

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO

REVISTA  
DE LA  
FACULTAD DE DERECHO\*\*



AÑO LECTIVO 1975 - 1976

No. 21

CARACAS

VENEZUELA

SUMARIO

Pág.

DOCTRINA

EL ACUERDO HISPANO-VENEZOLANO DE 1974 SOBRE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN EL OTORGAMIENTO DE LA NACIONALIDAD, por *Gonzalo Parra Aranguren* ..... 9

LA JUSTICIA Y AFECTOS CONEXOS, por *Werner Goldschmidt* ..... 25

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA REFORMA AGRARIA Y LA ADECUADA UTILIZACIÓN DEL SUELO AGRÍCOLA, por *R. J. Duque Corredor* ..... 55

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL RÉGIMEN LEGAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN VENEZUELA, por *Allan R. Brewer-Carías* ..... 83

LEGISLACION, COMENTADA

BASES PARA UN ESTUDIO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y SU REORDENACIÓN. REFLEXIONES SOBRE EL PROYECTO DE LA LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE, por *Enrique Meier* ..... 145

MISCELANEA

EXISTENCIA, DEFINICIÓN Y DIVISIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO, por *Antonio Linares* ..... 217

CRONICA DE LA FACULTAD ..... 227

**INDICES GENERALES DE LOS NUMEROS 11 al 20 DE LA REVISTA:**

<b>MATERIAS</b> .....	<b>234</b>
<b>AUTORES</b> .....	<b>241</b>
<b>INFORMACIÓN o NOTICIAS</b> .....	<b>245</b>

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO

REVISTA  
DE LA  
FACULTAD DE DERECHO\*\*



AÑO LECTIVO 1975 - 1976

No. 21

CARACAS

VENEZUELA

## DOCTRINA

## **“EL ACUERDO HISPANO-VENEZOLANO DE 1974 SOBRE INTERCAMBIO DE INFORMACION EN EL OTORGAMIENTO DE LA NACIONALIDAD”**

*Gonzalo Parra-Aranguren*

### S U M A R I O

1.—La creación de la Comisión Mixta Hispano-Venezolana. 2.—La Primera Reunión (1972). 3.—El Segundo Encuentro (1973). 4.—La Reunión del Grupo de Estudio (1974). 5.—La Tercera Sesión (1974). 6.—El Acuerdo del cuatro de julio de 1974. 7.—El órgano trasmisor de la información. 8.—El ámbito de vigencia personal del Acuerdo. 9.—Su esfera de aplicación desde el punto de vista venezolano. 10.—El ámbito objetivo del Acuerdo desde una perspectiva española. 11.—El Acuerdo sólo contempla la adquisición voluntaria de la nacionalidad. 12.—La importancia práctica del Acuerdo. 13.—El Acuerdo y la Doble Nacionalidad como sistema. 14.—Comentarios finales.

1. Con motivo de la visita del Ministro Español de Asuntos Exteriores, Don GREGORIO LOPEZ BRAVO, en su carácter de invitado oficial del Gobierno venezolano a los actos conmemorativos del Sesquicentenario de la Batalla de Carabobo, y luego de una visita al Presidente de la República, doctor RAFAEL CALDERA, fue hecho un análisis de las relaciones entre ambos países con el doctor ARISTIDES CALVANI, Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela. En la misma oportunidad se dispuso crear una Comisión Mixta, “a la que encargaron llevar a cabo un balance del estado actual de la cooperación existente entre Venezuela y España, y estudiar las posibles vías de desarrollarla en forma orgánica”, según se dejó constancia en el comunicado oficial de *veintiséis de junio de 1971*.

La Comisión Mixta hispano-venezolana debería ocuparse, entre otros, de los siguientes temas: “Cooperación económica y financiera, desarrollo y diversificación del comercio, empre-

sas multinacionales, temas marítimos y pesqueros, seguridad social y cooperación técnica y cultural"; y se fijó el mes de noviembre del mismo año de 1971 para celebrar en Madrid la primera reunión de trabajo<sup>1</sup>.

2. La Comisión Mixta Hispano-Venezolana no se reunió por primera vez en Madrid en el mes de noviembre de 1971, como había sido programado, sino entre el *veinticuatro y el veintiocho de enero de 1972*<sup>2</sup>: en el "Temario para el estudio de las relaciones generales entre España y Venezuela" (Anexo Tercero del Acta Final), dentro del Capítulo Segundo ("Temas Consulares"), fue incluido, bajo el número cuatro, el título: "Convenio de Doble Nacionalidad". El Grupo de Trabajo hizo un detenido análisis de la materia<sup>3</sup>; y al resumir el fruto de sus esfuerzos dejó constancia en el Anexo Quinto del Acta Final:

"IV. Doble Nacionalidad.—Ha sido estudiada con interés la posibilidad de negociar un Convenio de Doble Nacionalidad Hispano-Venezolana, señalando no obstante la Delegación Venezolana que actualmente lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución del 23-1-61 es un serio obstáculo para ello, por cuanto dicho artículo dispone que la nacionalidad venezolana se pierde por la adquisición voluntaria de otra"<sup>4</sup>.

3. El segundo encuentro de la Comisión Mixta Hispano-Venezolana tuvo lugar en Caracas del *doce al dieciséis de febrero de 1973*; y el número quinto del Capítulo Segundo ("Temas Consulares"), relativo a los asuntos de Nacionalidad, preveía el "examen de la normativa vigente en ambos países con vistas a su posible aplicación armónica en materia de personas físicas

- 
1. LA, 1971. "Documentos. Dirección de Política Internacional. Departamento de Europa", pág. 50. Referencia a este asunto se encuentra en la "Exposición" (op. cit. pág. XXXIV).
  2. "El Libro Amarillo", 1972, "Documentos. Dirección de Política Internacional. Departamento de Europa", págs. 416-417.
  3. El Grupo de Trabajo que se ocupó de los "Temas Consulares" estuvo integrado así: Presidente, Don GUILLERMO CEBRIAN. Vocales: Por Venezuela: doctor PEDRO SILVEIRA BARRIOS, señor NEY PULGAR, doctor NICOLAS NIERGES, doctor JOHN NATION M. y doctor GUSTAVO REYNA. Por España: Suplente: Don JAVIER OYARZUN; Asesores: Don JOSE MARIA NOELI y Don ALVARO BASA TRAVESEDO.
  4. "El Libro Amarillo", 1972, "Documentos. Dirección de Política Internacional. Departamento de Europa", págs. 431-432.

y jurídicas, con referencia especial al servicio militar obligatorio”<sup>5</sup>.

El intercambio de criterios de los integrantes del Grupo de Trabajo<sup>6</sup> se orientó a examinar “detenidamente las diversas situaciones que resultan del juego de ambas legislaciones en materia de nacionalidad”; y fue admitida “la necesidad de negociar un Convenio que resuelva los conflictos de Leyes dada la frecuencia con que éstos se plantean a causa del nutrido intercambio de personas entre los dos países y del gran número de matrimonios entre españoles y venezolanos”<sup>7</sup>.

Sin embargo, se consideró imprescindible una etapa previa: el tema habría de ser objeto de examen “por parte de especialistas de ambos países, incluyendo juristas, así como los funcionarios competentes de los dos Estados”. Con tal propósito fue creado un “Grupo de Estudio”<sup>8</sup>, que debería sesionar en Madrid en el último trimestre de 1973, a cuyo efecto se preparó, a título indicativo, el siguiente “Proyecto de Agenda sobre Conflictos de Nacionalidad”:

1.—Análisis de los Artículos 35, 39, 40 y 42 de la Constitución Venezolana y de las demás disposiciones vigentes en Venezuela, relativas a la Nacionalidad.

2.—Análisis de los artículos 17 a 25 del Código Civil español y de las demás disposiciones vigentes en España, relativas a la Nacionalidad.

- 
5. “*El Libro Amarillo*”, 1974, “*Documentos. Dirección de Política Internacional. Departamento de Europa*”, pág. 559. Referencia genérica al asunto se encuentra también en la “*Exposición*”, pág. 218.
  6. El “Grupo de Trabajo” encargado de estudiar los “Temas Consulares” quedó compuesto de la manera siguiente: Presidente: doctor PEDRO SILVEIRA BARRIOS. Vocales: Por España: Don FERNANDO DE ESCORIAZA BOIX, Don CARLOS ROBLES PIQUER, Don ANTONIO CANO DE SANTAYANA Y BATRES, Don RAFAEL ZAGRA LEONIS, Don GERARDO GUTIERREZ ARMESTO. Por Venezuela: doctor TOMAS POLANCO ALCANTARA, Profesor RAMON H. SILVA TORRES, Licenciado HUMBERTO MAIO NEGRETTE y doctor ERNESTO GONZALEZ.
  7. “*El Libro Amarillo*”, 1974, “*Documentos. Dirección de Política Internacional. Departamento de Europa*”, págs. 563-564.
  8. Los integrantes del “Grupo de Estudio” serían designados por vía diplomática con anterioridad al primero de mayo de 1973; y antes del primero de julio del mismo año, los Presidentes, venezolano y español, del Grupo de Trabajo, debían no sólo convenir la Agenda de sus labores sino también “intercambiar la documentación previa que crean conveniente remitir a la otra parte”. Sin embargo, el Proyecto del Grupo de Trabajo fue el definitivo por no sufrir cambio alguno.

3.—Examen general de la situación de los españoles residentes en Venezuela y de los venezolanos residentes en España, en relación con los conflictos de Nacionalidad.

4.—Casos particulares de conflictos de leyes que afectan a las personas físicas:

- a) La mujer casada.
- b) La mujer viuda, la divorciada y la que se halle legalmente separada de su marido.
- c) Los hijos menores y mayores de edad, de matrimonios de una de ambas nacionalidades que residan en el territorio del otro país.
- d) Los hijos, menores y mayores de edad, de matrimonios mixtos hispano-venezolanos.
- e) Los hijos, menores y mayores de edad, nacidos en el territorio de uno de ambos países y cuyos países posean la nacionalidad del otro país.
- f) Los hijos adoptivos que sean nacionales de uno de ambos países y cuyos padres adoptantes tengan la nacionalidad del otro país.
- g) La recuperación de la Nacionalidad de origen.
- h) Situación legal en relación con el cumplimiento del Servicio Militar Obligatorio.
- i) Cualquier otro conflicto de Leyes en materia de nacionalidad que afecte a la relación paterno-filial.

5.—La nacionalidad de las personas jurídicas. Nuevas posibilidades que puedan ser creadas para la promoción de las empresas hispano-venezolanas<sup>9</sup>.

4. Las fechas programadas fueron nuevamente incumplidas: el "Grupo de Estudio" sólo pudo reunirse durante los días *cuatro, cinco y seis de junio de 1974*<sup>10</sup>; y "ante los obstáculos para lograr un Acuerdo inmediato sobre varios de los puntos examinados, por estar ellos vinculados a Leyes fundamentales de ambas partes, se convino en tratar de paliar algunas

9. El Anexo "D", contentivo del Proyecto de Agenda no aparece publicado en *"El Libro Amarillo"* de 1974, donde se encuentra el Informe de la Cancillería al Congreso de la República acerca de las labores realizadas en la Segunda Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Venezolana.

10. El "Grupo de Estudio" estuvo constituido así: Por la parte venezolana, los doctores TOMAS POLANCO ALCANTARA, PEDRO SILVEIRA BARRIOS y GONZALO PARRA ARANGUREN; y por la parte española, Don JOSE M. DE ABAROA, Don FERNANDO DE ESCORIAZA BOIX, Don JOSE MANUEL LACLETA, Don JOAQUIN ARISTEGUI, Don JAVIER DI LAMANA y Don JOSE LUIS ROSELLO.

dificultades prácticas derivadas de los conflictos de doble nacionalidad”<sup>11</sup>.

De igual modo el “Grupo de Estudio” quiso atender a “los problemas derivados de los casos de aparente doble nacionalidad”, a cuyo efecto preparó un Proyecto de Canje de Notas: “En sus términos, ambos Gobiernos se comprometerán a informarse mutuamente del otorgamiento, a petición de súbditos de la otra parte, de sus respectivas nacionalidades”.

Por último, fue también decidido por el “Grupo de Estudio”, “informar a sus respectivos Gobiernos de la conveniencia de hacer las gestiones necesarias para coordinar sus eventuales reformas legislativas, en el sentido de evitar tanto los conflictos de nacionalidad múltiple como las dificultades que puedan resultar de tal situación”<sup>12</sup>.

5. La Comisión Mixta Hispano-Venezolana sesionó por tercera vez en Madrid del *primero al cinco de julio de 1974*; y el Grupo de Trabajo encargado de estudiar los “Temas Consulares”<sup>13</sup>, con el “objeto de limitar los problemas derivados de los casos de aparente doble nacionalidad”, preparó un Pro-

11. En particular fue hecha mención expresa a los problemas surgidos por la obligación del servicio militar, y se acordó preparar un Proyecto de Convenio que sería estudiado por ambos Gobiernos.
12. “*Actas de las Conversaciones Previas del Grupo de Estudio Hispano-Venezolano sobre Nacionalidad (Punto Segundo de los Temas Consulares)*”. (En el momento de escribir estas líneas, a finales de octubre de 1975, todavía no ha sido publicado “*El Libro Amarillo*” correspondiente al presente año, no obstante haberse hecho relación de los trabajos de 1974 al Congreso de la República en los primeros días del mes de marzo de 1975. Encontrándose en prensa este artículo apareció publicado “*El Libro Amarillo*” que la Cancillería presentó al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1975; y la información correspondiente se encuentra en las páginas 38, 261, 491-498, 627-630, y en la 631 aparece reproducida la Circular N° DRC-14, de fecha *octubre de 1974*, enviada por la Dirección de Relaciones Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores a todas las Embajadas y Consulados de la República).  
Como tema marginal de los conflictos de nacionalidad, el “Grupo de Estudio” examinó “la situación general de los españoles en Venezuela y de los venezolanos en España, con especial referencia al ejercicio de las profesiones liberales”.
13. El Grupo de Trabajo encargado de estudiar los “Temas Consulares” quedó integrado así: Presidente: doctor PEDRO SILVEIRA BARRIOS. Vocales: Por España: Don FERNANDO DE ESCORIAZA BOIX, Don ANTONIO CANO DE SANTAYANA, Don JOSE ANTONIO VARELA DAFONTE, Don FRANCISCO VALLEJO, Don GERARDO GUTIERREZ-ARMESTO MARTIN, Don JOAQUIN MARIA DE ARISTEGUI Y PETIT y Don JOSE LUIS ROSELLO SERRA. Por Venezuela: doctor GONZALO PARRA ARANGUREN.

yecto de Convenio "relativo al intercambio de información sobre el otorgamiento de nacionalidad a sus respectivos nacionales". De acuerdo con sus términos, "en todos los casos en que el Gobierno español otorgue la nacionalidad, a petición de un ciudadano venezolano, lo pondrá en conocimiento del Gobierno venezolano a través de la Embajada de Venezuela en Madrid"; y "a su vez, en todos los casos en que el Gobierno venezolano otorgue la nacionalidad, a petición de un nacional español, lo pondrá en conocimiento del Gobierno español a través de la Embajada de España en Caracas"<sup>14</sup>.

El Grupo de Trabajo también examinó la incidencia de la doble nacionalidad sobre el servicio militar obligatorio; y a los fines de prevenir sus insospechables problemas se convino en iniciar el estudio de la materia a partir de los criterios admitidos en el Acuerdo Hispano-Argentino de 1948.

6. El resultado de los esfuerzos no quedó asfixiado por la burocracia administrativa: por Resolución del Ministerio de Relaciones Exteriores, de fecha *cinco de agosto de 1974*, se dispuso publicar en la "Gaceta Oficial" el Acuerdo perfeccionado en Madrid con motivo de la Tercera Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Venezolana.

La Nota dirigida el *cuatro de julio de 1974* por el doctor TOMAS POLANCO ALCANTARA, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de Venezuela, al Ministro de Relaciones Exteriores de España, Don PEDRO CORTINA MAURI, dice textualmente:

"Tengo la honra de acusar recibo a Vuestra Excelencia de su Nota del día de la fecha, que dice lo siguiente: "Tengo a honra dirigirme a Vuestra Excelencia con el objeto de expresar que el Gobierno de España está dispuesto a convenir con el Gobierno de la República de Venezuela, el intercambio de información relativo a los otorgamientos, a petición propia, de la nacionalidad española a ciudadanos venezolanos y de la venezolana a súbditos españoles. En consecuencia,

---

14. El Grupo de Trabajo también preparó otro Proyecto de Convenio relativo al intercambio de información sobre los cambios de residencia de sus nacionales: "En consecuencia, los dos Gobiernos se intercambiarán a través de sus respectivas Embajadas, cuanta información dispongan sobre los cambios de residencia que efectúen los ciudadano venezolanos en España y los españoles en Venezuela".

en todos los casos en que el Gobierno Español otorgue la nacionalidad a petición de un ciudadano venezolano, lo pondrá en conocimiento del Gobierno Venezolano a través de la Embajada de Venezuela en Madrid. A su vez en todos los casos en que el Gobierno Venezolano otorgue la nacionalidad a petición de un súbdito español, lo pondrá en conocimiento del Gobierno Español a través de la Embajada de España en Caracas. Al declarar que la presente Nota y la respuesta en iguales términos de Vuestra Excelencia, serán consideradas como constitutivas de un Acuerdo entre los dos Gobiernos, a partir de la fecha, aprovecho esta ocasión para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración". Tengo el honor de confirmar a Vuestra Excelencia que el Gobierno de la República de Venezuela, animado también por los mismos propósitos expresados en su citada nota, está conforme con lo que en ella se determina y con que la Nota de Vuestra Excelencia y la presente respuesta se consideren como constitutivas de un Acuerdo entre los dos Gobiernos. Aprovecho esta ocasión para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración"<sup>15</sup>.

7. El Acuerdo suscrito con motivo de la Tercera Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Venezolana hace expreso señalamiento del órgano que debe utilizarse a los fines del intercambio: la nacionalidad concedida por el Gobierno a los españoles en nuestro País se comunicará por intermedio de la Embajada en Caracas; y las adquisiciones voluntarias de la nacionalidad española por venezolanos serán transmitidas a través de la Representación Diplomática de la República en Madrid. De esta manera se desea prevenir las inconveniencias inherentes a la dispersión de los esfuerzos y, al canalizar los recíprocos informes por las vías ordinarias, resulta posible su máximo aprovechamiento práctico para los propósitos perseguidos.

8. Desde un punto de vista subjetivo, el Acuerdo del cuatro de julio de 1974 toma en cuenta a los ciudadanos venezolanos y a los súbditos españoles que adquieran voluntariamente la

---

15. "Gaceta Oficial", nr. 30504, diecinueve de septiembre de 1974. En el mismo ejemplar apareció publicado el Acuerdo perfeccionado también el cuatro de julio de 1974 en Madrid, por notas reversales, relativo al intercambio de información recíproca "sobre los cambios de residencia de los españoles en Venezuela y de los venezolanos en España".

nacionalidad de la otra parte<sup>16</sup>: vista la amplitud de los términos utilizados en las notas reversales no resulta posible hacer distingos entre las diversas clases de venezolanos o de españoles; y el compromiso relativo al intercambio de información recíproca se extiende a todos los casos de naturalización voluntaria de quienes ostenten la nacionalidad venezolana o española, según el caso, bien sea por nacimiento o por naturalización.

9. El Acuerdo suscrito con motivo de la Tercera Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Venezolana impone al Gobierno el deber de informar acerca del otorgamiento de la nacionalidad venezolana a solicitud de los súbditos españoles. Sin lugar a dudas se trata de un compromiso expresado en términos inequívocos, que incluye las diversas hipótesis de naturalización graciosa, tanto por declaratoria de voluntad del interesado según ocurre para los nacionales por nacimiento de España<sup>17</sup>, como por carta de naturaleza cuando el peticionario es español por alguna causa distinta.

La estricta inteligencia de los términos contractuales conduce a excluir de su esfera de vigencia las hipótesis de ad-

- 
16. En la Nota dirigida por el Ministro de Relaciones Exteriores de España al Embajador de Venezuela se habla de "nacionales españoles" en vez de referirse a "súbditos españoles": la diferente terminología, sin embargo, carece de trascendencia a los fines del Acuerdo.
17. El primer párrafo del artículo 36 de la Constitución dispone: "Los extranjeros que tengan por nacimiento la nacionalidad de España o de un Estado latinoamericano gozarán de facilidades especiales para la obtención de carta de naturaleza". Aun cuando la frase "que tengan por nacimiento la nacionalidad de España" puede prestarse a diversas inteligencias, parece evidente que es utilizada como equivalente de nacionalidad originaria; y, por supuesto, corresponde a España determinar a quiénes les corresponde tal clase de nacionalidad. En la época presente el régimen jurídico para esta categoría de personas se encuentra fijado por la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución, que dice así: "Mientras la Ley establece las facilidades especiales a que se refiere el artículo 36 de la Constitución, la adquisición de la nacionalidad venezolana por quienes tengan por nacimiento la nacionalidad de España o de un Estado latinoamericano continuará rigiéndose por las disposiciones legales vigentes". En consecuencia, ha mantenido su vigor en el tiempo el artículo 23 de la Constitución del *quince de abril de 1953*, en los términos siguientes: "Son venezolanos por naturalización: . . . 2° Los naturales de España o de los Estados latinoamericanos que estén domiciliados en el país y manifiesten y les sea aprobada su voluntad de ser venezolanos". De igual modo es preciso tener en cuenta las exigencias, en su mayoría formales, impuestas por el "Reglamento de la Ley de Naturalizaciones" (su título es equivocado porque pretende reglamentar la Ley de Naturalización y no de "Naturalizaciones") *del once de junio de 1974*.

quisición de la nacionalidad venezolana originaria consagradas en los incisos tercero y cuarto del artículo 35 de la Constitución<sup>18</sup>; y también los diversos supuestos de naturalización por beneficio de la Ley previstos en el artículo 37 *ejusdem*<sup>19</sup>. Resulta posible pensar en la conveniencia de un intercambio de información también en estos casos, pero un deber en este sentido sólo podría afirmarse si se suscribe un nuevo acuerdo, ya que en ninguno de ellos puede hablarse de otorgamiento de la nacionalidad por el Gobierno: la única ingerencia de los funcionarios se dirige a comprobar la efectiva realización de los requisitos constitucionales y, si el resultado es afirmativo, declarar existente la nacionalidad venezolana reclamada por su beneficiario.

Aun cuando podría estimarse incluida dentro de los propósitos de las Partes, el Acuerdo del cuatro de julio de 1974 no cubre las hipótesis de recuperación de la nacionalidad venezolana: se trata de una materia regulada en la época actual únicamente por el artículo 40 de la Constitución, que sólo contempla el caso de pérdida de la nacionalidad venezolana originaria<sup>20</sup>. Por tanto, la ausencia de régimen expreso hace inútil la pregunta acerca de si el Acuerdo puede extenderse a la readquisición de la nacionalidad por españoles a quienes

---

18. De acuerdo con el artículo 35 de la Constitución Nacional: "Son venezolanos por nacimiento: . . . 3º Los nacidos en territorio extranjero de padre venezolano por nacimiento o madre venezolana por nacimiento, siempre que establezcan su residencia en el territorio de la República o declaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana, y 4º Los nacidos en territorio extranjero de padre venezolano por naturalización o madre venezolana por naturalización, siempre que antes de cumplir diez y ocho años de edad establezcan su residencia en el territorio de la República y antes de cumplir veinticinco años de edad declaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana".

19. El artículo 37 de la Constitución dispone: "Son venezolanos por naturalización desde que declaren su voluntad de serlo: 1º La extranjera casada con venezolano; 2º Los extranjeros menores de edad en la fecha de naturalización de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, si residen en el territorio de la República y hacen la declaración antes de cumplir veinticinco años de edad; y 3º Los extranjeros menores de edad adoptados por venezolanos, si residen en el territorio de la República y hacen la declaración antes de cumplir veinticinco años de edad".

20. El artículo 40 de la Constitución dice así: "La nacionalidad venezolana por nacimiento se recupera cuando el que la hubiere perdido se domicilia en el territorio de la República y declara su voluntad de recuperarla, o cuando permanece en el país por un período no menor de dos años".

les hubiere sido revocada anteriormente la carta de naturalización venezolana por el Ministerio de Relaciones Interiores<sup>21</sup>.

10. Desde una perspectiva española el intercambio de información recíproca impuesta por el Acuerdo del cuatro de julio de 1974 se reduce a los casos de otorgamiento discrecional de carta de naturaleza contemplados por el artículo décimo nono del Código civil de España<sup>22</sup>; y podría extenderse a cubrir la hipótesis de recuperación graciosa de la nacionalidad en los términos del último párrafo del artículo 25 *ejusdem*, de admitirse su vigencia respecto de la pérdida de la naturalización española, aun cuando es evidente que su ocurrencia práctica será poco frecuente<sup>23</sup>.

Quedan fuera de los límites del Acuerdo todas las hipótesis en las cuales no existe otorgamiento de la nacionalidad por el Gobierno: así sucede cuando se ejerce el derecho de opción consagrado por el artículo décimo octavo del Código

- 
21. En la época actual la revocatoria de la naturalización se produce por vía administrativa, a pesar de los términos del artículo 39 de la Constitución, que dispone: "La nacionalidad venezolana se pierde: ... 2º Por revocación de la naturalización mediante sentencia judicial de acuerdo con la Ley". Sobre el particular agrega la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución: "Mientras la ley establece las normas sustantivas y procesales correspondientes, la pérdida de la nacionalidad por revocatoria de la naturalización se ajustará a las disposiciones de la legislación vigente, pero el interesado podrá apelar de la decisión administrativa ante la Corte Suprema de Justicia en el plazo de seis meses a partir de la fecha de publicación de la revocatoria en la Gaceta Oficial". Por tanto, mantienen su vigor los preceptos respectivos de la Ley de Naturalización del *dieciocho de julio de 1955*.
22. El artículo 19 del Código Civil, redactado conforme a la Ley de 15 de julio de 1954, dice así: "También podrá adquirirse la nacionalidad española mediante la obtención de carta de naturaleza, otorgable discrecionalmente por el Jefe del Estado, cuando en el peticionario concurren circunstancias excepcionales, o por la residencia en territorio español durante el tiempo establecido en el artículo siguiente. En uno y otro caso, el que pretenda adquirir la nacionalidad española habrá de tener veintidós años cumplidos o dieciocho y hallarse emancipado. La nacionalidad así obtenida por el marido se extiende a la mujer no separada legalmente y a los hijos que se encuentren bajo la patria potestad. Son requisitos comunes a ambas formas de adquirir la nacionalidad: 1º La renuncia previa a la nacionalidad anterior. 2º. Prestar juramento de fidelidad al Jefe del Estado y de obediencia a las leyes. 3º Inscribirse como español en el Registro del Estado civil".
23. De acuerdo con el último párrafo del artículo 25 del Código Civil, redactado conforme a la Ley de 15 de julio de 1954, "Los que hayan sido condenados a la pérdida de la nacionalidad española o hayan sido privados de ella por haber entrado al servicio de las armas o ejercer cargo en Estado extranjero, sólo podrán recobrarla por concesión graciosa del Jefe del Estado".

Civil<sup>24</sup>; y en el caso de la declaratoria de voluntad contemplada por el artículo 26 *ejusdem*<sup>25</sup>.

La recuperación automática prevista en los artículos 24 y 25 del Código Civil también se encuentra al margen del Acuerdo, ya que no constituye un otorgamiento por parte del Gobierno<sup>26</sup>: la nacionalidad española no puede rechazarse en base al ejercicio de presuntas facultades discrecionales y se produce en forma automática una vez cumplidas las exigencias legales por el interesado.

