, etc.

A la par de los cambios político-sociales que se produjeron a raíz de la consolidación de estas dos grandes revoluciones, el influjo del pensamiento liberal hizo posible, como era de esperarse, una reformulación de los principios jurídicos y por ende constitucionales vigentes hasta ese momento. A este período del Constitucionalismo, que participa en las características del Estado Liberal que señalamos anteriormente, es a lo que llamamos, "Constitucionalismo Clásico".

El tipo de Estado Liberal completa así la obra iniciada por el Renacimiento. Ha de ser nacional y representativo. Se vuelve a la afirmación napoleónica: "si la revolución ha de durar, las formas políticas de los demás países han de ser análogas a las francesas. Así ha sucedido. La tipología del Estado Moderno consigue en el siglo XIX una desacostumbrada unificación. Ya no pueden ofrecerse tanto morfologías, como matices".¹⁹

Regímenes constitucionales:

18. GARCIA PELAYO, Manuel "Derecho Constitucional Comparado", Madrid, 1953.

19. BENEYTO PEREZ, Juan "Historia de las Doctrinas Políticas", Madrid, 1958, págs. 393 y 394.

Tienen interés histórico las constituciones italianas: pueden citarse la de la República Cisalpina de 1797, influida por la sistemática francesa, la romana de 1789 inspirada en el abate Sieyes y la partenopea de 1799 con disertaciones sobre los derechos del hombre.

En Suiza debe citarse el proyecto de Pedro Ochs (1752-1821) que preveía un Gran Consejo como asamblea de trabajadores y propietarios rurales, de obreros, de comerciantes e industriales, de profesionales liberales.

En Alemania, la llamada Staatenbund (Liga de los Estados) constituida en 1815, influida por las ideas políticas que Jorge Waitz expone en su "Grundzuege der Politik" concluye en 1848 con un régimen parlamentario que tiene como consecuencia la implantación de un típico sistema constitucional.

Debe ser mencionado el sistema inglés, por ser el primero que utilizó el término "Constitución" (Jaime II, 1633-1701),²⁰ y por sus caracteres específicos, que permite un sistema de paralelismo difícil de captar en nuestro sistema clásico. Lo inconstitucional es diferente de lo ilegal, porque la Constitución no es el máximo escalón en la jerarquía de las leyes sino una categoría distinta.²¹

El liberalismo como estilo de vida, reflejaba las aspiraciones y los ideales del desarrollo burgués. Hay un íntimo parentesco entre capitalismo y liberalismo.²² Ya el sindicalismo de principios de siglo es una reacción contra sus postulados. En el Congreso de Montpellier, en 1902, se crea una utopía nueva: el Estado confederado que se despliega sobre el esquema de la Confederación General del Trabajo. Son las teorizaciones de Durkheim cuando pide un corporativismo en donde los grupos profesionales, "reunidos no por su pensar, sino por su hacer" suministren un esfuerzo colectivo cuya fuerza reguladora substituya la del Estado. Y son, decenios más tarde, las ideas de José Antonio Primo de Rivera cuando propugna un "sindicato vertical", que arranca desde el poder máximo como canal re-

20. PLATZHOFF, Walter "La Epoca de Luis XIV" en "Historia Universal Espasa-Galpe", Tomo VI, España 1956.

21. BENEYTO PEREZ, Juan, ob. cit. pág. 440.

22. BENEYTO PEREZ, Juan, ob. cit. pág. 440.

gulador de la actividad integral de cada trabajador.²³ Y son en fin, las figuras del Estado Cooperativo que describe la "Carta del Trabajo" de Mussolini, la Ley para el Régimen del Trabajo Nacional de Hitler y la Ley de Unidad Nacional de la España franquista.

c) *La triple distinción entre las Formas de Estado que se perfilan a partir de la 1ª Guerra Mundial:* Paolo Biscaretti Di Ruffia²⁴ señala: "Sólo al fin de la Primera Guerra Mundial, con la caída del imperio zarista a causa de la revolución bolchevique y de la disolución de los Imperios Centrales, acontecimientos que a su vez produjeron una serie concatenada de convulsiones, destinadas, en la mayor parte de los casos, a desembocar en las reacciones autoritarias del veintenio sucesivo se vio desaparecer la mencionada tendencia hacia la uniformidad del mundo constitucional moderno, que fue sustituida por una pluralidad más articulada de concepciones y de instituciones". ... "Precisamente al finalizar la Primera Guerra Mundial, en el momento en que el "constitucionalismo" había alcanzado su mayor expansión, sin embargo, se asistió a la rápida declinación del propio "constitucionalismo". ... "En efecto, las profundas transformaciones políticas determinadas por el referido conflicto bélico, que posteriormente fueron intensificadas y fomentadas por la Segunda Guerra Mundial, se tradujeron en el acceso cada vez más amplio de las masas proletarias al gobierno, las que en forma paulatina se percataron de las nuevas posibilidades de acción de carácter legal que podían emplear para realizar las reformas más audaces, y la consiguiente intervención vigorosa del Estado en la vida económica y social, ya sea con el propósito de realizar una mayor y efectiva igualdad entre los ciudadanos, y de establecer el disfrute de los recursos nacionales de manera más racional y en interés general; todo lo cual desembocó en el cambio radical de los esquemas constitucionales hasta entonces dominantes, en el curso de pocos decenios.

Sin embargo, mientras que en varios países la citada evolución siguió desarrollándose de acuerdo a los principios tradicionales del Estado Liberal, aun cuando orientados y aplica-

23. VILA, José María "Del Gremio al Nacional Sindicalismo", Barcelona, 1940.

24. BISCARETTI DI RUFFIA, ob. cit. pág. 44.

dos de manera que pudiesen hacer frente a las nuevas exigencias de orden social, por lo que en dichos países todavía puede parecer apropiada la calificación de Estados de democracia clásica o de democracia occidental, las presiones, en otros, se tradujeron en un brusco apartamiento de las concepciones y de las estructuras precedentes.

En tal virtud, podemos señalar la aparición, en los agitados años transcurridos entre las dos grandes convulsiones bélicas, de una diversa forma de Estado que podría definirse con la calificación convencional de Estado autoritario, ya que aparecía dirigido al aumento de los poderes de los gobernantes, con el objeto de que los ciudadanos que se consideraban como los más capaces desde el punto de vista político, pudiesen efectuar una acción de mayor eficacia en interés de la colectividad nacional, y esta justificación teleológica de la referida concentración del poder nos permite distinguir, entre otros aspectos, a esta forma de las que caracterizaron el gobierno simplemente absoluto del pasado".

Entre estas últimas formas de Estado tenemos la Italia Fascista, la Alemania Nacional-socialista y el Japón Imperial, las cuales se desmoronaron rápidamente con motivo de su derrota militar. (A estos los llamaremos Estados Autoritarios propiamente dichos).

Tenemos una segunda forma del Estado, donde el ejercicio del poder está concentrado en pocas manos, pero por razones diferentes a las de los países anteriormente nombrados, esta segunda forma está representada actualmente en principio por la Unión Soviética; después del triunfo de la Revolución bolchevique adoptaron este sistema numerosos Estados de Europa Centro-Oriental y Asia, y más recientemente, Cuba.

No es nuestro propósito, extendernos en consideraciones de carácter político o de fundamneto ideológico de cada una de estas formas de Estado. Dicho estudio por lo demás, excedería los límites de este trabajo. Sólo hemos querido hacer un breve recuento de los principales sistemas estatales que imperan o han imperado en el mundo, para ubicar a nuestro país, luego como un Estado de Democracia Clásica u Occidental, al igual que los otros países latinoamericanos, exceptuada la Cuba Socialista. Es verdad que el decir que América Latina es un

continente de democracias resulta una burda falsedad, porque nos encontramos en ella regímenes que como el de Pinochet o el ya depuesto régimen de Somoza, en nada tienen que envidiarle al del Duce o al del Fuhrer.

Como ya indicamos que nuestro interés sobre este punto está limitado a las características más resaltantes del mismo, nos valdremos de esquemas y de enumeraciones para tratarlo.

c.a) *Democracia Clásica*: Estos países fundan su sistema estatal en las siguientes consideraciones:

—El valor político fundamental está representado por la dignidad de la persona.

—Democracia Representativa.

—Principio de la mayoría atemperado por el principio de la tutela de los derechos de las minorías.

—La pluralidad de los órganos constitucionales y la aceptación de la teoría de la división de poderes.

—Constitución Rígida.

—Control adecuado de carácter jurisdiccional respecto de la constitucionalidad de las leyes ordinarias.

—Parlamento electivo, generalmente bicameral.

—Descentralización amplia.

—Entre el principio de libertad y el de igualdad se prefiere el de libertad, aún en las condiciones de mayor "intervencionismo".

c.b) *Estado Socialista Contemporáneo*: Los postulados fundamentales de esta forma de Estado son los siguientes:

—El propio Estado aparece inspirado en los dictados filosóficos de la doctrina marxista.

—Priva el principio consagrado en la Constitución Federal de la URSS de 1936: "De cada uno según su capacidad, a cada uno según su trabajo".

—Dictadura del Proletariado.

—Propiedad colectiva.

—Internacionalismo.

—Entre los principios de libertad e igualdad, se prefiere el de igualdad, aún en los casos de "mayor libertad" que puedan otorgar.

c.c) *Estados Autoritarios*: Sus postulados sólo tienen un valor histórico, pues aun cuando en la práctica hay Estados de este tipo, se esconden bajo un manto de legalidad a través de constituciones democráticas. (Casos abundan en nuestra América Latina). Pero ello no tiene porque significar una superación histórica definitiva: "Como sistema político, el fascismo podrá estar destruido por algún tiempo mientras no haya una gran potencia que lo fomente por todo el mundo. Como actitud mental, como reflejo del autoritarismo personal y social, el fascismo puede sobrevivir a derrotas temporales. Sólo unos años después que los regímenes fascistas hubieran llevado a Alemania e Italia a la ruina y la desolación, organizaciones neofascistas y neonazis reanudaron descaradamente sus actividades en ambos países, y el desarrollo de un régimen de tipo fascista en Argentina, bajo el gobierno de Perón (el "justicialismo"), mostró que el hemisferio occidental no era inmune al virus del fascismo",²⁵ de allí la necesidad de permanecer alertas.

Los principales señalamientos que sobre estos Estados podemos hacer son los siguientes:

—El valor político fundamental está representado por la "colectividad nacional". Esta colectividad fue identificada en Italia con el Estado: "La Nación italiana es un organismo que tiene fines, vida y medios de acción superiores por su potencia y duración a los de los individuos aislados o agrupados que la componen. Es una unidad moral, política y económica que se realiza integralmente en el Estado fascista". (Artículo 1º de la Carta del Trabajo de 1927). "El fascismo niega que el número, por simple hecho de ser número, pueda dirigir la sociedad humana; niega que ese número pueda gobernar por medio de una consulta periódica; afirma la desigualdad irremediable, fecunda y benéfica de los hombres, que no pueden nivelarse mediante un hecho mecánico y extrínseco cual es el sufragio universal".²⁶ En Alemania se hizo coincidir a esta colectividad nacional con la "comunidad de sangre y raza".

25. EBEINSTEIN, William "Pensamiento Político Moderno", Madrid, 1961. Tomo I, pág. 536.

26. MUSSOLINI, Benito "Doctrina Política y Social del Fascismo", en Ebeinstein, William, obra citada, Tomo I, pág. 545.

“La ideología nacional reconoce el significado de la Humanidad en sus primitivos elementos raciales. Ella ve en el Estado el principal medio para lograr la conservación de la pureza racial de los hombres. Por lo tanto, no cree en una igualdad de razas, sino que acepta con su diversidad, también su valor superior e inferior, y, como consecuencia, se siente obligada a fomentar la victoria de la mejor y la más fuerte y a exigir la subordinación de la peor y la más débil, según la eterna voluntad que domina el Universo. Sólo existe un derecho humano, el más sagrado, y este derecho es a la vez la obligación más sagrada: preocuparse de mantener pura la sangre, para, a través de la conservación de la mejor raza humana, crear la posibilidad de un desarrollo más noble de sus componentes”.²⁷

El falangismo español alude más bien a los “orígenes cristianos” y al destino histórico. “Renovando la tradición Católica, de justicia social y alto sentido humano que informó nuestra legislación del Imperio, el Estado Nacional, en cuanto es instrumento totalitario al servicio de la identidad patria, y Sindicalista, en cuanto representa una reacción contra el capitalismo liberal y el materialismo marxista, emprende la tarea de realizar con aire militar, constructivo y gravemente religioso la Revolución que España tiene pendiente y que ha de devolver a los españoles, de una vez para siempre, la Patria, el Pan y la Justicia”.²⁸

—Convicción axiomática de la insuperable inferioridad de las masas frente a las élites, y en última instancia a un Jefe particularmente dotado: Duce, Führer, Emperador, Caudillo.

—Separación jerárquica absoluta entre gobernantes y gobernados.

—Gobierno Autocrático.

—Partido único.

—Se exigía una adhesión de las masas, que implicase confianza en las decisiones tomadas por los altos jerarcas, de manera que esas masas actuaran como un séquito fiel y diligente

27. HITLER, Adolf “Mein Kampf”, citado por Zentner Kurt “El Tercer Reich”, Tomo I, 1961, pág. 160.

28. Preámbulo del Fuero de Trabajo de 1938. Puede verse además “La Revolución y la Guerra de España” de Pierre Broué y Emilio Terminié, París, 1961, especialmente capítulos V y VI de la segunda parte.

del Jefe, para ello iniciaron una acción de propaganda masiva, realizada por un Ministerio de Propaganda.

—Principio de concentración de poderes en manos del Jefe.

—Abolición de la rigidez de la Constitución.

—Abolición de toda interpelación electoral.

—Limitación esencial de los derechos subjetivos del ciudadano.

—Se deja a un lado el principio de libertad y el de igualdad, para suplantarlos por el de la "consecución del interés colectivo interpretado autoritariamente por el más capaz".

Es el llamado "estado-ídolo". Parte de una filosofía hegeliana recogida en su póstuma "Filosofía de la Historia".²⁹ El Estado es la realización de la libertad. Todo el valor que el hombre tiene, toda su realidad espiritual, la tiene mediante el Estado. Lo Divino del Estado es la idea, tal como existe sobre la tierra. En el Estado la razón se hace real y objetiva, y el individuo encuentra su realidad espiritual mediante el Estado. Sobre la base de este supuesto, como la voluntad subjetiva del hombre se somete a las leyes desaparece la oposición entre libertad y necesidad.

Cada uno de estos sistemas, como es lógico tiene su correspondencia específica constitucional: En las Democracias Occidentales encontramos preeminencia en la consagración de los derechos individuales, de las garantías a los seres humanos como personas particularizadas, aun cuando recientemente se nota una cierta tendencia hacia la socialización. Por el contrario, en los Estados de régimen socialista nos encontramos con figuras como la de concentración de poderes, representados en la Constitución en la ausencia de división de poderes, sobre el principio de la unidad del poder estatal. Asimismo encontramos la existencia de un partido único: El Partido Comunista. Este mismo fenómeno de representación de los fundamentos ideológicos de cada sistema estatal en su respectiva Constitución ocurre en el Estado Autoritario también.

29. HEGEL, G. W. Ver también su "Historia de la Filosofía del Derecho". Caracas, 1975.

CAPÍTULO TERCERO

LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS COMO ESTADOS DE DEMOCRACIA CLASICA U OCCIDENTAL, EXCEPTUADA CUBA, PAIS SOCIALISTA. SUS CARACTERISTICAS PROPIAS. ESTADOS EN "VIAS DE DESARROLLO", SUS PROBLEMAS ESPECIFICOS

Nuestro sistema de trabajo, nuestro método de estudio ha sido deductivo: Comenzamos con una visión genérica de las principales teorías estatales que han dominado la historia de la Humanidad, haciendo especial énfasis en el Estado Liberal-Burgués, punto de partida de donde se desprenden conceptos básicos para cualquier sistema de Estado que se plantee en los momentos actuales. El Estado Liberal, creó la figura de la subordinación del ejercicio de la función pública al Derecho. Solamente con esto, sería suficiente para que hubiera que tomarlo en cuenta. El control jurisdiccional de la Administración Pública, está o debiera estar en cualquier Constitución del mundo, como instituto básico contra la arbitrariedad del poder. En la práctica, la consagración de libertades absolutas al ciudadano de la tesis liberal, ocasionó grandes abusos, que dieron origen a la revisión del concepto de Estado (Estado Interventor) y a la formulación del nuevo concepto de Estado Socialista. Sin embargo, una tendencia revisionista y otra contraria al Estado Liberal, tienen que tomar en cuenta esta importantísima teoría del Estado de Derecho.

Justamente, esa reformulación del Estado Moderno y su conversión en Estado Interventor o Estado Social de Derecho, es el fenómeno que se ha producido en las llamadas Democracias Clásicas u Occidentales. Dentro de los países que comulgan con estas ideas de un liberalismo reformado, de una intervención estatal cada vez más creciente, está nuestro país y con él América Latina, exceptuada Cuba que sigue los postulados de Estado Socialista.

Para tratar de analizar las instituciones que se encuentran en las naciones latinoamericanas, es preciso, entender antes que formamos parte de un mundo nuevo todavía en formación, que

nuestros pueblos nacieron al mundo moderno cuando ya los otros países, o por lo menos gran número de ellos, habían logrado un alto grado de desarrollo.³⁰ Pero, debemos entender que nuestro problema actual no está en tratar de alcanzar a esos países con grandes desarrollos tecnológicos, que nuestro problema no está en tratar de imitar sus instituciones político-sociales, que nuestro problema no está en sentirnos humillados porque no contamos con un gran adelanto nuclear, que nuestro problema está justamente en entender lo que somos, en comprender de una vez por todas, que formamos el Nuevo Mundo, entendido este término, en su más amplia y bella significación: "Que somos el continente de la esperanza, que somos los latinoamericanos hermanos, que formamos todos juntos una nación que fue la que soñara Bolívar. Qué nos importa que no tengamos bombas atómicas, nos preguntamos, ¿Vale la pena tenerlas?, qué nos importa que no podamos ir a la Luna, nos preguntamos, ¿Es tan importante ese viaje teniendo en la Tierra tantos problemas que resolver?".

Vale la pena repetir y hacer nuestras las palabras de Caldera en su discurso por ante el Consejo Permanente de la OEA, en junio de 1970: "Tengo profundo orgullo en ser latinoamericano, y creo que este orgullo es necesario proclamarlo y afirmarlo. Tenemos altos valores que le dan una manera de ser especial a nuestros pueblos: tenemos un material humano extraordinario; cualquiera de nuestros más humildes muchachos, sacados de los más remotos lugares, si tiene oportunidad de ir a un Instituto Tecnológico, es capaz de calificar entre los primeros y entre los más aptos para manejar los más complicados instrumentos salidos del entendimiento humano. Nosotros tenemos una manera de ser, y creo que el mundo necesita que esta manera de ser se haga presente. No hay ningún territorio para la humanidad donde el sentido ecuménico del hombre se logre de tal manera como en la América Latina. Allí tene-

30. Para un mejor estudio de la problemática latinoamericana actual, pueden verse las siguientes obras: "Las venas abiertas de América Latina" de Eduardo Galeano (Colombia, 1977); "América Latina y el Mundo Desarrollado" de Roberto Jiménez (Caracas, UCAB, 1977); "El Dilema de América Latina" de Darcy Ribeiro (México 1975); "Sociología de América Latina" de Ignacio Sotelo (Madrid 1975) y, además, las colecciones de estudios publicados por la Universidad Simón Bolívar con el título "América Latina-Conciencia y Nación" (1977)

mos hombres de todas las razas, de todos los pueblos, de todos los ángulos del universo, que han venido y vienen hacia un gran crisol donde lo que interesa es el hombre y donde hay la posibilidad de transmitir las emociones y las ideas a toda la humanidad".³¹

En el mismo momento en que entendamos que poseemos características muy peculiares, que provenimos de una suerte de mezcla racial, que nos emparenta con el Africa, que en nuestros países el indígena todavía es importante cuantitativamente dentro de nuestra población, y tantas y tantas más, y en el momento en que entendamos que al indio no hay que humillarlo sino ayudarlo, que al indio no hay que destruirlo sino incorporarlo al país RESPETANDOLO, porque también es SU país, empezaremos a legislar para NUESTRO PUEBLO, y nuestras normas jurídicas tendrán sabor latinoamericano porque van a ser hechas para regular la realidad latinoamericana.