- 
24. El artículo 18 del Código Civil, redactado conforme a la ley de 15 de julio de 1954, dispone: "Pueden adquirir la nacionalidad española a virtud de opción: 1º Los nacidos en territorio español de padres extranjeros que no se hallen comprendidos en el número 3º del artículo 17. 2º Los nacidos fuera de España de padre o madre que originariamente hubieran sido españoles. Los interesados podrán hacer la declaración de opción, dentro del año siguiente a su mayor edad o emancipación, ante el encargado del Registro del Estado Civil del pueblo en que residieren para los que se hallen en el Reino, o ante uno de los Agentes consulares o diplomáticos del Gobierno español, si residen en el extranjero. Para que la declaración de opción produzca efectos será preciso que se cumplan los requisitos expresados en el último párrafo del artículo 19". Por su parte, el artículo 17 del Código Civil dice así: "Son españoles: . . . 3º Los nacidos en España de padres extranjeros, si éstos hubieran nacido en España y en ella estuvieran domiciliados al tiempo del nacimiento. Exceptúanse los hijos de extranjeros adscritos al servicio diplomático".
25. El artículo 26 del Código Civil, en los términos de la Ley de 15 de julio de 1954, previene: "Los que habiendo nacido y residiendo en el extranjero ostenten la nacionalidad española por ser hijos de padre o madre españoles, también nacidos en el extranjero, aunque las leyes del país donde residan les atribuyan la nacionalidad del mismo, no perderán la española si declaran expresamente su voluntad de conservarla ante el Agente Diplomático o consular español, o, en su defecto, en documento debidamente autenticado dirigido al Ministerio de Asuntos Exteriores de España". Este precepto ha sido criticado por la doctrina española contemporánea por cuanto presupone, sin fundamento, la necesidad de la declaratoria para conservar la nacionalidad *iure sanguinis* (HERRERA RUBIO, A. "Nuevo Régimen de la Nacionalidad en el Código Civil español", en "Comunicazioni e Studi". Tomo VI, Milano, 1954, págs. 14-15; "Derecho Internacional Privado", Tomo II, Valladolid, 1974, págs. 180-181).
26. El artículo 24 del Código Civil, redactado conforme a la ley de 15 de julio de 1954, dispone: "El español que pierda esta calidad del modo previsto en el artículo 22, podrá recobrarla volviendo a territorio español, declarando que tal es su voluntad ante el encargado del Registro del Estado Civil del domicilio que elija, para que haga la inscripción correspondiente, y renunciando a la nacionalidad extranjera que hubiere ostentado"; y los dos primeros párrafos del artículo 25, también en la redacción de la Ley de 15 de julio de 1954, leen como sigue: "La mujer española que hubiere perdido su nacionalidad por razón de matrimonio, podrá recobrarla, una vez disuelto o declarada la separación judicial a perpetuidad, cumpliendo los requisitos expresados en el artículo anterior. Los hijos que hayan perdido la nacionalidad española por razón de la patria potestad, una vez extinguida ésta, tienen derecho a recuperarla mediante el ejercicio de la opción regulada en el artículo 18".

11. El Acuerdo suscrito con motivo de la Tercera Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Venezolana sólo contempla los supuestos de otorgamiento de la nacionalidad por el Gobierno a solicitud del beneficiario: por tanto, quedan excluidos de su ámbito de vigencia todos los casos de imposición forzosa de la nacionalidad; y si bien es cierto que tales hipótesis no resultan factibles desde una perspectiva venezolana, por cuanto nuestro Constituyente supedita la naturalización al formal requerimiento del interesado, no ocurre lo propio desde el punto de vista español.

En efecto, algunos preceptos del Código Civil de España consagran una clase de naturalización de inexorable eficacia, sin tomar en cuenta y aún en contra de la voluntad del individuo: a título de ejemplo dentro de esta directriz cabe recordar, por su frecuente incidencia en la vida diaria, el funcionamiento del artículo vigésimo primero, según el cual "la extranjera que contraiga matrimonio con español adquiere la nacionalidad de su marido". Ahora bien, resulta evidente que ni éste ni otros casos similares se encuentran cubiertos por el Acuerdo del cuatro de julio de 1974, cuyos términos expresos sólo imponen el deber de información recíproca cuando el otorgamiento de la nacionalidad ha sido hecho por el Gobierno a solicitud del interesado.

12. El Acuerdo suscrito con motivo de la Tercera Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Venezolana reviste indudable importancia práctica por cuanto permite clarificar la situación jurídica de algunas personas que ostentan doble nacionalidad, en muchos casos creada intencionalmente a los fines de utilizar en forma oportuna aquella más favorable a momentáneos intereses: la experiencia venezolana, al menos, enseña como dato experimental la ocurrencia de frecuentes hipótesis de españoles que obtienen carta de naturaleza en nuestro país con el exclusivo propósito de superar los inconvenientes derivados de su extranjería, aun cuando no sólo en su fuero interior sino también en su diario proceder no vacilan en afirmar la vigencia de su nacionalidad anterior cuando la estiman más favorable para satisfacer ocasionales necesidades.

El intercambio de la información recíproca representa un freno, no muy sólido por cierto, a tales aprovechamientos:

según el artículo 39 de la Constitución, "la opción o adquisición voluntaria de otra nacionalidad" es causa de pérdida de la venezolana; y dentro de la misma directriz la Ley del dieciocho de julio de 1955 dispone en su artículo undécimo: "Los venezolanos por naturalización perderán la nacionalidad: 1º Cuando hicieren voluntariamente uso de su nacionalidad de origen o cuando adquieran otra nacionalidad". En consecuencia, el informe del Gobierno español de los casos de concesión de la nacionalidad a solicitud del interesado facilita el correcto funcionamiento de los anteriores preceptos: quien haya obtenido la nacionalidad española en forma voluntaria perderá la venezolana, y, de esta manera disminuirán abusos corrientes en un campo que proyecta los más interesantes aspectos de la soberanía estatal.

Desde una perspectiva española se obtienen resultados similares, aun cuando en términos menos absolutos, habida cuenta de que la adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera no siempre constituye causa de pérdida automática de la española. Ciertamente el artículo vigésimo primero del Código civil, redactado conforme a la Ley de 15 de julio de 1954, consagra la pérdida de la nacionalidad española por quienes adquieren otra en forma voluntaria, pero en sus párrafos segundo y tercero agrega:

"Para que la pérdida produzca efectos se requiere tener veintitún años cumplidos o dieciocho y hallarse emancipado; haber residido fuera de España, al menos durante los tres años inmediatamente anteriores, y, en cuanto a los varones, no estar sujetos al servicio militar en periodo activo, salvo que medie dispensa del Gobierno. La mujer casada no podrá por sí sola adquirir voluntariamente otra nacionalidad, a menos que esté separada legalmente. No podrá perderse la nacionalidad española por adquisición voluntaria de otra si España se hallare en guerra".

Los preceptos transcritos indudablemente restringen la eficacia práctica del Acuerdo del cuatro de julio de 1974; pero fuera de los límites anteriores el informe sobre la adquisición voluntaria de la nacionalidad venezolana será bastante para provocar la pérdida de la española, evitándose así el posible abuso de las nacionalidades; y también permitirá atender el problema surgido a las Representaciones Diplomática

y Consulares de la Madre Patria en la República debido al constante requerimiento de nuevos pasaportes por súbditos españoles, con el fundamento de su extravío, cuando en verdad han sido presentados por su titular a los fines de cumplir la exigencia impuesta por el Reglamento de la Ley de Naturalización, con el propósito de obtener carta de naturaleza venezolana.

13. El compromiso derivado del Acuerdo suscrito con motivo de la Tercera Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Venezolana no pretende desvirtuar el propósito perseguido por los párrafos cuarto y quinto del artículo vigésimo segundo del Código Civil, en los términos de la Ley de quince de julio de 1954, que dicen así:

“No obstante lo dispuesto en el párrafo primero, la adquisición de la nacionalidad de un país iberoamericano o de Filipinas no producirá pérdida de la nacionalidad española cuando así se haya convenido expresamente con el Estado cuya nacionalidad se adquiera. Correlativamente y siempre que mediare convenio que de modo expreso así lo establezca, la adquisición de la nacionalidad española no implicará la pérdida de la de origen, cuando esta última fuera la de un país iberoamericano o de Filipinas”.

En efecto, el intercambio de información recíproca sólo persigue suprimir el abuso de las nacionalidades coexistentes en forma patológica, cuando su titular pretende esgrimirlas de manera artificiosa para ejercer, simultáneamente, los derechos derivados de cada una de ellas. Por el contrario, y según se desprende de los Convenios suscritos hasta el presente<sup>27</sup>, la doble nacionalidad como sistema entre España y los Países Iberoamericanos sobre la base de la reciprocidad diplomática, sólo tiende a “la jerarquización de los dos vínculos nacionales de que puede estar en posesión el mismo individuo,

27. Hasta el momento actual España ha suscrito Convenios de Doble Nacionalidad con Chile (*veinticuatro de mayo de 1958*), Perú (*dieciséis de mayo de 1959*), Paraguay (*veinticinco de junio de 1959*), Nicaragua (*veinticinco de julio de 1961*), Bolivia (*veintitrés de febrero de 1962*), Ecuador (*cuatro de marzo de 1964*), Costa Rica (*ocho de junio de 1964*), Honduras (*quince de junio de 1966*), República Dominicana (*dieciséis de diciembre de 1968*) y Argentina (*catorce de abril de 1969*). (MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. “*Derecho Internacional Privado*”, Tomo II, Madrid, 1974, pág. 111).

dando a uno de ellos la categoría de nacionalidad preponderante"<sup>28</sup>.

14. La Comisión Mixta Hispano-Venezolana con el Acuerdo del cuatro de julio de 1974 ha superado la primera etapa de un largo camino: no obstante la evidente importancia práctica del intercambio de los recíprocos informes resulta indudable el estrecho margen de los resultados obtenidos si se comparan con los propósitos iniciales; y desde esta última perspectiva la verdadera trascendencia del Acuerdo radica en constituir el punto de partida fructífero de posteriores acercamientos en estas dificultosas materias que todavía en el momento presente del Derecho Internacional "se encuentran, en principio, comprendidas dentro del dominio reservado de los Estados"<sup>29</sup>.

---

28. MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. "Los Convenios de Doble Nacionalidad entre España y algunas Repúblicas americanas", en "Revista Española de Derecho Internacional", Año 1966, pág. 396.

29. Opinión del siete de febrero de 1923 de la Corte Permanente Internacional de Justicia con motivo de los Decretos franceses sobre nacionalidad para las zonas de Marruecos y de Túnez.

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO

REVISTA  
DE LA  
FACULTAD DE DERECHO\*\*



AÑO LECTIVO 1975 - 1976

No. 21

CARACAS

VENEZUELA

## **DOCTRINA**

## LA JUSTICIA Y AFECTOS CONEXOS

Werner Goldschmidt.

### SUMARIO

Introducción: La justicia en sentido objetivo y subjetivo: Parte Principal: La justicia y afectos conexos. I.—Nociones previas. II.—La justicia y la gratitud: 1) El elemento intelectual de la justicia: a) En general: b) En especial, en la gratitud: 2) El elemento moral en la justicia: a) En general: a') En las relaciones interindividuales: b') En la gestión a favor de agrupaciones: b) En especial, en la gratitud. III.—Los afectos conexos: 1) En general: 2) En especial, la envidia: a) La Envidia en la historia: a') Antigüedad: b') Edad Media: c') Edad Moderna: b) Concepto: a') Delimitación de la envidia de otros fenómenos: b') Especies de la envidia: c) Valoración. Final. Conclusiones.

### INTRODUCCION

#### *La justicia en sentido objetivo y subjetivo*

I. La justicia en sentido objetivo valora las adjudicaciones de potencia y de impotencia aisladamente consideradas, valora el orden de partos o sea el régimen, y valora la totalidad de las adjudicaciones pasadas, presentes y futuras (función pantónoma de la justicia)<sup>1</sup>. Esta descripción parece incompleta porque ella no indica los criterios de valoración. A este efecto hay que acudir al principio supremo de justicia. Sin embargo, aún prescindiendo del mismo, una indicación esencial para distinguir la valoración dikelógica de cualquier otra de las adjudicaciones se desprende de la función pantónoma. En efecto, tanto las adjudicaciones aisladas como su connotación en un régimen pueden considerarse tanto desde el punto de vista de la justicia como desde el ángulo visual político. Una adjudicación o unión de adjudicaciones no sólo son justos

1. V. Werner Goldschmidt, *Introducción filosófica al Derecho*, Depalma, Buenos Aires, cuarta edición, 1973.

o injustos, sino que resultan también convenientes o inconvenientes para el logro, la conservación o el aumento del poder. La totalidad de las adjudicaciones, en cambio, es exclusivamente susceptible de la valoración dikelógica, ya que una totalidad reclama un valor absoluto como la justicia y no resulta asequible a un valor relativo como lo es lo político. He aquí lo que Kant quiere decir cuando afirma que la sociedad isleña antes de su disolución debe aún ejecutar a los criminales condenados; Kant construye en este pasaje<sup>2</sup> una imagen secularizada de Juicio Final, y por ello entra en función la pantonomía de la justicia.

II. La justicia en sentido subjetivo valora estados anímicos los cuales, según el resultado de la valoración, resultan virtuosos o viciosos, por consiguiente, se afirma que la justicia es una virtud y la injusticia un vicio, se emplea un lenguaje abreviado, toda vez que en realidad la justicia y la injusticia en sentido subjetivo siguen siendo, como lo son en todo objetivo, valores y desvalores. Lo que pasa es que esta pareja valora y enfoca en sentido objetivo situaciones sociales, y en sentido subjetivo estados anímicos los cuales pueden ser virtuosos o viciosos. Si por tanto se dice de la justicia que es una virtud, se desea decir que valora algo que puede ser virtuoso; y si se afirma de la injusticia que es un vicio, se puede sostener que valora algo que puede ser vicioso. Decir que la justicia es una virtud, es aplicar a lo que valora el atributo que el valor descubre en lo valorado. La justicia es tan poco una virtud como el valor belleza es hermoso, siendo hermoso el objeto artístico, valorado como hermoso por el valor belleza. Con esta reserva empleamos en lo que sigue el giro de la justicia como virtud.

La precisión del lenguaje es importante. Si las virtudes fuesen entidades ontológicamente substantivizadas, la ciencia referente a ellas —la ética— poseería cierta autonomía. Pero como en realidad la caracterización de algo como virtud implica la valoración de un fenómeno síquico, la ética como dimensión valorativa se halla vinculada a la psicología como su correspondiente dimensión fáctica, en analogía a como la dike-

2. Kant, *Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre*, 1797, Parte Segunda, parágrafo 49, E. I.

logía constituye la dimensión valorativa de la jurística sociológica que es la dimensión fáctica.

Las páginas siguientes contemplarán la justicia en sentido subjetivo desde los puntos de vista psicológico y ético. Nuestras investigaciones marginan el enfoque gnoseológico que habría de aclarar si es posible, y en caso afirmativo en qué medida, explicar conductas por medio de motivaciones.

## PARTE PRINCIPAL

### *La justicia y afectos conexos*

#### I. *Nociones previas*

Sócrates y Platón consideran el vicio como una deficiencia intelectual. Quién se conduce mal, no lo hace sabiendo lo que lleva a cabo sino porque no se da cuenta del desvalor de su conducta. Aristóteles supera el intelectualismo de sus maestros y distingue entre virtudes intelectuales y virtudes éticas. Las virtudes intelectuales que Aristóteles denomina "dianoéticas", son dos: la sabiduría (*sophía*) y la prudencia práctica (la *phrónesis*); las demás virtudes son éticas<sup>3</sup>.

En primer lugar, conviene en este lugar evitar el sustantivo "virtud" o, en su caso, "vicio", porque la substantivización nos puede seducir a creer en un ente ontológicamente substanciado, mientras que en realidad, como ya vimos (Introducción, II) se trata de estados anímicos valorados como virtuosos o viciosos.

En segundo término, es menester destacar que estos estados anímicos son siempre afectos. La sicología clásica (por ejemplo, Descartes, La Rochefoucauld, etc.) solía hablar de "pasiones"; pero este término que indica el sufrimiento del alma por el dominio de la pasión que se impone de cierto modo desde fuera, distorsiona el hecho de que la pasión pertenece al alma y que es una potencia muy activa. "Afecto" es un

---

3. V. Gustav Kafka, *Aristóteles*, Reinhardt, München, 1922, ps. 120 y ss.; Hermann Siebeck, *Aristóteles*, Revista de Occidente, Madrid, 1920, ps. 149 y ss.

término empleado por Espinoza que no se expone a semejante crítica.

En tercer lugar, la división aristotélica de las virtudes en dianoéticas y éticas es justificada. Pero no se trata de una división de los afectos sino de una división dentro de cada cual de ellos. Cada afecto se compone de un elemento sentimental y de otro emocional. El sentimiento puede ser racional o irracional según que ilumine con o sin acierto lo que se debe hacer. La emoción a su vez puede funcionar y constituir una "movilización energética"<sup>4</sup> o puede quedar desconectada del sentimiento correspondiente<sup>5</sup>. Así por ejemplo la justicia, en su elemento intelectual, nos hace ver como se deben realizar las adjudicaciones, mientras que, en su elemento emocional, nos empuja a proceder del modo intuitivo. La gratitud, en su elemento intelectual, nos hace ver cuanto debemos a nuestro benefactor, mientras que la gratitud, en su elemento emocional, nos empuja a devolver dentro de lo posible los favores. La envidia, en su parte intelectual, nos llena el alma de enojo sobre lo que otro disfruta, mientras que la envidia, en su parte emocional, nos empuja a perjudicarlo por tanta suerte que tuvo.

En cuarto y último lugar, el afecto es escindible lo que significa que el elemento intelectual puede separarse del elemento emocional. Así, por ejemplo, es posible que una persona sepa perfectamente bien como se deben llevar a cabo en justicia las adjudicaciones (elemento intelectual de la justicia), pero que, sin embargo, no se produzca ningún empuje emocional de parte de la justicia (elemento emocional de la justicia). Es más, he aquí lo que normalmente ocurre (teoría tremendista de la justicia)<sup>6</sup>. En esta situación pueden darse dos salidas. Puede ocurrir que la persona realice la adjudica-

- 
4. Así Cannon, Duffy, Janet. V. Paul Fraise-Jean Piaget, *Motivación, emoción y personalidad*, Paidó, Buenos Aires, 1973, ps. 112, 113.
  5. Con gran agudeza describe Hermann Cohen, *Ethik des reinen Willens*, tercera edición, Bruno Cassirer, Berlin, 1921, ps. 492 y s., como los afectos se componen de sentimientos intelectuales y de sentimientos de movimiento y de apetencia, reclamando preponderancia ora los primeros, ora los segundos. La doctrina de que sentimientos no constituyen funciones separadas sino matizaciones de actos intelectuales y volitivos remonta a Felix Krueger (v. Heinz Dirk, *Psychologie, eine moderne Seelenkunde*, Bertelsmann Verlag, Güterloh, 1962, p. 99).
  6. V. nuestra *Introducción...*, I. c., número 406.

ción que el afecto de la justicia, en su parte intelectual, reclama, pero que no lo haga empujado por la emoción de la justicia sino por la parte emocional de cualquier otro afecto (resentimiento, envidia, odio, amor, simpatía, amistad, etc.)<sup>7</sup>. No obstante, también es imaginable que la persona, aunque sabe lo que debe hacer u omitir, se conduzca de modo diverso, porque otro afecto, lejos de operar como fuerza de apoyo del elemento intelectual de la justicia, se pone en contradicción con el elemento intelectual de la justicia. En principio, cualquier afecto diferente del de la justicia puede actuar tanto como fuerza de apoyo como igualmente como fuerza opositora del elemento intelectual de la justicia.

En resumidas cuentas: La ética debe partir de la sicología. Dentro de la sicología hay que partir de estados anímicos, si se desea hallar la dimensión real de las virtudes y de los vicios. Conviene denominar estos estados "afectos". Cada afecto se compone de un elemento sentimental y de otro emocional. El elemento sentimental puede ser racional o irracional; y el emocional, a su vez, puede ser operativo o no. La falta de operatividad de la parte emocional de un afecto puede ser suplida por la operatividad de otro afecto; pero ésta puede también obrar en contra de la parte racional del afecto inactivo.

## II. *La justicia y la gratitud*

### 1) *El elemento intelectual de la justicia*

a) La justicia, en su elemento intelectual, nos hace ver la justicia y la injusticia de las adjudicaciones. El sentimiento intelectual se llama así porque es racional lo que significa que la alegación de razones provoca contestaciones sentimentales. Dentro de este orden de ideas afirma Dietrich von Hildebrand que cada valor causa una determinada respuesta<sup>8</sup>. La determinación del sentimiento de justicia puede lograrse mediante el método de las variaciones que consiste en la imagi-

7. En este sentido v. N. Hartmann, *Ethik*, tercera edición, Gruyter, Berlin, p. 453: "La voluntad de hacer lo justo, aunque fuese combinada con odio, enemistad, desprecio, no deja de ser voluntad de hacer lo justo siendo por ella valiosa".

8. V. N. Hartmann, *Ethik*, I. c., p. 281.

ginación de variaciones del caso real y la observación de nuestras reacciones sentimentales; de este modo se obtiene al final las circunstancias decisivas para nuestro sentimiento<sup>9</sup>. El sentimiento es amenazado en su debido funcionamiento tanto por el apasionamiento, como por las racionalizaciones.

El sentimiento de justicia requiere, en efecto, para su debido funcionamiento el desapasionamiento. Se ha dicho inclusive que este sentimiento se caracteriza por una apasionada búsqueda del desapasionamiento<sup>10</sup>. No obstante, afectos pueden ser útiles para agudizar la virtud intelectual de la justicia, a imagen y semejanza a como afectos pueden dar a esta virtud carácter operativo. De La Rochefoucauld<sup>11</sup> alude a esta situación cuando exclama: "L'amour de la justice n'est en la plupart des hommes que la crainte de souffrir l'injustice" (el amor de la justicia consiste en la mayor parte de los hombres sólo en el miedo de sufrir la injusticia).

Por otro lado, y a fin de obtener estas condiciones atmosféricas que ellas solas permiten el correcto funcionamiento de la virtud intelectual de la justicia, no sólo se requiere ahuyentar de la conciencia los afectos, sino que, además, es imperativo perseguirlas hasta sus más ocultos escondites en la subconsciencia. A este efecto hay que desenmascarar las racionalizaciones, o sea las explicaciones sinceras pero equivocadas de vivencias sentimentales<sup>12</sup>. Las racionalizaciones son a nivel individual lo que ideologías y utopías son a nivel social<sup>13</sup>. No falta quienes interpretan el resentimiento como racionalización, aunque ello es asaz dudoso. En este orden de ideas se dice<sup>14</sup> que el resentimiento consiste en que el hombre rechaza los valores que quisiera obtener pero que no sabe lograr, y los considera desvalores; con esta falsificación del valor, con tal que el hombre se convenza creerla de veras, el resentido escapa al tormento de la envidia. Según esta in-

- 
9. V. nuestra Introducción, l. c., número 411.
  10. V. nuestro estudio "Goethe y la axiología jurídica", en "Conducta y norma", Abeledo, Buenos Aires, 1955, p. 130.
  11. Maximes, Firmin-Didot, París, p. 27, número 78.
  12. Heinz Dirks, l. c., ps. 114, 115.
  13. V. nuestro estudio "La imparcialidad como principio básico del proceso", en "Conducta y norma", l. c., ps. 143 y ss. V. Juan B. Vallet de Goytisolo, Ideología, praxis y mito de la tecnocracia, Editorial Montecorvo, 1975.
  14. V. N. Hartmann, Ethik, l. c., p. 454.

interpretación del resentimiento este sentimiento correspondería exactamente a la fábula de las uvas rechazadas por ser excesivamente amargas.

b) La gratitud constituye una especie de la justicia, puesto que se trata de la justicia del beneficiado con respecto a su benefactor. Aristóteles exige que el benefactor actúe sin tener puesta su mente en la contraprestación<sup>15</sup> y Espinoza<sup>16</sup> requiere que benefactor y beneficiado actúen por amor.

La gratitud es un afecto y tiene como todo afecto su aspecto intelectual y su aspecto operativo. Quién se da cuenta que debe algo a alguien por gratitud, siente el aspecto intelectual. Quién además lleva a efecto una obra de gratitud, cumple igualmente con la virtud ética de la gratitud. Reducir la gratitud a una virtud meramente intelectual es una equivocación en la cual incurre la filosofía estoica cuando enseña que la gratitud consiste en recibir el favor con alegría y deseo de retribuirlo, toda vez que todo depende de la voluntad por lo cual cada uno ya ha hecho cuanto ha querido hacer<sup>17</sup>.

La gratitud es una virtud completa, y no es incompleta<sup>18</sup> en el sentido de que el beneficiado siempre retribuya menos de lo que recibe porque nunca puede compensar la espontaneidad del benefactor. Ello no es así porque tanto el benefactor como el beneficiado dan lo que dan por alguna razón éticamente atendible, el benefactor, por ejemplo, por buscar fama, amor, simpatía, justicia, y el beneficiado por móviles análogos. Cuando verbigracia Maecenas regala a Horacio una casa de campo para facilitarle una vida libre de preocupaciones materiales, cuando Esterhazy protege a Haydn, cuando el Arzobispo de Salzburgo y José II<sup>o</sup> ayudan a Mozart, los protectores actúan empujados por afectos varios-ganar fama a través de la gloria de los protegidos, virtud ética de la justicia,

15. Ueber die Seele (vgl. Wilhelm Nestle, Aristoteles Hauptwerke, Kröner, Leipzig, 1934, p. 187). Aristóteles trata la gratitud de nuevo en la *Ética* a Nicómaco donde menciona que las Charitas, o sea las tres Gracias, se ocupan de la gratitud (Nestle, l. c., p. 259).

16. *Ética*; Tercera Parte, definición XXXIV.

17. Max Pohlenz, *Stoa und Stoiker*, Artemis-Verlag, Zürich, 1950, p. 127.

18. Santo Tomás, siguiendo la tradición filosófica, habla de virtudes conexas a la justicia si el sinalagma es defectuoso, como verbigracia en la religión o en la reverencia, ya que Dios o los padres siempre dan más de lo que reciben.

etc., pero de ninguna manera sería lícito empezar la cadena causal con el acto del benefactor y considerar que el hecho de haber tomado la delantera en el tiempo dé al benefactor una ventaja moral inalcanzable. No compartimos, por consiguiente, la tesis de Kant<sup>19</sup> de calificar la gratitud una justicia incompleta, porque el beneficiado nunca puede igualar al benefactor por haberse éste adelantado. Es curioso que Kant estatuye una excepción para el supuesto de que el benefactor fuese el primero por vivir como adulto cuando el beneficiado por su tierna edad todavía no podría haber empezado los actos de gratitud; Kant se refiere sobre todo a la relación paterfilial en la cual por tanto los hijos podrían devolver por gratitud lo recibido de parte de los padres. La filosofía clásica había opinado en sentido opuesto, puesto que consideraban que los hijos nunca podían alcanzar la devolución de los favores que habían obtenido de sus padres. Si la gratitud constituyese sólo justicia incompleta, saldría del marco de nuestras consideraciones, toda vez que, por un lado, no sería una especie de la justicia y, por el otro, no sería tampoco una virtud conexas de la justicia (conforme afirma la filosofía clásica) a los efectos de nuestra investigación, por enfocar la filosofía clásica la conexión lógica, mientras que nosotros contemplamos la conexión sicológica.