Leopoldo Zea, expresaba que: "La principal preocupación de los pueblos latinoamericanos, una vez lograda su Independencia política de las metrópolis de la Península Ibérica, España y Portugal, fue deslindar los caracteres de su propia cultura, que se encontraban en contradicción con los principios que regían la cultura de las nuevas naciones que se habían transformado en líderes de la modernidad y el progreso (Inglaterra, Francia y los Estados Unidos de Norteamérica).

Esta preocupación se expresa ya en el pensamiento de un libertador de pueblos como Simón Bolívar y en los pensadores preocupados por estructurar las naciones emancipadas. Frente al Mundo Moderno tenían que definir los países latinoamericanos los caracteres que les iban a permitir, o no, incorporarse a él como naciones igualmente modernas".³² Las ideas primigenias de *Latinoamérica* participaron del liberalismo clásico. Sabemos cómo a través de Simón Rodríguez, Bolívar accediera a Montesquieu y a Rousseau. Las ideas de Jefferson en Estados Unidos son vertidas al español por el venezolano García de Serra en 1818; las de Paine por el ecuatoriano Rocafuerte. Tam-

31. CALDERA, Rafael "El Bloque Latinoamericano", Caracas, 1970, pág. 241.

32. Las ideas de Leopoldo Zea que se citan en este capítulo han sido tomadas del libro "Latinoamérica y el Mundo", editado por la U.C.V., en 1960; el cual recoge una serie de conferencias dictadas por dicho autor

bién se leen los "Principios de Moral y Legislación" de Bentham y en Colombia se traduce el texto constitucional de USA.

Ahora bien, en esta lucha por la emancipación cultural se presentó una división en dos grupos: Los conservadores apegados al régimen tradicional, y el grupo progresista el cual había elegido la marcha hacia el futuro, aunque la misma significase la negación absoluta del pasado. Estos grupos progresistas encontraron en las instituciones políticas, económicas, sociales y culturales de Francia, Inglaterra y Estados Unidos, los grandes modelos a realizar en sus pueblos. De esta manera se trató de hacer de estas naciones latinoamericanas naciones incorporadas al concierto mundial de naciones modernas y para ello se copiaron instituciones francesas, norteamericanas e inglesas, logrando con ello "que a fuerza de imitar, a fuerza de sentirse más franceses, ingleses y yanquis, muchos de los latinoamericanos acabaron por sentirse ajenos, como hombres en destierro, ante la realidad que les era propia".³³

Fue dentro de este marco de transculturación que se operó en Latinoamérica, que surgió la gran preocupación por lo que fuese el sentido propio de la cultura latinoamericana, fue dentro de esta época el momento en que los pensadores empezaron a preguntarse si existía o no una literatura americana, o más ampliamente, sobre la existencia, se preguntaron, o inexistencia de una cultura americana. Algo tenía que ser Latinoamérica, sus pueblos y sus hombres. Algo habría que los definiese como tales; y este algo podría ser el punto de partida para la realización de lo que anhelaban ser.

El no entender todavía cuál es ese espíritu, cuál es ese ser latinoamericano, nos sigue llevando a situaciones en las cuales una cosa es la teoría "imitada", y otra muy distinta la práctica "vívida". Sobre esta crisis dijo López Michelsen ante la OEA: "Esta crisis consiste fundamentalmente en el desequilibrio cada vez más visible y cada vez más extremo entre la casi perfección de nuestras instituciones políticas y la lacerante realidad económica y social de las naciones latinoamericanas".

Los Estados Unidos con su política colonialista e imperialista, han "ayudado" a nuestros pueblos y decimos ayudado

33. ZEA, Leopoldo, *Loc. cit.*

“usando, porque cuando se planteó la Doctrina Monroe, por sólo decir un ejemplo, ya aquel país del norte miraba a esta América pero en función de sus intereses. Bien lo decía Bolívar al escribirle a Estanislao Vergara: “los Estados Unidos parecen destinados por la Providencia para plagar la América de miseria a nombre de la libertad”.

Las promesas de ayuda mutua que cristalizaron en la política del Buen Vecino, de la Alianza para el Progreso y ahora con la fórmula de las relaciones comerciales maduras, han desembocado y desembocarán en fracasos para nosotros, porque fueron pensadas con el unilateral designio de favorecer a los Estados Unidos más que al país receptor. Por eso decía Andrés Eloy Blanco sobre la política del buen vecino: “los buenos somos nosotros; los vecinos son ellos”.³⁴ Alberto Micheo S. J.³⁵ encuentra en todas estas tentativas una total falta de sinceridad. Falta de sinceridad en los programas, que comprenden tanto a la política latinoamericana como a los gobiernos aliados. Insinceridad consistente en la voluntad de solucionar problemas sólo hasta donde sea preciso para frenar la iniciativa popular, tradicionalmente considerada por la cultura norteamericana como síntoma del llamado “peligro comunista”. Falta de sinceridad en el monto mismo de la ayuda: la diferencia entre el precio pagado por el petróleo venezolano y el pagado por el petróleo norteamericano en los años de 1960 a 1970 es de once mil millones de dólares en relación con los productos, o sea en total diez y siete mil quinientos millones de dólares.³⁶

Ante esta suma que nuestra primera industria dejara de ganar por mera maniobra comercial de la empresa norteamericana, los 400 millones de dólares que en el mismo lapso nuestro país recibiera en préstamo de la Alianza para el Progreso (préstamos que había que pagar algún día) sonaban a cifra ridícula y evidenciaban la hipocresía del programa. Falta de sinceridad, en fin, en el tipo de ayuda. Estructuras sin educación. Invirtiéndose el viejo refrán chino: “pescado para comer, pero no

34. LUNA, José Ramón “Bolívar y la Integración Latinoamericana”, Caracas, 1973, pág. 15.

35. MICHEO, Alberto “La Alianza para el Progreso” en “Estados Unidos y América Latina”, pág. 19.

36. CALDERA, Rafael “La Nacionalización del Petróleo”, cit. por Micheo, Alberto, ob cit.

información acerca de cómo se pesca". Con razón decía el Che Guevara en Punta del Este a los representantes de los gobiernos americanos en el momento en que iban a aprobar la Alianza: ¿No tienen un poco la impresión de que se les está tomando el pelo? Se dan dólares para hacer carreteras, se dan dólares para hacer caminos, se dan dólares para hacer alcantarillas; señores ¿con qué se hacen los caminos, con qué se hacen las alcantarillas, con qué se hacen las casas? No se necesita ser un genio para eso. ¿Por qué no se dan dólares para maquinarias, dólares para que nuestros países subdesarrollados, todos, puedan convertirse en países industrializados y agrícolas de una vez?"³⁷

Esta situación es la que debe cambiar. Nuestros pueblos, y con ellos los de Asia y Africa, se resisten a ser sombras o futuro sin posibilidad real. Son pueblos que contienen en sí una gran potencial que quieren dar a luz; son pueblos que quieren contar en una historia que es de todos los pueblos y hombres que quieren que se cuente con ellos.

Ahora bien, para que los pueblos latinoamericanos logren un puesto importante dentro del concierto internacional, es casi imprescindible que se presenten ante éste como naciones unidas estrechamente entre sí por lazos de amistad, hermandad y solidaridad que les vienen dadas por un pasado político-económico-social similar y por un mismo destino histórico. "Yo deseo —escribía Bolívar— más que otro alguno ver formarse en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riquezas que por su libertad y gloria".

"Hay que estar preparado, dispuesto a aprovechar las mejores oportunidades que ofrezca el futuro al americano para que éste vaya realizando su propósito futuro, el propósito que anhela, que desea, como cualquier otro hombre del mundo, dice Leopoldo Zea.³⁸ Pero estar preparado no quiere decir resignarse a aceptar sin más lo que venga, sino orientarlo. No quiere decir aceptar callada y abandonadamente la llegada de los acontecimientos, sino prepararse para hacerles frente".

37. Cit. por Micheo, Alberto, pág. 21.

38. ZEA, Leopoldo. Loc., cit.

En una perspectiva presente, puede decirse que los países han llegado al mundo moderno por tres caminos diferentes,³⁹ mediante la combinación de capitalismo y democracia parlamentaria, lograda después de una revolución: Francia y USA. Mediante un capitalismo que, al no depurarse a través de una revolución, se desenvuelve a través de fórmulas políticas involutivas hasta llegar al fascismo: Alemania y Japón. Mediante la ruta comunista: Rusia y China.

Los años contemporáneos implicarán el momento de la definición latinoamericana. ¿Encontraremos una cuarta vía que ahorre a nuestros países los costos de las tres tradicionales, como lo intentara la India de Nehru? Nuestro momento histórico ya no posibilita el desarrollo lineal de alguna de las tres variantes conocidas: los cambios sufridos por el mundo en virtud de los métodos de modernización ya practicados han cambiado las dimensiones del problema para los países que van al paso después. Sin la previa democracia inglesa no hubiera sido posible el nazismo alemán. La industrialización norteamericana sólo fue posible en virtud del pauperismo "al sur del Río Grande".

La Revolución Rusa tiene como causa remota el acercamiento del Imperio Ruso a las economías asiáticas, a raíz de su ruptura con los países germanos con el simultáneo mantenimiento de la dependencia ideológica.⁴⁰ El mundo en donde Latinoamérica debe desarrollarse es substancialmente distinto, y los caminos que presenta resultan inéditos.

"Poner el acento sobre los problemas económicos es restringir considerablemente la extensión del desarrollo. El desarrollo es sobre todo un problema de humanización: engloba en verdad los problemas relativos a la satisfacción de las necesidades esenciales de la vida, pero hay que agregar a ello además todo lo que valoriza al ser humano considerado en su integridad y en los diversos planos en donde lo físico, lo psíquico,

39. MOORE, Barrington "Los Orígenes Sociales de la Dictadura y de la Democracia", España, 1976, pág. 335.

40. TOYNBEE, Arnold "El Mundo del Occidente", Madrid, 1955, págs. 5 y sigs. Puede verse también el trabajo de Peter Scheibert "Del imperio Ruso de Pedro el Grande a la Revolución de Febrero" en "Historia Universal Siglo XXI", Madrid, 1975, Tomo 31.

lo personal y lo social se confunden para permitir un desenvolvimiento ilimitado de la persona".⁴¹

Hasta ahora, el ser latinoamericano se ha mostrado a la "expectativa", y dentro de esta dimensión de mera expectativa todo lo que se haga estará condenado al vacío. Irónicamente se ha sostenido que "somos el continente del futuro y siempre lo seremos". Preguntaba alguna vez Maíz Vallenilla: "Es que por vivir de expectativa no somos todavía? ¿No será que ya somos, y que nuestro ser más íntimo consiste en no-ser-siempre todavía?".

Volviendo a nuestros estudios institucionales constitucionales, señalaremos algunas consideraciones específicas de estas naciones latinoamericanas:

—Predominio del Poder Ejecutivo (Presidencialismo con sujeción parlamentaria).

—Se adopta el pluripartidismo, aun cuando con mucha frecuencia se admite el sistema del llamado partido dominante.

—Se caracterizan por tener una vida democrática poco estable, donde las dictaduras militares están a la orden del día. Lo que lleva a decir que en América Latina el ejército ha tenido un papel político importante.

—Congreso Bicameral, aun cuando el Estado no posea un verdadero carácter federal, sino cierta descentralización provincial.

—Profundo desequilibrio en la distribución de la riqueza nacional.

Para solucionar los problemas propios que tiene América Latina, señala Allan Brewer-Carías,⁴² hace falta un Estado que como representación organizada de la sociedad, promueva y dirija este proceso de desarrollo, identificando desarrollo con progreso de estructuras, con grandes transformaciones y cambios que en el orden económico-social necesita Latinoamérica.

41. BARRERE, Alain "Socialisation et Developpement" en "Perspectivas..." Tomo I, pág. 507.

42. BREWER-CARIAS, Allan "Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela", España, 1975, pág. 115 y sigs.

En el orden de estructuras a transformar, la más importante es la estructura social, para lograr así la participación real y efectiva del pueblo en la vida social, económica y política.

El valor de la tierra urbana, requiere de una regulación cada vez mayor para garantizar realmente usos adecuados, existencia y disponibilidad de áreas de expansión urbana y la realización del proceso de renovación urbana que requieren nuestras ciudades.

En el campo de la empresa en general, se hace necesaria una real participación de los trabajadores en el resultado de su esfuerzo.

Se destaca, asimismo, dentro de la reforma de la estructura económica la necesidad de atenuar la dependencia y la dominación extranjera.⁴³

“En efecto, si bien en América Latina es clara la evolución constitucional que consagra los derechos sociales y limita los derechos económicos por razones de interés social, es claro también que los beneficios de ese proceso, todavía no han llegado realmente a toda la población, y al contrario, la explosión demográfica y el proceso de urbanización y marginalización, muestran un avance relativamente pequeño en el proceso educativo, en el control de las enfermedades, en la asistencia y protección social, y en la reducción relativa del desempleo. El Estado formalmente estructurado como Estado Social, es necesario convertirlo efectivamente en el instrumento para la democratización de la economía, de manera que los beneficios de ellas, se distribuyan a toda la población, fundamentalmente en servicios sociales. Este es el reto que tienen planteado los países en vías de desarrollo del mundo actual, y en particular los países latinoamericanos: La búsqueda de una efectiva democracia jurídica, política, económica y social. La determinación de este contenido de democracia participativa, desde todos los puntos de vista, económico, político, jurídico y social, y la configuración del Estado como un Estado Democrático y Social de Derecho, es ciertamente, el reto que hoy tienen nuestros países en el proceso de transformación institucional que deben

43. BREWER-CARIAS, Allan, obra citada, págs. 116 y 117.

sufrir; de lo contrario sólo podremos seguir hablando en el futuro de la ilusión de la democracia pero no de su real existencia o posibilidad”.

CAPÍTULO CUARTO

LAS CONSTITUCIONES QUE HAN REGIDO EN VENEZUELA CON ANTERIORIDAD A LA VIGENTE; COYUNTURA POLITICA-ECONOMICA-SOCIAL EN QUE SE PRODUJERON

Hablar de la evolución política venezolana, es hablar del régimen constitucional imperante para el momento histórico que se pretenda estudiar, y es hablar en consecuencia, de la forma que adopta el Estado.

La Historia Constitucional de Venezuela es rica en cuanto a cambios y contradicciones de sus formas políticas se refiere así como en cuanto a fecundidad. En efecto, nuestra Historia Constitucional cuenta con las Constituciones de 1811, 1819, 1821, 1830, 1857, 1858, 1864, 1874, 1881., 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, el Estatuto Provisional y la Constitución de 1914, la de 1922, 1925, 1928, 1929, 1936, Reforma Parcial de 1945, Constituciones de 1947, 1953 y 1961.

Cuando hablamos de Derecho en Venezuela y en general en América Latina, vemos que surge un fenómeno común que es la dicotomía entre el hecho y el Derecho, dicotomía que arranca desde la promulgación de Las Leyes de Indias, legislación que simboliza la primera gran jornada rendida por el derecho a la libertad y al destino americanos, y que sin embargo, por estar basadas en 6.287 disposiciones, formaron un vasto catálogo de vericuetos por donde pudo hacer laberinto el sofisma, la interpretación, la glosa, el leguleyismo. Esta dicotomía, se mantiene a lo largo de la evolución jurídica venezolana y latinoamericana, debido fundamentalmente, a nuestro parecer, a la falta de concepción definida de lo que es ser latinoamericano, a la crisis que confrontamos en cuanto nación, la cual nos hace buscar en fórmulas extranjeras la regulación de situaciones es-

pecíficas de nuestra propia realidad: De ahí la dicotomía entre Hecho y Derecho.

Haciendo un brevísimo resumen de las Constituciones que ha tenido Venezuela,⁴⁴ y de la coyuntura político-social-jurídica y económica en que han nacido, diremos:

—La primera Constitución que tuvo Venezuela es la de 1811. Un año atrás se había declarado, el 19 de Abril de 1810, la Independencia de Venezuela. En ella, se revela el celo con que los primeros líderes de la República concibieron la organización del poder. El mayor escrúpulo fue la debilidad del Poder Ejecutivo, la limitación del arbitrio personal del Poder Ejecutivo. Este hecho tuvo una gran importancia y se reflejó de modo directo y dramático en la caída de la Primera República, pues fue a última hora cuando se decidió darle poderes suficientes a Miranda que tanto los necesitaba para organizar la resistencia contra el avance de Monteverde. En relación con esto se pronuncia el propio Miranda al firmar la Constitución poniendo un párrafo al final que decía así: "Considerando que en la presente Constitución los Poderes no se hallan en un justo equilibrio; ni la estructura y organización suficientemente sencilla y clara para que pueda ser permanente; que por otra parte no está ajustada con la población, usos y costumbres de estos países, de que puede resultar que en lugar de reunirnos en una masa general, nos divida y separe, en perjuicio de la seguridad común y de nuestra Independencia, pongo estos reparos en cumplimiento de mi deber".

En cuanto a la religión, se establece que la única que se acepta y es además la oficial del Estado Venezolano es la religión católica.

Esta primera Constitución está inspirada en la Constitución Norteamericana y en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano.

Basándose en los principios liberales, se restringe el sufragio al consagrar requisitos de orden económico para poder participar en las elecciones. Recuérdese que este sistema se aplicó

44. Pueden confrontarse sus textos en "Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela", publicación del Ministerio de Relaciones Interiores, 1945.

en Francia, en la Francia liberal al consagrar el principio de la soberanía nacional.

Asimismo, se consagra el Federalismo, fundado en la Constitución Norteamericana a la cual copiamos en este aspecto; Bolívar y Miranda se oponen, y como consecuencia de la consagración de este principio, se inicia en Venezuela un proceso de desarticulación institucional.

—La segunda Constitución Venezolana fue la de 1819. Se consagra en ella el voto directo, pero no universal. Se ha llamado a esta Constitución impropriamente Constitución Bolivariana, cuando en verdad se apartaron en mucho sus postulados de la verdadera idea del Libertador. Su pensamiento contrario a la idea del Caudillismo regional y por ende del Federalismo, hacen que esta Constitución consagre a la República como “unitaria y centralista”, la cual —dicha organización— no tuvo mayor vigencia pues la guerra continuó.

—La Constitución de 1821 no tuvo mayor importancia, de ella se puede decir que establece en su Artículo 34 el sistema electoral según el cual las asambleas electorales eligen el Presidente de la República y repite la disposición de la Constitución anterior en el sentido de prohibir la revisión de la Constitución por diez años.

—La Constitución de 1830, está signada por la discusión no concluida en la Constitución de 1819 sobre el sistema federal o centralista a adoptar, en definitiva se adoptó una fórmula centro federal o mixta. En su Artículo 6 se define el gobierno de Venezuela, éste será “republicano, popular, representativo, responsable y *alternativo*”. (Esto último para evitar la preponderancia de Páez en el gobierno).

Estableció en su Artículo 123 la existencia de Consejo de Gobierno, compuesto por el Vicepresidente, cinco Consejeros y los Secretarios del Despacho.

En la época en que fue promulgada, dominaba el romanticismo, el cual llevó a que en ella no se discutieran problemas económicos ni administrativos de la República naciente.

—La Constitución de 1857, o mejor dicho, la Reforma Constitucional de 1857, no tuvo mayor importancia y fue sólo el resultado de los caprichos y de los accidentes del poder. Se crea

en ella el Poder Municipal y se traslada la autonomía de la provincia al municipio. Entre sus reformas estuvo la de cambiar el nombre de Representantes por el de Diputados. Y por sobre todas estas consideraciones, la que llevó a que la reforma se realizara: El aumento del período constitucional a seis años. Se eliminó asimismo, la prohibición de la reelección. Brewer Carias,⁴⁵ piensa que la Constitución de 1857 si tuvo importancia en nuestro país y señala que: "La Reforma de 1857, reaccionó contra los poderes de las Provincias que el compromiso centro-federal de la Constitución de 1830 les había dado, y ello eliminando la competencia de las Diputaciones Provinciales para intervenir en las elecciones de los Gobernadores lo que en 1857 se atribuye sólo a la competencia del Presidente; y además, mediante el establecimiento de un nuevo poder, el Poder Municipal al cual se le concedió autonomía, y al cual teóricamente se le trasladarán las competencias de las Diputaciones Provinciales que en el texto de 1857 desaparecen. En esta forma se estructura el Poder Municipal al cual se le concedió autonomía, y al cual teóricamente se le trasladarán las competencias de las Diputaciones Provinciales que en el texto de 1857 desaparecen. En esta forma se estructura el Poder Municipal autónomo, pero inofensivo hacia el poder central, lo cual va a perdurar hasta nuestros días, y se elimina completamente el elemento federal que hasta entonces existía, lo cual originará, ante el conflicto centralismo-federación, la guerra federal".

—La Constitución de 1858, fue producto de un momento excepcional en la historia venezolana. El texto constitucional amplió la esfera del orden municipal como un paso hacia la Federación. Estableció el principio de que los gobernadores provinciales eran elegidos por el pueblo. Restableció la prohibición de la no reelección. Se aceptó el sufragio universal directo y secreto, hecho político muy importante pero sin validez práctica inmediata. El debate constitucional, se produce como un intento desesperado por impedir la Guerra Federal que se veía inminente. El intento fue inútil.

—En la Constitución de 1864, se inicia una nueva etapa en la conformación constitucional de Venezuela, y ello es pro-

45. BREWER-CARIAS, Allan, obra citada, pág. 143.

ducto de todo el proceso que se cumplió en el país entre los años 59 y 63. En ella se consagra, el federalismo, desintegrándose la República en entidades federales-feudales, autónomas, con Gobierno propio elegido por sufragio directo y secreto, confinándose el Poder Nacional a un Distrito Federal, como territorio neutro. La vida política nacional en las décadas posteriores y hasta comienzos del siglo XX, se va a centrar en la existencia de esta alianza de caudillos regionales formalizada por la Constitución federal y que será la garantía de supervivencia de las autoridades nacionales (federales); alianza que concluirá a comienzos del siglo XX, al iniciarse la integración política del país mediante la fuerza y creación de un Estado Nacional bajo las órdenes de Gómez, que le permitirá después gobernar dictatorialmente hasta 1935.

—En la Constitución de 1874, se establece: “La elección de presidente se hará por los ciudadanos de todos los Estados en votación directa y pública de manera que cada Estado tenga un voto, que será el de la mayoría relativa de sus electores, correspondiendo al Congreso realizar el escrutinio y declarar la elección”. Esta fórmula del voto público permitía que los gobernantes directamente influyeran en las elecciones.

—En la Constitución de 1881, llamada “Constitución Suiza”, se cambia la estructura territorial y se agrupan los Estados en nueve. Forma el Consejo Federal del cual va a salir el Presidente de la República. Se obliga a los Estados a ceder al Gobierno de la Federación la administración de las minas, terrenos baldíos y salinas, con el fin de que las primeras sean regidas por un sistema de explotación uniforme y que los segundos se apliquen en beneficio de los pueblos.

—En 1891 se produce otra Reforma Constitucional, la cual cambia el nombre de algunos Estados, aumenta a setenta días el lapso de las sesiones ordinarias de la Legislatura Nacional y modifica el sistema de la Reforma Constitucional. Es ésta otra de las Constituciones accidentales de nuestra vida política sin mayor influencia sobre la organización de la República.

—En 1893, se promulga otra Constitución; en ella se modifica la división político-territorial de la República eliminando el nombre de Guzmán Blanco de ella. Se elevó el período constitucional a cuatro años. Restablece el voto secreto. Autonomía Municipal nuevamente. Le da rango constitucional a la Pro-

curaduría de la Nación. Recoge algunas preocupaciones circunstanciales; pero con todo, reúne modificaciones y no se atiene a los puros cambios anecdóticos como algunas de las anteriores. Esta es su importancia.

—En 1901 se promulga una nueva Constitución. En la definición sobre territorio venezolano, establece que el mismo dependía en su extensión de las modificaciones que resulten de los Tratados de la República. Eliminó el Consejo de Gobierno, elevó nuevamente el período constitucional a seis años y desde el punto de vista electoral creó una fórmula singular: *Los Concejos Municipales eligen al Presidente y a los Vicepresidentes de la República.*

—En 1904 tenemos otra Constitución. Los Estados se redujeron a trece. Se fijó el asiento de los poderes de la nación en el Departamento Libertador. La elección del Presidente y de los Vicepresidentes se encomendó a un Cuerpo Electoral y se fusionaron las Cortes Federal y de Casación.

Antes de seguir adelante, debemos citar un párrafo de Brewer Carías,⁴⁶ “el fin del siglo XIX y los comienzos del siglo actual tuvieron una importancia decisiva en la historia política venezolana pues materialmente, con la entrada del General Cipriano Castro en Caracas, se va a iniciar un giro completo en el panorama institucional y político del país, que conducirá a la conclusión del predominio nacional de los caudillos regionales del Centro; a la eliminación del propio caudillismo regional y con él, de los partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador) y de la forma federal del Estado; a la extinción de las guerras civiles que sólo el caudillismo regional podía provocar, y a la integración política nacional mediante el establecimiento de un Ejército Nacional como soporte del poder central. En esta tarea, la dictadura de Juan Vicente Gómez desde 1908 a 1935, sin duda, fue decisiva”. Con este párrafo hemos querido ubicarnos en el contexto político-jurídico que va a desarrollarse a partir del siglo XX.

—La Constitución de 1909 cambia el nombre de los Estados y vuelven éstos a ser veinte. Se establece la elección del Presidente por el Congreso. Se otorgan amplísimos poderes al Presidente Provisional, con lo cual se formaliza la dictadura.

46. BREWER-CARIAS, Allan, ob. cit., pág. 155.

—La Constitución de 1914 modifica la duración del Poder Legislativo, la cual es ahora de tres años en lugar de cuatro; el Congreso elige al Comandante en Jefe del Ejército; el período constitucional para la rama ejecutiva y judicial se extiende a siete años. Se extiende el recurso de inconstitucionalidad. Y, por supuesto, se elimina la cláusula anti-reeleccionista.

—En 1922 se reformó nuevamente la Constitución, en ella se crea el cargo de Vicepresidente. Elimina el cargo de Comandante en Jefe del Ejército puesto del que se había separado sólo cuando era Presidente. Pues Gómez, cuando era Presidente eliminaba el cargo de Comandante del Ejército y viceversa.

—La Reforma de 1925, es la más importante de este período gomecista. Se reúne la autoridad civil y militar en el Presidente. Las legislaturas estatales, en resguardo de los principios de la Federación, conservaban la facultad de elegir a los Gobernadores, pero ellas delegaban esta facultad al Presidente.

Al mismo tiempo que consagra el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, se preocupa por otros aspectos que aparecen en contradicción con sus intenciones dominantes: Las disposiciones que perfeccionan materias como la extensión de la inmunidad parlamentaria a la jurisdicción criminal y civil; las que consagran la censura legislativa para los créditos adicionales decretados por el Ejecutivo. Las enajenaciones de bienes inmuebles nacionales sean autorizados por el Congreso. Estos hechos reflejan una preocupación que podría calificarse de preciosista, desde el punto de vista jurídico constitucional, en los juristas del Régimen. Fortalece teóricamente las facultades del Poder Legislativo.

—En 1928 se produce otro cambio constitucional. En ella se establece la llamada "cláusula anticomunista", que prohíbe la divulgación del pensamiento marxista. Hace algunos ajustes en el mecanismo de la sucesión presidencial y autoriza al Presidente a encargar a un Ministro del Poder Ejecutivo. Establecía una "visita oficial" declarada por el propio Gómez, lo cual le permitía a éste no permanecer en Caracas a la cabeza del Poder Ejecutivo y sin embargo, seguir gobernando: Donde está el Presidente está el poder, y era cierto.

—En 1931 otra Reforma le arregla las cosas que le hubieran ocasionado la pérdida del poder si no restablecía la fusión

entre la Comandancia del Ejército con la Presidencia de la República, cargos éstos que se habían separado en la reforma de 1928 con el fin de que Gómez, Comandante del Ejército, pudiera seguir controlando el país sin cargar con las funciones protocolarias del Presidente.

—Con la Reforma de 1936 se inicia la historia del Derecho Constitucional de Venezuela en sentido moderno; la Constitución de 1936 es la culminación del cambio que el país sufre a la muerte del General Gómez. Se inicia así un período de estabilidad que durará hasta 1945. Reagrupa al Distrito Federal. Reorganiza al Departamento Vargas. Los Diputados al Congreso Nacional son elegidos en elecciones de segundo grado; muy discutida fue la cláusula confiscatoria con carácter retroactivo. Igualmente el Inciso VI mediante el cual se restringen las actividades de ciertos grupos políticos. Consagra igualmente disposiciones sobre el trabajo y en materia agraria, las cuales le dan forma y espíritu modernos a esta Constitución. Reducción del período constitucional. El Presidente era electo por medios indirectos, pues era el Congreso el que efectuaba la elección.

—La Reforma de 1945, amplía la consagración del derecho del sufragio. La Constitución acepta que las mujeres venezolanas que reúnan las condiciones que se requieren para el ejercicio del sufragio, gozan del derecho de sufragio activo y pasivo para la formación de los Concejos Municipales. Establece atribuciones que en el orden económico debía ejercer el Presidente de la República. Durante la 2ª Guerra Mundial el Gobierno se vio en dificultades para poder tomar ciertas medidas extraordinarias que aconsejaban las circunstancias, esto por razones jurídicas, por ello en la Reforma del 45 se establecieron estas facultades plenamente. Se mantiene la elección del Presidente por vía indirecta.

—La Constitución de 1947 tiene un contenido de avanzada social: En él se limitan los derechos económicos; se establece el sufragio directo, universal y secreto; se desarrollan ampliamente los derechos sociales. La Constitución del 47 innova virtualmente la base social y electoral del Poder, su organización, los derechos individuales y las garantías. Las Constituciones anteriores, habían sido todavía fundamentalmente inspiradas en el derecho liberal clásico. La del 47 se desprende de esa

tradición. La escasa vigencia del texto constitucional no dio oportunidad al país para que acumulara una experiencia sobre sus innovaciones. Por eso, más que influencia positiva, la Constitución de 1947 tiene fundamentalmente un valor teórico ideológico en el derecho político constitucional nacional.

—Durante el régimen de Pérez Jiménez, en Asamblea cuya legitimidad es muy discutida, se promulgó la Constitución de 1953, en ella las disposiciones dogmáticas quedaban prácticamente derogadas con la disposición transitoria tercera: "Entre tanto se complete la Legislación determinada en el Capítulo sobre garantías individuales, se mantienen en vigor las disposiciones correspondientes del Gobierno Provisorio y se autoriza al Presidente de la República para que tome las medidas que juzgue convenientes a la preservación en toda forma de la seguridad de la nación, la conservación de la paz social y el mantenimiento del orden público". Todo esto nos revela que el texto de 1953 fue concebido con mentalidad fundamentalmente ejecutiva.

—La Constitución de 1961, por ser la vigente en nuestro país, será sometida a un estudio un poco más detallado.

CAPÍTULO QUINTO

CONSTITUCION DE 1961

a) *Análisis sintético de su Exposición de Motivos y Preámbulo:*

En la Exposición de Motivos de la Constitución de 1961, las comisiones especiales que previamente había designado el Senado y la Cámara de Diputados para elaborar el Proyecto, indican cual fue el ánimo que las guió al formular las distintas normas que integran nuestra actual Constitución. Al respecto dicen:

—Que en el seno de la Comisión redactora se trabajó en un espíritu de gran cordialidad, con el fin de redactar un texto que represente una obra de consenso entre quienes lo realizaron.

—Que la Comisión tuvo como propósito redactar un “articulado sobrio” como ella misma expresa, el cual a pesar de sus formulaciones en pocas líneas, permita al legislador un cierto campo de acción propio que no le impida, sin dejar de cumplir los preceptos constitucionales, promulgar normas que se vayan adaptando a las necesidades y a las experiencias que la República vaya teniendo. Ahora bien, si bien lo anterior es cierto, también lo es que el deseo de redactar un articulado sobrio no podía llevar a la exageración de ahorrar un gran número de normas de contenido programático del texto constitucional, las cuales si bien no constituyen preceptos de aplicación inmediata y directa, señalan a la acción futura de los poderes públicos aquellos objetivos que la realidad histórica y actual de nuestro país define como imperativos.

—Como bien dice la Comisión redactora, es sabido que todas las Constituciones modernas son consideradas, no sólo como un texto orgánico de las funciones y poderes del Estado, sino también como la expresión del conjunto de valores que inspiran y deben guiar la acción institucional del mismo, en consecuencia la Comisión trató de dejarle amplio campo a las leyes, pero, al mismo tiempo consagró en la Carta Fundamental, el conjunto de principios y de aspiraciones que el pueblo venezolano considera imprescindibles en su destino histórico.

—La Comisión expresa que se ha querido hacer de la Constitución, entre otras cosas, un instrumento pedagógico, que sirva para formar en las nuevas generaciones una conciencia clara de sus instituciones.

—Se han reunido en un texto aparte que debía ser sancionado en igual forma al texto constitucional, las Disposiciones Transitorias cuyo objeto es el de resolver situaciones pasajeras y cuyo destino es el de desaparecer una vez que hayan cumplido su cometido.

—En cuanto a la parte técnica se refiere, expresa la Comisión que la Constitución se divide en Títulos y Capítulos.

—En cuanto a la terminología se refiere:

“República”, se usará para designar la personificación del Estado Venezolano.

"Estado", se usará para designar a la organización política y jurídica representada por el Poder Público frente a las actividades privadas.

"Nación", tendrá un uso limitado, y sólo se empleará en su sentido propio.

"Calificativo de estatal", se usa para referirse a lo que es competencia del Estado Federal, a lo que se refiere a la unidad política nacional constituida por el "Estado".

"Calificativo de estatal", será un neologismo con el cual se hará referencia a las distintas entidades políticas que integran la República.

Ya comentamos la Exposición de Motivos de la Constitución del 61. Ahora hablaremos un poco del Preámbulo de la misma:

Nuestra Constitución, contiene una declaración preliminar en la cual se afirman los principios que a través de ciento cincuenta años han orientado a nuestro pueblo, principios de independencia, libertad y dignidad del ser humano.

El Preámbulo es justamente la flecha indicadora del camino que deberá transitar el Estado con todas sus instituciones. El texto constitucional es, según la pirámide kelseniana, la norma base, la norma fundamental, la norma que se encuentra en la pirámide normativa en el sitio principal, en la cúspide. Por otra parte, las normas constitucionales son normas de carácter programático, y en consecuencia deben fijar los lineamientos por los cuales se ha de seguir el legislador en su actividad posterior de formación de las leyes. En consecuencia a la idea anterior, el texto constitucional analiza una por una las principales instituciones del Estado Venezolano y fija en cada uno de ellos los principios que el legislador posteriormente debe desarrollar. Pero es el Preámbulo el que fija los cometidos que debe cumplir el Estado Venezolano, es el Preámbulo el que constituye el presupuesto que sirve de fundamento a la norma constitucional. De allí su vital importancia.

El Preámbulo señala como cometidos del Estado Venezolano: la independencia y la integridad nacional; la libertad, la paz y la estabilidad de las instituciones del Estado; la unidad del mismo; el amparo de la dignidad humana, y dentro de él, la

protección y el enaltecimiento del trabajo; la seguridad y el bienestar social como elementos básicos de un Estado Social de Derecho; la participación equitativa en la riqueza, como punto básico de las nuevas corrientes sociales que reinan en el mundo; el fomento del desarrollo al servicio del hombre, como una prueba más del enaltecimiento a la dignidad humana; el mantenimiento de la igualdad social y jurídica de todos los hombres como base de la justicia social; el respeto a la autodeterminación de los pueblos; el repudio a la guerra; el rechazo a la conquista y al predominio económico como instrumento de política internacional; se consagra la cooperación y la hermandad que deben existir entre los pueblos del Continente y en general con todos los pueblos del mundo, sin olvidar nunca que son Repúblicas soberanas y en consecuencia libres de escoger su propio camino; la consagración del orden democrático "como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad a los ciudadanos"; y por último hace merecida alusión, quien lo duda, a nuestros héroes nacionales y especialmente a Simón Bolívar, Libertador y forjador de nuestra Patria.

De la lectura del Preámbulo extraemos una conclusión: El Estado, de acuerdo a los principios contenidos en esa disposición preliminar de la Constitución es, o aspira ser, o como mínimo DEBIERA SER un Estado Social de Derecho REALMENTE, y en consecuencia, sus cometidos podrían resumirse en uno solo, a nuestro juicio el principal: LA BUSQUEDA Y EL LOGRO DE LA JUSTICIA SOCIAL EN VENEZUELA.

EL LOGRO DE LA JUSTICIA SOCIAL EN VENEZUELA

Hemos visto en el análisis del Preámbulo, los cometidos que tiene el Estado venezolano. Nos toca ahora estudiar cuáles son las principales instituciones, libertades y garantías que se consagran en nuestra vigente Constitución.

Como nuestra Constitución tiene 252 artículos, sería objeto de más de un libro el analizarlos uno a uno, por esto vamos a tratar de hacer un estudio global de los diferentes Títulos y Capítulos que lo forman, indicando en cada uno de ellos las instituciones más importantes.

b) Título I: De la República, su territorio y su división política: Nos habla de "La República, su territorio y su División Política", y sus cuatro capítulos: "Disposiciones Fundamentales", "Del territorio y la división política", "De los Estado" y "De los Municipios", corresponden a la idea de incluir en él las normas que constituyen, por así decirlo, el sustrato de la organización política venezolana. Dentro de cada capítulo analizaremos los artículos más relevantes.

b.a) Capítulo I: Disposiciones Fundamentales.

Artículo 2: "La República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución".

La Comisión redactora de la Constitución, se abocó al estudio de si resultaba conveniente mantener la forma federal del Estado venezolano. Ello planteó de nuevo las viejas discusiones entre centralistas y federalistas.

En definitiva, se optó por dejar de lado las diferencias en cuanto a la conveniencia de la instauración de un régimen centralista puro y una federación en sentido estricto.

En consecuencia, adoptaron la fórmula de establecer un Estado Federal "en los términos consagrados por esta Constitución".

Comenzó la Comisión por reconocer, que en el sentimiento federal, las consecuencias del federalismo en el sentido de la organización social y el nombre mismo de la Federación, constituyen un hecho cumplido y hondamente enraizado en la conciencia de los venezolanos. Por otra parte, esta misma Comisión estimó, que a pesar de no haberse realizado efectivamente, la Federación sigue siendo en el espíritu de la mayoría un desiderátum hacia el cual debe tender la organización de la República.

La semántica en la vida política y jurídica no tiene un contenido inmutable. Los vocablos se entienden, no sólo por su significado literal, sino por el ambiente histórico y las circunstancias dentro de las cuales se han realizado los valores que representan. "Democracia" en Francia es inseparable del establecimiento del régimen republicano y de la abolición de la

monarquía; "Democracia" en Inglaterra se armoniza, en cambio, con la subsistencia de la monarquía británica.

"Federación" en Venezuela, representa un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el Constituyente está en el deber de respetar, en la medida en que los intereses del pueblo lo permitan.

Por todas estas razones, se adoptó la redacción del Artículo 2: "La República de Venezuela es un Estado Federal en los términos establecidos por esta Constitución". Es decir, que es una federación en la medida y forma peculiar en que esta idea ha sido vivida dentro de la sociedad venezolana.

Ahora bien, para poder comprender a cabalidad la realidad venezolana, debemos antes hacer un brevísimo estudio de lo que significa un Estado Federal.

"La distribución de competencia en la Federación se clasifica así: Relaciones de coordinación, de acuerdo a la cual las funciones estatales son distribuidas con arreglo a un principio corporativo territorial entre la Federación y los Estados miembros, de modo que su cumplimiento se lleva a cabo por la acción coordinada de los organismos de ambos. Así, pues, para ciertas materias existe un solo poder para la totalidad del territorio y de la población, mientras que para otros existen una pluralidad de poderes. Con arreglo a este sistema, el ciudadano está inmediatamente sujeto al poder central en algunas esferas, mientras que en otras lo está a los poderes regionales".⁴⁷

Sin embargo, en Venezuela, todos sabemos, es más "vemos" en la vida práctica de todos los días, que en nuestro país hay una clarísima preponderancia del poder central.