El elemento intelectual de la gratitud se ve frecuentemente en peligro, sea por obra de afectos contrarios, sea por racionalizaciones. Entre los afectos que suelen bloquear el elemento intelectual de la gratitud se halla la envidia. Kant<sup>20</sup> forma una sola familia "detestable" con la envidia, la ingratitud y la alegría sobre el mal ajeno. Entre las racionalizaciones hay que destacar dos. La primera consiste en negar la obligación de la gratitud porque el benefactor no haya actuado para beneficiar al destinatario sino por interés propio. Esta racionalización ofrece siempre cierto viso de solidez porque actuar y actuar para su propia satisfacción son juicios idénticos<sup>21</sup>; lo que pasa es que a veces la satisfacción de

19. *Metaphysik der Sitten*, Libro II, capítulo 1º, sección 1º.

20. L. c. Helmut Schoeck (*Der Neid und die Gesellschaft*, Herder Bücherei, 1971, ps. 150 a 153) relaciona la ingratitud con la envidia ejemplificando sobre todo con la ayuda que los países desarrollados prestan después de la Segunda Guerra Mundial a los países en desarrollo.

21. Sobre la posibilidad sicológica del altruismo v. N. Hartmann, *Ethik*, I. c., ps. 72 a 74.

los demás constituye la satisfacción propia. Pero aún prescindiendo del carácter de la racionalización, de todas maneras adolece la argumentación de falta de coherencia. En efecto, de ella nunca se inferiría el derecho del beneficiado de omitir la realización de favores, sino a lo sumo él de hacerlos por egoísmo. La segunda racionalización consiste en una retribución insuficiente estimándola satisfactoria abultándola imaginativamente. Variando un pasaje de la Sagrada Escritura, el beneficiado toma la viga que le dan por una paja y la paja que da por una viga (*S. Lucas, Cap. 6º, vers. 41*). O, como se puede decir igualmente, el beneficiado achica el elefante que recibe en un mosquito y agranda al mosquito que da a un elefante.

## 2) *El elemento moral de la justicia*

a) Para que la justicia resulte una virtud operativa que no sólo nos hace ver como deben adjudicarse potencia e impotencia sino que, además, nos motive para que intervengamos para que ello así ocurra, deben darse condiciones especiales. Algunas veces la justicia vive en el alma del hombre como virtud operativa. Ello significa, pues, que la justicia no sólo hace comprender a la persona como deben adjudicarse dikelógicamente potencia e impotencia sino que, además, la misma virtud empuja a la persona a intervenir en estas adjudicaciones. La célebre definición estoíca de la justicia, adoptada por Ulpiano, describe la justicia como constante y perpétua *voluntad* de dar a cada cual lo suyo (virtud moral) lo que supone que *se sepa* lo que corresponde dar (virtud intelectual). Un luminoso ejemplo de unión entre los dos elementos de la justicia nos lo ofrece el maestro de Ulpiano: Emilio Papiniano que es asesinado en 212 d. de C. por los esbirros de Caracalla por oponerse a los planes fratricidas del emperador referente a su corregente y hermano Geta. No obstante, en la inmensa mayoría de los casos la justicia se reduce a ser una virtud intelectual y requiere, para que sus exigencias se hagan realidad, como fuerza de apoyo algún afecto cuyo elemento operativo coincida con los objetivos de la justicia. La justicia es como un jinete que no puede cabalgar hasta que no se le acerque un fogoso córcel que por casualidad galopa hacia la misma meta a la que el jinete aspira llegar (teoría

tremendista de la justicia). Usando imágenes actualmente más conocidas, sería lícito comparar la justicia, reducida a virtud intelectual, con una persona que parada en la carretera hace auto-stop y no es capaz de moverse del lugar hasta que un automovilista se apiade de ella.

a') Ahora bien, si la justicia intelectual indica a una persona que actúe con respecto a otra de determinada manera, es frecuente que la persona obligada se conduzca como debe, puesto que, si bien carece de la virtud moral de la justicia, es empujada por el recto camino por la simpatía, el amor, la envidia, el odio, el resentimiento o cualquier otro afecto de apoyo. El prestamista que pide del prestatario la devolución del capital prestado, procede *con* justicia, si bien probablemente no actúa *por* justicia sino por egoísmo; el prestatario a su vez que devuelve el capital el día de su vencimiento, se conduce *con* justicia, aunque verosímilmente no se comporta así *por* justicia sino por conveniencia, ya que calcula que las consecuencias del cumplimiento de su obligación son menos desagradables que las de su incumplimiento. El juez del Evangelio (*S. Lucas, Cap. 18, vers. 2 a 5*) constituye un caso típico de una persona cuya virtud intelectual de justicia requiere el empuje del afecto de la comodidad. "Había un juez en una ciudad, el cual ni temía a Dios ni respetaba a hombre. Había también en aquella ciudad una viuda, la cual venía a él, diciendo: Hazme justicia de mi adversario. Pero él no quiso por algún tiempo; mas después de esto dijo dentro de sí: Aunque ni temo a Dios, ni tengo respeto a hombre, todavía, porque esta viuda me es molesta, le haré justicia, porque al fin no venga y me muele". La situación se torna, en cambio, especialmente difícil, si una persona no actúa en relaciones interindividuales sino como representante de una agrupación. Esta hipótesis merece un tratamiento especial.

b') Nuestro problema puede formularse, siguiendo la terminología tradicional, del siguiente modo: ¿Es posible, y caso afirmativo como lo es, que los particulares, al actuar en representación de agrupaciones, o se dejen motivar por el bien público o se dejen motivar por su bien particular coincidente con el bien público? Nuestro problema cobra sólo su carácter dramático, si la agrupación carece de capacidad de obrar, toda vez que en caso contrario nos encontramos con el supuesto

común de las relaciones interindividuales. Por ello, hay que extrañar del ámbito de nuestro problema la hipótesis de los "face to face groups", o sea de los grupos en los cuales los miembros se ven las caras, se conocen, como la familia, la clase en un colegio, una aldea. En efecto, en estos casos cada uno puede actuar de acuerdo a la virtud intelectual de la justicia empujando por egoísmo u otro afecto. La situación es análoga, si una agrupación grande por un artificio técnico adquiere la capacidad de reaccionar directamente, como ocurre por ejemplo en los plebiscitos o en las elecciones en provincias o naciones. Pero normalmente una agrupación medianamente numerosa carece de la capacidad de obrar, y se manifiesta por ello siempre a través de gestores. No importa en este orden de ideas si estos gestores deben considerarse como órganos o representantes de la agrupación. Lo que sí es de importancia decisiva es que, como la destinataria de la gestión —la agrupación— nunca reacciona directamente a la gestión, el gestor fácilmente desatenderá los intereses de la agrupación, y sólo enfocará los suyos propios entre los cuales por cierto aparece su interés de no ser perjudicados por futuros gestores de la agrupación quienes, sin embargo, a su vez contemplarán con frecuencia sólo sus propios intereses. En otras palabras, mientras que en las relaciones interindividuales cada interés encuentra normalmente a su defensor nato que es su titular, en los asuntos de agrupaciones grandes los intereses grupales resultan huérfanos; y fácilmente se aplican las palabras del Señor: "¡Ay de vosotros, escribas y Fariseos, hipócritas! porque coméis las casas de las viudas" (*S. Mateo, Cap. 23, vers. 14*).

El antagonismo entre bien público y bien particular ha sido visto desde la Antigüedad. Aristóteles agrupa sus formas de gobierno en torno de este binomio, siendo las correctas las que enfocan el bien público (la monarquía, la aristocracia y la politeia) y las incorrectas las que contemplan el bien particular (la tiranía, la oligarquía y la democracia)<sup>22</sup>. La "Fábula de las abejas" de Mandeville cuya primera publicación data de 1705<sup>23</sup>, afirma que "private vices" (vicios privados) produ-

22. V. Aristóteles Hapterke, I. c., ps. 86 y ss. y 328 y ss.

23. Mandevilles Bienenfabel, herausgegeben von Otto Bobertag, Georg Müller, München, 1914.

cen "public benefits" (beneficios públicos). Así, por ejemplo, anima la envidia la industria en cuanto la gente por envidia imita las nuevas modas en materia de comidas, vestimentas y muebles. La idea de Mandeville es, por ello, la de defender una "teoría tremendista" del bien público. El bien público no se obtiene porque los particulares lo buscan. Estos se abandonan a sus vicios y pasiones. Sin embargo, el efecto de su desencadenamiento es la obtención del bien público. La doctrina política de Mandeville es precursora de la teoría del liberalismo económico (de los fisiócratas —Dupont de Nemours, Quesnay, Mercier de la Rivière—, y de los clásicos —Adam Smith, David Ricardo—) que sostiene que la búsqueda de los intereses privados en materia económica promueve automáticamente el interés general<sup>24</sup>. El "Contrato Social" (1762) de Rousseau trata de nuevo de la lucha entre la voluntad particular y la voluntad general<sup>25</sup>. La discusión del antagonismo entre interés general e interés particular aumenta, como es natural, con la creciente importancia de la sociología<sup>26</sup>. Ahora bien, por muy importantes que todas estas investigaciones son, no han centrado la atención sobre el hecho que acabamos de destacar: la orfandad del interés grupal a causa de su incapacidad de obrar. (Indefensión del interés general)<sup>27</sup>.

Una segunda dificultad está en que el individuo siente con toda su fuerza ventaja y desventaja de su conducta. Para cada individuo los efectos de su conducta convergen concentrados sobre él. Al contrario, las consecuencias de la gestión para el grupo se diluyen entre muchos de sus miembros, y

- 
24. Eugen von Philippovich, Grundriss der Politischen Oekonomie, quinta edición, t. I, Mohr, Tübingen, 1904, p. 351. El slogan del liberalismo económico era: "Laissez faire, laissez aller!" (Gournai) (Philippovich, l. c., p. 348).
  25. Jean Jacques Rousseau, Du contrat social, Editions Garnier Freres, París, 1962, p. ej. Libro III, capítulo 2, p. 277: "Dans une législation parfaite, la volonté particulière ou individuelle doit être nulle; la volonté de corps propre au gouvernement très subordonnée; et par conséquent la volonté générale ou souveraine toujours dominante et la règle unique de toutes les autres". V. Victor Goldschmidt, Les principes du système de Rousseau, París, Librairie Philosophique J. vrin, 1974, número 167.
  26. V. por ejemplo Ludwig Freund, Politik und Ethik, Gütersloher Verlagshaus, 1961, ps. 110 y ss.
  27. La sustitución de la economía libre por la planificada no significa en la práctica anteponer el interés público al particular sino monopolizar la explotación del interés público por los particulares, en manos de los gestores del interés público. Quienes combaten la llamada burocracia se han hecho cargo de esta situación.

se difieren a veces a lo por venir. Los efectos de la gestión se pulverizan al llegar al grupo (dispersión del interés general). "El gobernante debe, por ello, tener la facultad de la integración: debe ser capaz de integrar en su fantasía y su voluntad todos los bienes insignificantes de personas indeterminadas, muchas veces inclusive futuras. Esta facultad se halla muchas veces bloqueada, porque en el ánimo del gobernante pesa más la ventaja visible del interesado presente (muchas veces pariente o amigo del gobernante) que el cálculo de la sumación de las ventajas pequeñas de personas desconocidas. A ello contribuye el hecho de que el interesado presente suele tener más fuerza social que los intereses desorganizados pequeños cada uno y beneficiando a personas desconocidas y que inclusive los desconocen"<sup>28</sup>. Si por ejemplo el funcionario de una institución que debe hacer un nombramiento, puede elegir entre un aspirante con idoneidad para el cargo y que, por tanto, aumentaría la eficacia y el prestigio de la institución para sus numerosos, pero desconocidos y, en parte, futuros usuarios, y otro aspirante cuyo nombramiento será recompensado directa o indirectamente mediante una contraprestación a favor del funcionario que nombra, este sopesa en su fantasía la ventaja personal concreta y apreciable con un número infinito de ventajas ajenas infinitamente pequeñas. El funcionario habría de contar con un altruismo bien arraigado para no dar preferencia al segundo aspirante aunque cumpliendo con idoneidad formal, carecería totalmente de idoneidad material para el cargo.

Llegamos, por ende, al resultado de que, aunque es posible que el gestor de una agrupación posea la virtud ética de la justicia en forma tan poderosa que actúe en beneficio de la agrupación, con deplorable frecuencia pospondrá el interés general a favor del particular a causa de la indefensión y de la dispersión del primero.

b) El elemento moral en la gratitud consiste en devolver el favor por gratitud. Como en la justicia en general, también con respecto a la gratitud el elemento moral es poco frecuente y enclenque. Por regla general, el beneficiado recompensa al benefactor, no por gratitud, sino por cualquier

28. V. mi Introducción, l. c., número 402, ps. 385, 386.

otro afecto, por ejemplo por egoísmo a fin de que el benefactor siga prodigando favores, o por temor a lo que la gente dirá, etc. La justicia no pertenece desgraciadamente a los afectos vocacionales que son aquellos en los cuales ya por nacimiento el elemento moral es poderoso, porque estos afectos llegan al mundo "par un décret des puissances supremes" (Charles Baudelaire, *Les fleurs du mal*: Bénédiction).

Merece una consideración especial la gratitud en las relaciones grupales. Mencionamos ya que Helmut Schoeck se queja de la ingratitud de los países en desarrollo con respecto a la ayuda que les brindan los países desarrollados<sup>29</sup>. Otro autor deplora que Alemania nunca agradece las concesiones que Francia le hace y que, al contrario, las interpreta como indicios de debilidad<sup>30</sup>. Desde el punto de vista moral, las agrupaciones tienen el deber de ser agradecidas al igual que los individuos, por la sencilla razón de que de tales se componen. Pero las consideraciones generales que debilitan el elemento moral de la justicia en las agrupaciones, se aplican también a este elemento en la gratitud. Repartiéndose el beneficio entre un número infinito de beneficiados de quienes cada cual sólo disfruta de una partícula infinita del beneficio, el gestor de la agrupación a quien corresponde organizar la obra de gratitud tal vez no se halla entre los beneficiados; y si fuese uno de ellos, se sentirá inclinado a responder con agradecimiento sólo en proporción del beneficio que le tocó en suerte. La situación es diferente, si el favor se hace entre príncipes absolutos; pero en esta hipótesis se trata en realidad de relaciones interindividuales. Así no causa asombro que se cuenta de un canciller austríaco que exclamó en una determinada oportunidad: "Austria asombrará al mundo entero por su ingratitud!".

### III. *Los afectos conexos*

#### 1) *En general*

Por regla general, la virtud de la justicia es exclusivamente intelectual (teoría tremendista de la justicia). Si ella,

29. V. Schoeck, l. c., ps. 150 a 153.

30. Ludwig Freund, l. c., p. 190, nota 38.

no obstante, cobra operatividad, ello no ocurre porque la justicia saca fuerza de flaqueza y se convierte en virtud ética, sino porque un afecto la empuja a *andar por la senda recta*, a semejanza a como ya vimos (II, 1ª) que inclusive la virtud intelectual puede necesitar un afecto para que *ilumine la senda* por la que debemos deambular. La concatenación entre justicia y los elementos emocionales de otros afectos justifica la siguiente máxima de Vauvenargues<sup>31</sup>: "On ne peut être juste si on n'est pas humain" (no se puede ser justo si uno no es humano).

El afecto más importante que sirve de fuerza de apoyo del elemento intelectual de la justicia, es, sin duda alguna, el egoísmo. Quienes resultarían beneficiados por la realización de la justicia, ponen manos a la obra para lograrla. Por otro lado, la puesta en marcha de la justicia no sólo beneficia a determinadas personas sino que, igualmente, perjudica a otros. No faltan nunca terceros quienes, si bien la realización de la justicia no les reporta ninguna ventaja, se alegran por el perjuicio que aquella produce: el elemento emocional, pues, de la maldad, del odio, de la venganza, de la alegría sobre el mal ajeno ("Schadenfreude") aparece también como fuerza de apoyo de la justicia. También hay que traer a colación el resentimiento<sup>32</sup>. El resentimiento supone la convicción (errónea o justificada) de una injusticia sufrida, y se dirige contra quienes el resentido considera individual o colectivamente culpables de ella. El resentimiento no implica ninguna envidia. Por lo demás, el resentimiento posee como todos los afectos su parte intelectual que hace creer al resentido en una injusticia humillante e indignante, y su elemento emocional que empuja al resentido a traducir su afecto en actos y que puede servir como fuerza de apoyo al elemento intelectual de la justicia. Los sentimientos de simpatía reclaman como fuerza de apoyo de la justicia característicamente menor importancia. En efecto, por regla general, los afectos egoístas poseen mayor dinamismo y fuerza que los afectos altruistas. La caridad empieza en la casa propia. Es difícil amar al prójimo como a uno mismo y casi imposible amarlo más que a uno mismo. No obstante, el amor evangélico supera la difícil-

31. V. *Réflexions et maximes*, Firmin-Didot, París, p. 237.

32. V. *supra* II, l. a.

tad, y el amor de los padres vence la cuasi-imposibilidad mencionada. El amor sin más, por último, lleva a cabo el milagro de que cada uno ama al otro más que el otro ama a sí mismo.

Los gestores de agrupaciones pueden defender con justicia los intereses colectivos, si el elemento emocional de la justicia falla, empujados por el egoísmo, sea que la defensa de los intereses colectivos les beneficie, sea que su omisión de defenderlos les acarree perjuicio. Pero el egoísmo puede ser también mal consejero, puesto que puede ocurrir que el gestor se beneficie precisamente vendiendo el bien colectivo en provecho propio. He aquí lo que ocurre en la llamada "simonía" que originariamente consiste en la venta de cargos eclesiásticos, y luego, en general, en la venta de cargos<sup>33</sup>. La simonía constituye un delito. Pero hay que tener en cuenta lo siguiente: Todo anda bien en donde posee vigencia práctica el principio: "crime doesn't pay" (el delito no es un buen negocio). Pero ello ocurre en demasiado pocos lugares. Casi en ninguno se logra prevenir la perpetración de delitos<sup>34</sup>. En cuanto a la represión hay países en los que se descubre, castiga y se ejecuta el castigo en un número apreciable de casos. Pero en la mayoría falla una de las tres facetas de la represión criminal, sea por incompetencia, sea por corrupción. Es fácil que el interés propio de los vigilantes del gestor coincida con el interés grupal en cuanto a aquellos los beneficie el descubrimiento de las fallas de éste. Pero esta posibilidad disminuye, por un lado, porque el gestor, temiendo el futuro control escape con su botín al extranjero, y, por el otro lado, porque los vigilantes del gestor, a fin de prevenir su propio control por futuros vigilantes, aflojarán su vigilancia con arreglo a la regla de experiencia "entre bueyes no hay cornadas". Las dificultades aumentan con la inestabilidad de los cargos. Por más corta que sea la permanencia de alguien en un cargo, ma-

33. Simón el Mago propuso a San Pedro que le vendiere la participación del Espíritu Santo (v. Los hechos de los Apóstoles, cap. 8º, vers. 18). Entonces Pedro lo dijo: "Arrepiéntete pues de esta tu maldad... Porque en hiel de amargura y en prisión de maldad veo que estás" (1.c., cap. 8º, vers. 22, 23).

34. Según Albert A. Ehrenzweig, *Psychoanalytische Rechtswissenschaft*, Dunccker und Humblot, Berlin, 1973, hay que distinguir entre determinados delitos pasionales —Ehrenzweig los denomina "delitos de Edipo"— que nunca pueden ser eficazmente prevenidos, y los demás en los que se aplica con efecto preventivo el principio de que el "crime doesn't pay".

yor tentación sentirá para sacarle el máximo provecho personal. La simonía en sentido amplio como concesión de puestos con miras al interés particular de quien los confiere, es la ruina de la comunidad cuya salud se basa en el estricto cumplimiento de la exigencia, admitida por todo el mundo en la teoría y tenazmente desobedecida en la práctica, de que los cargos deben repartirse con arreglo a la idoneidad de las personas.

## 2) *En especial, la envidia*

El afecto de la envidia es una de las fuerzas de apoyo más importante de la justicia y de la injusticia. ¡Dediquemos breves meditaciones a su descripción por filósofos y poetas durante el curso de la historia humana, a su concepto y a su valoración!

### a) *Historia de la descripción de la envidia*

a') La Biblia, en su maravillosa intuición de los asuntos humanos, deriva la historia de la humanidad de la lujuria y de la envidia. La lujuria da lugar al pecado original y a la expulsión del paraíso de la primera pareja Adán y Eva (*Génesis*, Caps. 2º y 3º). La envidia, a su vez, promueve el primer delito que se perpetra en la historia de la humanidad: el fratricidio cometido por Caín contra Abél, ambos hijos de la primera pareja pecaminosa (*Génesis*, Cap. 4, versículos 5 y 8). La envidia de Caín empieza con su elemento intelectual. "Y ensañóse Caín en gran manera y decayó su semblante". Pero luego se añade al elemento intelectual el elemento emocional. "Y aconteció que estando ellos en el campo, Caín se levantó contra su hermano y le mató".

El ostracismo entre los griegos, una especie de juicio político que se resolvía mediante una votación popular en la cual se empleaban trozos de barro como boletas, sacrificaba con frecuencia a meritorios varones a causa de una epidemia de envidia, y solía ser un medio infalible para impedir los malos efectos de un descontento general<sup>35</sup>. Recordamos a Aristides que fue en 482 a. de C. expulsado de Atenas porque se decía que no se aguantaba más su inmaculada virtud de la justicia, aunque en rigor de verdad parece que la expulsión fue pro-

35. V. Mandeville, *Fábula de las abejas*, George Müller, München, 1914, p. 128.

movida por Themístocles contra cuya política naval progresista Aristides polemizaba. Homero describe la envidia en la Iliada en la persona de Tersites quien halló una segunda inmortalización en la obra de Shakespeare "Troilus y Cressida". También hay que traer a capítulo la séptima metamorfosis narrada por Ovidio en la que, a instancia de Minerva, Aglaura fue transfigurada en roca, castigando así la envidia que albergaba contra su hermana Hersea por ser la amada de Mercurio<sup>36</sup>. Aristóteles niega en su Metafísica que los dioses sean envidiosos<sup>37</sup>. En cambio, sí describe la envidia entre los hombres<sup>38</sup> enfocando sólo su carácter de vicio intelectual. Llama la atención el hecho de que en la enumeración de tipos humanos que poseemos de Teofrasto no se concede un sitio al envidioso.

También en los Nibelungos la envidia aparece, por ejemplo en la tetralogía wagneriana en el gigante Fafner y en el enano Mime. Siegmund igualmente perdió casa y familia por culpa de los envidiosos.

b') Dante consideró a los envidiosos indignos del Infierno, y los recluyó en el Purgatorio lo que se compagina bien con la calidad de los envidiosos como mediocres. Guido del Onca dice lo siguiente<sup>39</sup>:

"Mi sangre así de envidia estuvo ardiendo,  
Que si me vieras ver dichosa gente,  
Vieras verde mi faz irse volviendo".

Y luego Dante alude a Aglaura: "Yo Aglaura soy, que en piedra convertíme".

c') Shakespeare describe la envidia en varias oportunidades. Ya mencionamos a Tersites en "Troilus y Cressida". También en Julio César, Antonio califica a los asesinos de César, excepción hecha de Bruto, de envidiosos. "All the conspirators save only he (o sea, Bruto) did that they did in envy of great Caesar" (Acto V, Escena 5) (todos los conspiradores,

36. V. José Ingenieros, El hombre mediocre, Losada, Buenos Aires, octava edición, 1974, quinto capítulo dedicado a la envidia.

37. Hauptwerke, I. c., p. 42.

38. L. c, p. 188 y ss.

39. Purgatorio, capítulo XIV.

excepto exclusivamente Bruto, hicieron lo que hicieron por envidia del gran Caesar). Iago en "Othello" es igualmente una mezcla de envidia y celos.

En el siglo XVII renace el interés en el estudio de los afectos. Descartes redacta un tratado sobre las pasiones; pero el padre de la filosofía moderna admite como pasiones fundamentales sólo la admiración, el amor, el odio, el deseo, la alegría y la tristeza. La Bruyère publica sus "Caracteres" basados en Teofrasto. Espinoza acoge la envidia en su Ética y la opone a la compasión (teorema 32 de la Tercera Parte y definiciones, ibidem 22 y 24). La alegría o tristeza ajena pueden provocar en nosotros, o iguales u opuestos sentimientos; en el último caso nos encontramos con la envidia o la alegría sobre el mal ajeno, emoción que en alemán se denomina con un vocablo propio: "Schadenfreude" (alegría sobre el perjuicio, por supuesto el ajeno).

Una novela basada sobre la envidia la hallamos en "Billy Budd" cuyo autor es Hermann Melville, más conocido por su novela "Moby Dic". Es el mérito de Helmut Schoeck haber llamado la atención sobre "Billy Budd" como uno de los pocos documentos literarios en los cuales la envidia constituye el tema central.

Y con ello llegamos a Helmut Schoeck cuya importante obra "Der Neid und die Gesellschaft" (Herder Bücherei, Basel Wien, Freiburg, 1971)<sup>40</sup> coloca la envidia en el centro del escenario psicológico, social y político. Es admisible comparar los papeles de Freud y de Schoeck. Ambos destacan la trascendencia fundamental de afectos humanos básicos silenciados públicamente por hipocresía; la diferencia, sin embargo, está en que la importancia de la sexualidad era reconocida en la recoleta de la consciencia individual, mientras que la omni-

---

40. Hay una traducción castellana de una obra anterior de Schoeck, La envidia, una teoría de la sociedad, Club de Lectores, Buenos Aires, 1969. Uno de sus predecesores es José Ingenieros cuyo hermoso quinto capítulo en "El hombre mediocre" merece ser escrito con letras flamígeras en los corazones humanos. V. también nuestra "La ciencia de la justicia (dikelología)", Aguilar, Madrid, 1958, ps. 230 y 385. En p. 385 se dice lo siguiente: "Envidia es fotofobia, dolor producido por la luz que, radiando desde fuera, ilumina la propia miseria, puesto que si bien es cierto que entre los ciegos el tuerto es rey, no lo es menos que el vidente goza de la adoración de los ciegos y padece el odio de los tuertos y de los bizcos".

presencia de la envidia no era vislumbrada por las consciencias porque había sido reprimida y enviada al último rincón de la capa más profunda de la subconsciencia.

### b) *Concepto de la envidia*

El afecto de la envidia consiste en la tristeza que nos produce el bien ajeno (elemento intelectual) y la conducta que observamos con el fin de disminuirlo (elemento emocional<sup>41</sup>).

La envidia crece por más semejanza que haya entre el envidiado y el envidioso, conforme ya observa Aristóteles. Esta observación puede ser apoyada sobre enseñanzas de la sicología genética según las cuales los niños sienten su primera envidia con respecto a sus hermanos<sup>42</sup>; no es, pues, por casualidad que la primera envidia se haya sentido por Caín con respecto a Abel. Los hermanos se encuentran en pie de igualdad, y cada uno cree tener tanto derecho como el otro. He aquí el fundamento psicológico de que entre quienes se creen iguales existe más envidia que entre quienes aceptan su desigualdad. Por ello hay más envidia en una sociedad nonconformista que en una sociedad conformista<sup>43</sup>. Mandeville sostiene en la anotación a su "Fábula de las abejas" que un peatón no envidia a quien se hace transportar en un carruaje tirado por seis caballos, mientras que sí siente envidia quien posee un coche, pero con sólo cuatro caballos. Esta observación era acertada en 1705; pero hoy ello ya no es tan seguro, porque hoy cualquiera cree injusto no poseer lo que cualquier otro tenga.

La envidia crece igualmente con la duración del bienestar envidiado. Desaparecida la suerte ajena, desaparece la envidia. No obstante, afirma La Rochefoucauld<sup>44</sup>: "Notre envie dure toujours plus longtemps que le bonheur de ceux que nous envions" (nuestra envidia dura siempre más tiempo que la suerte de aquellos a quienes envidiamos). Ahora bien, nuestra

41. Kant (*Metaphysik der Sitten*, Libro II, capítulo 1º, sección 1ª) denomina el elemento intelectual "invidentia" y el emocional "livor". Es dudoso que estos vocablos latinos signifiquen exactamente lo indicado.

42. V. Schoeck, l. c., ps. 37 y s.

43. V. nuestro estudio: *La sociedad contemporánea: su no conformismo y su concepción de la justicia*, en *Jus*, Revista Jurídica de la Provincia de Buenos Aires, 1974, número 23, ps. 34 y ss.

44. Maximes, Firmin-Didot, París, p. 74, número 476.

desaparición de la envidia al volatilizarse el bienestar envidiado no es un fenómeno negativo: sentimos alegría cuando nuestra envidia se esfuma por desaparecer su origen. En otras palabras, sentimos alegría sobre el mal ajeno. Por ello, la alegría sobre el mal ajeno ("Schadenfreude") es un corolario necesario de la envidia. No es preciso que la envidia haya precedido en el tiempo a la alegría sobre el mal ajeno. Puede ocurrir que cuando nos enteremos del mal de una persona, sentimos alegría porque el bienestar que desapareció nos habría producido envidia si lo hubiésemos conocido cuando existía.

Parece que la envidia supone la ausencia de lo envidiado. Hay casos de envidia que aparentemente pecan contra esta regla. Una persona puede sentir envidia contra otra porque la otra ha logrado ahora alcanzar la misma situación ventajosa que el envidioso ya tenía. Sin embargo, en estos casos la envidia no consiste en que el envidiado disfrute ahora de una determinada posición sino que el envidioso ha perdido lo que antes poseía: la distancia a su favor con respecto al envidiado. El envidioso siente tristeza por la pérdida de distancia.

Los sentimientos opuestos a la envidia son los sentimientos de simpatía<sup>45</sup> que nos hacen sentir alegría sobre el bien ajeno y compasión con la desgracia del prójimo.

No habiendo logrado la sicología todavía ninguna clasificación reconocida de los sentimientos, no importa mucho en cuál de las diversas categorías corresponde encuadrar la envidia. No obstante, parece claro que siendo envidia y simpatía sentimientos emparentados, si bien poseen signo inverso, no pueden aparecer en categorías disímiles<sup>46</sup>. Envidia y simpatía son sentimientos interindividuales: suponen al menos dos sujetos. Los nombrados afectos no son, en cambio, necesariamente sociales: no suponen una sociedad. Envidia y celos aparecen ya en el reino animal.

45. V. Max Scheler, *Esencia y forma de la simpatía*, Losada, Buenos Aires, traducción de Gaos, 1943, p. 192.

46. Heinz Dirk (*Psychologie, eine moderne Seelenkunde*, Bertelsmann Verlag, Güterloh, 1962, ps. 100, 101) adopta la clasificación de los sentimientos dada por Rohracher. Según ella, aparecen envidia y celos en "soziale Triebgeföhle", la simpatía, en cambio, en "persönlichkeitsbedingte Geföhle".

a') No es fácil diagnosticar la envidia. La razón está en que nadie confiesa ser envidioso<sup>47</sup> y oculta, por ello, su envidia detrás de los más variados disfraces. Por otro lado, no todo cuanto parece ser envidia realmente lo es. Deslindaremos, por ello, en lo que sigue la envidia de algunos fenómenos afines.

Hay que distinguir entre envidia y celos. Si el esclavo cambia de dueño, y el primer propietario siente dolor porque su valiosa propiedad es usufructuada por otro, nos encontramos con envidia, más exactamente con envidia producida por el desapoderamiento. Si, en cambio, una persona teme su desintegración, tropezamos con los celos. Los llamados "celos de Caín" (Ian D. Suttie)<sup>48</sup> son la envidia que Caín siente por el poder de Abel de contar con el amor divino. "Ceteris paribus" es más fuerte la envidia por desapoderamiento que la por poder, porque la primera no sólo abarca el dolor sobre el bien ajeno sino igualmente el referido a la pérdida del bien propio. Caín habría sentido mayor pena si hubiese creído que Abel le habría quitado el amor divino del que antes había disfrutado. Hay que distinguir, por lo demás, envidia por desapoderamiento riguroso —alguien disfruta el mismo puesto que antes desempeñaba el envidioso—, y por desapoderamiento en sentido análogo —el viejo siente envidia con miras al joven—. Juan Ruiz, el Arcipreste de Hita (siglo XIV), en su "Libro de buen amor", mezcla celos y envidia. Por un lado afirma que el celo siempre nace de la envidia; por otro, exclama que hombres y bestias luchan por envidia y celo. La frecuente confusión de envidia con celos exige, sin embargo, que intentemos ahondar nuestra descripción de ambos afectos. Los celos son el temor de una parte de la pareja de que ésta pueda desintegrarse por enfriamiento de la otra parte. No hay celos sin pareja originariamente integrada ni sin temor de la desintegración. El celoso sospecha normalmente que la parte celada esté a punto de integrarse con un tercero para formar una nueva pareja; en este caso se suma el odio al tercero a los celos referentes a la pareja. Sin embargo, hallamos

47. Con razón dice La Rochefoucauld (l. c., p. 20, número 27): "On fait souvent vanité des passions, même les plus criminelles; mais l'envie est une passion timide et honteuse, que l'on ose jamais avouer" (frecuentemente uno se vanagloria inclusive de la pasión más criminal; pero la envidia es una pasión tímida y vergonzosa que uno jamás se atreve a confesar).

48. Schoeck, l. c., p. 45.

celos inclusive sin esta sospecha. Pero aún entonces, si bien no hay odio al tercero rival, suele haberlo a lo que se considera como sustitutivo del primitivo amor: el trabajo, un hobby, etc. Si una persona está unida a otra, sea en la forma característica de la pareja, sea por lazos de parentesco o amistad, y otro quiere desunir este engarce porque desea formar pareja con esta persona, el pretendiente siente celos anticipados con respecto a todos quienes por el momento cuentan con el amor, el cariño o la amistad del deseado. La envidia que se presta a confusiones con los celos, es la envidia llamada "envidia por una persona". La envidia por una persona, y por cierto de una persona, se siente si un tercero disfruta de la compañía de alguien que antes estaba con nosotros. Este tipo de envidia supone que entre el envidioso y la persona que pasó de éste a un tercero, no existe dolor por una desintegración ni deseo de una integración futura. Por otro lado, la envidia por persona supone su apoderamiento por el envidiado; el mero desapoderamiento puede provocar pesar, pero ninguna envidia. Envidia por una persona se da, si un empleado bueno va de nosotros a otro empleador o si un amigo nos desierta para unirse a otro amigo, etc. Si entre el envidioso y la persona cuyo pase de uno a otro provoca la envidia, existió un lazo estrecho sin que tuviese la forma característica de la pareja —amistad íntima entre hombres o entre mujeres—, sería lícito hablar de "cuasi-celos".

Hay que distinguir envidia y emulación. Hay autores que consideran ambos fenómenos como tan diferentes que no existe ningún peligro real de su confusión. He aquí la moraleja de los conocidos versos de Bartrina:

"La envidia y la emulación  
Parientes dicen que son;  
aunque en todo diferentes  
al fin también son parientes  
el diamante y el carbón".

Por otro lado, mantiene por ejemplo Mandeville (l. c., p. 125) que la aparente emulación entre colegas se basa en el afán de evitar la envidia que al ambicioso asaltaría si otro compañero le tomara la delantera. Emulación y envidia son en realidad fenómenos distintos, si bien la envidia es casi siem-

pre la consecuencia del fracaso en la lucha con respecto al contrincante más feliz. La emulación es una forma exterior de la ambición y consiste en lograr un éxito exterior en una lucha entre diversos contrincantes. Si esta lucha termina con la victoria de uno de ellos, los demás por regla general sienten envidia.

La distinción más importante existe entre envidia e indignación acerca de la injusticia de las adjudicaciones de potencia y de impotencia. Pesar sobre la adjudicación justa de potencia a otro se llama envidia, sobre la injusta indignación, no importa si la potencia en justicia hubiese correspondido a un tercero o a uno mismo. Aristóteles intuye que nuestra alegría o nuestro pesar sobre el destino ajeno puede reflejar "una especie de justicia interna de la participación en la medida de la dignidad y del mérito"<sup>49</sup>. Se puede sentir indignación sobre la injusticia que consiste en que uno reciba un cargo que no merece, tal vezazonada con la indignación sobre la omisión de no habérselo dado a otro que valía más, o inclusive porque no se lo dieron a uno mismo que poseía más títulos que nadie. En general, podemos sentir indignación sobre la injusticia de cualquier reparto, o sea la adjudicación realizada por hombres individualizables. Más problemático resulta si podemos sentir indignación sobre una distribución, o sea una adjudicación llevada a cabo por la naturaleza, influencia humana difusa o el azar. ¿Cabe, por ejemplo, indignación sobre el hecho de que otro tenga mejor memoria o mejor salud que uno, o de que pueda vivir en un lugar que disfruta de aire puro y que todavía no esté viciado por la contaminación? En una sociedad conformista el dolor sobre estos hechos sería envidia, en una sociedad no conformista puede ser indignación, sobre todo si se basa en el afán de inventar medios de mejorar la memoria, la salud o de disminuir la contaminación del aire. En cambio, desigualdades producidas por el azar, sea provocado o no, despiertan envidia y no indignación. Si Onassis gana en la lotería, el enojo de uno es envidia. Si en un accidente de ferrocarril uno resulta herido y otro ileso, el pesar sobre la suerte del último es envidia. Ello es así, aunque uno no comulgue con una metafísica de acuerdo a la cual el azar beneficia sólo a quienes lo merecen, sea por sus méritos anteriores, sea sen-

49. V. N. Hartmann, *Ethik*, I. c., p. 447.

cillamente por la capacidad de agarrar la calva diosa fortuna por el único rizo que posee<sup>50</sup>.

b') Especies de la envidia

La envidia aparece en muchas formas diversas.

La envidia puede ser pasiva o activa, según que sólo entra en función su elemento intelectual o igualmente su elemento emocional. En el primer caso el alma propia queda submergida en un líquido ácido, en el segundo el envidioso lanza el líquido contra el rostro del envidiado.

Según que el envidioso sólo desea que otro carezca de algo que tiene o inclusive anhela que el mismo lo llegare a tener, la envidia se ejerce en forma negativa (con desapoderamiento) o en forma positiva (con desapoderamiento y con apoderamiento). La envidia negativa es la del perro del hortelano: no quiere las berzas, pero tampoco quiere que otro las tenga. Hay personas que no desean tener hijos propios, pero tampoco quienes que determinadas otras personas los tengan. La llamada "envidia por una persona", consistente en que se envidia a una persona porque dispone ahora de otra de la que antes uno disponía (como empleado, futbolista, amigo, etc.) puede revestir forma negativa lo que ocurre, si el envidioso no quiere reanudar una relación definitivamente quebrada, pero tampoco tolera que la persona despedida encuentre un desquite. Muchas veces la envidia es positiva: anhelamos individual o genéricamente lo que el envidiado posee a quien, a fin de que nuestra felicidad sea completa, urge desposeer de este bien. La llamada "envidia por la pérdida de distancia" es envidia positiva, puesto que queremos el restablecimiento de la distancia y así de golpe rebajar al envidiado y enaltecer a nosotros. Siempre que un grupo pospuesto logre su emancipación

50. Goethe dio forma a esta metafísica. A los méritos intrínsecos del afortunado aluden los versos de la Segunda Parte de Fausto (Acto primero, Palacio Imperial): "Wie sich Verdienst und Glück verkettten,-Das fällt dem Toren niemals ein;-Wenn sie den Stein der Weisen hätten,-Der Weise mangelte dem Stein" (Nunca ocurre al estúpido como se concatenan mérito y suerte; si el estúpido tuviese la piedra filosofal, la piedra carecería del filósofo). En otro pasaje se refiere Goethe a la habilidad de aprovechar las circunstancias afortunadas. "Dass Glück ihm günstig sei,-Was hilft's der Stöffel?-Denn regnet's Brei,-Fehlt ihm der Löffel" (¡Qué le sirve al tonto que la suerte le sea favorable! Si lloviese sopa, le faltaría la cuchara). ("Sprichwörtliches").

los grupos hasta ahora antepuestos pierden su distancia, y anhelan con nostalgia amarga que "los buenos tiempos pasados" retornen. Por ello toda emancipación, sea de negros, judíos, amarillos, mestizos, mujeres, etc., está amenazada por feroces fuerzas reaccionarias las cuales, si bien no siempre logran encender los hornos de las cámaras de gas, no dejan de desear poder hacerlas funcionar.

La envidia puede recaer sobre un objeto genérica o individualmente determinado. En la primera hipótesis la envidia es concurrente, en la segunda la envidia es excluyente. Puedo envidiar el ascenso de otra persona hasta que consiga igual ascenso. Pero también es posible que envidie un puesto único y por tanto no doy paz hasta que no haya desalojado al otro de este mismo puesto habiéndome apropiado de él. La envidia excluyente es siempre envidia con desapoderamiento y con apoderamiento; pero la envidia excluyente recibe un matiz especial, porque no desea el desapoderamiento por sí sino sólo como medio de alcanzar el apoderamiento. En la envidia positiva normal, en cambio, el envidioso es feliz sobre el desapoderamiento, aunque el apoderamiento le colma de dicha.

La envidia puede recaer sobre un objeto que el envidioso nunca tuvo a su alcance; pero la envidia puede igualmente referirse a algo que el envidioso tuvo alguna vez genérica o inclusive individualmente. En el primer supuesto la envidia es futurista, en el segundo es retrospectivo. El pobre anhela riqueza, el humilde poder. He aquí ejemplos de la envidia futurista. Pero también puede ocurrir que el rico venido a menos quisiera recuperar su fortuna o que un presidente que perdió la presidencia quisiera volver a ser jefe de estado. En ambas hipótesis nos encontramos con envidia retrospectiva que en el primer ejemplo concierne a un objeto genéricamente poseído y en el segundo atañe a algo individual. Si la recuperación es considerada por el envidioso como imposible, nos encontramos con la envidia nostálgica: el anciano envidia a la juventud. Algunas veces la nostalgia apaga la envidia.

### c) *Valoración*

La envidia es un afecto que moralmente ha sido condenado de modo general. La envidia constituye, por tanto, un vicio.

La envidia infringe, en efecto, el amor al prójimo, de manera platónica en la envidia pasiva, y de modo real en la envidia activa. El amor al prójimo a su vez se basa en la idea de la fraternidad humana, consecuencia de ser todos los hombres hijos de Dios<sup>51</sup>. No faltan autores quienes descubren algunos efectos útiles de la envidia; pero inclusive éstos no reivindicaban la envidia como tal.

Mandeville por ejemplo no cree que en el vicio de la envidia se esconde a veces una virtud. Lo que pasa es que afirma que cualquier vicio, incluyendo por cierto la envidia, produce en fin de cuentas beneficios públicos. Así (v. II, 2, a, b') anima la envidia la industria en cuanto la gente por envidia imita las nuevas modas. El bien público no se obtiene porque los particulares lo buscan. Ellos se abandonan a sus vicios y pasiones. Pero el efecto de su desencadenamiento es la obtención del bien público. Vimos igualmente (l. c.) que la doctrina política de Mandeville es precursora de la teoría del liberalismo económico que sostiene que la búsqueda de los intereses privados en materia económica promueve automáticamente el interés general. Los partidarios de la planificación económica no poseen esta fe en una "armonía preestablecida" entre vicios individuales y beneficios públicos.

Schoeck describe el papel de la envidia en la sociedad. El envidioso es siempre "igualitario", porque toda preferencia de otro despierta su envidia. Por otro lado, ninguna sociedad es realmente igualitaria; y ninguna sociedad alberga mayor envidia que aquella que proclama la igualdad de todos, mientras que en la sociedad real se hallan muchas desigualdades.

51. Sin la fe en Dios como creador de los hombres, la exigencia del amor al prójimo carece de fundamento (v. nuestra Introducción, número 119, p. 120). No es en vano que, cuando Dios ordena a Moisés (Libro III, cap. 19, vers. 18) que debemos amar a nuestro prójimo como a nosotros mismos, añade como fundamento: "... puesto que Yo soy tu Señor". Bien conocidas son las palabras de Dostojevski en "Los hermanos Karamasoff" (Parte 1ª, Libro 2º, cap. 6) que, sin la fe en Dios, aún el canibalismo habría de justificarse, si bien el diablo en la misma obra afirma que nada obsta a que los hombres se amen aún sin creer en Dios (Parte 4, el Libro 11, cap. 9). También en el "Nuevo Cristianismo" de Saint Simon confiesa el Innovador en el Primer Diálogo su fe en Dios. Por último, urge recordar a la Primera Epístola Universal de San Juan Apóstol (cap. 4, vers. 20 y 21): "Si alguno dice, Yo amo a Dios y aborrece a su hermano, es mentiroso. Porque el que no ama a su hermano al cual ha visto, ¿Cómo puede amar a Dios a quién no ha visto? Y nosotros tenemos este mandamiento de él: Que el que ama a Dios, ame también a su hermano".

En una sociedad dividida en castas existen relativamente menos envidias que en una sociedad democrática moderna<sup>52</sup>. Schoeck creó que cierta dosis de envidia puede ser útil, sea para impedir innovaciones, sea, al revés, para promover revoluciones (p. 290). En efecto, el envidioso puede no querer que otros introduzcan novedades; o puede ver con agrado que todo lo establecido desaparezca. Ahora bien, en el supuesto caso de que las reformas proyectadas fuesen malas o que lo establecido fuese carcomido, la envidia al impedir las primeras o al provocar la abolición de éste produce un efecto socialmente útil. Pero Schoeck, al igual que Mandeville, no justifica la envidia sino que sólo admite que a veces engendra ventajas sociales. Schoeck no recomienda, por otro lado, el conformismo como medicina contra la envidia. Pero Schoeck concede que la doctrina de la predestinación en el Calvinismo era provechosa para aplacar la envidia (p. 295).

#### FINAL — CONCLUSIONES

Hay que distinguir entre Psicología y Ética. La Psicología describe entre otros fenómenos, los afectos; la Ética valora, entre otros fenómenos, los afectos como virtudes y como vicios.

Los afectos poseen un elemento intelectual y otro emocional, ambos con connotaciones sentimentales. El elemento intelectual nos hace ver lo que ocurre; el elemento emocional nos empuja a conducirnos correspondientemente. El elemento intelectual es separable del emocional; por otro lado, el elemento intelectual de un afecto puede unirse al elemento emocional de otro.

La justicia como afecto tiene un elemento intelectual que nos hace ver lo que es justo, y un elemento emocional que nos empuja a contribuir a la realización de lo justo. La gratitud a su vez constituye una especie de justicia, y se compone

52. Fourier distingue entre la comunidad y la asociación. La comunidad, dominada por la envidia, trata a todos por igual: al que aporta capital, al que trabaja y a quienes tienen talento. La asociación, al contrario, da a cada cual el tratamiento en proporción de sus méritos. V. *Considérant, Exposition abrégée du système phalanstérien de Fourier*, parágrafo 14.

igualmente del elemento intelectual y del emocional. El elemento emocional en la justicia en general, y en la gratitud en especial, suele ser tan débil que sólo en casos extraordinarios logra poner en movimiento un acto de justicia o un acto de gratitud llevado a cabo por justicia o por gratitud. Si, no obstante, se realizan en la vida social actos justos y actos de gratitud, ello ocurre porque otro afecto los promueve que, en algunos supuestos ni siquiera se da cuenta que lo que pone en movimiento son actos justos y de gratitud, y que en otros posee consciencia de ello pero actúa empujado por su propio elemento emocional. Este afecto que sirve como fuerza de apoyo de la justicia, es a veces el egoísmo, a veces el amor, a veces la envidia, etc. He aquí lo que se llama la "teoría tremendista de la justicia". Ahora bien, aunque en las relaciones interindividuales la justicia cuenta con fuerzas de apoyo, estas escasean con respecto a intereses grupales. La razón está tanto en la indefensión como en la dispersión de los intereses grupales.

Por último, se analiza una de las fuerzas de apoyo más importante: la envidia. A este efecto se expone su descripción a través de la historia, se determina su concepto y se procede a su valoración.

...COS,  
...MA

...de propiedad. ... en Venezuela ...  
... en el Derecho Indiano, o sea, en el ...

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO

REVISTA  
DE LA  
FACULTAD DE DERECHO\*\*



AÑO LECTIVO 1975 - 1976

No. 21

CARACAS

VENEZUELA

## **DOCTRINA**

## EL REGIMEN JURIDICO DE LA REFORMA AGRARIA Y LA ADECUADA UTILIZACION DEL SUELO AGRICOLA

R. J. Duque Corredor

### S U M A R I O

- 1.—VISION SUCINTA DE LOS ASPECTOS HISTORICOS, SOCIOLOGICOS Y ECONOMICOS DEL SISTEMA AGRARIO VENEZOLANO. 1.1.—Aspecto Histórico. 1.2.—Aspectos sociológicos y económicos. 1.3.—Necesidad de la Reforma Agraria para Venezuela. 2.—LA ADECUADA UTILIZACION DEL SUELO AGRICOLA COMO INTEGRANTE DEL SISTEMA DE LA PROPIEDAD AGRARIA VENEZOLANO. 2.1.—Premisa básica: La integralidad de la Reforma Agraria Venezolana. 2.2.—Complejidad del contenido del Derecho Agrario Venezolano. 2.3.—Competencia del Estado Venezolano en materia de medidas destinadas a garantizar una adecuada utilización de terrenos agrícolas. 2.4.—Diversas manifestaciones legales destinadas a garantizar una adecuada utilización de los terrenos agrícolas. 3.—LEGISLACION REFORMISTA AGRARIA. 3.1.—Precisión conceptual o terminológica. 3.2.—Medidas Reformistas Propiamente de Conservación. 3.2.1.—La Zonificación. 3.2.2.—La Preservación y Fomento de los recursos naturales renovables. 3.2.3.—La Investigación y extensión agrícolas. 3.2.4.—Régimen de las aguas públicas y privadas y de las tierras beneficiadas por obras de riego, drenaje y demás de aprovechamiento hidráulico. 3.2.5.—El traslado de poblaciones campesinas. 3.2.6.—Los permisos de rozar, talar y quemar. 3.3.—Medidas Reformistas No Propiamente de Conservación. 3.3.1.—Incorporación de zonas deficientemente aprovechadas. 3.3.2.—Régimen e interpretación de los contratos agrícolas. 3.3.3.—Régimen y estructura de las dotaciones de tierra.

### 1. VISION SUCINTA DE LOS ASPECTOS HISTORICOS, SOCIOLOGICOS Y ECONOMICOS DEL SISTEMA AGRARIO VENEZOLANO

#### 1.1. Aspecto Histórico

El sistema de propiedad agraria en Venezuela tuvo su origen histórico en el Derecho Indiano, o sea, en el conjunto

de disposiciones de carácter jurídico que la Corona Española promulgó para regular todos los aspectos del orden social instaurado en las colonias del Nuevo Mundo. Pero, lo más característico del régimen de la tierra española en América, fue precisamente el hecho de que toda propiedad territorial dimanaba del Monarca, pues precisamente, por el llamado "derecho de conquista", "quedó vinculado en la Corona de Castilla como una de las regalías más apreciadas el dominio de las tierras descubiertas"<sup>1</sup>. De esta forma, pertenecían en pleno y absoluto dominio al Patrimonio Real los baldíos y el resto del suelo y de la tierra; de modo pues, que sólo por actos graciosos de la Corona se podía obtener la propiedad de un pedazo de terreno en el continente descubierto y colonizado por España. Esos "actos graciosos", cuyo fundamento no era otro que el viejo Derecho Público Español, concretamente, como lo señala Angel Caso<sup>2</sup>, La Ley XX, Título XXVIII, Partida Tercera de Las Siete Partidas, se reducían a simples adjudicaciones administrativas de tierras a las ciudades, villas, comunidades o a personas naturales. Adjudicaciones, que dimanaban indirectamente del Monarca a través de los repartimientos, o directamente, por virtud de las Reales Cédulas de Gracia o Merced.

Por su parte, los indígenas que no conocían sino el uso comunal de sus propiedades, conservaron siempre el dominio de sus tierras convertidas en Encomienda<sup>3</sup>. Sin embargo, debido a los abusos cometidos por los encomenderos, el sistema de encomienda cesó en 1687, y la Corona Española dispuso que los fundos encomendados continuaron siendo propiedad de los indígenas y de sus descendientes. No obstante, igualmente se previó un régimen comunal para la población de indios, por lo que la propiedad indígena adoptó la forma colectiva en los llamados Resguardos.

La gran propiedad rural o la oligarquía criolla "tuvo su fuente inicial, principalmente, en la compra que hicieron los criollos ricos de las tierras vacas y realengas de la provincia.

1. Ots Capdequi, José María, "Manual de Historia del Derecho Español en las Indias y del Derecho propiamente Indiano". Editorial Losada, S. A., Buenos Aires. Pág. 273.
2. Caso, Angel, "Derecho Agrario", Editorial Porrúa S. A., México. Pág. 41.
3. Instituto Agrario Nacional, "Reforma Agraria en Venezuela. Una Revolución dentro de la Ley", Caracas 1964. Pág. 22.

Hubo, pues, dos categorías de propiedad en Venezuela, no solamente durante el dominio español, sino también muchos años después de empezada su vida independiente: la colectiva de los indígenas sucesores de los encomenderos y la privada de los terratenientes<sup>4</sup>. Para comienzos del Siglo XVIII, se estimaban en unos 15 millones de hectáreas las tierras propias de agricultura y ganadería acaparadas por unos 658 jefes de familia, repartidas en "haciendas" de cacao, café, añil, caña de azúcar, tabaco y "hatos" ganaderos, que se encontraban trabajados por una población de pardos, mestizos, mulatos, zambos y negros libertos en un número de 376.614 personas y alrededor de 87.500 esclavos, de una población total de 800.500 habitantes<sup>5</sup>. Sobre esa estructura, dice Salvador De La Plaza, de extensas plantaciones y vastos "hatos" se fundamentaba la sociedad colonial y fue la que al constituirse en 1830, heredó la República<sup>6</sup>.

Durante la guerra independentista, las promesas de repartir tierras, fue un recurso muy utilizado por los diferentes caudillos. Ya antes de 1814, Boves, guerrero español, aglutinó una masa de llaneros a su alrededor ofreciéndoles confiscar las tierras a los grandes terratenientes. Y en 1816, el General José Antonio Páez ofreció a sus tropas la distribución gratuita de las propiedades pertenecientes al gobierno colonial<sup>7</sup>. Posteriormente, el 3 de septiembre de 1817, El Libertador, Simón Bolívar, expidió en Guayana La Vieja, un decreto por el cual quedaban secuestrados y confiscados a favor de la República los bienes muebles e inmuebles pertenecientes al Gobierno Español. Más tarde, el 10 de octubre de 1817 fue dictada la primera Ley de Repartos de Bienes Nacionales, que concedía tierras a los jefes, oficiales y soldados que se hubieren distinguido en las luchas de la independencia. Ya en pleno período republicano, lejos de ir debilitándose la estructura latifundista de origen colonial, se fue fortaleciendo por causa de

4. Cita hecha por Uzcátegui Urdaneta, Mario, en su tesis de grado titulada "Aspectos Económicos-Jurídicos del Agro Venezolano", Pág. 126, de la obra de Tomás Polanco Martínez denominada "Esbozo sobre historia Económica venezolana".

5. Dato aportado por Humboldt y tomado por De La Plaza, Salvador, en su conferencia recogida en la obra titulada "Reforma Agraria Venezolana". Concepción, Evaluación y Perspectivas", pág. 16, publicada por la Universidad Central de Venezuela.