Incluso, hablando en términos cuantitativos de apariciones en los medios de comunicación social, observamos que casi a diario el Presidente de la República, los Ministros y demás personeros de esa Administración Central Venezolana, marcan la pauta de los lineamientos que seguirá nuestro país.

47. GARCIA PELAYO, Manuel: *Derecho Constitucional Comparado*, Madrid, 1953, págs. 215 y sigs.

Así es que, a todas luces salta a nuestra vista la gran supremacía del poder central sobre el poder local.

No obstante, y a pesar de esto, también es evidente, que poseemos rasgos de federalismo. Es notorio que "sentimos" una cierta autonomía estatal, es claro que la idiosincracia, la manera de ser de un llanero no es igual a la de un andino, es de todos conocida la existencia de entes locales, la existencia de gobiernos en los diferentes Estados. Ahora bien. ¿Qué connotación, qué amplitud, qué alcance tienen esos gobiernos locales? ¿Estamos en Venezuela ante un Estado Federal o ante una Descentralización?

Veamos lo que conserva nuestro país de Federalismo:

En primer lugar, la existencia de una Cámara Federal, la Cámara de Senadores, la cual está consagrada en el Artículo 148: "Para formar el Senado se elegirán por votación universal y directa dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal".

Esta Cámara de Senadores es una supervivencia del Estado Federal pues está formada con representantes de los entes locales los cuales son elegidos no en virtud de cálculos matemáticos referidos a la población de cada Estado, sino sólo establece el constituyente que serán dos por cada Estado no importa su población. Sea el Estado Zulia o el Estado Apure, todos tendrán una igual representación en la Cámara Alta.

En segundo lugar, los Estados participan en las Reformas y Enmiendas a la Constitución, mediante el derecho de iniciativa para promoverla, o de ratificación una vez efectuada (lo cual está consagrado en el Artículo 245, Ordinales 1º y 5º y en el Artículo 246, Ordinal 1º).

En tercer lugar, hay en nuestro sistema varios niveles de normas, las que dicta el Poder Federal que son generales (Artículo 136, Ordinal 24), y las que dicta cada poder miembro que solo vale dentro de su propio territorio (Normas emanadas de las Asambleas Legislativas y Ordenanzas Municipales).

En cuarto lugar, la competencia residual se deja en manos de los Estados y por el voto de las 2/3 partes de los miembros

de cada Cámara, podrá atribuir a los Estados o a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional (Artículo 137).

Cuando nos detenemos a analizar todas estas características federales del Estado Venezolano, podría pensarse a simple vista que la competencia de los entes locales es amplísima. Sin embargo, si observamos el Artículo 136 en sus 25 Ordinales, nos daremos cuenta de la poca intervención regional y local en las decisiones que se toman a nivel nacional, aun cuando lo anterior no implique que la intervención sea nula ni mucho menos, sólo queremos significar la supremacía central sobre la local.

Vemos que cuando la Comisión redactaba la Constitución, una de las principales preocupaciones era la de la competencia residual.

Según el pacto federal, los Estados sólo delegan en el Poder Nacional aquellas materias que expresamente se enumeran, y que después de la Constitución de 1864 aparecieron bajo el concepto de reservas a la competencia federal. Era la norma básica está de que los Estados conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada en la Constitución.

En las Constituciones recientes se utilizaba un sistema distinto. La de 1947, atribuía al Poder Estatal toda materia que la Constitución no atribuyera expresamente a otro Poder.

La Constitución de 1953 agravó el proceso de centralización y suprimió la previsión descentralizadora que el Constituyente de 1947 estableció para el futuro.

Es decir, que la competencia del Poder Nacional ha ido creciendo mientras que el Poder Local ha visto disminuidas paulatinamente sus atribuciones.

Así hoy en día, son de la competencia del Poder Nacional materias tan fundamentales para la República como: la actuación internacional de la misma, la defensa y vigilancia de la Nación, la organización, recaudación y control en materia impositiva, el régimen y la administración de las minas e hidrocarburos, y tantos otros rubros que son vitales para la marcha de nuestro país.

En conclusión, podemos decir que en Venezuela la supremacía del Poder Central es evidente, y en consecuencia cree-

mos, y es nuestra opinión, que más que hablar de "Federación" debería hablarse de "Descentralización", con lo cual se estaría haciendo hincapié en un sistema de preponderancia centralista pero con ciertos visos de amplitud de la competencia regional y local, que es lo que en la realidad vemos en nuestro país.

Debería llamarse Estado Descentralizado y no Estado Federal, a menos que, como dice el Dr. Mariano Arcaya,⁴⁸ consideramos que "los vocablos en la vida jurídica y política se entienden, no sólo por su significado literal, sino por el ambiente histórico y las circunstancias dentro de las cuales se han realizado los valores que representan", en cuyo caso, la palabra Federación tendría para nosotros un significado especial, como bien lo dice la propia Constitución "Un Estado Federal en los términos consagrados por esta Constitución".

Nos toca ahora analizar el Artículo 3º: "El Gobierno de la República de Venezuela, es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo. Veamos:

Democrático: Democracia según la definición popular y conocida de ella es "el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo".

En puridad, todo sistema democrático debe caracterizarse por las siguientes notas: La voluntad y actividad del Estado ha de formarse y ejercerse por las mismas personas que están sometidas a ella y por lo tanto, el pueblo que dirige ese poder es a la vez sujeto de ese poder: como su voluntad es la misma voluntad del Estado, se dice que el pueblo es soberano. Como no se puede partir de la idea de una voluntad unánime encaminada siempre en el mismo sentido, la democracia funciona entonces como voluntad de las mayorías, la cual se presume aceptada por la minoría. La mayoría tiene razón, no por ser mayoría sino más bien, es mayoría porque tiene razón.⁴⁹

Dentro de nuestra Constitución el Artículo 4 establece que: "La soberanía reside en el pueblo, quien lo ejerce mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público".

48. ARCAYA, Mariano "Constitución Nacional de la República de Venezuela", Caracas, 1971.

49. ROUSSEAU, Juan J., "La libertad y la voluntad general" en Pensamiento Político Moderno, Tomo I, pág 258 y sigs.

Más adelante veremos que los principales postulados de esta Constitución del 61 están claramente inspirados en un aire de sana y verdadera Democracia. De allí surgirá la duda del punto que desarrollaremos luego sobre si el Estado venezolano cumple en la vida diaria los postulados y principios que acoge en su Constitución.

Representativo: La soberanía está en el pueblo el cual deposita un voto de confianza en una serie de personas que elige como sus representantes.

El pueblo, en consecuencia, delega su soberanía en unos representantes. Es decir, en los que formarán el Poder Público (Artículo 117, 118).

Esta representación ha de ser legal, a tal extremo que el Artículo 119 establece que "Toda autoridad usurpada es ineficaz, y sus actos son nulos". Y el Artículo 121 agrega que: "El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso de poder o por violación de la ley".

Responsable: Los representantes que han sido elegidos por ese pueblo soberano, no pueden ejercer esa representación como mejor les plazca, sino que deben sujetarse a normas legales y también morales, agregamos, que indican como ha de ser ejercida buscando ante todo el bien común, el bien de la colectividad que los ha elegido.

Esta responsabilidad de los funcionarios públicos, representantes del pueblo, está consagrada en nuestra Constitución en los Artículos 46, 121, 192 y 196.

Alternativo: En la vida de la Venezuela de siglo pasado, frecuentes fueron los traspasos de mando entre hermanos, y frecuentes asimismo, las violaciones a la duración de los períodos constitucionales y las reelecciones continuas que hacían del Presidente de la República un ente prácticamente vitalicio.

Nuestra Constitución consagra un gobierno democrático y no puede existir una verdadera democracia sin la consagración adicional de la figura de la alternatividad; esta característica está consagrada en los Artículos 184 y 185.

b.b) *Capítulo II: Del Territorio y la División Política.* En los Artículos 7 al 15, se define el alcance de nuestro terri-

torio (Artículo 7), se conserva el principio de la indisponibilidad de nuestro territorio (Artículo 8), se crea la división político-territorial de Venezuela (Artículo 9), se señala que la capital de la República será Caracas (Artículo 11) y se establece la previsión de una ley especial que regularía a los territorios que pudieran anexarse al nuestro (Artículo 15).

b.b) *Capítulo III: De los Estados.*

El Artículo 16 nos da una idea de las características de los Estados; al respecto nos dice: "Los Estados son autónomo e iguales como entidades políticas..." "Están obligados a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes de la República".

El Artículo 17, habla de la competencia de los Estados y establece que éstos tendrán la Competencia Residual (Artículo 17, Ordinal 7); así como la organización interna de sus poderes públicos, de acuerdo por supuesto a lo que establece la Constitución; le corresponde asimismo la administración de sus bienes, y en general tiene competencia cada Estado para resolver sus propias cuestiones internas en tanto no se encuentren atribuidas a la competencia del Poder Nacional.

El Artículo 19 nos habla del Poder Legislativo de cada Estado, el cual se ejercerá por una Asamblea Legislativa consagrada en el Artículo 19.

Asimismo, el Artículo 20 establece cuáles son las atribuciones de esa Asamblea Legislativa.

El Artículo 21 establece como se ejercerá el Gobierno y la Administración de cada uno de los Estados. Y dice que se hará por medio de un Gobernador el cual es Jefe del Ejecutivo del Estado y además es agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción.

b.d) *Capítulo IV: De los Municipios.*

El Artículo 25 establece que "los Municipios constituyen la unidad política y autónoma dentro de la organización nacional". Establece, además, que los Municipios son personas jurídicas.

Los Municipios son autónomos establece nuestra Constitución en tres sentidos:

- La elección de sus autoridades.
- La libre gestión en las materias de su competencia.
- La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

El Artículo 30 establece cuál será la competencia de los Municipios. Y, cuando en el 2º párrafo del artículo 30 habla de la posible atribución a los municipios de competencia exclusiva en determinadas materias, atribución esta que hará la ley, hay que coordinarlo con el Artículo 137 el cual establece que por el voto de las 2/3 partes de los miembros de cada Cámara, podrá atribuirse a los Municipios determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización administrativa.

CAPÍTULO SEXTO

DEBERES, DERECHOS Y GARANTIAS, Y REALIDAD SOCIAL VENEZOLANA

PRIMERA PARTE

a) *Título III: De los Deberes, Derechos y Garantías.*

Siguiendo la orientación general de las Constituciones modernas, el Título III comprende todo lo relativo a los Derechos Fundamentales de la persona humana y a los Deberes de los ciudadanos y habitantes de la República.

A pesar del carácter programático de las normas constitucionales, estas que se refieren a los Deberes, Derechos y Garantías Individuales y Sociales se consideran guía indispensable e ineludible para la acción futura del legislador.

Nuestra Constitución se incorpora al grupo de textos que basan el sistema de las garantías sobre la noción esencial de la persona humana y se deja fuera de toda duda la interpretación de que no pueden quedar las garantías a merced de que exista o no una legislación que explícitamente las consagre y reglamente.

b) *Capítulo I: Disposiciones Generales.*

En los Artículos 43 al 50, se establecen las Disposiciones Generales que rigen en materia de Deberes, Derechos y Garantías. Entre otras cosas se consagra: La irretroactividad de la ley (Artículo 44); la regla general sobre deberes y derechos de los extranjeros (Artículo 45) y sobre los deberes y derechos de los venezolanos por naturalización, los últimos de los cuales tendrán los mismos derechos de los venezolanos por nacimiento, si hubieren ingresado a Venezuela antes de cumplir los 7 años de edad, y si hubieren residido en ella permanentemente hasta alcanzar la mayoría; la nulidad de los actos del Poder Público violatoria de los derechos garantizados por la Constitución, responsabilidad esta de la República limitada a daños, perjuicios y expropiaciones causados por autoridades legítimas en el ejercicio de su función pública (Artículos 46-47); afirmación general de que cada uno tiene derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que deriven del derecho de los demás y del orden público y social (Artículo 43); consagración del principio de que la enumeración de los derechos y garantías, no puede entenderse como negación de otros que siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella y la de que la falta de reglamentación de estos derechos, no menoscaba el ejercicio de los mismos ("Derecho detrás del Derecho") (Artículo 50).

b.a) El Artículo 46, al establecer responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos cuando violen o menoscaben derechos constitucionales, trata de consagrar el carácter de responsabilidad del gobierno que establece el Artículo 3 de la misma Constitución del 61. Sin embargo, en la práctica, esta responsabilidad no se exige ni existe manera práctica de exigirla, ya que la ley prevista para regular la responsabilidad administrativa del funcionario no acaba de promulgarse.

Esto es tan evidente, que el Artículo 27 de la Ley de Carrera Administrativa, cuando establece los deberes de los funcionarios públicos, en ninguna parte señala que entre ellos se encuentra la debida atención al público, a la que están obligados de acuerdo con sus funciones y a tenor del Artículo 67 de la Constitución; o el cumplimiento eficaz de estas para la consecución de los propósitos del respectivo servicio.

b.b) El Artículo 49 consagra el derecho de amparo por medio del cual toda persona en cuyo perjuicio se viole alguno de los derechos consagrados en la Constitución, tiene la posibilidad de requerir mediante un procedimiento breve y sumario la protección de la autoridad judicial.

El texto constitucional, remite a una futura ley para la reglamentación de este procedimiento y solo por vía de la Disposición Transitoria Quinta, consagra el procedimiento de Habeas Corpus para la materia penal. No ha habido preocupación por preparar la Ley de Amparo prevista y por otra parte, los tribunales han rechazado la aplicación analógica de la materia de Habeas Corpus para asuntos no penales: Ello significa, que en la práctica, el Artículo 49 no existe.⁵⁰

c) *Capítulo II: Deberes.*

En este Capítulo, se recogen algunas normas tradicionales como la de que los venezolanos deben honrar y defender, la patria; obedecer y cumplir la Constitución y las leyes; el deber del servicio militar y en general, una serie de deberes u obligaciones que tienen los ciudadanos para con su Patria.

Igualmente se establecen, dentro de este Capítulo, normas que en Constituciones anteriores estaban en otros capítulos. A saber, el deber del trabajo, la obligatoriedad de la educación, el grado y condiciones que fija la ley; el deber de contribuir al Ingreso Fiscal de la Nación, mediante el pago de impuestos.

Asimismo, se consagra una disposición que constituye una novedad: "Las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo, no excluyen las que en virtud de la solidaridad social incumben a los particulares según su capacidad. La ley podrá imponer el cumplimiento de estas obligaciones en los casos en que fuere necesario".

50. Ver: SERPA DIAZ, Elbano "El Amparo Constitucional" Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, N° 4, pág. 11. También: AGUDO FREYTES,, Esteban: "Estado Actual de la Acción de Amparo en Venezuela" en "Estudios...", Tomo II, pág. 659.

Este principio consagra uno de los elementos más importantes en la vida moderna como lo es el de que la solidaridad impone a todos un compromiso que no es sólo moral, sino que las leyes pueden y deben exigir en muchas ocasiones.

Igualmente, este principio implica una sana convivencia entre Estado y pueblo a los efectos de llevar adelante al país. Pues no por ser el Estado Venezolano un Estado interventor *debe dejarse todo a él*, y tampoco estamos en un Estado Liberal donde el libre juego inter-individual logre la buena marcha del país. Aun cuando es una frase muy gastada y muy manejada por políticos de segunda, ciertamente es verdad que la buena colaboración entre Estado y pueblo determinará el buen estado de nuestra Nación.

Vale la pena destacar, el Artículo 55, que prevé la creación de medios por parte del Estado para que todos puedan cumplir con el deber de adquirir educación.

Al lado de esa norma programática, encontramos una realidad deprimente. Se evidencia en la práctica un progresivo crecimiento en el déficit de la matrícula escolar, la cual si bien aumenta en números absolutos, es dejada atrás por el crecimiento mucho mayor de la población.

Cuando las estadísticas oficiales, por otra parte, señalan tasas de analfabetismo del 23%, las cuales ya son bastante altas, deja afuera el llamado "Analfabetismo Funcional", es decir, aquel que corresponde a las personas que apenas si pueden distinguir el alfabeto. Dicho Analfabetismo Funcional, llega al 42%.

A nivel rural, el porcentaje alcanza al 57%, y, cuando se trata de su Educación Media, Superior y Universitaria, los accesos en relación con el volumen de la población total, son verdaderamente mínimos.⁵¹

El propio titular actual del Ministerio de Educación, Rafael Fernández Heres, ha planteado en términos dramáticos la poca

51. CHOSSUDOVSKY, Michel "La Miseria en Venezuela", Valencia, 1977, pág. 71 y sigs.

coincidencia entre la realidad y el texto constitucional: existen preceptos claros pero no se ejecutan.⁵²

Hasta los estudios más conservadores, están de acuerdo en que: "La Expansión por sí misma no debe ser la meta del sistema educativo. Atender a los aspectos cuantitativos de la educación no es suficiente, por muy recomendable que ello sea. Hacer simplemente en mayor escala lo que siempre se ha hecho —más escuelas primarias, más institutos secundarios, más universidades— no es la solución. Es una economía que está cambiando y desarrollándose, los requerimientos educativos no sólo aumentan en cantidad sino que también varían en calidad".⁵³

d) *Capítulo III: Derechos Individuales.*

d.a) La Constitución inicia el capítulo referente a los derechos individuales con la consagración del derecho a la vida (Artículo 58). Históricamente, se puede decir, que fue la Constitución Venezolana, una de las primeras en abolir la pena de muerte en el año 1864. Sin embargo, en la realidad, es poca la efectividad de esta garantía. Es cierto, que ninguna ley establece la pena de muerte, ni puede hacerlo. Pero, en la práctica, los procedimientos policiales, olvidan el respeto a los elementales derechos de la persona humana, no sólo en cuanto a no cuidar de la vida de los ciudadanos, sino inclusive, en cuanto a recurrir a procedimientos violentos o arbitrarios tanto en los interrogatorios como en la aplicación de medidas disciplinarias que hacen ineficaz, incluso, la prohibición de las torturas consagrada en el Ordinal 3 del Artículo 60.

d.b) El Artículo 59 consagra el derecho de toda persona, a ser protegida contra los perjuicios a su honor, reputación o vida privada. Es el llamado "Derecho de la Intimidad", cuya protección se encuentra implícita en muchas normas legales dispersas (Artículo 704 C. C., el cual prohíbe abrir ventanas hacia la propiedad del vecino; Artículo 1.373 C. C., que prohíbe publicar cartas y misivas de carácter confidencial; Código Penal Artículos 190 y 191 referidos al secreto profesional, etc.).

52. FERNANDEZ HERES, Rafael "El Derecho a la Educación", "Estudios..." Tomo II, pág. 805.

53. TAMAYO, Armando "Educación y Desarrollo Económico en América Latina", Caracas, 1966, pág. 147.

Este derecho ha sido objeto de recientes estudios por la gran proliferación de recursos técnicos que permiten la ingerencia impune en la privacidad ajena y, también, dada la existencia de sistemas de computación que permiten concentrar información sobre gran número de personas y consiguientemente la divulgación de éstas. (Informática).

En Venezuela estos problemas son relativamente nuevos, aunque ya han hecho nacer la idea de la necesidad de una ley especial.⁵⁴

En general puede sostenerse, que el derecho a la intimidad no es absoluto, ya que en caso de conflicto con un interés público, este último debe ser preferido. Por ejemplo, no es ilegal, denunciar en la prensa deshonestidades cometidas por funcionarios públicos.

d.c) El Artículo 61, prohíbe las discriminaciones fundadas en raza, sexo, credo o condición social. Hay que entender que esta forma, no prohíbe en forma general establecer diferencias basadas en dichos caracteres; cualquier trato especial que la ley pueda dar por razones de protección, queda permitido. Por ello son válidas las normas proteccionistas al indígena, las que establecen especiales condiciones de trabajo para la mujer y las que prevén sistemas de asistencia social para las clases marginales (Artículo 77, Constitución).

Están prohibidas las discriminaciones odiosas, las que se basan en meros prejuicios de tipo personal o social.

Dentro de la legislación esta falta de discriminación se cumple, pero, sin embargo a nivel particular, parece no existir un grado de educación suficiente como para que la persona media no establezca distinciones subjetivas entre sus semejantes.