6. Obra citada, página 17.

7. Uzcátegui Urdaneta, Mario, obra citada, página 128.

las guerras civiles de carácter caudillista, que permitía la concentración de la tierra en manos de los grandes caudillos, antiguos héroes de la Independencia, y aún por algunas medidas de carácter legal, que facilitaron mucho más aquel proceso de concentración de la propiedad, tales como la Ley Sobre Libertad de Los Contratos, dictada el 10 de abril de 1834. Esta Ley, permitía el pacto entre las partes, acreedor y deudor, de que para hacer efectivo el pago de cualquier acreencia, pudieran rematarse los bienes del obligado por la cantidad que se ofreciera por ellos el día y hora señalados para la subasta<sup>8</sup>.

El anterior cuadro, dramático por sus graves incidencias sociales y económicas, permaneció inalterado a lo largo de varios años, hasta bien entrado el Siglo XX, y con el advenimiento de los gobiernos dictatoriales, la concentración territorial en manos de los poderosos, caracterizó toda una etapa de nuestra vida política<sup>9</sup>; de manera que "el sistema de propiedad privada de las tierras y los latifundios se fueron estructurando por una serie de fenómenos económicos y sociales que concurren en los distintos momentos de la formación de nuestra nacionalidad. Las luchas intestinas y el caudillismo que nació con ellas provocó la distribución de las tierras entre los más fuertes y poderosos. Las pequeñas propiedades que se otorgaron a los soldados que habían dado el triunfo a las armas se fueron desintegrando por la falta de capitales y anexionando a los grandes latifundios provocados por algunos terratenientes<sup>10</sup>.

### 1.2. Aspectos sociológicos y económicos

De 1937, los datos que existen acerca de la distribución de la propiedad, nos dan una idea cabal de lo injusto del sistema agrario que venía imperando en Venezuela desde prácticamente la Colonia. Por ejemplo, sólo el 4,4% de los propietarios rurales poseían 2.705.888 hectáreas, mientras que el resto de 95,6%, solamente ocupaban una extensión de 731.795 hectáreas! Por lo que respecta a la tenencia de la tierra los datos de esa época son alarmantes, ya que el 89,4% de la población

8. Uzcátegui Urdaneta, Mario, obra citada, página 129.

9. Diligencias de carácter judicial practicadas en 1936, justipreciaron los bienes del dictador Juan Vicente Gómez, en 126 millones de bolívares.

10. Uzcátegui Urdaneta, Mario, obra citada, página 131.

campesina trabajaba en tierras ajenas, y únicamente el 10,6% tenía tierras propias. Por otra parte, la población rural alcanzaba en aquel año a 2.272.786 personas, de una población total del País que llegaba a 3.850.771 habitantes<sup>11</sup>. A pesar de que más del 80% de la población ocupada del País para 1937, realizaba labores en el campo, el capital invertido en la agricultura sólo alcanzaba una suma de 1.372 millones de bolívares<sup>12</sup>.

Desde otro punto de vista, la agricultura venezolana, tradicionalmente, en lo que respecta a la producción de alimentos, ha tenido escaso desarrollo, mientras que a lo largo de nuestra historia económica, el sector dedicado a la producción de bienes para la exportación, de por sí especializada, ha estado sujeto a la vulnerabilidad típica de los países mono-explotadores y por ende afectados periódicamente a las crisis del comercio mundial. Así se señala, como el cacao tuvo lugar preponderante en las exportaciones durante un largo período que abarca la segunda mitad del Siglo XVI y los Siglos XVII y XVIII. El café ocupó su lugar durante el Siglo XIX y principios del XX, siendo desplazado en 1925 por el petróleo cuya producción se había iniciado ocho años antes<sup>13</sup>.

Toda la anterior problemática, hizo patente la necesidad de una transformación en las estructuras agrarias. En este sentido, las primeras iniciativas de reforma cristalizaron en una Ley Agraria que fue dictada el 13 de septiembre de 1945, la cual, a su vez, fue derogada por otra Ley del 18 de octubre de 1948. La primera de dichas Leyes, contempló la expropiación de tierras pero, con el pago previo de la indemnización en dinero efectivo; mientras que la de 1948, al crear la Deuda Agraria, permitió el diferimiento de dicha indemnización, al poderse pagar mediante bonos el precio de las tierras expropiadas. Finalmente, surgió posteriormente, el Estatuto Agrario de 29 de Junio de 1949, que creó en sustitución del antiguo Instituto de Inmigración y Colonización (ITIC), al Instituto Agrario Nacional (IAN), a fin de desarrollar una política de

11. "Reforma Agraria en Venezuela. Una Revolución dentro de la Ley". Pág. 28.

12. De La Plaza, Salvador, obra citada. Pág. 28.

13. "Reforma Agraria. Venezuela", Estudio CENDES-CIDA (Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela), Serie 1, N° 8, Volumen 2. Pág. 39.

corte colonizador de acuerdo con el espíritu que se observaba en aquel Estatuto.

Se llegó así a 1958 y mediante el Decreto N° 371 de 26 de septiembre del mismo año, se creó la Comisión de Reforma Agraria con la misión exclusiva de estudiar la situación del país y de elaborar un Ante-Proyecto de Ley de Reforma Agraria. De conformidad con los términos del Decreto mencionado anteriormente, dicha Comisión estuvo integrada por cuatro Sub-Comisiones que separadamente estudiaron el problema agrario venezolano desde sus respectivos puntos de vista<sup>14</sup>.

### 1.3. Necesidad de la Reforma Agraria para Venezuela

Tal como lo apreció la Comisión de Reforma Agraria, la transformación verdadera y real del sistema agrario era una de las necesidades más apremiantes de nuestra economía. En efecto, la realidad del agro venezolano demandaba una Reforma Agraria que sacara a la población campesina de las infra-humanas condiciones en que vivía<sup>15</sup> y en segundo lugar, que mejorara la situación deficitaria de nuestra producción.

La situación agraria venezolana no había variado mucho en comparación a 1937, ya que la Comisión de Reforma Agraria utilizando los datos aportados por la Encuesta del Ministerio de Agricultura y Cría de 1956, llegó a la conclusión de que en nuestro País existía un grado de concentración de la propiedad muy alto, acompañado como casi sucede, de un índice muy bajo de explotación, de rendimiento. Igualmente se estimó en 300.000 personas al grupo de agricultores, que trabajaban la tierra en condiciones sumamente precarias en calidad de arrendatarios o aparceros, o de simples ocupantes<sup>16</sup>.

14. La Sub-Comisión Legal estuvo integrada por distinguidos agraristas venezolanos, como Víctor Giménez Landínez, Salvador De La Plaza, Manuel A. Palma La Bastida, Roberto Gabaldón, etc.
15. En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Reforma Agraria, se indicaba que el 20% de la familia campesina no recibía más de 400 bolívares como ingreso per capita anual, mientras que para un 13% no pasaba de 300 bolívares aparte de que para un 14%, su ingreso consistía en lo necesario para el consumo y subsistencia.
16. Se estimó en sólo 100.000 el número de propietarios con fincas muy grandes, y en 297.823 a los productores sin propiedad de la tierra y con fincas arrendadas u ocupadas en cualquier forma, cuya extensión promedio se calculó en 3,48 hectáreas.

Del examen social y económico practicado del agro venezolano, la Comisión de Reforma Agraria, fijó como objetivos fundamentales y simultáneos de una auténtica Reforma Agraria, los siguientes: a) Corregir los defectos de la tenencia de la tierra, procurando una más justa distribución de la misma; y b) Estimular la producción agrícola del País.

## 2. LA ADECUADA UTILIZACION DEL SUELO AGRICOLA COMO INTEGRANTE DEL SISTEMA DE LA PROPIEDAD AGRARIA VENEZOLANO

### 2.1. *Prémisa básica: La integralidad de la Reforma Agraria Venezolana*

En Venezuela, de acuerdo con nuestro sistema jurídico actual, las medidas destinadas a garantizar una adecuada utilización de los terrenos agrícolas, no pueden estudiarse aisladamente, sino en relación con el proceso de Reforma Agraria. En efecto, caracterizada dicha Reforma como un movimiento de carácter social, que busca quebrantar el anterior régimen de la propiedad, a fin de encontrar una mejor distribución del dominio de la tierra, la adecuada utilización no sólo significa un tratamiento eminentemente técnico del suelo, sino que atiende a otros factores de orden social, económico y conservacionista. En efecto, la sola atención al aspecto del rendimiento efectivo sin desmejorar la calidad de la tierra, no es un objetivo característico de la Reforma Agraria Venezolana; al contrario, su acento es más de carácter humano, personal, porque principalmente atiende a la promoción del hombre que trabaja la tierra. Es más, dada la integralidad de nuestro proceso reformista agrario proclamada por el artículo 1º de la Ley de Reforma Agraria, todo plan de desarrollo integral, o de desarrollo de tierras, así como también los planes de parcelación, que adelanten tanto las entidades públicas como personas privadas deberán estar acordes con la Reforma Agraria, o en todo caso, ser aprobados por la autoridad agraria competente<sup>17</sup>.

La integralidad de la Reforma Agraria Venezolana parte de la idea recogida en la vigente Ley, de que no basta pro-

17. Artículos 4º, 21, 192 y 202 de la Ley de Reforma Agraria.

pugnar un sistema justo de propiedad y tenencia de la tierra, sino que es necesario brindar al productor al mismo tiempo, todos aquellos elementos que sean indispensables para su éxito. De allí que nuestra Reforma Agraria no se detenga en un simple reparto de tierras, sino que también se ocupa de garantizar tanto a aquellos que reciben la tierra como a los que la Ley les permite seguir disfrutándola, toda la asistencia financiera, técnica y educativa, así como económica que sea necesaria. Por ello, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Reforma Agraria, presentado en 1959 por el Ejecutivo al Parlamento, fundamentaba la concepción integral de la Reforma Agraria en cuatro bases estructurales: tenencia, crédito, extensión agrícola y mercadeo.

## 2.2. *Complejidad del contenido del Derecho Agrario Venezolano*

Aceptada la premisa anterior, es posible afirmar que en nuestro sistema jurídico, la adecuada utilización de los terrenos agrícolas, por parte de los propietarios, no solamente significa hacer producir eficientemente la tierra conservándola o mejorándola, sino fundamentalmente, ajustar la explotación misma de la empresa agrícola a los objetivos particulares y generales de la Reforma Agraria. Igualmente, tampoco podría entenderse como el acatamiento de los particulares a las normas de conservación o proteccionistas dictadas por el Estado, aunque tal actitud sí integra el concepto de función social exigido por el legislador a los propietarios privados<sup>18</sup>. En definitiva, adecuada utilización de terrenos agrícolas en Venezuela, no es más que el cumplimiento de las normas sociales, técnicas, económicas y fiscales dictadas por el Estado con motivo de la Reforma Agraria.

Sin que pueda calificarse al Derecho Agrario Venezolano como "El Derecho de La Reforma Agraria", por cuanto ello sería asignarle una vigencia temporal, si es posible, dada la integralidad de nuestro proceso agrario, afirmar que el Derecho Agrario y la Reforma Agraria están estrechamente vinculados, ya que los cambios de carácter jurídico que requiere tal Reforma, se realizan a través de dicho Derecho. Por ello, el Derecho Agrario Venezolano, puede ser definido como aquella

18. Artículo 19, letra c) ejusdem.

rama del Derecho que pretende ajustar las relaciones jurídicas de carácter agrario a los postulados de la Justicia Social, a fin de facilitar y crear los medios necesarios para llevar a cabo una auténtica Reforma Agraria Integral, con el objeto de mejorar la producción agrícola y de estructurar un sistema justo de propiedad y tenencia de la tierra.

Sin embargo, definir el contenido de nuestro Derecho Agrario es cuestión harto difícil, tan es así que para ir a encontrar un concepto más o menos exacto, habría que partir de definiciones bastantes genéricas, y aunque parezca una peregrinada comenzar diciendo que su contenido es todo lo agrario. Por lo que tendremos que buscar otros caminos distintos al meramente especulativo para llegar a dilucidar, el verdadero contenido del Derecho Agrario Patrio, para lo cual se debe evitar el riesgo de recargar excesivamente el acento agrario en materias no propiamente de tal naturaleza, aunque se encuentren vinculadas a ella, como el aspecto fiscal, económico, laboral, social y hasta político. Por todo ello, es preferible un método práctico y que no se preste a mucha elucubración, como lo es seguir la vía legislativa y reglamentaria. Entendiendo por esta a toda aquella materia contenida en las diferentes leyes especiales que atienden en mayor o menor grado a los problemas agrícolas, y señalar así en primer lugar, a la Ley de Reforma Agraria y a su Reglamento; en segundo lugar, a la Ley Forestal de Suelos y Aguas, la Ley de Colonización e Inmigración, etc., y en tercer lugar, la Ley de Protección a la Fauna Silvestre y el resto de la legislación agrícola.

En resumen, el contenido del Derecho Agrario Venezolano, tal como fue aprobado por las Primeras Jornadas de Evaluación del Derecho Agrario Venezolano celebradas en Caracas los días 3 y 4 de febrero de 1969, se compone de tres partes: Una primera, la materia contenida en la Ley de Reforma Agraria, o sea, la legislación netamente reformista. Una segunda compuesta por la legislación proteccionista, que comprendería todas las leyes relativas a la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables; y por último, una tercera parte, representada por el resto de la legislación agrícola y rural.

Evidentemente, todo lo relativo a lo que se ha denominado medidas destinadas a garantizar una adecuada utilización de los terrenos agrícolas, forma parte del contenido de nuestro Derecho Agrario, en razón de que, como se verá más adelante, se comprende dentro de la llamada legislación reformista agraria y proteccionista.

## 2.2. *Competencia del Estado Venezolana en materia de medidas destinadas a garantizar una adecuada utilización de terrenos agrícolas*

En Venezuela, la Constitución, principalmente, y las leyes de la República definen las atribuciones de los diferentes órganos del Poder Público<sup>19</sup>, de manera que interesa determinar a quién corresponde la competencia de fijar las normas relativas al uso y disfrute de la propiedad territorial.

Expresamente, el ordinal 10º del artículo 136 atribuye al Poder Nacional la materia relativa al régimen y administración de los baldíos y lo atinente a la conservación, fomento y aprovechamiento de los montes, aguas y otras riquezas naturales del País. Igualmente, el ordinal 18º de dicho artículo constitucional, asigna al Poder Nacional la competencia en materia de conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal. Por último, la citada norma, en su ordinal 24º, considera propio del mencionado Poder, la legislación agraria. Como el Poder Nacional, se constituye según nuestra Constitución, por el Poder Legislativo Nacional y el Poder Ejecutivo Nacional<sup>20</sup>, en resumen, puede concluirse que a través de ambos poderes, en el ámbito de sus campos de acción específica, o sea, el legislativo<sup>21</sup> y el reglamentario<sup>22</sup>, realiza el Estado venezolano su cometido de dictar medidas en vista de la adecuada utilización del suelo agrícola.

Sin embargo, ciertos entes públicos de menor categoría, las Municipalidades, por ejemplo, poseen algunos bienes como las tierras ejidas y los llamados bienes propios, los cuales for-

19. Artículo 117.

20. Título IV, Capítulos I y II, y Títulos V y VI, respectivamente de la Constitución Nacional.

21. Artículos 162 y siguientes de dicho texto legal.

22. Artículo 190, ordinal 10º ejusdem.

man parte de la materia misma de la competencia municipal<sup>23</sup>, y por lo tanto de la libre gestión de dichos Entes; por lo que, también, ciertas medidas relativas al manejo, uso y tratamiento de los ejidos y propios de los Concejos Municipales de carácter rural, podrán legalmente ser dictadas a través de sus Ordenanzas Municipales.

Ahora bien, la política relativa al disfrute de las propiedades agrarias, no corresponde sino al Estado Venezolano, el cual a través de Leyes o de Reglamentos, puede extenderla con carácter general a todos y a todas las regiones del País, por cuanto a él está expresamente atribuido el cometido de mejorar las condiciones de vida de la población campesina<sup>24</sup> y el de la defensa y conservación de los recursos naturales de su territorio, de manera que la explotación de los mismos esté dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos<sup>25</sup>. No está demás advertir, que cuando las medidas destinadas a asegurar una adecuada utilización de las tierras, representen restricciones y obligaciones para la propiedad, sólo podrán ser establecidas mediante una Ley dictada por el Congreso Nacional<sup>26</sup>, y que la eliminación del régimen latifundista únicamente puede ser dispuesta por Ley<sup>27</sup>.

#### 2.4. *Diversas manifestaciones legales destinadas a garantizar una adecuada utilización de los terrenos agrícolas*

Dada la complejidad del Derecho Agrario Venezolano, las diversas manifestaciones de carácter legal dictadas en vista de una adecuada utilización de los terrenos agrícolas, no conforman un cuerpo legal único, una especie de código agrario, sino que por el contrario, han recibido diverso tratamiento, por cuanto, tales manifestaciones se han plasmado en Leyes especiales, Reglamentos y hasta en Resoluciones Ministeriales.

Resulta interesante hacer una disgregación sobre el papel que pudiera desempeñar en esta materia la llamada costumbre local o locales, o genéricamente, la costumbre. A tal respecto, se puede simplemente señalar, que dadas las particularidades de nuestro sistema jurídico, la costumbre, si no es re-

23. Artículos 29 y 30 ejusdem.

24. Artículo 77 ejusdem.

25. Artículo 106 ejusdem.

26. Artículo 99 ejusdem.

27. Artículo 105 de la Constitución Nacional.

cogida o autorizada por una Ley, carece de importancia como fuente del Derecho. Sin embargo, se faltaría a la verdad científica e histórica, si se silenciara el hecho de que muchas de las figuras del Derecho Agrario hallaron su origen en las costumbres, como serían los casos de los contratos de arrendamiento, medianería y aparcería. No obstante, habiendo "prohibido o restringido la nueva Ley de Reforma Agraria la utilización de dichas formas de tenencia, al presente la costumbre ha venido a menos y perdido su papel de fuente de nuestro Derecho Agrario"<sup>28</sup>.

Siguiendo las pautas señaladas para ubicar y señalar el contenido del Derecho Agrario Venezolana, y con el objeto de indicar las diversas manifestaciones legales dictadas con el fin de asegurar una adecuada utilización del suelo agrícola, debemos tratar de sistematizarlas para facilitar su estudio. A tales efectos, las medidas en vista de la utilización racional de los terrenos agrícolas pueden agruparse dentro de la Legislación Reformista Agraria, en: a) Medidas reformistas Propiamente de Conservación, y b) Medidas Reformistas No Propiamente de Conservación.

### 3. LEGISLACION REFORMISTA AGRARIA

#### 3.1. *Precisión conceptual o terminológica*

Se impone una previa aclaratoria relativa a la utilización de los términos "reformista" y "conservación". Cuando a lo largo de este trabajo se haga referencia a la legislación reformista, no debe dudarse que con ello se quiere indicar a la materia contenida principalmente en la Ley de Reforma Agraria; mientras que, al utilizarse la expresión "conservacionista" o "de conservación", se atiende al fin de preservación, mejoramiento, fomento y uso racional de la tierra, bosques, fauna y aguas. Nótese sin embargo, que también se emplea otro término que merece aclararse, y que se ha utilizado para calificar a la Legislación Reformista según se dirija directamente o no a conservar los señalados bienes, como lo es la expresión "pro-

28. Casanova, Ramón Vicente, "Derecho Agrario. Una doctrina para la Reforma Agraria Venezolana", Universidad de Los Andes, Facultad de Derecho, Mérida, Venezuela, 1967. Pág. 22.

piamente conservacionista". Con tal término, se quiere significar que existen normas de la Legislación de Reforma Agraria que tienen como cometido directo, propender a la conservación y fomento de los recursos naturales renovables, mientras que hay otras que a pesar de no tener ese cometido específico, indirectamente, al imponer positivamente determinadas conductas subjetivas a los propietarios o poseedores del suelo y al Estado, tienen efectos beneficiosos y útiles para la adecuada utilización de los recursos citados.

Característica, por tanto, de Venezuela, en lo que se refiere al aspecto de conservación de recursos naturales renovables, es la de que precisamente, la Reforma Agraria es la base de la conservación misma. Ello es así, por cuanto, tal Reforma "es la única que puede crear las condiciones para que el hombre del campo se arraigue y trabaje en tierras aptas, liberando así el bosque y cuencas hidrográficas donde antes buscó refugio y solución a la injusticia"<sup>29</sup>. No solamente desde un punto de vista económico y social la anterior relación de dependencia es verdadera, sino que aún más, legalmente, es imposible tratar la conservación y el fomento de los recursos naturales con completa independencia de la Reforma Agraria, ya que la vigente Ley Agraria, condiciona tales tareas a estar en un todo conforme con sus objetivos<sup>30</sup>. Ello obligó, por ejemplo, a modificar otras leyes conexas, tales como la Ley Forestal de Suelos y Aguas, la cual fue reformada parcialmente el 30 de diciembre de 1965, a fin de acomodarse al nuevo espíritu de la propiedad territorial, como asienta el autor venezolano, Ramón Vicente Casanova<sup>31</sup>.

Hechas las precisiones anteriores, se puede proceder a señalar cuáles son específicamente las medidas de carácter reformista que en menor o mayor grado, atienden a la adecuada utilización de los terrenos agrícolas, entendida como conservación y fomento de los recursos naturales.

29. Giménez Landínez, Víctor Manuel, "Una Nueva Política de Conservación", Colección de Estudios Agrarios, N° XII, Ministerios de Agricultura y Cría, Pág. 23.

30. Artículo 122 de la Ley de Reforma Agraria.

31. Obra citada, página 22.

### 3.2. *Medidas Reformistas Propiamente de Conservación*

Algunas de estas medidas contenidas en la Ley de Reforma Agraria, son desarrolladas por otras leyes especiales, tales como la Ley Forestal de Suelos y de Aguas de 30 de diciembre de 1965, la Ley de Protección a la Fauna Silvestre de 22 de julio de 1970, y la Ley de Pesca de 10 de agosto de 1944, principalmente.

#### 3.2.1. *La Zonificación*

De acuerdo con nuestra Ley de Reforma Agraria, el Ejecutivo Nacional puede demarcar las diferentes zonas del País, en base a las clasificaciones de las tierras que se practiquen con tal fin. Estas zonificaciones, obligan a los propietarios a desarrollar ciertos tipos de cultivos en las zonas demarcadas por el Ejecutivo.

En efecto, el Ministerio de Agricultura y Cría debe elaborar 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<sup>32</sup>. Dichas cartas, por otra parte, deben hacerse del conocimiento de los propietarios y titulares de legítima tenencia de los fundos situados en las zonas a las cuales se refieran las cartas. Tales cartas se harán del conocimiento de aquellas personas a través de su publicación en un diario de le capital de la República o en un diario local. Los tenedores y propietarios de los fundos indicados, dentro de tres meses contados a partir de las publicaciones, pueden hacer las observaciones que crean convenientes, a fin de que se hagan las correcciones a que haya lugar por motivo de omisiones o datos erróneos. A tales fines, igualmente, la Oficina Nacional de Catastro de Tierras y Aguas, organizará sus archivos a manera de facilitar a los interesados la consulta y revisión de las mencionadas cartas agrológicas<sup>33</sup>.

Hecha la clasificación de las tierras en función de su capacidad de producción, el Ejecutivo Nacional tomará las medidas necesarias para orientar y estimular en cada región las explotaciones más adecuadas a ella. Es decir, el Ministerio de

32. Artículo 119 de la Ley de Reforma Agraria.

33. Artículo 139 del Reglamento de la citada Ley.

Agricultura y Cría dictará las llamadas "normas de cultivo" y fijará los sistemas de explotación que juzgue más convenientes para el uso racional de los suelos de cada una de las zonas que determine. Como complemento y con el objeto de ayudar a los productores a adaptarse a las normas y sistemas establecidos, el Ministerio deberá fomentar la producción de semillas, variedades, razas, tipos y subtipos de ganado adecuados a cada zona, y ejercerá la vigilancia necesaria para asegurar el cumplimiento de las disposiciones respectivas<sup>34</sup>.

La adecuación de los fundos a las normas de cultivo y a los sistemas de explotación fijadas por el Estado para una zona, es de cumplimiento obligatorio por parte de los propietarios y tenedores, los cuales, deberán cambiar sus cultivos y sus métodos, a fin de lograr los objetivos que pretende alcanzar el Estado con la zonificación. Sin embargo, como tales cambios pueden serles difícil, la Ley obliga al Estado a prestarles toda la ayuda técnica y crediticia que requiera su eficaz readaptación<sup>35</sup>. Por otra parte, la no sujeción a las normas zonificadoras, acarrea para los titulares de fundos un incumplimiento de la función social de la propiedad, en razón de que tal desacato, constituiría una violación del requisito de dicha función consagrado en la letra c) del artículo 19 de la Ley de Reforma Agraria. Por ello, el acatamiento a la zonificación, doctrinariamente, integra el concepto del principio de la función social de la propiedad agraria<sup>36</sup>.

Resulta interesante resaltar que legalmente, los objetivos que deben perseguir las normas de cultivo y los sistemas de explotación dictados con ocasión de la clasificación de las tierras en función de su capacidad de producción, no son otros que los de erradicar el empleo de los métodos perjudiciales para la conservación de los suelos y aguas, y asegurar la racional utilización de estos últimos; así como también, el de evitar que zonas determinadas sean dedicadas a explotaciones distintas a las que aconseje la técnica agrícola<sup>37</sup>.

34. Artículos 120 y 140 de la Ley y del Reglamento, respectivamente.

35. Artículo 121 de la Ley.

36. Cfr., Duque Corredor R. J., "La Función Social en el Derecho Agrario Venezolano", publicaciones de la Consultoría Jurídica del Instituto Agrario Nacional, Tema IV.

37. Artículo 141 del Reglamento de la Ley de Reforma Agraria.

Por último en este aspecto de la zonificación, el legislador se ha preocupado igualmente por el uso de los terrenos mejorados con obras de riego, y a tal efecto, previó la posibilidad, de que a objeto de asegurar su explotación intensiva, el Ministerio de Agricultura, pueda dictar normas especiales para el manejo de tales terrenos beneficiados por obras de carácter público, o cuando siendo privadas utilicen aguas del dominio público<sup>38</sup>.

### 3.2.2. *La Preservación y fomento de los recursos naturales renovables*

Recordemos que "los recursos naturales son bienes o medios de subsistencia que nos proporciona la naturaleza, pero el término se refiere también a las fuentes que suministran estos bienes"<sup>39</sup>. Igualmente, ya resulta clásica la clasificación de dichos recursos en renovables y no renovables, según puedan reproducirse natural o artificialmente, sin llegar a agotarse. Generalmente, se ha reconocido que existen cuatro grupos de recursos renovables, tales como los suelos, el agua, la flora y la fauna<sup>40</sup>. Pues bien, constituye una de las principales tareas de nuestra Reforma Agraria, la conservación y fomento de los recursos naturales renovables, por lo que la ley de la materia no podía dejar de señalarla como un objetivo especial de dicha Reforma<sup>41</sup>. En efecto, decía la Exposición de Motivos del señalado texto legal, que el uso apropiado de las fuentes o productos naturales "ocupa sitio principal dentro de la planificación de una auténtica Reforma Agraria", por lo que en consecuencia, no debe extrañar que el legislador se hubiera preocupado por señalar sobre qué bases el Estado debe planificar su política conservacionista.

La actuación del Estado en materia conservacionista, por otro lado, por un expreso imperativo legal, debe orientarse en el sentido de que el aprovechamiento de los recursos naturales renovables se realice sobre bases nacionales y dinámicas.

38. Artículo 142 del Reglamento citado.

39. Eichler, Arturo, "Nuestro País como Naturaleza y Obra Humana", Talleres Gráficos Universitarios, Mérida, Venezuela. Pág. 17.

40. Sin embargo, los nutrólogos proclaman que la alimentación natural, constituye otro recurso al igual que los bosques, etc. Cfr., Scola, Martín, "Evolución, Degeneración y Regeneración Alimentarias del Hombre", Universidad Central de Venezuela, Dirección de Cultura, Caracas, 1965. Pág. 13.

41. Artículo 122.

Es decir, que de acuerdo al concepto moderno de conservación, la política del Estado Venezolano siempre estará orientada no sólo a preservar los recursos naturales, sino sobre todo a procurar mejorarlos, por ello, se habla igualmente del fomento de dichos recursos. No debe por consiguiente extrañar, que la Ley de Reforma Agraria, sujete la utilización de los recursos naturales renovables de cualquier zona de aprovechamiento agrícola, a la existencia de un plan de manejo racional, concebido y controlado por los servicios técnicos del Ministerio de Agricultura y Cría; y que igualmente se invista al Estado de una función de fiscalización de los proyectos de desarrollo agrícola, pecuario o mixto, a los fines de que los mismos sean realizados conforme a las normas de conservación<sup>42</sup>.

El Reglamento de la Ley de Reforma Agraria en su artículo 144, define qué aspectos abarca la conservación de los recursos naturales renovables, y aclara que comprenden, tanto las medidas adoptadas por las autoridades competentes, como por los particulares, para prevenir o reparar los efectos negativos de la naturaleza o del hecho del hombre sobre la existencia o desarrollo de los recursos naturales renovables. Por su parte, el artículo 145 del mismo Reglamento, considera como actos de conservación, entre otros los destinados a evitar la erosión de los suelos, a proteger las cuencas hidrográficas, a conservar y a embellecer las zonas forestales, parques nacionales, santuarios de la fauna, rompevientos y demás formaciones boscosas, y a proteger mediante forestación las vías de comunicación, y en general, todo acto reputado conservacionista por el ordenamiento jurídico nacional. Según la Ley de Reforma Agraria; la acción del Estado en esta materia, es obligante tanto para los productores agrícolas, como para los campesinos beneficiarios de las dotaciones, por lo que el Instituto Agrario Nacional deberá exigir a los adjudicatarios de tierras, el cumplimiento de todas las disposiciones relacionadas con la conservación y fomento de los recursos naturales renovables y colaborará con ellos a tal fin<sup>43</sup>.

42. Artículos 123 y 124 de la Ley citada.

43. Artículos 146 y 124 del Reglamento y de la Ley de Reforma Agraria, respectivamente.

La legislación complementaria de las normas conservacionistas contempladas en la Ley de Reforma Agraria, está constituida fundamentalmente, como ya se ha dicho, por la Ley Forestal, de Suelos y de Aguas, la cual regula todo lo relativo al régimen de los bosques y de protección, repoblación, aprovechamiento y administración forestal<sup>44</sup>; así como también el régimen de utilización de los suelos<sup>45</sup>, y parte del de las aguas<sup>46</sup>. Por último, la preservación de la fauna, está atendida fundamentalmente por las Leyes de Protección a la Fauna Silvestre y la Ley de Pesca, respectivamente.

### 3.2.3. *La investigación y extensión agrícola*

Tal como lo asentó la Sub-Comisión Agrotécnica de la Comisión de Reforma Agraria, "el desarrollo y mejoramiento de las actividades agropecuarias depende, en gran parte, de la incorporación a los procesos productivos de un acervo de conocimientos y de técnicas que contribuyen a aumentar la productividad de los distintos factores de producción y a dar a los recursos un aprovechamiento equilibrado y acorde con las modernas tendencias conservacionistas<sup>47</sup>. Esta tarea no se logra sino mediante las llamadas investigación y extensión agrícolas, es decir, por la sistematización de conocimientos técnicos y su posterior incorporación efectiva a las explotaciones agropecuarias.

Ahora bien, ¿por qué interesan al Derecho Agrario la investigación y extensión, y en qué medida se relaciona con la adecuada utilización de los terrenos agrícolas? Todo lo que tenga que ver con reordenación de la propiedad territorial, importa para aquél Derecho, e igualmente, si el racional uso de los suelos, requiere de un aprendizaje y de una técnica, salta a la vista el por qué se vincula el proceso educativo técnico a la utilización de la tierra. Así lo entendió nuestro legislador agrario, cuando impone al Estado la tarea de realizar y fomentar las investigaciones científicas que sean necesarias

44. Títulos II, III, IV, y VIII de la Ley Forestal, de Suelos y de Aguas.

45. Título VI de la mencionada Ley.

46. Título VII de la misma Ley.

47. Ministerio de Agricultura y Cría, Reforma Agraria, Informe de la Sub-Comisión Agrotécnica, Volumen III. Pág. 61.

para el cabal conocimiento de los recursos naturales renovables<sup>48</sup>.

Por lo demás, las investigaciones que por el imperativo legal citado debe llevar a cabo el Estado, deberán coordinarse y orientarse hacia la solución de los problemas que confronta el desarrollo agropecuario del País. No se queda la Ley en la simple enunciación teórica de los objetivos de la investigación y extensión agrícolas, sin que aún más, indica al Estado de qué medios debe valerse para cumplir con tal cometido, señalándole que hay que proceder a establecer los centros de investigación que sean necesarios, dotándolos de medios suficientes y de personal competente y adecuado, garantizando, por otra parte, continuidad y estabilidad en dichos trabajos<sup>49</sup>. A tal respecto, el Estado Venezolano se ha preocupado por esta materia en diferentes épocas, sobre todo a partir de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria, y ha desarrollado una eficiente labor a través de las llamadas "Agencias de Extensión Agrícolas", y principalmente, por la creación de diferentes organismos destinados a la investigación, tales como el Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas, creado mediante Decreto N° 566 del 3 de febrero de 1959, y el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias, cuya fundación se debió al Decreto N° 446 del 20 de enero de 1961.

Por lo que respecta a la incorporación de los métodos y técnicas modernas a los sistemas de explotación, o sea, a los programas extensionistas, éstos, según la Ley, deberán sujetarse a la planificación del desarrollo agropecuario, de acuerdo con las características de cada región, y serán coordinados con otros servicios públicos<sup>50</sup>.

Dentro de la labor extensionista llevada a cabo por el Ministerio de Agricultura y Cría, por el éxito que ha tenido en la transformación de la economía de los productores rurales de los páramos andinos venezolanos, merece que se destaque, el programa del subsidio conservacionista, que como sistema que incorpora las técnicas modernas, mejorando y conservando los recursos naturales renovables, a la par que incrementa la

48. Artículo 125 de la Ley de Reforma Agraria.

49. Artículo 126 ejusdem.

50. Artículo 127 de la citada Ley.

riqueza campesina, aparece como el más conveniente para lograr los fines económicos y sociales perseguidos por nuestra Reforma Agraria. Mediante este sistema, el Estado ayuda directamente a través de subsidios a los agricultores, para que éstos puedan realizar en sus fundos prácticas de conservación de suelos, con lo cual obtienen beneficios que les permiten constituir fondos económicos, que destinan para la adquisición de equipos y materiales; fondos que son manejados por Comités Conservacionistas, que constituyen los propios campesinos. Con el señalado programa, "se fomentan y conservan los recursos naturales (suelos, aguas y bosques), y se transforma la economía rural en las áreas pendientes de la Cordillera Andina"<sup>51</sup>.

### 3.2.4. Régimen de las aguas públicas y privadas y de las tierras y aguas beneficiadas por obras de riego, drenaje y demás de aprovechamiento hidráulico

El uso, goce y disfrute de las aguas, también es objeto de limitaciones, regulaciones y restricciones expresas por parte de la legislación reformista agraria venezolana. Y así tenemos, que la Ley de Reforma Agraria determina que el aprovechamiento de las aguas queda sujeto a las disposiciones que se contengan en dicha Ley, en otras Leyes y en Reglamentos especiales que se dicten sobre aguas, obras de riego, drenaje y mejoramiento de tierras y acerca del goce de las zonas beneficiadas por estas clase de obras<sup>52</sup>. Dentro del Capítulo III del Título I de la nombrada Ley, el legislador autoriza al Ejecutivo Nacional para que pueda modificar los derechos al uso de las aguas del dominio público, cualquiera que sea el título que ampara el aprovechamiento. Además se atribuye al Ejecutivo Nacional, la facultad de reglamentar el uso de los terrenos de propiedad privada que deban constituir zonas protectoras en las cabeceras y márgenes de los nacimientos de aguas y arroyos que forman el caudal de los ríos, cuando se estime conveniente a los fines de la Ley<sup>53</sup>. Por su parte, las aguas de

51. Cfr., González Rubén y Peña Gonzalo, "El Subsidio Conservacionista en el Estado Mérida", Ministerio de Agricultura y Cría, Caracas 1963. Pág. 1 (Los Comités se previenen en el artículo 87 de la Ley Forestal, de Suelos y de Aguas).

52. Artículo 41 de la Ley de Reforma Agraria.

53. Artículo 48 ejusdem.

propiedad privada quedan afectadas a la Reforma Agraria, en lo que excedan del caudal requerido para un aprovechamiento racional de los terrenos de que las mismas sean parte integrante<sup>54</sup>.

Por otro lado, las decisiones del Ejecutivo Nacional de utilizar las aguas de alguna zona en particular para obras de riego, drenaje, saneamiento y demás de aprovechamiento hidráulico, pueden significar también, limitaciones al mismo derecho de uso de las aguas del dominio público por parte de los particulares. En efecto, según la Ley de Reforma Agraria, en el Decreto por el cual se ordene realizar alguna de las obras referidas, el Ejecutivo Nacional puede declarar como Reserva Hidráulica las aguas del dominio público que hayan de ser utilizadas en dichas obras. Esta declaratoria trae como consecuencia que en los terrenos donde existan nacimientos de agua o que estén limitados o cruzados por cursos de aguas incluidos en la Reserva Hidráulica, no se podrán realizar sin la previa autorización del Ejecutivo Nacional obras de captación, derivación, alteración de la corriente, modificaciones de cauce u otras semejantes, así como aquellas que alteren el uso que tienen dichos terrenos para la fecha de la declaratoria del establecimiento de las Reservas Hidráulicas<sup>55</sup>.

### 3.2.5. *El traslado de poblaciones campesinas*

Por razones de subsistencia y al mismo tiempo por carecer de medios adecuados, el campesino venezolano se ha visto obligado a habitar y trabajar en los montes y bosques y en las cuencas hidrográficas. Sus métodos rudimentarios de trabajo y la práctica de talar indiscriminadamente los bosques, han causado la erosión de los suelos y del agotamiento de las fuentes de los ríos, configurando a lo largo de nuestra historia un método destructor de los principales recursos renovables, por ello, la nueva legislación agraria afrontó este problema, y consideró necesario y urgente el traslado de los grupos campesinos ocupantes de aquellas zonas a sitios más apropiados. Tal medida se conoce doctrinariamente como "reubicación agraria", y por ella se entiende, "el traslado de un grupo de po-

54. Artículo 42 de la citada Ley.

55. Artículo 184 ejusdem.

blación rural campesina de un lugar inadecuado por razones agrotécnicas o conservacionista a otro sitio apto, mejor acondicionado, preferentemente de la misma región donde habiten los sujetos cuyo desplazamiento se impone"<sup>56</sup>.

La reubicación agraria o campesina, definida como un acto administrativo complejo de los llamados instrumentales, busca fundamentalmente, armonizar el desenvolvimiento de las actividades agrarias y la conservación de los recursos naturales renovables. A pesar de su finalidad armonizadora, sin embargo, se la califica como una institución correctiva, ya que en el fondo persigue la eliminación del minifundo, o del llamado "Conuco", germen de la destrucción de nuestros suelos, bosques y cuencas. Por tal razón, se le denomina reubicación conservacionista, por cuanto es determinada por la sola circunstancia de existir un problema de conservación de recursos naturales renovables en regiones protectoras o de reserva<sup>57</sup>.

Una de las características de este especial tipo de reubicación, es de que no es necesario requerir el consentimiento individual ni colectivo de la población campesina para efectuar el traslado, sino que por el contrario se trata de un acto obligatorio y coactivo. Incluso, la doctrina administrativa ha considerado que la reubicación es aplicable también a individuos, a pesar de que la Ley habla de traslados de población, y en tal sentido, explica que procede cuando un campesino infringe las normas forestales practicando talas que afecten la recuperación forestal natural del lugar donde se realizan<sup>58</sup>.

### 3.2.6. *Los permisos de rozar, talar y quemar*

Los desmontes, o sea la actividad que implica la destrucción de vegetación en terrenos de dominio público o de propiedad privada, solamente podrá efectuarse con la previa autorización del Ministerio de Agricultura y Cría<sup>59</sup>. Mediante esta norma, el Estado Venezolano pretende evitar las talas y las

56. Venturini, Alf, "La Concentración Parcelaria en el Derecho Agrario Venezolano". Ponencia presentada al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado, Upsala, Agosto 1966, publicaciones del Instituto de Derecho Privado, Sección de Derecho Comparado. Pág. 240.

57. Venturini, Alf, obra citada. Pág. 243.

58. Venturini, Alf, obra citada. Pág. 246.

59. Artículo 34 de la Ley Forestal, de Suelos y Aguas.

quemadas indiscriminadas, aún cuando las mismas se practiquen con el fin de establecer y desarrollar cultivos agropecuarios.

De tal manera, que para practicar las labores mencionadas, aún cuando ellas persigan fines agropecuarios, deben ser expresamente autorizadas con el correspondiente permiso por la dependencia forestal de la respectiva jurisdicción, incluso cuando los terrenos donde piensen realizarse sean de propiedad privada, y con evidente razón, cuando se trate de terrenos baldíos o ejidos. Pero en el caso de que el solicitante del permiso no sea propietario del fundo, sino arrendatario o simple ocupante, la Ley exige la presentación del contrato de arrendamiento o la autorización del dueño para efectuar dichos trabajos<sup>60</sup>. La Ley de Reforma Agraria por su parte, en el artículo 191, exime de la presentación de la autorización del propietario cuando los permisos sean solicitados por los ocupantes, pudiendo la autoridad forestal concederlos salvo la oposición justificada del propietario a quien se notificará lo conducente. La razón de esta norma obedeció, según la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Reforma Agraria, a las negativas consecuencias de carácter económico y a los continuos roces y altercados que surgían en el medio rural, por las abstenciones de los propietario de tierras para otorgar autorizaciones a los medianeros, ocupantes y aparceros instaladas en su fundo, a fin de que éstos pudieran tramitar sus permisos de rozar y quemar con fines agrícolas.

### 3.3. *Medidas reformistas no propiamente de conservación*

Como ya se ha dicho, en la Legislación de Reforma Agraria existen normas, que si bien no tienen como cometido directo el propender a la conservación y al fomento de los recursos naturales renovables, indirectamente, al imponer conductas positivas a los entes públicos y a los individuos, producen efectos benéficos en relación con la utilización de los indicados recursos.

#### 3.3.1. *Incorporación de zonas deficientemente aprovechadas*

Establece el artículo 3º de la Ley de Reforma Agraria, que las obligaciones derivadas del principio de la función social,

60. Artículo 63 del Reglamento de la Ley Forestal.

también incumben al Estado. Por ello, el artículo 4º de la citada Ley, dispone que a los fines de las dotaciones de tierras, el Estado deberá incorporar al desarrollo económico del País, en forma progresiva, aquellas zonas o regiones deficientemente aprovechadas o inaccesibles a la explotación técnica y racional por falta de vías de comunicación, obras de riego, o de saneamiento y otras semejantes. Tal incorporación la hará, el Estado, al decir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, como gestor que es de la colectividad, mediante la presentación o promoción de planes de desarrollo integral de regiones económicas o hidrográficas. Las obras de aprovechamiento hidráulico y de desenvolvimiento agropecuario, comprendidas dentro de los planes señalados, deberán estar en un todo acorde con los planes de la Reforma Agraria; es decir, armonizando adecuadamente, la distribución de las parcelas, dentro de un criterio preferencial de la parcela familiar y la cooperativa agrícola, a fin de lograr un eficiente aprovechamiento de los recursos habilitados por aquellas obras, conforme al interés de la producción nacional<sup>61</sup>.

### 3.3.2. *Régimen e interpretación de los contratos agrícolas*

La Ley de Reforma Agraria sentó las bases de una legislación especial referente a los contratos agrícolas, mediante las cuales no solamente trata de mejorar la situación de inestabilidad de los arrendatarios y ocupantes, sino también la de evitar, precisamente, una explotación irracional del suelo. Por ello todo el régimen de los contratos agrícolas está orientado a permitir a los tenedores de fundo un mejor tratamiento del suelo, facilitándole la introducción de mejoras útiles para lograr mayores rendimientos económicos.

Con el objeto de ir eliminando el minifundio improductivo causante de la destrucción de los suelos, la Ley de Reforma Agraria prohíbe la explotación indirecta de extensiones iguales o inferiores al mínimo indispensable para el sostenimiento de la familia<sup>62</sup>. Mínimo vital, que el Reglamento de dicha Ley define, como aquella parcela o extensión de terreno que mediante un plan integral de inversiones pueda producir una renta

61. Artículo 180 de la Ley de Reforma Agraria.

62. Artículo 142, primer aparte de la citada Ley.

suficiente para cubrir los costos operacionales, los gastos de vida de la familia agricultora y una moderada reserva para la formación de capital<sup>63</sup>.

El principio jurídico del derecho común, de que del arrendamiento no se derivaban sino acciones personales, y la situación de mero detentador de la cosa arrendada por parte del arrendatario, dificultaban una racional y consciente explotación del suelo, por cuanto salvo casos excepcionales, es decir cuando se daban en arrendamiento terrenos incultos (artículo 1.609 del C. C.), al no obtenerse una segura indemnización por la introducción de mejoras, los arrendatarios se abstendían de mejorar los suelos con lo cual las tierras sólo eran usadas con el objeto de obtener el mayor rendimiento en el menor tiempo posible, lo cual implicaba la aplicación de inadecuados métodos de cultivos. Con el advenimiento de la Ley de Reforma Agraria, ya los arrendatarios tienen el derecho de efectuar en los fundos arrendados las mejoras requeridas para su cabal explotación, con la seguridad de que a la terminación del contrato, el arrendador deberá indemnizarlos por estas mejoras, aún cuando no hubiere dado su consentimiento para la ejecución de las mismas, pagándole el monto menor entre el valor de los gastos útiles hechos para mejorar el fundo y el mayor valor dado a las mejoras<sup>64</sup>. Entre tales mejoras, se encuentran aquellas llamadas permanentes, como la construcción de viviendas, silos, galpones, caminos, drenaje, riego, conservación de recursos, reforestación, plantación de frutales, construcción de cercas, aguas y pozos, y siembras de pastos artificiales<sup>65</sup>.

Los principios contenidos en la legislación reformista en relación a los contratos agrícolas, sobre todo referentes a los contratos de arrendamiento y demás análogos, son tan determinantes, que ya en la ejecución e interpretación de dichos contratos existe toda una regla hermenéutica por cuanto, en el artículo 203 del citado Reglamento de la Ley de Reforma Agraria, se estipula que no sólo en la interpretación sino también, en la ejecución misma de los contratos de tenencia, no se podrá atentar contra la intangibilidad de las cosechas y de las otras situaciones productivas del fundo, ni efectuar actos de

63. Artículo 78, último aparte.

64. Artículo 147 de la Ley de Reforma Agraria.

65. Artículo 112, letra d), numeral 6 de la mencionada Ley.

destrucción que afecten la estructura física y biológica de las tierras.

### 3.3.3. Régimen y estructura de las dotaciones de tierra

Las afectaciones de tierras por parte del Estado, tienen como objetivo primordial dotar de propiedades a quienes carecen de ellas o a quienes las trabajan y sin embargo, no han podido llegar a ser propietarios. Esas propiedades, que tienen su fundamento en la propia Constitución Nacional<sup>66</sup>, no son otras que las dotaciones de tierras, que jurídicamente son un nuevo derecho de propiedad que se constituye mediante un acto administrativo especial, llamado adjudicación de tierras, por medio del cual, el órgano estatal encargado de la Reforma Agraria, otorga a un individuo o a un grupo de población, una determinada extensión de tierras.

Desde otro punto de vista, la dotación o la propiedad dotacional, constituye una auténtica institución del moderno Derecho Agrario Venezolano, cuyas notas características, la diferencian notablemente de cualesquiera otro tipo de propiedad que existe en nuestro sistema jurídico. En verdad, aquellas notas hacen que la dotación sea considerada como "una propiedad sui generis donde los conceptos de uso, goce y disposición se transforman en deber de uso, obligación de explotación y limitación en la disposición"<sup>67</sup>. En efecto, el régimen jurídico de la propiedad dotacional es una aplicación más del principio de la función social que rige nuestro sistema de propiedad agraria<sup>68</sup>, que sirve tanto para legitimar la propiedad justamente adquirida, como para regular las nuevas formas de tenencia. Es decir, no sólo justifica el derecho legítimamente adquirido, sino, igualmente, será la garantía de que las dotaciones o adjudicaciones no se convertirán en derechos ociosos e improductivos.

Con las limitaciones y restricciones establecidas a la propiedad dotacional, además de procurar su recto ejercicio, se persiguen entre otros fines, el evitar la proliferación del mi-

66. Artículo 105.

67. Polanco Alcántara, Tomás, "Las Transformaciones de la Propiedad en Función del Desarrollo", conferencia dictada en la Academia de Ciencias Políticas. Pág. 21.

68. Artículo 2º, letra a) de la Ley de Reforma Agraria.

nifundio y la dispersión de las familias campesinas, o como lo expresa el artículo 76 de la Ley de Reforma Agraria, su progresivo mejoramiento económico, el eficaz desarrollo de la explotación y el incremento de la producción nacional. Dentro de esas limitaciones, merecen destacarse por la relación que guardan con la adecuada utilización de los terrenos agrícolas, al deber de uso y a la obligación de explotar directamente que tienen los adjudicatarios de parcelas<sup>69</sup>. En efecto, "la dotación supone, no el derecho al uso de la parcela como derecho que puede ser o no ejercido, sino el deber de explotar eficientemente la parcela y conservar sus instalaciones"<sup>70</sup>. Por otra parte, el deber de explotación directa, implica que el derecho al goce de la parcela no existe, vale decir, que "no es factible percibir la rentabilidad de la explotación indirecta de la parcela a través de la labor de terceras personas distintas del adjudicatario y su familia"<sup>71</sup>.

En cuanto al uso mismo de las tierras de las parcelas adjudicadas, recordemos, como el Instituto Agrario Nacional puede exigir de los beneficiarios de las dotaciones el cumplimiento de todas las disposiciones relacionadas con la conservación y el fomento de los recursos naturales renovables. Pero lo más significativo, es que por la falta reiterada al acatamiento a esas normas puede ser declarada la extinción o revocación de la adjudicación misma por parte de dicho Instituto<sup>72</sup>. Esto nos confirma en la idea de que el legislador agrario a través de la imposición de conductas positivas a los individuos, en este caso, el uso debido de las parcelas, pretende igualmente racionalizar el disfrute de los suelos propiamente y por ende de los recursos de dichos suelos.

69. Artículo 83 ejusdem, numerales 2 y 4.

70. Polanco Alcántara, Tomás, "Estructura de la Propiedad en la Reforma Agraria", Ministerio de Agricultura y Cría, Consultoría Jurídica, Caracas, Mayo 1969. Pág. 36.

71. Polanco, obra citada. Pág. 36.

72. Artículo 83 citado, numeral 5°.

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO

REVISTA  
DE LA  
FACULTAD DE DERECHO\*\*



AÑO LECTIVO 1975 - 1976

No. 21

CARACAS

VENEZUELA

## **DOCTRINA**

# INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL REGIMEN LEGAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN VENEZUELA \*

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de Derecho Administrativo y de  
Fundamentos de la Administración Pública  
Facultad de Derecho UCV.

## I. PRINCIPALES CUERPOS NORMATIVOS APLICABLES A LAS EMPRESAS PUBLICAS

### 1. Cuerpos normativos o estatutos generales

En Venezuela aún no se ha dictado una legislación general y coherente especialmente destinada a regular las empresas públicas. Un proyecto de Ley de Institutos Autónomos y Empresas del Estado fue elaborado en 1968<sup>1</sup> y el mismo fue reelaborado en 1971, transformándose en un Proyecto de Ley de Entidades Descentralizadas<sup>2</sup>. Dichos proyectos aún no han sido enviados por el Ejecutivo Nacional, al Congreso<sup>2 bis</sup>.

En ausencia de esta normativa, las empresas públicas están regidas por las normas generales aplicables a las diversas formas jurídicas que adopten: La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional<sup>3</sup>, básicamente en su Título IV relativa a "los Institutos y Establecimientos Oficiales Autónomos"<sup>4</sup>, cuando

\* Este trabajo constituye la parte introductora (Aspectos Generales) de la investigación que realiza el autor para el INTAL sobre el Régimen legal de las empresas públicas en Venezuela, como parte de la investigación "Estudio sobre el régimen legal de las empresas públicas latinoamericanas y su acción internacional" que adelanta dicha institución bajo la coordinación de Eduardo White. En su elaboración se ha seguido, básicamente, el "esquema de análisis" sugerido por el INTAL.

1. Este proyecto fue elaborado por el autor, como Ponente, para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Hacienda.
2. V. Este proyecto fue elaborado en la Comisión de Administración Pública, siendo corredactor el autor. V. en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas 1972, Tomo II, pp. 485 y ss.
- 2 bis. El Presidente de la República, C. A. Pérez, anunció en su *Segundo Mensaje al Congreso* en marzo de 1976, el envío (en mayo de 1976) a las Cámaras Legislativas de un Proyecto de Ley de la Administración Descentralizada.
3. La última reforma parcial fue dictada por Decreto Ley N° 150 de 11 de junio de 1974, en *Gaceta Oficial*, N° 1660 Extraordinario de 21-6-74.
4. Artículos 70 a 75.

la forma de la empresa pública es la de un instituto autónomo (persona pública); y el Código de Comercio<sup>5</sup>, cuando la forma de la empresa, es la sociedad mercantil<sup>6</sup>.

## 2. Reglas en materia de actos y formalidades de creación

En cuanto a las empresas públicas con forma de instituto autónomo, rige el artículo 230 de la Constitución: "Sólo por ley, y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva<sup>7</sup>, podrán crearse institutos autónomos".

Las empresas públicas con forma societaria, en cambio, se rigen en cuanto a los actos y formalidades de creación, en principio, por las normas del Código de Comercio. Sin embargo, algunas limitaciones específicas se han venido estableciendo en disposiciones especiales. Por una parte, en cuanto a la libertad de los entes públicos para crear empresas públicas. Esta, en efecto, se encuentra limitada. La Ley de Presupuesto anual para cada Ejercicio Fiscal ha venido exigiendo desde hace algunos años la autorización previa de las Comisiones de Finanzas o de la Comisión Delegada del Congreso para la constitución de sociedades, la suscripción o enajenación de acciones y la incorporación de nuevos accionistas por parte de la República, los institutos autónomos u otras empresas públicas<sup>8</sup>. Frente a esta limitación, su aplicabilidad a empresas públicas con forma de derecho público (institutos autónomos) en el proceso de creación de sociedades mercantiles filiales, ha sido mitigada en casos concretos, eliminándose. Tal ha sido el caso de la Corporación Venezolana de Fomento cuya Ley exige solamente la autorización previa del Ejecutivo Nacional, y del Fondo de Inversiones de Venezuela, cuya ley excluye, inclusive, la autorización previa del Ejecutivo Nacional<sup>8 bis</sup>.