Añade, el mismo Artículo, que los documentos de identificación no contendrán mención alguna que califique la filiación. Encontramos violada esa prohibición en la propia Cédula de Identidad, cuando induce en su formato a la utilización de dos apellidos, lo cual hace evidente la filiación natural del titular que se identifique con uno solo.

54. KUMMEROW, Gert "Tendencias Actuales sobre Regulación de la Informática y Respeto de la Propiedad Privada" "Estudios..." Tomo II, pág. 775.

e) *Capítulo IV: Derechos Sociales.*

e.a) El Artículo 72 establece que el Estado protegerá y fomentará la organización de cooperativas tendientes a mejorar la economía popular.

En esta materia existe una ley especial de 1966 que inclusive crea una Superintendencia Nacional de Cooperativas adscrita al Ministerio de Fomento.

El sistema cooperativo busca la integración de grupos humanos de intereses similares. Comenzó, en su etapa moderna, hacia 1844, en Inglaterra y en una declaración oficial en 1862, planteó como razón de ser de su existencia la lucha por los intereses populares desvinculada de sindicatos y de los partidos socialistas. Señala Alberto Micheo,⁵⁵ que desde ese momento, la tesis de la neutralidad política va a ser el arma que usará el Capitalismo establecido para cortar todas las iniciativas que pongan en peligro el sistema. La neutralidad así entendida, es sólo un instrumento para mantener la política del más fuerte.

El Estado no ha tratado realmente de desarrollar el cooperativismo. Por el contrario, las iniciativas particulares en este sentido, son vistas con desconfianza. Casos concretos como las Cooperativas de Transporte de los Estados Centrales o la de Consumo de la Capital de la República no sólo no son protegidas sino que además, están siendo permanentemente obstaculizadas por la acción oficial.

e.b) Con relación al factor vivienda, establece la Constitución en su Artículo 73, que la ley proveerá lo conducente para facilitar a cada familia la adquisición de vivienda cómoda e higiénica. Es cierto, que se pueden señalar intentos oficiales de cumplir con este propósito, pero los mismos no han dado resultados prácticos. Por ejemplo, puede citarse el Decreto Número 2.228 de junio de 1977 que trató de poner freno a la especulación en la venta y sólo consiguió una contracción en la construcción con la siguiente escalada de precios.

El déficit de viviendas era calculado hace unos diez años en medio millón; desde entonces para acá, ni siquiera se ha lo-

55. MICHEO, Alberto "Venezuela Cooperativista", Barquisimeto, 1977, pág. 8.

grado incentivar un programa que permita no aumentar dicho déficit. No sólo existe insuficiencia en la construcción; también falta un sistema práctico de financiamientos que ponga realmente la adquisición de la vivienda al alcance de las personas de pocos recursos.

El problema de la vivienda es tan grave, que se ha calculado que el 29% de las viviendas del país son sólo ranchos fabricados con materiales de desecho; el 4% carece de agua corriente; el 44% carece de cloacas y el 23% de servicio eléctrico.⁵⁶

e.c) El Artículo 74 establece que la maternidad será protegida, sea cual fuere el estado civil de la madre. Se dictarán, además, las medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral, desde su concepción hasta su completo desarrollo, para que éste se realice en condiciones materiales y morales favorables.

Asimismo, el Artículo 75, dice que la ley proveerá lo conducente para que todo niño, sea cual fuere su filiación, pueda conocer a sus padres, para que éstos cumplan el deber de asistir, alimentar y educar a sus hijos y para que la infancia y la juventud estén protegidas contra el abandono, la explotación o el abuso.

La falta de protección a la madre está perfectamente vinculada con la crítica que abajo formulamos al servicio asistencial que se presta en nuestro país. Son sumamente escasos los centros materno-infantiles especializados y los que hay están todos ubicados en las grandes ciudades. Ello trae como consecuencia, que en los casos más frecuentes la mujer embarazada es atendida en Hospitales Generales con todos los riesgos de contagio de enfermedades de todo tipo tanto para ella como para el recién nacido.

La atención se limita muchas veces, la mayoría, al momento del parto y a algunos consejos elementales acerca de la atención al niño. Como consecuencia de ello, es casi imposible lograr un crecimiento normal del recién nacido, ya que todos los factores que condicionan sus primeros meses de vida, repercutirán

56. CHOSSUDOVSKY, Michel, obra citada, pág. 90 y sigs.

luego en su salud mental, desarrollo intelectual y adaptación a la colectividad. En este sentido se preguntan Alvarado y otros: "¿Cuántos retardados mentales u otras patologías asociadas al embarazo y parto pudieran ser evitadas si en los países subdesarrollados llegara a ser cierta la falacia actual de la cobertura universal de los servicios de salud"?⁵⁷ Esta misma pregunta que los precitados autores han planteado de manera general para Latinoamérica, cabe perfectamente hacérsela a nuestro país.

Las normas contenidas en los Artículos 74 y 75, son tan irrelevantes, que ni siquiera se ha planteado con seriedad reformar la legislación privada venezolana para que coordine sus normas con la posibilidad de que el niño conozca siempre a sus padres para que pueda exigir de éstos la asistencia, alimento y educación a que tiene derecho. Esto es tan evidente que el Artículo 225 del Código Civil prohíbe al padre el reconocimiento del hijo adulterino, incestuoso y sacrilego, de tal manera que en Venezuela existen una gran cantidad de niños que no tienen posibilidad de conocer a sus padres violándose con esto de manera evidente el Artículo 75 de la Constitución. En una oportunidad inclusive un Juez de Instancia del interior de la República, se atrevió a validar el reconocimiento de un hijo adulterino con el argumento de que el texto constitucional privaba sin duda sobre la legislación ordinaria; este fallo fue revocado en la Corte Suprema de Justicia.

e.d) El encabezamiento del Artículo 76 consagra el derecho a la protección de la salud. Agrega que las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos.

Sobre esta materia, los estudios estadísticos, demuestran altos índices de mortalidad infantil relacionados con situaciones económicas precarias: Enteritis, Neumonías, Avitaminosis y Meningitis, son las causas predominantes durante el primer año. Y, Sarampión, Gastroenteritis y Neumonía entre los uno y cuatro años (cinco defunciones por cada un mil niños).

57. ALVARADO, DIAZ POLANCO, NUÑEZ, etc. "Psiquiatría y Subdesarrollo", Caracas, 1977, pág. 72.

Los centros de asistencia del Ministerio de Sanidad son las únicas instituciones que se dedican a acciones de Medicina Preventiva, pero, los recursos destinados a esta labor son pequeños y muy mal distribuidos. Así, a pesar de que de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, existe un médico para mil habitantes, cifra que se considera óptima, es lo cierto que el cincuenta por ciento de esos médicos están todos concentrados en el Distrito Federal y Distrito Sucre del Estado Miranda, mientras que en las ciudades del interior de la República muchas veces carecen de ellos (Ejemplo: San Félix, un médico para cada diez mil habitantes).

Las estructuras estatales proveen Dispensarios para poblaciones con menos de mil habitantes, Medicaturas Rurales para grupos de mil a dos mil habitantes, Unidades Sanitarias para los medios urbanos y Hospitales Generales para las grandes ciudades. Ahora, de hecho, estas unidades casi no cumplen con sus cometidos: La mayoría de los Dispensarios, carece de medicinas y sólo son visitados por el médico esporádicamente; algo similar sucede con las Medicaturas Rurales y en cuanto a las Unidades Sanitarias y Hospitales, se concentran siempre fuera de las zonas marginales y están previstos con sistemas de construcción poco prácticos que implican un gran dispendio de recursos con el consiguiente descuido de otros cometidos. (Se calcula que una cama de Hospital cuesta cien mil bolívares).⁵⁸

CAPÍTULO SÉPTIMO

DEBERES, DERECHOS Y GARANTIAS, Y REALIDAD SOCIAL VENEZOLANA

SEGUNDA PARTE

Continuamos en este capítulo, con el análisis de las normas de la Constitución que se refieren a estos aspectos y con la indicación de la forma como las mismas se dejan de cumplir

58. CHOSSUDOVSKY, Michel, ob. cit., pág. 101 y sigs.

en nuestra realidad. Si en el capítulo anterior nos referimos a la situación familiar, educativa y de salud, toda ella relacionada con los nuevos venezolanos que cada día vienen al mundo; ahora hablaremos del desenvolvimiento de la personalidad a través del trabajo y de los derechos económicos; y luego de los derechos políticos.

a) Con relación al factor trabajo, el Artículo 84 establece que todos tienen derecho al trabajo. Además, señala que toda persona apta tenga la posibilidad de obtener un empleo que le proporcione una existencia digna y decorosa.

La realización de esta norma, implicaría toda una estructuración de la Economía del país que permitiera la ocupación de la totalidad de la población hábil en actividades remuneradas dignamente.

El salario mínimo de subsistencia puede ser calculado hoy en día en cifras cercanas a los mil quinientos bolívares mensuales, pero tales montos suben constantemente debido a la espiral inflacionaria y por otra parte, la contracción económica impide un aumento paralelo del ingreso y más bien tiende a disminuir la posibilidad de trabajo.

El desempleo es un problema político y no jurídico. Los organismos estatales se limitan en los casos de remoción de empleados, despidos, etc., a constatar si la Ley del Trabajo y la Ley contra Despidos Injustificados se han cumplido debidamente, y en caso de que así haya sido, se abstienen de intervenir. Pero es lo cierto, que no es en tal etapa donde debe terminar la actividad del Estado sino más bien en donde debe iniciarse. No es solamente cuidando la aplicación de la Ley del Trabajo sino fundamentalmente creando fuentes de trabajo como puede combatirse el sub-empleo y el desempleo, y a ello está obligado el Estado por el propio texto constitucional.

El Artículo 86 señala que la ley limitará la duración máxima de la jornada de trabajo. Y, salvo las excepciones que se prevean la duración normal del trabajo no excederá de ocho horas diarias ni de cuarenta y ocho semanales y la del trabajo nocturno, en los casos en que se permita, no excederá de siete horas diarias ni de cuarenta y dos semanales.

Paralelamente, la Ley del Trabajo dispone que no se trabajará más de dos horas extras en un día o de cien en un año. Esta regla, va dirigida a la protección de la salud del trabajador; sin embargo, por razones de equidad se ha considerado que el patrono debe pagar las horas extras que se trabajen en exceso de ese límite ya que de lo contrario se enriquecería en contra del trabajador. Ello ha significado, que los trabajadores conscientemente acepten sin protestar la violación de su derecho para tratar de obtener así algún ingreso complementario.

Ahora bien, cuando la hora extra que debiera ser excepcional se convierte en práctica cotidiana, es evidente que el patrono ha preferido recargar a su trabajadores que contratar el número mayor de empleados que verdaderamente necesita. La práctica se hace entonces contraria al interés particular de cada trabajador porque atenta a su salud, y, contraria también, a las necesidades sociales que verían preferible un aumento de puestos de trabajo.

Todo esto, se solucionaría sin duda, si realmente se cumpliera el ya comentado Artículo 84 relativo al derecho que tiene todo trabajador apto a recibir un salario suficiente que le permita una existencia digna y decorosa.

Cuando la Constitución se refiere a que toda persona apta tiene derecho a obtener colocación, deja planteados una serie de presupuestos: En primer lugar, el de la obligación de capacitar a los seres humanos para que realmente sean aptos para el trabajo. Ello está relacionado con el deber de suministrar educación que tiene el Estado y al cual ya hicimos referencia cuando comentamos el Artículo 55 de la Constitución en el Capítulo referente a Los Deberes (Capítulo II, Título III).

En segundo lugar, el incapacitado por razones de índole física, que no pueda participar activamente como factor de productividad, debe contar con la protección que el Estado está en la obligación de suministrarle: Vivienda, alimentación y en general, medios para VIVIR y no para simplemente SUBSISTIR.

Este incapacitado tiene derecho a ser sujeto activo de la preocupación estatal y no mero argumento para que asociaciones y grupos "benéficos", mediante rifas, té canastas y desfiles de moda, jueguen al amor al prójimo.

b) *Capítulo V: Derechos Económicos.*

La Constitución parte de la idea de promover un sistema económico dirigido a la producción de riquezas que satisfagan las necesidades vitales del hombre, pero entendidas por tales, no solos bienes materiales sino también los espirituales como la cultura, el arte, la ciencia y la educación.

En este sentido, junto con normas relacionadas con la producción de bienes y servicios (Artículo 98), se prevé el fomento de obras científicas, literarias y artísticas (Artículo 100).

De otra parte, se aspira a que los recursos naturales del Estado (Agua, zonas verdes, playas y montes, etc.) sean conservados para el beneficio colectivo (Artículo 106 de la Constitución y Preámbulo).

El Artículo 95 establece que el régimen económico de Venezuela, se regirá por la búsqueda de la justicia social; más adelante, la Constitución consagra la posibilidad de intervención estatal en la economía nacional, es decir, el Estado venezolano será un Estado Interventor con amplias posibilidades de incursionar y participar en la vida económica venezolana.

En este orden de ideas, se establece en el Artículo 96 que toda persona tendrá el derecho a intervenir y dedicarse a la actividad lucrativa de su preferencia con las lógicas limitaciones que establecen las normas constitucionales, las leyes y el interés social.⁵⁹

Se prohíbe el régimen de latifundios y los monopolios de hecho, es decir, aquellos que se forman en el mercado como consecuencia de la acumulación en manos de un solo ente, bien la producción, bien la comercialización de un producto, determinando con esto la posibilidad de alteración y estipulación de precios a manos del monopolista. Sin embargo, nuestra Constitución consagra que el Estado puede otorgar concesiones exclusivas, aun cuando por tiempo limitado, para explotación de obras o servicios que sean de interés público. Igualmente, puede el Estado reservarse ciertas industrias o explotaciones basado en razones de conveniencia nacional. Esto último, es un coro-

59. BREWER, Allan R. "El Derecho de Propiedad y la Libertad Económica" en "Estudios...", Tomo II, pág. 1.139.

lario de la consagración del Estado venezolano como Estado Interventor).

Los particulares tendrán derecho a la propiedad privada, pero esta facultad de los individuos estará limitada por la función social que debe cumplir la propiedad. En consecuencia, los particulares tendrán que aceptar la decisión soberana del Estado venezolano de aplicación de un proceso expropiatorio sobre sus respectivas propiedades si así lo exigiere el interés nacional y el bien común.

En el Artículo 108 de nuestra Carta Magna se establece asimismo, que la República favorecerá la integración económica latinoamericana, igualmente, admite la participación de capital extranjero en nuestro país sometido a la regulación que las leyes nacionales establezcan.

En el Artículo 109 se prevé la creación de normas legales las cuales se encarguen de regular la integración, organización y atribuciones de cuerpos consultivos que sean voceros de la opinión de los sectores privados, sindicales, de los colegios profesionales, de la población consumidora y de las universidades, en los asuntos que interesen a la vida económica.

c) Toda esta normativa se ha traducido en pocos resultados. De una parte las viejas estructuras sobre la propiedad de la tierra no han podido ser modificadas. La Reforma Agraria a que se refiere el Art. 105 de nuestra Constitución, se ha convertido simplemente en un mecanismo para disminuir en las zonas más álgidas las presiones campesinas. Sobre la base de que sólo se han de distribuir las tierras improductivas, sólo se han puesto a disposición del campesino los terrenos menos fértiles del país. Dada la dificultad en hacer productivos esos suelos, las más de las veces el campesino no puede recuperar el gasto. Unase a ello la lentitud oficial en el suministro de los recursos técnicos y económicos: El éxito agrícola depende esencialmente del tiempo y en nuestras condiciones climatológicas hay sólo oportunidades muy concretas para sembrar con éxito. Por ejemplo, el maíz debe ser sembrado antes de mayo para que pueda aprovechar las lluvias. El campesino que recibe créditos a destiempo no tiene más que dos caminos: O pide un crédito paralelo a la Banca privada con la esperanza de pagarlo cuando llegue el crédito oficial, lo cual casi nunca le

resulta, o recibe el crédito oficial a destiempo y lo usa para pagar sus deudas. En definitiva, nunca le será fácil pagar los créditos recibidos al momento del vencimiento con la consecuente posibilidad de perder la tierra recibida y volver a su condición antigua.

En virtud de lo anterior la tierra de la cual es desposeído el campesino pierde su posibilidad productiva o "en el mejor de los casos" se integra a un latifundido.

Nótese por otra parte que sumado a lo anterior, el Estado sólo se limita a proporcionar dinero a los campesinos a los cuales les adjudica la tierra, olvidando que más que esto la importante es darle al campesino venezolano educación suficiente como para que se conviertan en verdaderos "productores" y no como ocurre actualmente que las tierras Venezolanas son sacrificadas a diario por los métodos caducos y rudimentarios utilizados por nuestros hombres.⁶⁰

En un estudio realizado por los sociólogos N. S. Relemberg, H. Karner y V. Kohler,⁶¹ se comenta lo siguiente: "La Reforma Agraria que fuera proclamada y echada a andar con tanta pompa, produjo una capitalización del sector agrario que en todo caso solamente se refirió al latifundio. El empobrecimiento de las masas campesinas continúa adelante. No hubo redistribución del latifundido sino reparto de campos incultivados. Los grandes terratenientes en general los pasaron bien, pero, los pequeños productores, pasaron tiempos difíciles para obtener créditos. De las 150.000 familias campesinas sólo un 10% de los pequeños y medianos campesinos recibe crédito estatal. El resto de los recursos es embolsado por los grandes propietarios". También es mencionable la acusación de Blanco Muñoz.⁶² "Sólo a nivel politiquero-demagógico puede mantenerse en este país la bandera de la reforma agraria. El fracaso de esta empresa a lo largo de diez y seis años lleva a pensar

60. Pueden verse los trabajos "La Existencia Campesina" de Alberto Micheo y J. A. Ciriza y "La Agricultura en la Economía Venezolana" de Alberto Micheo y Luis Ugalde, en el "Curso de Formación Socio-Política", números 17 y 22.

61. RELEMBERG, Karner y Kohler "Los Pobres de Venezuela", México 1979, pág. 55.

62. BLANCO MUÑOZ, Agustín "Clase Sociales y Violencia en Venezuela", Caracas 1977, pág. 118.

que difícilmente puedan ser rehabilitados los términos de la actual estructura socio-económica prevalecientes en este país. El proceso de reforma agraria tan solo ha servido para que el Estado realizara inversiones de miles de millones de bolívares y para que el saqueo, el robo y la burocracia adquiriera vestimenta de gala a cuenta de un supuesto establecimiento de la justicia agraria”.

d) Por otra parte, el Artículo 99 garantiza el derecho a la propiedad, pero, como el Estado venezolano constitucionalmente debe estar basado en principios de justicia social, le da a la propiedad una función social. Es decir, consagra el derecho a la propiedad pero en función social.

Ahora bien, si partimos de una realidad de propiedad mal distribuida, llegaremos a la conclusión de que en definitiva lo que se está consagrando es la desigualdad. Estaría bien proteger la propiedad si simultáneamente se le permitiera acceder a ella a la gran mayoría que actualmente no la tiene. Sin embargo, aparentemente no se han establecido recursos válidos para aumentar el nivel económico de las clases desposeídas a fin de que se disminuya la distancia entre los que tienen menos y los que tienen más. Todos estos problemas son ampliamente conocidos, pero no resueltos.

De nuestro país se ha dicho, que “ha ingresado a la historia universal por el camino de la dependencia”,⁶³ que: “Su historia se ha caracterizado por un bajo nivel de desarrollo económico, la inexistencia de grupos sociales homogéneos y con alta capacidad de gestión social, caudillismo y ausencia de metas colectivas”,⁶⁴ y, que “El paternalismo partidista no ha preparado ni a sus propios miembros ni a las amplias masas del pueblo para la autoiniciativa y la participación desde abajo en el esfuerzo de desarrollo del país. El acentuado paternalismo del Estado y de los partidos genera expectativas que a la larga no podrán enfrentar, y por otra parte, no preparan a la pobla-

63. CARRERA GAMAS, Germán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, Caracas, 1977, pág. 118.

64. URBANEJA, Diego Baustista, “Introducción Histórica al Sistema Político Venezolano”, *Politeia* 7, Caracas, 1978.

ción para desarrollar iniciativas propias y esfuerzos de autogestión".⁶⁵

e) El Artículo 109 establece que una ley creará cuerpos consultivos para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesen a la vida económica.