Por otra parte, en el mismo sentido, el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Au-

5. La última reforma del Código de Comercio es de 26 de julio de 1955.

6. El Título VII del Código de Comercio (artículos 200 y ss) es el dedicado a las Compañías de Comercio y de las cuentas en participación.

7. Aún no dictada.

8. V. Artículo 10 de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1976.

8-bis Artículo 12. Parágrafo único del Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Fomento (G. O. 30.668 de 14-4-75) y 26 del Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela (G. O. N° 30.430 de 21-6-74).

tónomos de la Administración Pública Nacional de 1970 establece que los institutos autónomos salvo contadas excepciones, requerirán autorización previa del Consejo de Ministros para constituir sociedades, y para suscribir o adquirir acciones de sociedades mercantiles<sup>9</sup>.

Por otra parte, en algunos casos, la constitución de la sociedad mercantil en el registro de comercio requiere de un acto constitutivo, distinto de las Actas Constitutivas tradicionales, suscritas entre los distintos socios. Tal es el caso de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos<sup>10</sup> que al prever por primera vez en Venezuela, la posibilidad de constitución de sociedades mercantiles de un solo accionista<sup>11</sup>, exigió que la empresa Petróleos de Venezuela C. A. (PETROVEN) se constituyera mediante Decreto Ejecutivo<sup>12</sup>, registrándose, en el registro de comercio, el referido Decreto.

### 3. Reglas en materia de organización interna y gestión

En cuanto a la gestión de las empresas públicas, en 1970 se dictó el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional<sup>13</sup>, cuyas normas se aplican a las empresas públicas con forma societaria<sup>14</sup>. Este Reglamento contiene normas sobre coordinación y programación de las actividades de las empresas públicas; régimen presupuestario; régimen administrativo en relación al control administrativo, personal y actuación en juicio; y régimen financiero en relación a los gastos, contabilidad y rendición de cuentas. En principio se aplica a todos los institutos autónomos, pudiendo ser excluidos algunos de ellos, por la naturaleza de sus funciones, de la

---

9. Artículo 26 del Reglamento dictado por Decreto N° 280 de 8 de abril de 1970, en *Gaceta Oficial* N° 29190 de 14-4-70. Entre las excepciones está el Fondo de Inversiones de Venezuela excluido en virtud del Decreto N° 372 del 27-8-74 (*G. O.* 30.495 de 9-9-74).

10. Ley de 29-8-75 publicada en *G. O.* N° 1.769 Ext. de 29-8-75.

11. Artículo 6°, Base Primera.

12. Decreto N° 1.123 de 30-8-75 en *G. O.* N° 1.770 Extr. 30-8-75, Registro Mercantil de 15-9-75 en *Gaceta Municipal* N° 413 Ext. de 25-9-75.

13. V. Dictado por Decreto N° 280 de 9-4-70 en *Gaceta Oficial*, N° 29.190 del 14-4-70.

14. Artículo 51.

aplicación del Reglamento. Hasta el presente sólo ha sido excluido el Fondo de Inversiones de Venezuela<sup>15</sup>.

#### 4. Reglas en materia de actuación externa

En cuanto a la actuación externa de las empresas públicas con forma de instituto autónomo, se aplican, básicamente, las normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, que excluye a los bienes de aquellos, del régimen de los bienes nacionales, y a sus ingresos y erogaciones, del régimen de las Rentas y Gastos públicos<sup>16</sup>. Estas empresas públicas, además y en principio, no gozan de los prerrogativos del Fisco Nacional a menos que sus leyes creadoras se los confieran expresamente<sup>17</sup>. Por lo demás, por tanto, y en cuanto a su actuación externa, rige el Código de Comercio, al igual que respecto a las empresas públicas con forma societaria.

Son de tener en cuenta, en este aspecto, en todo caso, las normas de la Ley de Crédito Público, que establece que las empresas públicas con forma de instituto autónomo o de sociedad anónima, y en este caso, cuando más del 60% de su capital social pertenezca a la República, los Estados, las Municipalidades y los institutos autónomos, para contratar empréstitos internos o externos o realizar operaciones de crédito público, requerirán previa autorización del Ejecutivo Nacional acordada en Consejo de Ministros y oído previamente al Banco Central de Venezuela<sup>18</sup>.

#### 5. Reglas en materia de control externo

Todos los institutos autónomos, así como los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, están sujetos, de acuerdo al artículo 220 de la Constitución,

15. V. El Decreto N° 372 del 27-8-74 en *Gaceta Oficial*, N° 30.495 de 9-9-74.

16. Artículo 71.

17. Artículo 74.

18. Artículos 35 y siguientes de la Ley de Crédito Público de 18-9-70 en *Gaceta Oficial* N° 29.322 de 18-9-70. En la citada Ley se consideran como operaciones de crédito público que requieren de la referida autorización, la emisión y colocación de Bonos y la aceptación de letras de cambio y emisión de pagares de largo y mediano plazo; la apertura de crédito con una o más instituciones financieras del país, del extranjero o internacionales; la contratación de obras, servicios o adquisiciones, cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de uno o más ejercicios fiscales posteriores al vigente; y la consolidación, conversión o unificación de otras deudas (arts. 5, 37 y 38).

al control del Congreso, y sus Comisiones pueden realizar las investigaciones que juzguen conveniente en las empresas públicas, cuyos empleados están obligados a comparecer ante ellas y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones<sup>19</sup>.

Por otra parte, tanto los institutos autónomos como las sociedades mercantiles de capital público están sometidos al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República<sup>20</sup> en los términos previstos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República<sup>21</sup>.

## II. PRINCIPALES DIFERENCIAS JURIDICAS ENTRE EMPRESAS PUBLICAS Y PRIVADAS

### 1. Tipo de derecho aplicable

Tal como resulta de la enumeración de los cuerpos normativos aplicables a las empresas públicas (V. 1.1), puede concluirse que las empresas públicas están sometidas a un régimen mixto de derecho público y derecho privado, tanto en cuanto se refiere a su constitución, organización y funcionamiento. Las empresas públicas con forma de instituto autónomo, en dicho régimen mixto, están sometidas, con preponderancia, al derecho público, en virtud de la forma jurídico-pública del instituto autónomo; en cambio, en las empresas públicas constituidas con forma de sociedad mercantil, el régimen de aplicación preponderante es el de derecho privado.

Por el contrario, en el caso de las empresas privadas, éstas están sometidas en cuanto a su constitución, organización y funcionamiento al derecho privado, sin perjuicio de las innumerables restricciones y limitaciones a la libertad económica previstas en las leyes (derecho público) y que, por supuesto, les son aplicables.

### 2. Libertad de organización formal

A las restricciones establecidas para la constitución de las empresas públicas, contrasta la libertad de constitución de

19. Artículo 160 de la Constitución.

20. Artículos 234 y 235 de la Constitución.

21. Ley dictada con fecha 6-1-75 entró en vigencia el 7-7-75. V. en *Gaceta Oficial* N° 1.712 Extraordinario de 6-1-75.

las empresas privadas, con las limitaciones derivadas de la regulación de la libertad económica: restricciones, por ejemplo, para las inversiones extranjeras conforme a la Decisión N° 24 del Grupo Andino; restricciones para la constitución de empresas bancarias y otros institutos de crédito o de empresas de seguros y reaseguros, etc.<sup>22</sup>.

### 3. Demarcación legal de sectores de actividad

Conforme a la Constitución, "el Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional"<sup>23</sup>, y en base a esta facultad, el Estado se ha reservado los siguientes sectores de actividad económica, en los cuales no pueden operar empresas privadas<sup>24</sup>: la industria del gas natural<sup>25</sup>, la explotación del mercado interno de los productos derivados del petróleo<sup>26</sup>, la explotación del mineral de hierro<sup>27</sup>, y la industria y el comercio de los hidrocarburos<sup>28</sup>. En estos sectores, la reserva al Estado, implica el establecimiento a su favor de un monopolio de derecho, y por tanto, sólo pueden operar en dichos sectores, las empresas públicas constituidas con tal finalidad, a las cuales se atribuya el ejercicio de esas actividades. En materia de gas natural y de explotación del mercado interno de los hidrocarburos se atribuyó esa actividad a la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP)<sup>29</sup>; en materia de

22. V. Por ejemplo, las disposiciones de la Ley General de Bancos y otros institutos de crédito de 22-4-75 en *Gaceta Oficial* N° 1.742 de 22-5-75, y la Ley de Empresas de Seguro y reaseguros de 22-5-75 en *Gaceta Oficial* N° 1.743 de 22-5-75.

23. Art. 97.

24. Esta es la interpretación de la Contraloría General de la República. V. "Opinión del Contralor General de la República sobre el articulado del proyecto de Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos" (oficio N° D-75-132 de 17-4-75), en *Revista de Control Fiscal*, N° 77, CGR, Caracas 1975, pp. 33 y ss.

25. Ley que reserva al Estado la industria del gas natural en *Gaceta Oficial* N° 29.594 de 26-8-71.

26. Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos de 21-6-73 en *Gaceta Oficial* N° 1.591 Extraordinario de 22-6-73.

27. Decreto-Ley N° 580 de 26 de noviembre de 1974 en *Gaceta Oficial* N° 30.577 de 16-12-74.

28. Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos de 29-8-75 en *Gaceta Oficial* N° 1.769 Extr. de 29-8-75.

29. Art. 2° de la Ley que reserva al Estado la industria del gas natural y art. 3° de la Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos.

explotación del mineral de hierro, a las empresas constituidas con tal fin por la Corporación Venezolana de Guayana<sup>30</sup>; y en materia de la industria y el comercio de los hidrocarburos, a Petróleos de Venezuela C. A. (PETROVEN)<sup>31</sup>.

#### 4. *Goce de derechos y prerrogativas*

Las empresas públicas con forma de institutos autónomos, tal como se dijo, si sus leyes de creación lo establecen expresamente, pueden gozar de las prerrogativas del Fisco Nacional<sup>32</sup>. Por supuesto, las empresas privadas no podrían, en ningún caso, gozar de dichas prerrogativas, así como tampoco las empresas públicas constituidas con forma de sociedad mercantil.

Por otra parte, es frecuente, que algunas empresas públicas gocen de una exención general de impuestos y contribuciones, como sucede con el Banco Central de Venezuela<sup>33</sup> y con Petroven<sup>34</sup>, lo que no sucede respecto de empresas privadas las cuales sólo pueden gozar de exoneraciones específicas.

#### 5. *Sujeción a obligaciones y restricciones*

Por supuesto, el régimen de derecho público predominante en las empresas públicas, implica la existencia de obligaciones y restricciones de una naturaleza que no existen en las empresas privadas, tal como sucede en materia de control fiscal, por ejemplo<sup>35</sup>, lo que no implica que en su campo de actividad, las empresas privadas, no se encuentren sometidas a una serie de restricciones, obligaciones y sujeciones particulares, tal como sucede en materia de bancos, seguros, e inversiones extranjeras.

30. V. El Decreto N° 1.007 de 8-6-75 mediante el cual se dictó el Reglamento N° 1 del Decreto N° 580 de fecha 26-11-74 en *G. O.* N° 30.755 de 30-7-75.

31. V. Artículo 5 de la Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y el Decreto N° 1.123 de 30 de agosto de 1975 constitutivo de PETROVEN, en *Gaceta Oficial* N° 1.770 Ext. de 30 de agosto de 1975.

32. Artículo 74 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

33. Artículo 104 de la Ley del Banco Central de Venezuela de 30 de Octubre de 1974 en *Gaceta Oficial* N° 1.711 Extraordinaria de 30-12-74.

34. Artículo 7° de la Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos. Solamente por lo que se refiere a impuestos estatales y municipales.

35. Arts. 56 y ss. de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

### III. TIPOS LEGALES DE EMPRESAS PUBLICAS

#### 1. Ausencia de un solo tipo legal

Dada la ausencia de una normativa general relativa a las empresas públicas, estas no tienen un solo tipo legal<sup>36</sup>. El Estado, para constituir las, ha recurrido, en cambio a los tipos o formas jurídicas que permite el ordenamiento jurídico: como personas públicas, los institutos autónomos; y como personas privadas, las sociedades anónimas y otras formas, como las asociaciones civiles y las fundaciones. Como consecuencia, en el catálogo de las empresas públicas venezolanas, no existe tampoco una denominación uniforme respecto de ellas. Al contrario, han adoptado las más variadas denominaciones: instituto, corporación, fondo, compañía anónima, sin que ni siquiera estas denominaciones se correspondan siempre, con alguna forma jurídica determinada.

#### 2. Principales diferencias jurídicas entre los diversos tipos legales de empresas públicas

La clasificación fundamental de los tipos de empresas públicas parte de que las mismas tengan o no personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado. En los casos en que sí la tienen, se distinguen las formas jurídicas de derecho público o de derecho privado, según que la personalidad jurídica sea de derecho público o de derecho privado.

##### A) Formas jurídicas personificadas de derecho público

La forma jurídica de derecho público que admite la legislación venezolana es normalmente la del instituto autónomo.

36. Es de mencionar que la Comisión Presidencial de la Reversión Petrolera en su Informe de 1974, propugnó por el establecimiento de un solo tipo legal de empresas públicas, al expresar, dentro de sus conclusiones en los aspectos jurídico-organizativos lo siguiente: "es oportuno y necesario promulgar una Ley de empresas del Estado, capaz de dotar a la Nación de un instrumento legal que le permita crear empresas estatales, suficientemente ágiles en el orden administrativo y comercial, las cuales, en consecuencia, sin descuidar la seguridad que corresponde a los intereses nacionales a ellas confiados, capaciten a la Nación para intervenir eficazmente en el ámbito del convenio y la negociación" (p. 1-56). A similar conclusión propugnando la necesidad de "la adopción de una forma única para la realización de esas actividades, ni enteramente pública ni enteramente privada", llegábamos en nuestro libro, Allan R. Brewer-Carias, *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado*, Caracas 1967 p. 180.

Se trata de un establecimiento público, como también lo denomina el ordenamiento jurídico<sup>37</sup>; es decir, de una persona pública o de derecho público<sup>38</sup>. Excepcionalmente, se han constituido, por ley, personas públicas con forma de sociedad anónima, tal como sucedió con el Banco Central de Venezuela, en cuyo capital sólo es accionista la República<sup>39</sup>; y con el Banco Industrial de Venezuela, en cuyo capital, además del Estado, pueden participar particulares<sup>40</sup>. En estos casos, a estos entes se los ha calificado como establecimientos públicos asociativos<sup>41</sup>. Las empresas públicas con forma de instituto autónomo sólo pueden crearse por ley<sup>42</sup>, y constituyen una forma de descentralización funcional de la Administración Pública.

Como consecuencia de esta forma de derecho público, el "titular" de su patrimonio descentralizado sólo es el Estado, y su organización interna está establecida en la Ley de creación. Su forma de gestión está sujeta a las restricciones propias de la descentralización funcional, y en particular, las provenientes del control de tutela que, sobre ellos, siempre ejerce un Ministro de adscripción. En sus relaciones con terceros, estos entes, pueden gozar de las prerrogativas del Fisco Nacional, si su ley de creación así lo establece expresamente.

A pesar de que estos entes se califiquen como "institutos autónomos", no siempre se les ha asignado esa expresión en su denominación. Así, existen corporaciones, patronatos, fondos e institutos, que responden a esta categoría de personas públicas.

## B) *Formas jurídicas personificadas de derecho privado*

En cuanto a las formas jurídicas de derecho privado, el Estado ha recurrido, para establecer empresas públicas, en general, a la forma de la sociedad anónima, y en algunos

37. Artículo 538 del Código Civil.

38. La Constitución utiliza la expresión "persona jurídica de derecho público" (art. 124) o "instituto autónomo" (p. e. artículos 140, 141, 160, 230, 235).

39. Artículo 1º de la Ley del Banco Central de Venezuela de 30-10-74 en *Gaceta Oficial* N° 1.711 Extraordinaria de 30-12-74.

40. V. Artículo 1º de la Ley del Banco Industrial de Venezuela de 11-3-75 en *Gaceta Oficial* N° 30.677 de 25-4-75.

41. V. C.A.P., *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Tomo I, pp. 311 y ss.

42. Artículo 230 de la Constitución.

casos, a la forma de la asociación civil y de la fundación, reguladas en el Código Civil.

En estos casos, normalmente el Estado ha seguido las formas de constitución previstas en el Código de Comercio y en el Código Civil: Acta constitutiva con la participación de varias entidades públicas como accionistas o asociados, que luego se registra en el Registro Mercantil. En general, esos accionistas o asociados son la República y otros institutos autónomo o empresas públicas.

En los casos de sociedades mercantiles de un único accionista, como las empresas públicas surgidas de la nacionalización petrolera, PETROVEN, por ejemplo se constituyó por Decreto del Presidente de la República<sup>43</sup> el cual fue posteriormente registrado en el Registro Mercantil. Lo mismo ha sucedido con las Fundaciones creadas por la República: mediante Decreto se ordena su constitución y posteriormente se registra el Decreto en el Registro Público<sup>44</sup>.

En estos casos, la organización y funcionamiento de estas empresas públicas con forma jurídica de derecho privado, es la establecida en el Acta constitutiva o Decreto de creación y su gestión está sometida, en principio, al derecho privado, salvo las excepciones establecidas en normas especiales, como las del Reglamento de coordinación, administración y control de los Institutos autónomos de la Administración Pública Nacional que les puedan ser aplicables<sup>45</sup>.

En relación a estas empresas públicas, y en particular aquellas con forma de sociedad anónima, no existe un control de tutela propiamente dicho, sino que los controles de parte de la Administración Central se ejercen a través de los mecanismos societarios: Asamblea de socios o fundadores.

Por último, en sus relaciones con los particulares, las empresas con forma de derecho privado, en general, se rigen por este, al igual que cualquier particular.

43. V. Decreto N° 1.123 de 30 de agosto de 1975 en *G. O.* N° 1.770 Extraordinaria de 30-8-75 y Registro Mercantil de 15-9-75 en *Gaceta Municipal* del Distrito Federal N° 413 Extr. de 25-9-75.

44. Tal fue el caso de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, creada por Decreto N° 711 de 2-3-62 en *G. O.* 26.799 de 13-3-62.

45. V. artículo 51.

### C) *Formas jurídicas sin personalidad jurídica*

En las dos categorías anteriores nos hemos referido a empresas públicas con personalidad jurídica (pública o privada); sin embargo, también pueden distinguirse en el ordenamiento venezolano, ciertas empresas públicas que operan como patrimonios semi-autónomos, sin personalidad jurídica, particularmente en el campo del financiamiento. Tal es el caso del Fondo de Crédito Industrial<sup>46</sup> y del Fondo de Crédito Agropecuario<sup>47</sup>, creados en virtud de lo previsto en la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 1974<sup>48</sup>. Estos Fondos administran Fondos de la Tesorería hasta por la cantidad de 2.000 millones de bolívares cada uno, pero la recuperación de las inversiones y créditos reingresa a la masa general del Tesoro.

Hasta 1974 operaron dos empresas públicas sin personalidad jurídica, contraviniendo las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional sobre unidad del Tesoro, las cuales fueron transformadas en institutos autónomos<sup>49</sup>.

### 3. *Vinculación de cada tipo legal a distintos objetivos o sectores de actividad*

En principio puede decirse que la orientación general en el desarrollo de las empresas públicas en Venezuela, demuestra que no ha habido ninguna vinculación obligatoria entre un determinado tipo legal o forma jurídica con determinadas funciones o con determinados sectores de actividad. El Estado ha recurrido, sin criterios uniformes, a los más variados tipos legales para las más variadas funciones o sectores.

46. Regulado por Estatuto de 27-8-74 en *Gaceta Oficial* N° 30.503 de 18-9-74.

47. Regulado por Estatuto de 21-1-75 en *Gaceta Oficial* N° 30.687 de 8-5-75.

48. Ley de 31-5-74, con vigencia hasta el 1-6-75, en *Gaceta Oficial* N° 30.412 de 31-5-74.

49. El antiguo Fondo Nacional del Café y Cacao fue transformado por Decreto-Ley N° 910 de 13-5-75 en dos institutos autónomos: Fondo Nacional del Café y Fondo Nacional del Cacao (V. *Gaceta Oficial*, N° 1.746 Extraordinaria de 23-5-75); y la antigua Comisión de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria fue transformada en la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (V. *Gaceta Oficial*, N° 1.748 Extraordinaria de 26-6-75).

Recientemente, sin embargo, se observa una tendencia a vincular la forma jurídica de la sociedad mercantil a las empresas públicas de determinados sectores. Por ejemplo, en el campo de la industria naval, las normas para el desarrollo de la misma disponen expresamente que "el Estado atenderá al desarrollo de la Industria naval a través de una empresa constituida bajo la forma de compañía anónima"<sup>50</sup>. En igual sentido se establece en las Normas para el desarrollo de la Industria Aeronáutica<sup>51</sup> y en las Normas para el desarrollo de las Industrias Militares<sup>52</sup>.

En el campo de las empresas públicas del sector petrolero nacionalizado, si bien la Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos estableció que la operación de la industria se haría a través de las empresas públicas que constituyera el Ejecutivo Nacional con las formas jurídicas que considere convenientes<sup>53</sup>, el Ejecutivo Nacional eligió la forma de sociedad mercantil para Petróleos de Venezuela S. A. (PETROVEN)<sup>54</sup>, y la misma ley exigió que el instituto autónomo Corporación Venezolana del Petróleo se transformase en una sociedad anónima, filial de PETROVEN<sup>55</sup>.

#### IV. PRINCIPALES CAMBIOS EN EL RÉGIMEN LEGAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN LOS ÚLTIMOS 20 AÑOS

En el estudio de la evolución al régimen legal de las empresas públicas en Venezuela, pueden identificarse cambios

50. V. Artículo 7 del Decreto N° 927 de 16-5-75 en *Gaceta Oficial* N° 1.751 Extraordinaria de 23-5-75. Por ello, inclusive, se eliminó el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales, mediante la Ley que suprime el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales de 20-8-75 (*V. Gaceta Oficial* N° 30.774 de 21-8-75) y se estableció la transferencia de los bienes del mismo a una sociedad anónima que se constituyó (art. 2) con la denominación de Diques y Astilleros Nacionales (DIANCA), adscrita a la Corporación Venezolana de la Industria Naval C. A. (COVINCA).
51. V. Artículo 7 del Decreto N° 926 de 16-5-75 en *Gaceta Oficial*, N° 1.751 Extraordinaria de 23-5-75.
52. V. Artículo 6 del Decreto N° 883 de 29 de abril de 1975 en *Gaceta Oficial*, N° 1.747 Extraordinaria de 24-5-75.
53. Artículo 6°, Base Primera.
54. V. Decreto N° 1.123 de 30-8-75 por el cual se creó PETROVEN y se dictó su Acta Constitutiva y Estatutos, en *Gaceta Oficial* N° 1.770 Extraordinario de 30-8-75.
55. Art. 6°, Base Tercera y Art. 8° de la Ley.

importantes en las dos últimas décadas, en tres aspectos fundamentales: en primer lugar, en relación a las formas jurídicas utilizadas; en segundo lugar, en relación a las restricciones para su constitución y regulación de su funcionamiento, y en tercer lugar, en relación al control externo.

### 1. *Cambios en relación a las formas jurídicas*

El inicio de la administración descentralizada en Venezuela puede ubicarse en los años veinte (1928) con la creación de las dos primeras empresas públicas con forma de institutos autónomos establecidos en este siglo: el Banco Obrero, convertido en 1975 en el Instituto Nacional de la Vivienda y el Banco Agrícola y Pecuario, transformado también en 1975, en el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario. Hasta 1953, la constitución de empresas públicas se realizó básicamente mediante la utilización de la forma de instituto autónomo autorizada por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, cuya creación se realizaba por ley. Pocas empresas públicas con forma societaria fueron creadas en dicho período, y entre ellas, se destaca en 1947 el Centro Simón Bolívar C. A. y la Transportadora Marítima C. A. en 1953.

A partir de 1955 y hasta 1961, con motivo de la vigencia de la Constitución de 1953, se crearon con mayor facilidad empresas públicas con forma de instituto autónomo, pues dicho texto constitucional autorizó su creación, sin necesidad de ley especial, por Decreto ejecutivo<sup>56</sup>. Puede decirse que el verdadero florecimiento de la administración descentralizada ocurrió en la década de los cincuenta. Ello, sin embargo, no eliminó la utilización de la figura de la sociedad anónima, aunque excepcionalmente: en 1955, la Corporación Nacional de Hoteles y Turismo C. A. y la Compañía Anónima Venezolana de Navegación; en 1959 la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico, y otras empresas filiales de la Corporación Venezolana de Fomento; y en 1960 la Compañía Anónima Venezolana de Navegación.

A partir de 1961, la Constitución Nacional restringió el uso de la figura del instituto autónomo, al exigir Ley del Congre-

---

56. Artículo 108, letra a, ordinal 3°.

so<sup>57</sup>, y ello provocó que el Ejecutivo Nacional, en virtud de las vicisitudes políticas y por no poder contar siempre con el respaldo del Congreso, utilizara las figuras de derecho privado como fórmulas de descentralización: sociedades anónimas, fundaciones y asociaciones civiles, en proporciones bastante altas; e inclusive la fórmula del patrimonio autónomo, aún cuando no estaba autorizada legalmente.

En los primeros años de los 70, en todo caso, se produjo un auge sin precedentes de la utilización de la figura de institutos autónomos para constituir empresas del Estado; pero a partir de 1974, aún cuando dicha figura ha seguido utilizándose, se observa una marcada tendencia por parte del Estado a constituir las empresas públicas con la forma de sociedades anónimas. Así ha sucedido, por ejemplo, en los casos de la industria petrolera, de la industria naval, de la industria aeronáutica, de las industrias militares, antes mencionadas; y así se ha propuesto respecto de las empresas públicas de la industria petroquímica<sup>58</sup> y de los servicios de transporte y comunicaciones<sup>59</sup>.

## 2. *Cambios en relación a las restricciones para la constitución de las empresas*

Tal como se dijo, en cuanto a la constitución de empresas públicas con forma de instituto autónomo, la restricción de mayor importancia fue la establecida en la Constitución de 1961, al exigirse que ello se realizara mediante Ley<sup>60</sup>, en contraste con la facultad ejecutiva para la creación de institutos autónomos autorizada en la Constitución de 1953<sup>61</sup>.

Por supuesto, la restricción de la Constitución de 1961, provocó la utilización de formas societarias de derecho privado por parte del Ejecutivo Nacional, y como reacción ante ello, una nueva restricción se estableció por el Congreso en las leyes de Presupuesto anual: la autorización previa de las

57. Art. 230 de la Constitución de 1961.

58. V. Proyecto de Decreto de Normas para el desarrollo de la Industria Petroquímica (art. 9º) publicado en "El Nacional", Caracas, 25-3-75, p. C-14.

59. V. Proyecto de Ley para la Organización de las empresas de aviación, de navegación y de ferrocarriles del Estado (1975), art. 1º.

60. Art. 230 de la Constitución de 1961.

61. Artículo 108, literal a, ordinal 3º.

Comisiones de Finanzas del Congreso o de su Comisión Delegada para la constitución de sociedades, la suscripción y enajenación de acciones, al incorporación de nuevos accionistas y la adquisición de obligaciones y otros títulos de empresa de cualquier naturaleza por los Ministerios, los Institutos autónomos, las empresas de propiedad pública o las compañías en que el Estado tenga definitiva o transitoriamente más del 50% de las acciones<sup>62</sup>.

En este mismo orden de ideas, el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional de 1970, exigió que para que los institutos autónomos pudieran constituir sociedades, suscribir o adquirir obligaciones u otros valores, debían obtener una autorización previa del Consejo de Ministros<sup>63</sup>.