Esa ley sin embargo, ni siquiera se ha dictado, aún más, dentro de los programas legislativos de los diecinueve años que han transcurrido desde la promulgación de esta Constitución del 61, ni siquiera se le ha incluido.

Es sintomático, que frecuentemente se pida opinión de la Banca y de la Industria para instrumentar medidas económicas (por ejemplo, la liberación de precios), y en cambio, los sectores laborales, sólo sean llamados para mitigar las posibles reacciones en contra de las medidas.⁶⁶

f) *Capítulo VI: Derechos Políticos.*

Este capítulo de la Constitución, comienza con la consagración del voto como un derecho y como una función pública.

En el seno de la Comisión Redactora hubo un dilatado intercambio de opiniones y de puntos de vista en lo que se refiere a este tópico. Para algunos, el voto debía consagrarse como una obligación, y, para otros debía ser un derecho. La Comisión Redactora, se decidió por la última de dichas caracterizaciones.

El sufragio se estableció por primera vez en la Constitución de 1811. Era necesario para votar un caudal de seiscientos pesos en las capitales de provincia siendo soltero y de cuatrocientos si se era casado aunque pertenecieran a la mujer. El mandato recibido por el elector era imperativo, en el sentido de que debía seguir el parecer de los habitantes del área geográfica representada. Es histórico, que el padre Maya votó en contra de la Independencia porque así lo querían los electores.

65. NJAIM, Humberto "El Sistema Venezolano de Partidos y Grupos de Influencia", Politeia 7, pág. 211.

66. Puede verse sobre esta problemática, Carrillo Batalla, Tomás Enrique "Sistema Económico Constitucional Venezolano" en Estudios... Tomo II, pág. 101.

La Constitución de 1864, eliminó la necesidad de poseer un patrimonio para votar, bastaba ser mayor de dieciocho años.

El voto femenino fue establecido por primera vez en 1936; a partir de 1947 se permite también dentro de ciertas condiciones que la ley extienda la posibilidad de votar a los extranjeros.

Según los Artículos 111 y 112 de la Constitución de 1961, el sufragio activo, se establece para todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad, no sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política. En cambio, el sufragio pasivo, será para los electores mayores de veintiún años que además sepan leer y escribir y que cumplan las condiciones de aptitud que para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes.

En cuanto a las elecciones municipales, los extranjeros tendrán el derecho a ejercer su voto, en las condiciones que establezca o fije la ley.

Nuestra Constitución establece igualmente, que los grupos que como consecuencia de los cómputos electorales resulten ser minoría, tendrán una representación, que es la que se consagra en el Artículo 113 con el nombre de "representación proporcional de las minorías".

El Artículo 114 establece el derecho que tiene toda persona apta para ejercer el voto de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional. Se transfiere al legislador, la reglamentación relativa a la creación, constitución y actividad de los partidos políticos.

Por último, los Artículos 115 y 116, consagran respectivamente, el derecho de los ciudadanos a manifestar pacíficamente y sin armas, sin más requisitos que los que establezca la ley, y el reconocimiento por parte de la República de Venezuela, del derecho de asilo, para cualquier persona que sea objeto de persecución o se halle en peligro, por motivos políticos, en las condiciones y con los requisitos establecidos por las leyes y las normas del derecho internacional.

CAPÍTULO OCTAVO

ESTRUCTURA DEL ESTADO

a) *Título IV: Poder Público.*

Cuando seguimos estudiando nuestra Constitución, nos damos cuenta de que en el Título IV, el cual sería el siguiente en nuestro estudio, habla del Poder Público.

La parte orgánica de la Constitución va precedida, de acuerdo con el sistema tradicional, por un Título que establece las bases y normas más importantes del Poder Público. Para no multiplicar el número de Títulos, se incluyeron dentro de este Título IV dos materias: Las de las disposiciones generales y las que fijan la competencia del Poder Nacional.

Veamos pues los aspectos más resaltantes que, a nuestro juicio, se encuentran en este Capítulo I del Título IV de nuestra Constitución.

a.a) En primer lugar, se consagra la sujeción a la ley por parte de los órganos del Poder Nacional; igualmente, el Artículo 118 se refiere a la División de Poderes (para algunos de funciones), que rige nuestro sistema. Pero, no se establece una división absoluta, pues como bien lo señala el propio Artículo 118, "los órganos a los cuales corresponda el ejercicio de las distintas funciones, colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado".

Se aparta ello de la concepción tradicional de Montesquieu que concluía en la independencia absoluta de los Poderes para llegar a una formulación en la cual se entiende una mutua colaboración entre los mismos, dentro del respeto de las respectivas autonomías.

a.b) Se habla luego de la responsabilidad que el ejercicio del Poder Público acarrea por abuso de poder o por violación de la ley, a la cual hicimos anteriormente referencia cuando, analizando el Artículo 3 de la Constitución dijimos, que el mismo establecía que el "Gobierno de la República de Vene-

zuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo”.

a.c) En aras de la búsqueda de que el ejercicio de las diferentes funciones públicas no se concentre en pocas personas y para “evitar que el desempeño simultáneo de cargos en distintas ramas atente contra la autonomía de los Poderes”,⁷¹ el Artículo 123 consagra “Que nadie podrá desempeñar a la vez, más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios o electorales que determine la ley...”.

a.d) Para salvaguardar la integridad de la Soberanía Nacional, la Constitución establece que “En los contratos de interés público, si no fuere improcedente de acuerdo con la naturaleza de los mismos, se considerará incorporada, aún cuando no estuviere expresa, una cláusula según la cual las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos y que no llegaren a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes serán decididas por los Tribunales competentes de la República...”.

Se necesita, igualmente la aprobación del Congreso Nacional, para la celebración de algún contrato que sea de interés nacional, según lo establece el Artículo 126, excluyéndose los que fueren necesarios para el normal desarrollo de la Administración Pública o los que permita la ley.

El Artículo 118 consagra el hecho de que los tratados para que puedan tener validez en nuestro país deben antes ser sometidos a aprobación mediante ley especial, a menos “que mediante ellos se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, de aplicar principios expresamente reconocidos por ella, de ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o de ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional.

a.e) Se consagra en nuestra Constitución el que las Fuerzas Armadas Nacionales sean una institución apolítica, obediente y no deliberante. Asimismo que la autoridad militar y

71. RUGGERI PARRA, Pablo “Derecho Constitucional Venezolano”, Caracas, 1953, pág. 74.

civil no podrán ejercerse simultáneamente, precisamente en aras de ese carácter "apolítico" que debe tener el órgano encargado de la defensa y estabilidad de la Nación. A esta regla la única excepción la constituye el Presidente de la República, el cual será al mismo tiempo Presidente de los venezolanos y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales.

El Ejército Nacional fue previsto por la Constitución Nacional de 1811, pero no como Ejército permanente sino como organización militar mínima con capacidad de llamar al servicio a los ciudadanos cuando las necesidades de guerra así lo requirieran. El Ejército permanente nace en 1830.

Entre 1864 y 1874, se dispuso que el Ejército estaría desarmado durante las elecciones para garantizar su imparcialidad. Desde 1914 pasó a ser Ejército Nacional porque hasta ahora, había sido milicias de cada uno de los Estados.

a.f) Se fija la duración de los períodos constitucionales en cinco años. Los períodos de los poderes estatales y municipales serán fijados por la ley nacional y no serán menores de dos años ni mayores de cinco.

b) *Capítulo II: Competencia del Poder Nacional.*

En este punto, volvemos a caer en la vieja discusión que ha surgido en nuestro país desde el comienzo de su vida constitucional: Centralismo o Federalismo.

Cuando analizamos el Capítulo referente a las disposiciones fundamentales en las cuales se debe basar por mandato constitucional nuestro país, vimos que en el Artículo 2 se dice que "la República de Venezuela es un Estado Federal". En ese mismo momento, planteamos como el Estado Venezolano más que Federal es Descentralizado (es un Estado Centralista Descentralizado).

Ahora, al llegar a este Capítulo II del Título IV, y, observar en el Artículo 136 todas las áreas que están reservadas al Poder Nacional y al estudiar el Artículo 137 y ver como la competencia residual es dejada a los Estados y Municipios, tenemos ya una visión más clara, que nos hace pensar que efec-

tivamente no estamos equivocados al decir que en Venezuela el predominio del Poder Central sobre el Local, es notorio.

- c) *Títulos V, VI y VII: Del Poder Legislativo Nacional, del Poder Ejecutivo Nacional, del Poder Judicial y del Ministerio Público.*

En Venezuela, existen tres Poderes, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo (para algunos, el Poder es uno solo y lo que hay son tres funciones). Pero, como sea, hay en nuestro país tres centros de donde brotan y de donde emanan las leyes, la concreción de esas leyes a los casos individualmente planteados y las principales decisiones que guiarán los rumbos del país, es decir tres órganos, tres entes complejos en su estructura, de cuya actividad separada pero coordinada, dependerá la buena o mala marcha que tome Venezuela.

Los Títulos V, VI y VII, se encargan de la regulación de cada Poder. Específicamente el Título V del Poder Legislativo, el Título VI del Poder Ejecutivo y el Título VII del Poder Judicial.

Nuestro límite de tiempo no nos permite hacer un análisis de cada uno de los Capítulos que forman cada Título. En consecuencia, vamos solamente a realizar el estudio de los puntos, que dentro de estos Títulos, son a nuestro juicio los más significativos:

c.a) *Existencia de una Cámara Federal*, la del Senado, la cual se encuentra consagrada en el Artículo 148 que establece que: "Para formar el Senado se elegirán por votación universal y directa dos Senadores por cada Estado y dos por el Distrito Federal...". En consecuencia, nuestra Constitución consagra la existencia de una Cámara en el Congreso que represente a cada uno de los Estados, dos por cada Estado, sin tomar en cuenta el número de habitantes que posee cada Estado en particular.

c.b) *Consagración de un sistema de gobierno Presidencialista con sujeción parlamentaria, de un Presidencialismo Mixto*: Como es lógico suponer, en este punto vamos a detenernos un poco y a señalar cuales son las instituciones que conservamos

del sistema parlamentario y cuales las que tenemos del sistema presidencialista. Veamos.

En primer lugar las instituciones que conservamos del sistema de gobierno parlamentario:

—El Consejo de Ministros (Artículo 193), el cual establece que los Ministros son los órganos directos del Presidente de la República, y reunidos integran el Consejo de Ministros.

—El Referendo Ministerial (Artículo 190 último aparte), donde se dice que los actos del Presidente de la República, salvo los que se relacionan con el nombramiento y remoción de los Ministros y el de ejercicio de la suprema autoridad jerárquica de las Fuerzas Armadas como Comandante en Jefe de las mismas, deberán ser refrendados para su validez por el Ministro o Ministros respectivos.

—La exigencia de que los actos más importantes del Presidente sean tomados en Consejo de Ministros (Artículo 190 penúltimo aparte).

—La Interpelación y voto de censura a los Ministros (Artículo 153, Ordinal 2), el cual consagra el hecho de que si bien el Presidente de la República y los Ministros no requieren de la confianza del Parlamento para gobernar debido a la separación orgánica de los Poderes, la Cámara de Diputados puede dar un voto de censura a los Ministros, lo cual implica su remoción por el Presidente de la República.

Además los Ministros están obligados a concurrir a las Cámaras cuando sean llamados a informar o a contestar las interpelaciones que se les hagan, aparte de tener la obligación de presentar anualmente al Congreso una Memoria razonada y suficiente de su gestión en el año anterior y de sus planes para el siguiente (Artículos 197 y 199).

En segundo lugar las instituciones que conservamos del sistema presidencialista:

—Derecho de veto del Presidente de la República a una ley; (Artículo 173 al 175), en el cual se consagra que el Presidente de la República tiene diez días para promulgar el proyecto de ley que le ha sido entregado por el Congreso, ya sancionado. Pero, tiene la posibilidad, previo acuerdo del Consejo

de Ministros, de pedir al Congreso su reconsideración mediante exposición razonada, a fin de que modifique algunas de sus disposiciones o levante la sanción a toda la ley o a parte de ella.

Luego de ejercido este derecho por el Presidente de la República, las Cámaras Legislativas, en sesión conjunta, decidirán acerca de los puntos planteados por el Presidente de la República y podrán dar a las disposiciones objetadas y a las que tengan conexión con ellas una nueva redacción. Si esta decisión hubiere sido adoptada por las dos terceras partes de los presentes, el Presidente de la República sólo tendrá cinco días para promulgar la ley; en cambio, si la decisión en las Cámaras se hubiere tomado por simple mayoría, el Presidente de la República podrá optar entre devolverla al Congreso o promulgarla. Caso de que opte por la primera solución, la decisión de las Cámaras esta vez es definitiva y la promulgación de la ley deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes. Si la objeción del Presidente de la República al Proyecto de Ley estuviere basado en la inconstitucionalidad, podrá ocurrir ante la Corte Suprema de Justicia quien deberá decidir en un plazo no mayor de diez días, tomándose el silencio como negativa a la petición del Presidente de la República.

—Amplísimas facultades otorgadas al Presidente de la República (Artículo 190). Asimismo, en el Artículo 193, se establece que el Presidente de la República presida las reuniones del Consejo de Ministros, debiendo designar a un Ministro para que las presida cuando no pueda concurrir a ellas. En este caso, las decisiones tomadas no serán válidas si no son confirmadas por el Presidente de la República.

—El Ejecutivo Nacional, es decir, el Presidente de la República y los Ministros tienen iniciativa legislativa (Artículo 165, Ordinal 2), aun cuando el Congreso puede rechazar los proyectos de ley que presenten. En todo caso, los Ministros tienen derecho de palabra en la discusión de las leyes.

En conclusión, aun cuando en Venezuela, al igual que en toda América Latina, rige un sistema de preponderancia presidencialista, producto de la larga historia dictatorial y caudillista de nuestros países, los poderes del Presidente de la República no son ilimitados en su contenido, sino que además

de existir una reserva legislativa amplísima del Congreso, en el ejercicio de sus propias atribuciones, el Presidente de la República se ve sometido a innumerables autorizaciones o aprobaciones legislativas. En consecuencia, el régimen de gobierno de Venezuela es un sistema Presidencialista pero con una gran sujeción Parlamentaria.

c.c) *Consagración de un Poder Judicial Autónomo:* El Artículo 205 de la Constitución establece que "en el ejercicio de sus funciones los jueces son autónomos e independientes de los demás órganos del Poder Público".

c.d) *Consagración de la Jurisdicción Contencio-Administrativa,* (Artículo 206 de la Constitución), el cual establece y determina que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa corresponde a la Corte Suprema de Justicia y a los demás Tribunales que determine la ley.

El ocurrir ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tiene un requisito que es indispensable cual es el agotamiento de la vía administrativa.

La competencia de los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es la siguiente:

—Anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derechos incluso por desviación de poder.

—Condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración y;

—Disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

c.e) *Procuraduría General de la República:*..La Procuraduría estará a cargo del Procurador General el cual deberá reunir las mismas condiciones exigidas para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y será nombrado por el Presidente de la República con la autorización del Senado.

A la Procuraduría, entre otras, le corresponden las siguientes atribuciones:

—Representar y defender judicial o extrajudicialmente los intereses patrimoniales de la República.

—Asesorar jurídicamente a la Administración Pública Nacional.

La Procuraduría está regulada por la "Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República" del 20 de octubre de 1965.

c.f) Se consagra la creación del Consejo de la Judicatura, la cual se hará por ley orgánica a dictarse posteriormente como lo establece el Artículo 217 de la Constitución.

c.g) *Ministerio Público*:...El Ministerio Público velará por la exacta observancia de las normas constitucionales y legales durante el curso de los procesos en los tribunales del país y asimismo vela por el respeto de los derechos humanos en los centros de reclusión del país.

El Fiscal General de la República será la persona bajo cuya dirección se encuentra el Ministerio Público. Las condiciones para ser Fiscal General de la República son las mismas condiciones que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, es decir, ser venezolano por nacimiento, abogado y mayor de treinta años.

El Ministerio Público está regulado por la "Ley Orgánica del Ministerio Público" del 16 de setiembre de 1970.

d) *Título VIII: Capítulo I: De la Hacienda Pública.*

Se divide este Título en dos Capítulos, el primero relativo a las disposiciones generales y el otro relacionado con la Contraloría General de la República.

d.a) *Capítulo I*: Comienza estableciendo que el sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente, la protección a la economía nacional, la elevación del nivel de vida del pueblo y atendiendo también al principio de la progresividad.⁷²

Seguidamente se establece que no podrá cobrarse ningún impuesto o contribución que no esté establecido por ley ni con-

72. Sobre este punto puede verse: Casado, Luis "Temas de Hacienda Pública", Caracas, 1977, págs. 405 y sigs.

decerse exenciones ni exoneraciones de los mismos, sino en los casos por ella previstos.

Dice el Dr. Mariano Arcaya, que "en razón de las exigencias económicas del país, la Comisión creyó prudente diferir la fijación del límite mínimo del Situado Constitucional, mientras consulta con los organismos técnicos del Estado" (Artículo 229 de la Constitución). Posteriormente, en 1974, se dictó en esta materia la "Ley Orgánica de la Inversión del Situado Constitucional".

Para intentar evitar la proliferación inconsulta de institutos autónomos, se establece el principio de que sólo podrán crearse por ley. Sin embargo, la única consecuencia que trajo esta norma fue aumentar indiscriminadamente la creación de fundaciones y empresas del Estado, las cuales cumplen los mismos propósitos de los Institutos Autónomos sin necesitar de una ley.

En materia de crédito público se establece el principio de que todo empréstito u operación de crédito, deberá ser autorizado por ley especial para su validez.

Se prevé, por último, que las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la administración de la Hacienda Pública de los Estados y Municipios en cuanto sean aplicables.

e) *Capítulo II: De la Contraloría General de la República.*

El Artículo 234 establece que "Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos".

Además, la Contraloría es órgano auxiliar del Congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública, dotado en todo lo demás de autonomía funcional.

Fue creada en 1938, y su Ley Orgánica demoró hasta 1975.

El Artículo 239 establece para el Contralor General de la República la obligación de presentar anualmente al Congreso un informe sobre la actuación de la Contraloría o sobre la

Cuenta que hayan presentado al Congreso los organismos y funcionarios obligados a ello. Igualmente presentará los informes que en cualquier momento le soliciten el Congreso o el Ejecutivo Nacional.

Asimismo, las funciones de la Contraloría General de la República podrán extenderse por ley a los institutos autónomos, así como también a las administraciones estatales o municipales sin perjuicio de la autonomía que a éstas garantiza esta Constitución.

f) *Título IX: De la Emergencia.*

“Se ha considerado conveniente conferir cierto relieve al conjunto de circunstancias que pueden constituir una situación de emergencia e imponer una alteración transitoria al funcionamiento del orden institucional”.

El estado de emergencia era conocido tradicionalmente en la Doctrina Venezolana como “Estado de sitio”. Existe como consagración constitucional desde 1830 como facultad del Congreso y, desde 1864, como facultad del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

En este Título, se establece en el Artículo 237 que habiendo un conflicto interior o exterior PODRÁ el Presidente de la República declarar el estado de emergencia. De esta manera se reconoce el estado de emergencia como una situación jurídica que puede conllevar consecuencias diversas de orden legal o administrativo.

El estado de emergencia no presupone necesariamente restricción o suspensión de garantías constitucionales, pero es una de las razones suficientes para justificar esa extraordinaria medida. Así el Artículo 238 establece que “En caso de emergencia, de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afecten la vida económica o social, podrá el Presidente de la República restringir o suspender las garantías constitucionales, o alguna de ellas, con excepción del derecho a la vida, la condena a penas perpetuas o infamantes y la prohibición de las torturas y la incomunicación del reo.

Si hemos de querer establecer alguna comparación sobre este punto con Constituciones anteriores, diremos que, en lo sustancial, la norma reproduce la del Artículo 76 de la Constitución de 1947.

Se establece asimismo que, el Decreto que declare el estado de emergencia u ordene la restricción o suspensión de garantías será dictado en Consejo de Ministros y sometido a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, dentro de los diez días siguientes a su publicación. Igualmente se exige que el Decreto exprese el motivo y delimite la jurisdicción en que sería aplicable, así como se establece que la restricción o suspensión de garantías no interrumpe el funcionamiento ni afecta las prerrogativas de los órganos del Poder Nacional.

En la Constitución sancionada en 1953, no se exigía el sometimiento del Decreto a la consideración del Poder Legislativo y, además, había el inconveniente de que la Disposición Transitoria de dicha Constitución del 53, confería plenos poderes al Presidente de la República para ordenar cuanto juzgara conveniente en defensa del orden por él representado. En consecuencia, el régimen de las garantías quedó "constitucionalmente" suspendido durante el período de gobierno anterior al 23 de Enero de 1958 y supeditado al arbitrio de quien ejercía el Poder Ejecutivo.

La Constitución del 61 es un notable progreso. La creación del estado de emergencia como situación de derecho, viene a atender a una eventualidad que la experiencia moderna subraya en diversas ocasiones. Y en cuanto a la intervención de las Cámaras Legislativas basta señalar que, con la consideración que éstas dan a la medida al serle sometida en sesión conjunta dentro de los diez días siguientes a su publicación, no cesa la intervención de un Poder que, por su composición y su naturaleza, tiene particular sensibilidad y debe tener especial competencia para juzgar acerca de realidades que afectan tan seriamente a la colectividad. Orientados por este concepto, se ha introducido en el Artículo 240 la regla tradicional según la cual el Decreto de restricción o suspensión de garantías será revocado al cesar las causas que lo motivaron. Pero, no hemos dejado la determinación de estas circunstancias al exclusivo

criterio del Poder Ejecutivo, sino también el Congreso podrá decidir la revocación. En cuanto al estado de emergencia, su cesación será decretada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros; pero para el caso se exige también la autorización de las Cámaras en sesión conjunta.

Ahora bien, a juicio de la Comisión Redactora de esta Constitución del 61, pueden existir circunstancias en un país, que hagan posible el temer por el orden legal o el orden público, sin ameritar por ello la suspensión de garantías. Ante tales hechos el Artículo 244 establece que, en estos casos, podrá el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, adoptar las medidas indispensables para evitar que tales hechos se produzcan.

No parece haber querido el Constituyente, dar cabida a disposiciones de contenido tan absoluto como la de la mencionada anteriormente Transitoria Tercera del texto constitucional de 1953, sino que la Comisión estuvo consciente del deber que compete al Legislador en relación con las condiciones peculiares y las particulares necesidades del pueblo para el cual legisla y estimó que hay situaciones, las cuales si bien no llegan a la gravedad necesaria como para dictar una suspensión o restricción de garantías constitucionales, si deben ser atendidas con prontitud para evitar males mayores.

Para conciliar la necesidad de dictar esas medidas con el necesario control al cual debe estar sometido el Presidente de la República que las dicta, el Artículo 244 nos dice que "*Estas medidas se limitarán a la detención o confinamiento de los indiciados, y deberán ser sometidas a la consideración del Congreso o de la Comisión Delegada dentro de los diez días siguientes a su adopción. Si éstos la declararen no justificadas, cesarán de inmediato; en caso contrario, se las podrá mantener hasta por un límite no mayor de noventa días. La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad*". Con esta disposición se logra dar al Presidente de la República potestad para dictar estas medidas, sin embargo, se le limita en cuanto al tiempo de duración de las mismas, en cuanto al contenido de éstas y en cuanto a la necesidad de aprobación del Congreso a tal fin.

g) *Titulo X: De las Enmiendas y Reformas a la Constitución.*

En este punto, entra en juego la conveniencia o no de la consagración de un texto constitucional rígido o flexible.

Al respecto en nuestro país en este sentido tenemos recuerdos no muy halagadores. La multitud de reformas que a cada momento hacían gobiernos venezolanos para acomodar las instituciones a su conveniencia personal, nos daban un aire desfavorable de mudanza permanente y de inestabilidad jurídica, que hace presumir que un texto constitucional rígido sería lo más favorable a nosotros.

Sin embargo, la vida social, económica y política de un país cambia con frecuencia, más en un país en formación como el nuestro. Además, la Constitución debe ser a la vez una decisión fundamental con el propósito de restringir la arbitrariedad y una técnica para restringir la acción del gobierno, pero también una decisión básica para organizar políticamente a la comunidad y un instrumento que refleja los cambios en las relaciones humanas y en las condiciones reales de la sociedad.

Nada de esto podría lograrse con una Constitución extremadamente rígida. Por eso, es necesario llegar a una solución que pudiendo evitar la facilidad tradicional para hacer reformas pudiera al mismo tiempo sortear el peligro de las acciones violentas que son corolarios casi obligados de las Constituciones demasiado rígidas.

La flexibilidad de una Constitución presupone un pueblo sostenedor de tradiciones y por ello, no proclive a los continuos cambios, pero la rigidez absoluta de una Constitución, no se justifica sino en aquellos países donde se quiere evitar la derrota de la garantía contra lo que se ha llamado tiranía de la mayoría.

En este sentido, y tratando de conciliar estos dos intereses: Libertad de cambio y necesidad de seguridad, la Constitución de 1961 establece un sistema que permite modificaciones del texto constitucional sin mucha rigidez, en aquellos aspectos de la Carta donde predomina más lo incidental o circunstancial que lo fundamental y normas más rigurosas y requisitos más

estrictos para los cambios en aquellas materias fundamentales para el Estado Venezolano.

Así se consagró que la Enmienda sería una reforma de artículo que permite dejar intacto el texto original o fundamental, en cambio la Reforma ya implicaría alguna modificación sustancial. Este sistema de Enmiendas inspirado en la Constitución norteamericana, no tiene antecedentes en Venezuela.

El proceso para realizar una Enmienda a la Constitución es mucho más sencillo que el de la Reforma. Así la iniciativa de la Enmienda debe partir de una cuarta parte de los miembros de una de las Cámaras o bien de una cuarta parte de las Asambleas Legislativas de los Estados mediante acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea. En cambio, la iniciativa de una Reforma Constitucional deberá partir de una tercera parte de los miembros del Congreso o de la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea.

La discusión de la Enmienda se iniciará en la Cámara donde se haya propuesto o en el Senado cuando haya sido propuesto por las Asambleas Legislativas. La iniciativa de una Reforma se dirigirá a la Presidencia del Congreso, la cual convocará a las Cámaras a una sesión conjunta para que se pronuncie sobre la procedencia de aquella. La iniciativa será admitida por el voto favorable de las dos terceras partes de los presentes.

Aprobada la Enmienda por el Congreso, la Presidencia la remitirá a todas las Asambleas Legislativas para su ratificación o rechazo en sesiones ordinarias mediante acuerdos considerados en no menos de dos discusiones y aprobados por la mayoría absoluta de sus miembros. En cambio, el Proyecto de Reforma una vez aprobado se someterá a referéndum en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta, para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma. El Proyecto quedará aprobado y procederán las Cámaras a la declaración de su sanción, si el Proyecto fuere aprobado por la mayoría de los sufragantes de toda la República.

En materia de Reforma el Presidente de la República no podrá ejercer el derecho a veto que se le otorgaba para el

proceso de formación de las leyes (Artículo 173 de la Constitución). Asimismo, las disposiciones relativas a los casos de urgencia en el procedimiento de la formación de las leyes (Artículo 168 de la Constitución), no será aplicable a las enmiendas y reformas de la Constitución.

h) *Título XI: De la inviolabilidad de la Constitución.*

Este título contiene una disposición sin precedentes en nuestra legislación constitucional, pero responde de manera indudable a un requerimiento de la realidad histórica y política de nuestro país. Es una figura que está inspirada en el Artículo 136 de la Constitución mexicana.

La disposición comentada consagra la inviolabilidad de la Constitución por cuanto afirma su vigencia y prevé el restablecimiento de la misma, aun cuando se interrumpiere su observancia por un hecho de fuerza y si llegare a su derogación formal por medios distintos de los que ella misma dispone.

En consecuencia, de producirse una anomalía contraria a la vigencia de la Constitución y restablecido que sea el orden legal, la Constitución recobraría de nuevo su pleno vigor. Conforme a ella y al sistema legal en ella inspirado serán juzgados los responsables del eventual atropello. En el terreno de las sanciones pertinentes se establece que en el caso que se contempla, el Congreso podrá decretar, mediante acuerdo aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros, la incautación de todos o partes de los bienes de los principales funcionarios y agentes responsables de los gobiernos que se organicen como consecuencia de la violación, así como de aquellos que se hayan enriquecido ilícitamente al amparo de la usurpación, medida destinada a resarcir a la República de todos los perjuicios que se le hayan causado en virtud de los hechos sancionados.

CONCLUSION

Llegamos así al final de nuestro trabajo. Debemos, por consiguiente, inferir una conclusión del mismo. Para esto, antes hagamos un breve bosquejo de los puntos que tratamos:

Nos referimos a los grandes sistemas estatales que han existido en el mundo y sobre todo al Estado Liberal-Burgués; pilar fundamental en base al cual se estructuró el mundo occidental y, por lo tanto, Venezuela como parte de ese mundo.

Quisimos saber luego, qué era una Constitución, qué acepciones puede tener ese término, cuántos usos pueden dársele a ese vocablo, y vimos que Constitución puede ser entendida en sentido sustancial, formal o documental, en la medida en que nos vayamos a referir al conjunto de normas jurídicas que establecen la estructura esencial del Estado, al conjunto de normas jurídicas que se diferencian de la legislación ordinaria por el proceso más elaborado de promulgación que requieren, o si identificamos el término con el documento en el cual está contenida, respectivamente.

Sabemos ya qué es una Constitución, lo cual nos servirá para conocer el terreno sobre el cual pisamos, pues es absurdo que tratemos de averiguar cómo es el tratamiento histórico-jurídico-político que se le ha dado a un instituto determinado sin saber lo que es ese instituto.

Teniendo claro esa noción de Constitución pasamos a hablar de los distintos sistemas políticos que se han estructurado después de la 1ª Guerra Mundial. Al respecto, dijimos que estas formas de Estado son tres: Las Democracias Occidentales dentro de las cuales se ubica Venezuela las Repúblicas Socialistas y los Estados Autoritarios.

Hablamos un poco después, de los conflictos, de los problemas, de las incertidumbres que son comunes a los países latinoamericanos los cuales guardan mucha relación con los de los países sub-desarrollados, o en Vías de Desarrollo, de Asia y Africa.

Por último, llegamos a Venezuela y en este punto hicimos referencia a las Constituciones que ha tenido nuestro país. Observando las distintas situaciones en que ellas surgen, hemos

visto cómo hay circunstancias que lamentablemente están presentes en todas o casi todas, y en lugar resaltante, el que hay una dicotomía entre Hecho y Derecho.

Haciendo nuestras las opiniones de destacados autores venezolanos, que se han preocupado por estudiar nuestra idiosincrasia,⁶⁷ podemos resaltar, en apretada síntesis, que al venezolano lo caracterizan las siguientes particularidades:

—*En su concepción histórica:* Parte de una perspectiva trunca. Ha olvidado su pasado español y la historia de su país, comienza sólo para él a partir de su Independencia. Deifica al héroe militar mientras desprecia al humanista; carece de ejemplos a los cuales seguir y ha perdido la perspectiva mundial pues prefiere considerarse centro del Universo.

—*En su ubicación en la sociedad:* encontramos que, individualmente, vive del "facilismo". Le falta tenacidad para el trabajo metódico. No ahorra. Toma decisiones basado en la emoción y no en la razón. En el trabajo, no planifica sino que improvisa. Es irresponsable y no tiene deseos de superación. Le gusta perder el tiempo. En cuanto a la familia, se nota la irresponsabilidad patera, ya que el hombre se preocupa poco por los problemas del núcleo familiar y la carga de la crianza de los hijos recae casi totalmente sobre la madre.

—*En su comportamiento político:* El venezolano medio confunde Igualdad con Igualitarismo y Libertad con Libertinaje: No es lo mismo tener todos similares posibilidades reales de acceso a los medios de educación en todos sus niveles, que pretender ocupar cualquier cargo sin tener las aptitudes necesarias para ello sólo por el hecho de que somos iguales.

No es lo mismo que por el uso de la libertad de expresión se puedan manifestar seria y responsablemente los vicios que se encuentren en la Administración Pública, por ejemplo, que convertir los medios de comunicación en factores de escándalo y sensacionalismo.

Como otras características que definen al venezolano en cuanto a su comportamiento político tenemos: La concepción

67. Mario Briceño Irragorry, Mensaje sin Destino; Uslar Pietri: De una a otra Venezuela, La Ventana que mira a mi Tierra; Mariano Picón Salas, Comprensión de Venezuela; Juan Pablo Pérez Alfonzo: Hundiéndonos en el Excremento del Diablo.

del cargo público como un botín político; la falta de vocación de servicio en los mandatarios. Las leyes no se cumplen y todas las decisiones en la Administración Pública se toman arbitrariamente hasta el punto de que se logra el servicio solicitado sólo cuando se tiene "palanca", no cuando se tiene derecho.

Las razones de esta manera de comportarnos son muy variadas, pero a la larga, se resumen siempre en nuestra pérdida de identidad. Nos hemos fijado como patrón ideal de vida el "American way of Life". Y, basamos nuestra concepción de la felicidad en llegar a igualar los esquemas materiales de vida del americano medio: Varios televisores, dos o tres automóviles, vacaciones en el extranjero, consumo de los mejores licores importados. Pero no nos damos cuenta de que los Estados Unidos de Norteamérica han alcanzado, por muchas razones que no es el caso analizar en este trabajo, un determinado nivel tecnológico que le permite estar dentro de los países desarrollados del mundo y, en consecuencia, dentro de las naciones que han logrado superar una cantidad de problemas estructurales que les dan la oportunidad de ocuparse de la satisfacción de necesidades no primarias.

La meta del desarrollo fue alcanzada por el pueblo norteamericano, mediante la expansión de la empresa capitalista, que partía de la idea del estímulo de la actividad individual dentro de la filosofía de que muchas riquezas individuales concluían a la larga en un bienestar colectivo. Es muy conocido el adagio "Lo que es bueno para General Motors es bueno para los Estados Unidos". Algo similar sucedió en menor grado con el desarrollo en Francia y en Inglaterra. Pero, en otros países las circunstancias que hicieron el desarrollo de la empresa capitalista no llegaron a manifestarse, y hubo que acudir o bien a un Totalitarismo de empresa estatal (Alemania, Italia y Japón), o bien a un Dirigismo de la empresa privada para inducir a sacrificar las posibilidades de ganancia ilimitada en favor de la colectividad (Austria y Canadá), o a una planificación que sustituya la iniciativa privada por una concepción social del gobierno y que desemboca en el Socialismo (U.R.S.S., Países de Europa Oriental, China, Cuba).⁶⁸

68. MARMOL, H., Ideas para una Concepción Moderna de la Empresa, el Empresario y la Hacienda Mercantil Revista UCAB N° 25, págs. 165 y sigs.

No obstante, como arriba ha podido evidenciarse, cada uno de los países que han logrado arribar a la meta del Desarrollo, lo han hecho a través de un camino propio, adecuado a sus especiales circunstancias espaciales y temporales.

En cambio, son escasos los países latinoamericanos que han tratado de desarrollar sus potencialidades sin tener como propósito final el alcance del paradigma norteamericano. Pero, las coyunturas actuales ya no permiten el desarrollo de la empresa capitalista. Todo se queda entonces, en una frustración por la meta no alcanzada.

En Venezuela, el resultado es aún más grave.

Existe una desproporcionada riqueza petrolera que descubrimos sin estar capacitados para explotarla y a cuyos beneficios accedimos sin ningún esfuerzo personal.⁶⁹

El país se hizo rico de la noche a la mañana, sin que entre la pobreza aldeana del siglo pasado y la riqueza saudita de hoy, hubiera la etapa de transición del trabajo esforzado. Lo que es verdad a nivel colectivo también quiere serlo en el plano individual: Todo venezolano quiere ser rico de la manera más rápida posible y sin ningún esfuerzo. Con esa riqueza quiere conquistar los bienes materiales sin haber trabajado para merecerlo. Importamos automóviles en vez de aprender a fabricarlos, productos alimenticios del más variado origen en vez de fomentar la crianza o la agricultura, métodos técnicos en vez de capacitar personal especializado para inventarlos. En definitiva, IMPORTAMOS MAS DEPENDENCIA y la pagamos con nuestros recursos naturales, nuestra materia prima, nuestra cultura, nuestra identidad.

El camino realmente no es ese. Ni el momento histórico se adapta para el progreso *individual*, ni el futuro próximo justifica los sacrificios para lograr ese bienestar *material*. Es duro encontrar que se ha equivocado el rumbo, pero resulta trágico empeñarse en él aún después de advertida la equivocación.

En materia legislativa, parece que también nos resulta más cómodo importar legislación y principios constitucionales que idearlos para nuestra realidad. Indagar realmente, qué tipo de

69. Ver Quintero, Rodolfo, "Antropología del Petróleo", Siglo XXI, México, 1972.

normativa requerimos implica el duro trabajo de BUSCARNOS A NOSOTROS MISMOS dentro de ese aparente bienestar que artificialmente tenemos.

Vistas las cosas de esta manera sí se comprende entonces por qué se consagran en la Constitución derechos y garantías que no existen en la práctica. Hemos importado *términos* tales como el de igualdad, derecho a la vida, respeto a la personalidad y a la libertad, sin preocuparnos de crear los mecanismos para que realmente existan condiciones que hagan posible la igualdad, grados de educación mínimos que hagan factible la inviolabilidad de la vida y el respeto a personalidad, situaciones económicas básicas que posibiliten el ejercicio de la libertad.

El Derecho en la concepción de Eduardo Novoa Monreal, debe ser factor para el cambio de las estructuras en vez de obstáculo.⁷⁰ En la dinámica social latinoamericana, las normas jurídicas son más rígidas que la dinámica social, lo cual a la larga significa, que la colectividad solamente evoluciona a espaldas del Derecho, o peor aún, por culpa del Derecho no evoluciona.

Nuestros cuadros constitucionales, deben entonces corresponder a esta verdad, y servir verdaderamente de instrumentos que posibiliten un real despegue hacia la consecución de la finalidad última de la Democracia: Conseguir para todas las personas, la mayor seguridad y libertad imaginable.

La correspondencia entre la Constitución y la realidad, debe significar la abolición de las improvisaciones y de las soluciones circunstanciales. Hasta hoy, las Constituciones se han reformado o derogado en muchas ocasiones, para solucionar intereses del momento: Recordemos por ejemplo, las siete Constituciones de Gómez que fueron dictadas simplemente para modificar períodos presidenciales u otros supuestos de la función ejecutiva: o la Constitución de 1953 cuyo objeto fundamental fue el de perpetuar, a través de la Disposición Transitoria Tercera, un Estado de Emergencia con facultades de decisión absoluta para el Presidente de la República.

70. Al respecto ver, Eduardo Novoa Monreal, "El Derecho como obstáculo al cambio social", Siglo Veintiuno Editores, 3ª Edición.

También ha de destacarse como consecuencia de nuestra manera de improvisar, que comúnmente ordenamos y no organizamos, es decir, en vez de planificar anticipadamente los cuadros de soluciones para cuando se presenten los problemas, solucionamos éstos precipitadamente cuando se convierten en causas presentes. Puede citarse el muy reciente caso de la Ley de Supresión del Proceso y de la Pena, cuyo Proyecto existía en el Parlamento desde 1972 sin despertar ningún interés. Fue necesaria una riña tumultuaria hace pocos meses en la población penal por causa del hacinamiento, para que en forma violenta el Legislador promulgara esa Ley en pocas horas.

Todas ellas son situaciones que se deben corregir como un primer paso hacia la búsqueda de un mejor destino.

Ahora bien, sabemos ya cual es la realidad de Venezuela, pues aun cuando nuestro estudio fue muy general, nos da elementos suficientes para representarnos el estado global de nuestro país. Además, nos ha dado este trabajo la oportunidad, y quizás esto es lo más importante, de despertarnos un gran número de inquietudes y nos ha hecho reflexionar sobre el papel que tienen las generaciones actuales y las futuras dentro *del proceso de construcción de un país*, el cual requiere todo nuestro esfuerzo, todas nuestras fuerzas y todo nuestro amor.

Cuando nos damos cuenta de que en la Administración Pública está uno de los pilares fundamentales para el buen funcionamiento del gobierno; cuando entendemos que la misma es vital en un Estado para que éste pueda cumplir sus fines, y relacionamos esto con la realidad venezolana, donde ésta Administración está formada por una serie de organismos burocráticos e incapaces de sacar adelante al país; cuando vemos por ejemplo el Artículo 60 Ordinal 3º de la Constitución Venezolana, y encontramos allí la prohibición a las torturas y relacionamos este principio con la realidad carcelaria nacional, nos damos cuenta de que hay un desfase, de que ciertamente el Hecho socio-político del país no se corresponde con su Derecho.

Cuando vemos que en aras de una descentralización Administrativa, la cual constituye un gran principio jurídico, se han creado un gran número de organismos descentralizados los cuales actúan cada uno por su lado, muchas veces dupli-

cando funciones (Petrovén-Ministerio de Minas, Cultura y Educación), sin obedecer a una política nacional coherente y racional; cuando observamos todos estos fenómenos que día a día se producen en nuestro país, no podemos hacer otra cosa que pensar en la gran responsabilidad que tenemos las actuales generaciones y en especial las generaciones jóvenes de la Venezuela actual. De lo que hagamos o dejemos de hacer dependerá que el día de mañana seamos un gran país que lucha día a día por ocupar un lugar respetable y digno en el concierto de las naciones; dependerá también de nuestras acciones y omisiones, que dejen al fin de vernos como al país petrolero, al país inculto y primitivo que por tener la suerte de poseer en su territorio yacimientos de "oro negro", ha logrado que se le nombre en el mundo.

Esta última alusión a nuestro país, la que nos define más exactamente en la actualidad, es muy triste, porque si es lamentable que un hombre "gris" surja en un país porque de pronto la fortuna monetaria llegó a sus manos, es mucho más denigrante y humillante que se nos conozca en el mundo como "el país de los pozos de la fortuna". De nosotros, y sobre todo, de las generaciones jóvenes y futuras de Venezuela depende que esto cambie, de nosotros depende que los demás países nos miren y respeten como a una Nación que se levanta día a día a trabajar y a luchar por un futuro mejor, y por sobre todas las cosas, de lo que nosotros hagamos dependerá lo que pensemos nosotros de nosotros mismos, dependerá que nos sintamos orgullosos de pertenecer a un pueblo que quiere ser algo mejor, que quiere dejar atrás la Partidocracia y la Burocracia, que quiere ser, entendiendo los conceptos en su exacto y justo sentido, un Estado, un País, una Nación, un GRAN PUEBLO.

Fundamentalmente, un país que se adapte en la realidad a su estructura jurídica teórica. Un país en donde la Constitución no sea un filosófico "deber ser", sino realmente un señalamiento de lo que somos. Un país en donde seamos y nos conduzcamos realmente, como afirma que lo somos y hacemos la Constitución.

He aquí nuestro reto.

BIBLIOGRAFIA

A) OBRAS GENERALES

- AGUDO FREYTES, Esteban.—“Estado actual de la acción de amparo en Venezuela”, en “Estudios...”, Tomo II, pág. 659. Venezuela.
- ALVARADO, DIAZ POLANCO y NUÑEZ, etc.—“Psiquiatría y Subdesarrollo”, Caracas, 1977, pág. 72.
- ARCAYA, Mariano.—“Constitución Nacional de la República de Venezuela”, Caracas, 1971.
- BARREIRO, Julio.—“La crítica de Marx al Estado”, en “Perspectivas...”, Tomo I, pág. 631.
- BARRERE, Alain.—“Socialisation et Developpement” en “Perspectivas...”, Tomo I, pág. 507.
- BENEYTO PEREZ, Juan.—“Historia de las Doctrinas Políticas”, Madrid, 1958, págs. 393 y 394.
- BISCARETTI, Di Ruffia, Pado.—“Introducción al Derecho Constitucional; México, 1975.
- BLANCO MUÑOZ, Agustín.—“Clases Sociales y Violencia en Venezuela”, Caracas 1977, pág. 118.
- BREWER-CARIAS, Allan.—“Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela”, España, 1975, págs. 115 y sigs.
- .“El Derecho de Propiedad y la Libertad Económica”, en “Estudios...”, Tomo II, pág. 1.139.
- BRITO FIGUEROA, Federico.—“Historia Económica y Social de Venezuela”, Caracas, 1978.
- BROUE, Pierre y Emilio Termine.—“La Revolución y la Guerra de España”, París, 1961, especialmente Capítulos V y VI de la segunda parte.
- BURDEAU, George.—“Traité de Science Politique”, París, 1950, Tomo II, pág. 47.
- CALDERA, Rafael.—“Derecho del Trabajo”, Buenos Aires, 1972, pág. 33.
- .“El Bloque Latinoamericano”, Caracas, 1970, pág. 241.
- .“La Nacionalización del Petróleo”, cit. por Micheo Alberto en “Estados Unidos y la América Latina”.
- CALVES, J. I.—“La pensés de Karl Marx”, París, 1956, págs. 161 a 185.
- CARRILLO BATALLA, Tomás Enrique.—“Sistema Económico Constitucional Venezolano”, en “Estudios...”, Tomo II, pág. 901.

- CASADO, Luis.—“Temas de Hacienda Pública”, Caracas, 1977, págs 405 y sigs.
- COMBELLAS, Ricardo.—“Notas sobre el Estado Social de Derecho y la Administración Pública Contemporánea” en *Politeia* N° 7, Caracas 1970, págs. 479 y sigs.
- Congreso de la República de Venezuela.—“La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela”, Caracas, 1971.
- COPLESTON, E. C.—“El Pensamiento de Santo Tomás”, México, 1960 pág. 262.
- CHOSSUDOVSKY, Michel.—“La Miseria en Venezuela”, Valencia, 1977, pág. 71 y sigs.
- D'ASCOLI, Carlos.—“Esquema Histórico-Económico de Venezuela”, Caracas, 1973.
- DOMINGUEZ NASSAR, Jorge.—“El Estado y sus Instituciones”, Valencia, 1973, pág. 46.
- EBEINSTEIN, William.—“Pensamiento Político Moderno”, Madrid, 1961, Tomo I, pág. 536.
- FERNANDEZ HERES, Rafael.—“El Derecho a la Educación”, en “Estudios...”, Tomo II, pág. 805.
- GALEANO, Eduardo.—“Las Venas Abiertas de América Latina”, Colombia, 1977.
- GARCIA PELAYO, Manuel.—“Derecho Constitucional Comparado”, Madrid, 1953.
- HAQ, Mahbud.—“La Cortina de la Pobreza”, México, 1978.
- HEGEL, G. W.—“Historia de la Filosofía del Derecho”, Caracas, 1975.
- HELLER, Herman.—“Teoría del Estado”, México, 1977.
- HITLER, Adolf.—“Mein Kampf”, citado por Zentner Kurt “El Tercer Reich”, Tomo I, 1961, pág. 160.
- HAURIOW, Maurice.—“Precis de Droit Constitutionnel”, París 1923, pág. 297.
- JELLINEK, George.—“Teoría General del Estado”, México, 1958.
- JIMENEZ, Roberto.—“América Latina y el Mundo Desarrollado”, Caracas, UCAB, 1977.
- KELSEN, Hans.—“Teoría Pura del Derecho”, Buenos Aires, 1960, pág. 147.
- KUMMEROW, Gert.—“Tendencias Actuales sobre Regulación de la Informática y Respeto de la Propiedad Privada” “Estudios...”, Tomo II, pág. 775.

- LENIN, Vladimir I.—“Acerca del Estado”, México, 1970.
- LUNA, José Ramón.—“Bolívar y la Integración Latinoamericana”, Caracas, 1973, pág. 15.
- MAGALLANES, Manuel Vicente.—“Historia Política de Venezuela” Caracas, 1975.
- MALAVE MATA, Héctor.—“Formación Histórica del Antidesarrollo de Venezuela”, La Habana, 1974.
- MARMOL, Hugo.—“Ideas para una Concepción Moderna de la Empresa, el Empresario y la Hacienda Mercantil”, Revista UCAB, N° 25, págs. 165 y sigs.
- MARX, Karl.—“Crítica de la Filosofía del Estado de Hegel”, México, 1968.
- MEHL, Roger.—“L'Etat dans la reflexion du Conseil Decumenique des Eglises”, en “Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX”, Tomo I, pág. 225.
- MINISTERIO DE RELACIONES INTERIORES.—“Leyes y Decretos Reglamentarios de los Estados Unidos de Venezuela”, Publicación 1945.
- MOORE, Barrigton.—“Los Orígenes Sociales de la Dictadura y de la Democracia”, España, 1976, pág. 335.
- MUSSOLINI, Benito.—“Doctrina Política y Social del Fascismo”, en Ebeinstein, William, obra citada, Tomo I, pág. 545.
- NJAIM, Humberto.—“El Sistema Venezolano de Partidos y Grupos de Influencia”, Politeia 7, pág. 211.
- NOVOA MONREAL, Eduardo.—“El Derecho como Obstáculo al Cambio Social”, Siglo Veintiuno Editores, 3ª Edición.
- OROPEZA, Ambrosio.—“La Nueva Constitución Venezolana”, 1969.
- PLANCHART, Gustavo.—Apuntes de Clase (1955/1956).
- PLATZHOFF, Walter.—“La Epoca de Luis XIV” en “Historia Universal Espasa-Galpe”, Tomo VI, España, 1956.
- QUINTERO, Rodolfo.—“Antropología del Petróleo”, Siglo Veintiuno, México, 1972.
- RELEMBERG, Karner y Kohler.—“Los Pobres de Venezuela”, México 1979, pág. 55.
- RIBEIRO, Darcy.—“El Dilema de América Latina”, México 1975.
- ROMMEN, Heinrich.—“El Estado en el Pensamiento Católico”, Madrid 1954, pág. 403.

- ROUSSEAU, Juan Jacobo.—“La Libertad y la Voluntad General”, en “Pensamiento Político Moderno”, Tomo I, pág. 258 y sigs.
- RUGGERI PARRA, Pablo.—“Derecho Constitucional Venezolano”, Caracas, 1953, pág. 74.
- SALCEDO BASTARDO, José Luis.—“Historia Fundamental de Venezuela”, Caracas, 1976.
- SANCHEZ VIAMONDE, Carlos.—“Las Instituciones Políticas en la Historia Universal”, Buenos Aires, 1958, (Parte 1ª a 4ª).
- SCHMITT, Karl.—“Teoría de la Constitución”, Madrid, 1934, pág. 24.
- SCHEIBERT, Peter.—“Del Imperio Ruso de Pedro El Grande a la Revolución de Febrero”, en “Historia Universal”, Siglo XXI, Madrid, 1975, Tomo 31.
- SOTELO, Ignacio.—“Sociología de América Latina”, Madrid, 1975.
- TAMAYO, Armando.—“Educación y Desarrollo Económico en América Latina”, Caracas, 1966, pág. 147.
- TOYMBEE, Arnold.—“El Mundo del Occidente”, Madrid 1955, pág. 5 y sigs.
- UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR.—Estudios publicados con el título: América Latina-Conciencia y Nación, 1977.
- URBANEJA, Diego Bautista.—“Introducción Histórica al Sistema Político Venezolano”, Politeia 7, Caracas, 1978.
- VILA, José María.—“Del Gremio al Nacional Sindicalismo, Barcelona, 1940.
- ZEA, Leopoldo.—“Latinoamérica y el Mundo”, Ediciones UCV, 1960.
- ZERPA DIAZ, Elbano.—“El Amparo Constitucional”, Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, N° 4, pág. 11.

B) TRABAJOS Y ARTICULOS

- CENTRO CUMILLA.—Los Partidos políticos de Venezuela. Curso de Formación socio-política, Caracas, 1977 (N° 11).
- MICHEO, Alberto y Ciriza, J. A.—La existencia campesina. Idem (N° 22).
- MICHEO, Alberto; Sosa, Arturo y Dorremochea, Alberto.—Venezuela Cooperativista. Curso de Organización Popular (N° 3).
- MICHEO, Alberto y Ugalde, Luis.—La Agricultura en la Economía Venezolana. Curso de formación socio-política (N° 17).

SOSA, Arturo.—Democracia y dictadura en la Venezuela del Siglo XX.
Idem. (Nº 5).

VILDA, Carmelo.—Realidad Indígena Venezolana. Idem. (Nº 7).

—————: Realidad Venezolana. Idem (Nº 6).

La obra identificada en la bibliografía como "Estudios..." es la colección "Estudios sobre la Constitución". Obra-homenaje a Rafael Caldera publicada por la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979.

CRONICA DE LA FACULTAD

ENERO A JUNIO DE 1980

I. CICLO PROFESIONAL

1. *Ingreso de nuevos profesores*

Por vía de concurso de credenciales ingresaron a la Facultad los profesores Ramón Escovar León, Haydée Maradey de García y Henríque Urdaneta Fontiveros, para llenar vacantes en las cátedras Derecho Civil I (Personas), Regímenes Especiales de la Propiedad (Propiedad Industrial) y Derecho Civil V (Familia) respectivamente.

2. *Fijación de un cupo máximo de alumnos para primer año*

El Consejo de la Facultad estableció un cupo máximo de alumnos para ingresar al primer año de la carrera de Derecho en 450 alumnos.

3. *Nuevas asignaturas optativas anuales y semestrales*

El Consejo de la Facultad seleccionó las asignaturas siguientes y las incorporó al Pensum a nivel del 4º año de la carrera:

a) Asignaturas optativas anuales:

- Derecho Sucesoral.
- Derecho Administrativo Económico.
- Derecho Agrario.

b) Asignaturas libres semestrales:

- Garantías.
- Régimen de Inversiones Extranjeras.
- Justicia de Menores.
- Contratación Colectiva.
- Finanzas Públicas y
- Peligrosidad Social y Medidas de Seguridad.

4. El Consejo de la Facultad aprobó la apertura de una nueva sección del tercer año diurno, en vista de la creciente población estudiantil en dicho nivel.

II. CICLO DE ESTUDIOS DE POST-GRADO

1. *En el mes de marzo comenzaron nuevos cursos de actualización en las siguientes áreas:*

- Tarjeta de Crédito.
- Legislación Laboral actualizada.
- Inversiones Extranjeras.
- Impuesto sobre la Renta.
- Mercado de Capitales.
- Contratación Colectiva.
- Ley sobre Despidos Injustificados.

2. *Inicio de cursos*

En el mes de abril comenzaron nuevos semestres en las áreas del Derecho Público, con dos menciones: Derecho Público y Derecho Agrario; del Derecho Privado, mención Derecho Mercantil y en la Maestría Interdisciplinaria en Derecho Empresarial.

III. INVESTIGACION

1. *Concurso de investigaciones estudiantiles*

El Jurado Examinador nombrado por el Consejo de la Facultad de Derecho, integrado por los profesores Asdrúbal Aguiar Aranguren, José María Fragachán Cervini y Cecilia Sosa, declaró por unanimidad ganador del concurso de investigaciones estudiantiles correspondiente al año 1979, el trabajo presentado por el Br. Habib Jesús Fadel Muci, titulado "Importancia Jurídico-Internacional del Congreso de Panamá de 1826" y recomendó la publicación del mismo.

2. *Convenio Fundación Polar-UCAB*

Se hizo entrega a la Fundación Polar del documento correspondiente al 2º año de trabajo del proyecto de investigación denominado "Régimen Jurídico-Institucional de la Regulación y Administración del Ambiente", a cargo del Centro de Investigaciones Jurídicas de la UCAB, según lo pactado en el Convenio Fundación Polar-UCAB.

IV. PUBLICACIONES

1. Por cortesía de la Comisión Asesora de la Presidencia de la República en asuntos Penales y Criminológicos, la Policía Técnica Judicial editó un folleto titulado "Ideas Criminológicas", con los discursos pronunciados por el ciudadano Presidente de la República y por el ciudadano Ministro de Justicia, Doctores Luis Herrera Campíns y José Guillermo Andueza, respectivamente, con ocasión de los actos de inauguración y clausura, respectivamente, de las Jornadas de Ciencias Penales y Criminológicas realizadas por la Facultad.

2. Se editó el libro "Empleados a Comisión y Salarios Adicionales por Días de Descanso Obligatorio y Feriados", del cual es autor el doctor Oscar Ochoa, profesor de esta Facultad.
3. Se editó la monografía jurídica "La participación de los trabajadores en la gestión empresarial (caso venezolano)", cuyo autor es el profesor Oswaldo Mantero de San Vicente, miembro de nuestro personal docente.

V. OTRAS ACTIVIDADES

1. *Jornadas de la O.N.U.*

El profesor Fernando Pérez-Llantada, S. J., fue nombrado por la Presidencia de la República, miembro de la Comisión Organizadora del VI Congreso Internacional sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, organizado por la O.N.U.

2. *Presidencia de la Comisión de Reforma del Código de Comercio.*

El doctor Alfredo Morles Hernández, Decano de la Facultad, fue nombrado Presidente de la Comisión de Reforma del Código de Comercio.

3. *Foros*

La Facultad organizó los Foros que se citan a continuación en el primer semestre del año 1980. Los temas tratados fueron: "Jerusalém y el Cristianismo hoy", "Venezuela y América Latina", y "Marginalidad", a cargo de los profesores Pbro. Benjamín Núñez Vargas, Rector de la Universidad de Costa Rica, Demetrio Boersner y Carlos Acedo Mendoza, respectivamente.

4. *Conferencias-Cátedras*

Por iniciativa de los profesores Ramón Escovar León y Enrique Urdaneta Fontiveros, dictaron sendas conferencias sobre materia civil (adopción y filiación), los profesores Francisco López Herrera y Arturo Luis Torres Rivero, en las respectivas Cátedras que regentan los citados profesores.

5. *Congreso de la O.N.U. sobre Medio Ambiente*

Con carácter de Delegado por Venezuela, el profesor de la Facultad, Enrique Meier Echeverría, asistió a un Congreso organizado por la O.N.U. sobre "Medio Ambiente", en Kenia, Nairobi, entre los días 14 y 29 del mes de abril.

6. *Premios y homenajes*

El Decano y la Directora de la Escuela se hicieron presentes en los actos de otorgamiento del Premio Luis Sanojo y de homenaje que recibieron los profesores de la Facultad, Doctores José Román Duque Sánchez y Tulio Chiossone, respectivamente.

7. *Elección de Profesores ante los distintos Cuerpos Colegiados de la Universidad.*

El proceso de selección de Profesores para elegir representantes ante los distintos Cuerpos Colegiados de la Universidad arrojó los siguientes resultados:

a) Consejo Universitario

Principal: Doctor Sebastián Artiles

Suplente: Doctora Ofelia Mujica

b) Consejo de la Facultad de Derecho

Principales: Dr. Luis María Olaso, S. J.

Dr. Fernando Pérez-Llantada, S. J.

Dr. Román José Duque Corredor

Suplentes: Dr. Alberto Baumeister

Dr. Nathan Zaidman

Dr. Adolfo Pedro Salgueiro

8. *Elecciones estudiantiles*

Los nuevos representantes estudiantiles ante el Consejo de la Facultad de Derecho para el año académico 1980-1981, elegidos en el proceso de elección de representantes estudiantiles ante los distingos cuerpos colegiados de la Universidad, son los bachilleres:

a) Principales:

—Habib Jesús Fadel Muci.

—Luis Oquendo.

b) Suplentes:

—Jesús Sánchez.

—José Azpúrua.

9. *Nuevo Canciller de la Universidad*

Por haber ascendido al rango de Arzobispo de la Diócesis de Caracas, el nuevo Canciller de la Universidad Católica Andrés Bello es Monseñor José Alí Lebrum.

10. Fue nombrado Juez de Primera Instancia en lo Penal, el profesor de la Facultad, Dr. Juvenal Salcedo Cárdenas.
10. La profesora, Dra. Aída Lamus fue nombrada miembro del Comité representante de América Latina que participará en el evento destinado a crear un Sistema Uniforme de Registro Civil y Estados Vitales que se reunió en Buenos Aires, Argentina, del 23 al 26 de junio de 1982.
12. La Profesora María Helena Fernández Velosa, Directora de la Escuela, recibió una alta condecoración, la Orden Santiago de Espada, otorgada por el Gobierno de Portugal.

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
SUJARE
CARACAS