Por otra parte, en cuanto a la regulación del funcionamiento de las empresas públicas, no hay duda que el cambio más importante producido en las últimas décadas, ha sido la emisión del citado Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, cuyas normas son aplicables a las empresas del Estado<sup>64</sup>.

### 3. Cambios en materia de control externo

Por último, debe destacarse que en materia de control externo, con motivo de la entrada en vigencia de la nueva Ley de la Contraloría General de la República, se ha producido un cambio de gran significación en el régimen de las empresas públicas con forma de institutos autónomos, y es la eliminación del control fiscal previo. Hasta julio de 1975, los institutos autónomos estaban sometidos al control previo de compromisos (contratos) y gastos por parte de la Contraloría, conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda

62. V. por ejemplo, el artículo 12 de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1975.

63. Artículo 26.

64. Decreto N° 280 del 8 de abril de 1970, *cit.* El Artículo 51 de dicho Reglamento establece que "las personas jurídicas, sea cual fuere su naturaleza en las que el Estado o los institutos autónomos tengan una participación decisiva se someterán a las disposiciones del presente Reglamento en cuanto le sean aplicables".

Pública Nacional<sup>65</sup>. Al entrar en vigencia la nueva Ley de Contraloría este control previo fue eliminado, estando los institutos autónomos sometidos a control posterior, pudiendo la Contraloría, sin embargo, constituir unidades permanentes de control en los mismos<sup>66</sup>.

En cuanto a las empresas públicas con forma societaria en las cuales la República, los institutos autónomos y otros entes públicos tengan participación, la Contraloría sólo podrá practicar auditorías y ejercer funciones de control de gestión<sup>67</sup>.

## V. COMPORTAMIENTO REAL

### 1. Lista de las principales empresas existentes al 30-9-75

#### A) *Petróleo y explotación minera*

##### 1—*Petróleos de Venezuela S. A. PETROVEN*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima

Acto de creación: A. Decreto N° 1123 del 30-8-75

G. O. N° 1770 Extr. del 30-8-75. B. Registro Mercantil de 25-9-75.

Actividad principal: industria y comercio de los hidrocarburos a través de sus empresas filiales sustitutivas de las antiguas concesionarias.

Capital: 100% público.

##### 2—*Corporación Venezolana del Petróleo*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo inicialmente; transformada en 1975 en Sociedad Anónima.

Acto de creación: Decreto N° 260 del 19-4-60. G. O. N° 26.234 del 22-4-60

Decreto de Transformación en Sociedad Anónima: N° 1.127 de 2-9-75, G. O. 30.864, de 5-9-75.

Actividad principal: industria y comercio de los hidrocarburos.

65. Artículo 172, ordinal 11.

66. Artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 6-1-75 reformado el 5-6-75 en *Gaceta Oficial*, N° 1.756 Extraordinario de 30-6-75.

67. Artículo 64 de la Ley.

- 3—*Corporación Venezolana de Guayana*  
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.  
Acto de creación: Decreto N° 430 del 29-12-60. G. O. N° 26.445 del 30-12-60.  
Actividad en el campo del hierro: asignación de la industria del mineral de hierro nacionalizado. Decreto N° 1.164 de 30-9-75. G. N. N° 30.808 del 30-9-75, a través de empresas filiales en proceso de creación. C. V. G. Ferrominera del Orinoco C. A.
- 4—*Minas de Carbón de Lobatera S. A.*  
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.  
Acto de creación: Registro Mercantil 9-50.  
Actividad principal: industria extractiva de carbón.  
Capital: 100% público.
- 5—*C. A. Minas de Naricual*  
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.  
Acto de creación: Registro Mercantil 10-74.  
Actividad principal: industria extractiva de carbón.  
Capital: 100% público.
- 6—*Empresa Nacional de Salinas S. A.*  
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.  
Acto de creación: Registro Mercantil de 14-2-69.  
Actividad principal: industria extractiva de la sal y comercialización del producto.  
Capital: 100% público.
- 7—*Minas de Oro del Callao C. A.*  
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.  
Acto de creación: Registro Mercantil.  
Actividad principal: industria extractiva de oro y comercialización del producto.  
Capital: 100% público.

## B) *Petroquímica*

- 8—*Instituto Venezolano de Petroquímica*  
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.  
Acto de creación: Decreto N° 367 de 29-6-50. G. O. N° 25.091 de 30-6-56.

Actividad Principal: industria Petroquímica y derivados de los hidrocarburos.

9—*Venezolana de Nitrógenos C. A.*  
(Nitroven)

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 8-3-67.

Actividad principal: producción y comercialización de fertilizantes.

Capital: 90% público (I. V. P.).

10—*Plásticos Petroquímica C. A.*  
(Petroplas)

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil.

Actividad principal: producción y comercialización de cloruro de vinilo, monómero y polímero.

Capital: 75% público.

11—*Petroquímica Dominico Venezolana C. A.*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 25-11-68.

Actividad principal: producción y comercialización de fertilizantes.

Capital: 51% Público (I. V. P.).

12—*Maramonia C. A.*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil.

Actividad principal: producción y comercialización de amoníaco anhídrico.

Capital: 51% público (I. V. P.).

13—*Elastómeros Internacionales C. A.*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil.

Actividad principal: producción y comercialización de componentes químicos de la industria del caucho.

Capital: 50% público (I. V. P.).

14—*Productos Halógenos de Venezuela C. A.*  
(Produven)

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil.

Actividad principal: producción y comercialización de fluorocarburo.

Capital: 50% público (I. V. P.).

15—*Manómetros Colombo-Venezolanos S. A.*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil.

Actividad principal: explotación de una planta de caprolactosa y fertilizantes compuestos.

Capital: 45% público (I. V. P.).

16—*Polímeros del Lago C. A.*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil.

Actividad principal: producción y comercialización de resinas de polietileno.

Capital: 40% público (I. V. P.).

C) *Industria Eléctrica*

17—*C. A. de Administración y Fomento Eléctrico*  
(Cadafe)

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 17-8-70.

Actividad principal: explotación comercial de empresas eléctricas.

Capital: 100% público.

18—*Electrificación del Caroní C. A.*  
(Edelca)

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 22-7-63.

Actividad principal: generación y distribución de energía eléctrica.

Capital: 100% público. (C. V. G.).

D) *Industria Siderúrgica*19—*Siderúrgica del Orinoco C. A.*  
(Sidor)

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 8-4-64.

Actividad principal: producción y comercialización de productos siderúrgicos - fomento y explotación de empresas.

Capital: 100% público (C. V. G.).

E) *Industria del Aluminio*20—*Aluminios del Caroní S. A.*  
(Alcasa)

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil 28-11-67.

Actividad principal: producción y comercialización de aluminios en lingotes.

Capital: 50% público (C. V. G.).

21—*Venezolana de Aluminios C. A.*  
(Venalum)

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 29-8-73.

Actividad principal: producción y comercialización de aluminios en lingotes.

Capital: 20% público.

F) *Industria Naval*22—*Corporación Venezolana de la Industria Naval*  
(Convinca)

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 17-4-75.

Actividad principal: fomento, promoción y constitución de empresas para el desarrollo naval.

Capital: 100% público.

G) *Construcción*23—*Instituto Nacional de la Vivienda*  
(Inavi)

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Decreto N° 908 de 13-5-75.

G. O. N° 1.746 Extr. de 23-5-75.

Actividad principal: construcción, financiamiento y administración de viviendas.

24—*Centro Simón Bolívar C. A.*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 5-4-72.

Actividad principal: renovación urbana en la ciudad de Caracas.

Capital: 100% público.

H) *Transporte*25—*Línea Aeropostal Venezolana*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Decreto N° 65 de 1-3-58.

G. O. N° 25.599 de 1-3-58.

Actividad principal: explotación del transporte aéreo de personas y cosas por rutas nacionales.

26—*Venezolana Internacional de Aviación*  
(Viasa)

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 19-2-60.

Actividad principal: explotación del transporte aéreo de personas y cosas por rutas nacionales o internacionales.

Capital: 55% público.

27—*Compañía Anónima Venezolana de Navegación*  
(CAVN)

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 2-8-17.

Actividad principal: explotación del transporte entre puertos nacionales y de ultramar.  
Capital: 100% público.

28—*Transportadora Marítima Venezolana C. A.*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 1-4-57.

Actividad principal: explotación de servicios de mercancías, flete de naves, representación de líneas navieras.

Capital: 100% público.

29—*Instituto Autónomo de administración de Ferrocarriles del Estado*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Decreto N° 154 de 17-8-70.

G. O. N° 29.294 de 17-8-70.

Actividad principal: explotación y administración de los ferrocarriles del Estado.

I) *Telecomunicaciones*

30—*C. A. Nacional Teléfonos de Venezuela*  
(C. A. N. T. V.)

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 23-7-68.

Actividad principal: explotación de los servicios de telecomunicaciones.

Capital: 100% público.

J) *Suministro de Agua y Alcantarillado*

31—*Instituto Nacional de Obras Sanitarias*  
(I. N. O. S.)

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Decreto N° 71 de 15-4-43.

G. O. N° 21.079 del 15-4-43.

Actividad principal: explotación y mantenimiento de sistemas de acueductos y cloacas.

K) *Turismo y Hoteles*32—*Corporación de Turismo de Venezuela*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Ley de 21-6-73. G. O. 1951. Extr. de 22-6-73.

Actividad principal: explotación del servicio hotelero público y turismo.

33—*Hotel Guayana*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 29-12-67.

Actividad principal: fomento, construcción y explotación de hoteles.

Capital: 86% público. (C. V. G.).

L) *Sector Agrícola*34—*Corporación de Mercadeo Agrícola*  
(Corpomercadeo)

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Ley de 21-8-70.

G. O. N° 29.298 de 21-8-70.

Actividad principal: planificación, fomento, regulación y evaluación del mercado de insumos y productos agrícolas, divulgación de precios, fomento y mejoramiento de la raza equina.

35—*Instituto Nacional de Hipódromos*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Decreto N° 357 de 3-9-58.

G. O. N° 25.750 de 3-9-58.

Actividad principal: fomento y mejoramiento de la raza equina.

36—*Almacenes de Depósitos Agropecuarios*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 4-5-62.

Actividad principal: almacenamiento y conservación de los productos agropecuarios y pesqueros.  
Capital: 100% público.

37—*Asociación Civil Fondo de Desarrollo Frutícola*

Forma Jurídica: Sociedad Civil.

Acto de creación: Registro Mercantil de 3-3-66.

Actividad principal: promoción y mejoramiento de la producción frutícola, mejoramiento del transporte y embalaje.

38—*Asociación Civil Fondo de Desarrollo Algodonero*

Forma Jurídica: Sociedad Civil.

Acto de creación: Registro Mercantil de 14-6-63.

Actividad principal: expansión y mejoramiento de la producción algodонера.

39—*C. A. Centrales Azucareros*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 30-1-59.

Actividad principal: producción, compra y venta de caña de azúcar, coordinación de los programas de los centrales azucareros del país.

M) *Financiamiento*

40—*Banco Central de Venezuela*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Ley de 30-10-74.

Actividad principal: regulación y control de la actividad, crediticia y financiera del país, emisión de billetes.

Capital: 100% público.

41—*Corporación Venezolana de Fomento*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Decreto N° 798 del 11-3-75.

G. O. N° 30.672 del 18-4-75.

Actividad principal: producción y financiamiento de empresas productoras de bienes y servicios en general públicas y privadas.

42—*Banco Industrial de Venezuela*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Decreto N° 797 de 11-3-75.

Ley de 23-7-37.

G. O. N° 30.662 de 7-4-74.

Actividad principal: fomentar y financiar industrias fabriles, manufacturas y mineras.

Capital: 98% público.

43—*Banco de Fomento Regional Los Andes*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 21-7-51.

Actividad principal: fomento y financiación de actividades de desarrollo económico de la región.

44—*Banco de Fomento Regional Guayana*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 14-11-55.

Actividad principal: fomento y financiación de actividades de desarrollo económico de la región.

45—*Banco de Fomento Regional Coro*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil de 24-11-50.

Actividad principal: fomento y financiación de actividades de desarrollo económico de la región.

46—*Banco de Fomento Regional Zulia*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Registro Mercantil.

Actividad principal: fomento y financiación de actividades de desarrollo económico de la región.

47—*Banco de Desarrollo Agropecuario*  
(Bandagro)

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Ley de 20-7-67.

G. O. N° 28.397 de 5-8-67.

Actividad principal: concesión y fiscalización de cré-

ditos para el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias, forestales y pesqueras para el sector empresarial.

48—*Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario*  
(I. C. A. P.).

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Decreto N° 909 - Ley de 13-5-75.

G. O. N° 30.474 de 15-8-74.

Actividad principal: concesión y fiscalización de créditos para el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras del pequeño productor rural y sus organizaciones económicas.

49—*Banco Nacional de Ahorro y Préstamo*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Decreto N° 868 de 22-4-75.

G. O. N° 1.739 Extr. de 13-5-75.

Actividad principal: fomento y financiamiento de entidades de ahorro y préstamos públicos y privados.

50—*Fondo Nacional del Café*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Decreto N° 910 de 13-5-75.

G. O. N° 1.746 Extr. de 23-5-75.

Actividad principal: fomento, asistencia técnica y financiamiento de los cultivos de café.

51—*Fondo Nacional del Cacao*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Decreto N° 910 de 13-5-75.

G. O. N° 1.746 Extr. de 13-5-75.

Actividad principal: promoción, desarrollo, asistencia técnica y financiamiento de cultivos del cacao.

52—*Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Ley de 27-6-74.

Actividad principal: promoción, desarrollo, asistencia técnica y financiera de producción y aumento de la artesanía.

53—*Fondo de Financiamiento de las Exportaciones*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Ley de 26-9-73. G. O. 30.217 de 28-9-73.

Actividad principal: financiamiento a las exportaciones.

54—*Banco de los Trabajadores*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima.

Acto de creación: Ley de 20-6-66.

G. O. N° 1.023 Extr. de 11-7-66.

Actividad principal: concesión de crédito a los trabajadores.

Capital: 20% público.

55—*Fondo de Crédito Industrial*

Forma Jurídica: (sin personalidad jurídica).

Acto de creación: Decreto N° 129 de 3-6-74.

Actividad principal: concesión de crédito Industrial.

56—*Fondo de Crédito Agropecuario*

Forma Jurídica: (sin personalidad jurídica).

Acto de creación: Decreto N° 128 de 3-6-74.

G. O. N° 30.420.

Actividad principal:

57—*Fondo Nacional de Desarrollo Urbano*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Ley de 21-8-75.

G. O. N° 30.790 de 9-9-75.

Actividad principal: financiamiento de vivienda habitacional y desarrollo del mercado inmobiliario.

N) *Desarrollo Regional*

58—*Corporación Venezolana de Guayana*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Decreto N° 430 de 29-12-60.

G. O. N° 26.445 de 30-12-60.

Actividad principal: promover, financiar y coordinar el desarrollo económico regional.

59—*Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Ley de 9-7-69.

G. O. N° 28.979 de 26-7-69.

Actividad principal: promover, financiar y coordinar el desarrollo económico regional.

60—*Corporación de Desarrollo de la Región Centro Occidental*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Ley de 23-2-71.

G. O. N° 29.711 del 18-1-72.

Actividad principal: promover, financiar y coordinar el desarrollo económico regional.

61—*Corporación de Desarrollo de la Región Nor-oriental*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Ley de 26-8-70.

G. O. N° 29.313 de 8-9-70.

Actividad principal: promover, financiar y coordinar el desarrollo económico regional.

62—*Corporación de los Andes*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Ley de 4-12-64.

G. O. N° 27.619 de 15-12-64.

Actividad principal: promover, financiar y coordinar el desarrollo económico regional.

2. *Características principales de las empresas públicas*

A) *Factores políticos y económicos que explican históricamente la aparición de las empresas públicas en el país.*

La aparición de las empresas públicas en Venezuela obedece, sin duda, al cambio del papel del Estado en la vida eco-

nómica y social. A partir de la década de los años treinta, el Estado comienza progresivamente a asumir un papel más activo en la conducta del proceso económico-social del país. Deja de ser un Estado meramente liberal o de fomento, y comienza a intervenir en la vida económica, asumiendo o creando directamente empresas públicas.

Este nuevo papel del Estado, se ha acentuado a partir de la última década, y ahora se nos muestra como un Estado planificador y empresario. En esta forma, el Estado fue constituyendo progresivamente empresas en actividades de producción (industriales), de financiamiento, agropecuarias, de servicios, etc., sin sustituir la actividad privada, y muchas veces en concurrencia con la misma.

La creación de empresas públicas hasta 1974, por tanto, no se debió a motivaciones políticas nacionalizadoras. Hasta ese año, sólo puede hablarse de nacionalización propiamente dicha, en el caso de la empresa de teléfonos, Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela (CANTV) ocurrida en 1954, mediante la adquisición de las acciones de dicha empresa por el Estado.

Recientemente, sin embargo, se han producido nacionalizaciones en dos sectores básicos: el hierro y el petróleo, los cuales han sido reservados al Estado mediante Ley<sup>68</sup>. En estos casos, el mismo carácter de nacionalización de dichos sectores, evidencia la presencia de factores políticos además de los de carácter económico, en la creación de las empresas públicas que manejan las industrias nacionalizadas.

B) *Objetivos explícitos o implícitos asignados a las empresas públicas.*

Las empresas públicas en Venezuela, dejando a un lado sus objetivos explícitos, implícitamente responden a diversos objetivos que van desde prestar apoyo al sector privado, particularmente en el campo crediticio, hasta acentuar la independencia económica del país.

68. V. el Decreto-Ley N° 580 del 26-11-74 en *Gaceta Oficial*, N° 30.577 de 16-12-74 y Ley de 29-8-75 en *Gaceta Oficial* N° 1.769 Extraordinaria de 29-8-75.

En términos generales, las empresas públicas, según sus objetivos, pueden clasificarse de la siguiente manera:

a. *Prestación de servicios públicos y apoyo al sector privado.* Históricamente puede decirse que las empresas públicas comenzaron a funcionar en Venezuela en el campo de los servicios públicos y de apoyo al sector privado; es decir, respondiendo al clásico principio de la subsidiariedad de la acción del Estado en relación a las actividades particulares.

En esta forma, la mayoría de las empresas públicas creadas hasta mitades de los años cincuenta, lo fueron en el campo de los servicios públicos: transporte aéreo<sup>69</sup> alcantarillado y agua potable<sup>70</sup>, ferrocarriles<sup>71</sup>, renovación urbana<sup>72</sup>, transporte marítimo<sup>73</sup>, teléfonos<sup>74</sup>, hoteles<sup>75</sup>; y en el campo de las entidades financieras para la asistencia crediticia al sector privado<sup>76</sup>. En ambos casos, se trató de manifestaciones del Estado prestador de Servicios Públicos y del Estado de Fomento que sustituyó al clásico Estado liberal o regulador.

b. *Instrumento de la política industrial.* A partir de la década de los años cincuenta el Estado comienza a intervenir directamente en el campo económico y particularmente en el campo industrial. Así, comienzan a surgir las industrias del Estado en el campo petroquímico<sup>77</sup>, producción y distribución de energía eléctrica<sup>78</sup>, azucarero<sup>79</sup>, petróleo<sup>80</sup> y siderúrgico<sup>81</sup>. Esta intervención se realizó sin que hubiera de por medio acciones nacionalizadoras, sino que el Estado, paralelamente al

69. Línea Aeropostal Venezolana, 1937.

70. Instituto Nacional de Obras Sanitarias, 1943.

71. Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado, 1946.

72. Centro Simón Bolívar C. A., 1947.

73. Transportadora Marítima Venezolana 1953 y Compañía Anónima Venezolana de Navegación, 1955.

74. Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela, 1954.

75. Corporación Nacional de Hoteles y Turismo C. A., 1955.

76. Banco Obrero 1928; Banco Agrícola y Pecuario 1928, Banco Industrial de Venezuela, 1937; Corporación Venezolana de Fomento, 1946; Bancos de Fomentos Regionales a partir de 1952.

77. Instituto Venezolano de Petroquímica, 1956.

78. Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico, 1959; y Electricidad de Caroní C. A. 1964.

79. Compañía Anónima Centrales Azucareros, 1959.

80. Corporación Venezolana del Petróleo, 1960.

81. Siderúrgica del Orinoco C. A., 1964.

sector privado y sin sustituirlo totalmente, comenzó a actuar como Estado Empresario.

c. *Desarrollo regional.* En la década de los años sesenta el Estado comenzó a utilizar las empresas públicas como instrumento de desarrollo regional, para promover o financiar el desarrollo de grandes complejos industriales en regiones del país o para planificar y financiar el desarrollo de regiones particularmente atrasadas. Así se creó en 1960 la Corporación Venezolana de Guayana<sup>82</sup> que tuvo a su cargo la promoción y financiamiento de la industria estatal de siderurgia y de producción de energía hidroeléctrica<sup>83</sup>. En 1964 se creó la Corporación de los Andes para atender a la planificación y desarrollo de la Región Andina<sup>84</sup> y posteriormente se crearon las Corporaciones de Desarrollo de la Región Zuliana, de la Región Centro-Occidental y de la Región Nor-Oriental<sup>85</sup>. En el esquema de regionalización administrativa establecido en 1969<sup>86</sup> y consolidado en 1972<sup>87</sup>, a las Corporaciones de Desarrollo Regional que funcionaban en cinco de las ocho regiones del país se le asignaron básicamente funciones de financiamiento de proyectos de desarrollo<sup>88</sup>; sin embargo, en 1975 el gobierno proyectaba convertir a las Corporaciones de Desarrollo Regional en las instituciones que además de funciones de promoción y financiamiento, asumieran las tareas de planificación del desarrollo regional y de implementación a nivel de las regiones de "las políticas fundamentales del Estado en función del desarrollo nacional y regional"<sup>89</sup>.

d. *Independencia económica.* Pero las empresas públicas también han sido establecidas por el Estado como instrumento de independencia económica mediante la reserva al Estado de actividades económicas; institución constitucional que re-

82. Decreto N° 430 de 29-12-60 en G. O. N° 26.445 de 30-12-75.

83. Siderúrgica del Orinoco C. A. 1964 y Electricidad del Caroní C. A.

84. Ley de 4-12-6 en G. O. N° 27.619 de 15-12-64.

85. Leyes de 9-6-69 en G. O. N° 28.979 de 29-7-69; Ley de 23-12-71 en G. O. N° 29.711 de 18-1-72; Ley de 8-9-70 en G. O. N° 29.313 de 8-9-70.

86. Decreto N° 72 de 11 de junio de 1969 sobre Regiones Administrativas en G. O. 28.944 de 12-6-69.

87. Reglamento sobre Regionalización Administrativa dictado por Decreto N° 929 de 5-4-72 en G. O. N° 29.783 de 18-4-72, modificado por Decreto N° 1.331 de 16-12-75 en G. O. 30.890 de 9-1-76.

88. Artículo 30 del Reglamento.

89. V. C. A. Pérez, *Primer Mensaje al Congreso Nacional*, Caracas 12-3-75, p. 524.

gula la nacionalización en Venezuela<sup>90</sup>. En esta forma, en lo que va de la década de los años setenta, el Estado, mediante Ley, se ha reservado la industria del gas natural<sup>91</sup>, el mercado interno de los productos derivados del petróleo<sup>92</sup>, la industria del mineral de hierro<sup>93</sup> y el comercio e industria de los hidrocarburos<sup>94</sup>. En todos estos casos, las actividades económicas nacionalizadas han sido asumidas por empresas públicas: a la Corporación Venezolana del Petróleo se le asignó la industria del gas natural y la comercialización interna de los productos derivados del petróleo; a la Corporación Venezolana de Guayana, a través de empresas filiales, la industria del hierro; y a Petróleos de Venezuela S. A., a través de diversas empresas filiales, la industria y el comercio de los hidrocarburos.

C) *Racionalidad de comportamiento predominante en las empresas públicas.*

No hay duda de que en el pasado, en las empresas públicas, en Venezuela, la racionalidad publicista en el comportamiento de las mismas, muchas veces ha predominado sobre la racionalidad privatista. Es decir, los criterios de interés general y utilidad social de la actuación empresarial del Estado muchas veces han hecho olvidar los criterios de economicidad y eficacia en el funcionamiento de las empresas públicas. A lograr un adecuado equilibrio entre ambos criterios de comportamiento se han dirigido diversos esfuerzos reformistas. El Gobierno Nacional ha insistido en que "la empresa estatal no puede estar guiada exclusivamente con el propósito de obtener la mayor rentabilidad económica, pues ellas tienen que contribuir simultáneamente al logro de los fines econó-

90. El artículo 97 de la Constitución establece lo siguiente: "El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control".

91. Ley que reserva al Estado la industria del gas natural en *G. O.* N° 29.594 de 26-8-71.

92. Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados de los hidrocarburos de 21-6-73 en *G. O.* N° 1.591 Extr. de 22-6-73.

93. Decreto-Ley N° 580 de 26 de noviembre de 1974 en *Gaceta Oficial*, N° 30.577 de 16-12-74.

94. Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos de 29-8-75 en *Gaceta Oficial* N° 1.769 Extr. de 29-8-75.

micos y sociales generales del Estado. Sin embargo, es evidente que eficiencia y productividad son factores esenciales que determinan su eficaz capacidad de acción<sup>95</sup>.

El predominio de la racionalidad privatista o publicista, en todo caso, ha estado influida por diversos factores. En las empresas públicas surgidas de la nacionalización del hierro y del petróleo, no hay duda, tiende a prevalecer la racionalidad privatista de la eficacia, productividad y rentabilidad empresarial. Asimismo, dichos criterios de racionalidad privatista en general, son más acentuados en las empresas públicas con forma societaria que en las empresas públicas con personalidad jurídica de derecho público. En el segundo caso, no hay duda, el mayor control e ingerencia de la Administración Central en la conducción de las empresas públicas ha hecho prevalecer la racionalidad publicista sobre la racionalidad privatista del comportamiento.

#### D) *Grado de autonomía real de las empresas públicas*

En relación al grado de autonomía real de las empresas públicas, la mayor o menor sujeción de estas de la Administración Central, no hay duda de que ha estado influenciada por múltiples factores, variables de una empresa a otra, que impiden formular generalizaciones.

Si alguna tendencia puede observarse, es en relación a las formas jurídicas utilizadas. La forma jurídica societaria de derecho privado, por su naturaleza, no hay duda que ha contribuido a que las empresas con dicha forma societaria tengan mayor grado de autonomía real en relación a la Administración Central, que las empresas con forma jurídica de derecho público. La experiencia de algunas de esas empresas como la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), o el Centro Simón Bolívar S. A., confirman esta apreciación.

Sin embargo, no hay duda, quizás sean los factores políticos los que en un momento determinado, influyan más en la mayor autonomía real de una empresa, con prescindencia de la forma jurídica. En general, por ejemplo, cuando la desig-

95. C. A. Pérez, *Primer Mensaje al Congreso Nacional*, 12-3-75, pp. 474 y 475.

nación del Presidente de la empresa ha correspondido directamente al Presidente de la República, lo cual no es infrecuente, la empresa tiende a tener una mayor autonomía frente al Ministro Sectorial al cual está formalmente adscrita y sujeta. Por ello, si bien es cierto que los controles de tutela de los Ministerios sectoriales sobre las empresas públicas que le están adscritas, algunas veces no han funcionado, ello no se ha debido a falta de previsiones legales o reglamentarias<sup>96</sup>, sino realmente, en la mayoría de los casos, a las relaciones políticas reales de carácter interpersonal que se han establecido entre los directores de las empresas y el Presidente de la República, por sobre el Ministro Sectorial respectivo, provocando una mayor autonomía de aquellos respecto de éste.

E) *Posición de las empresas públicas en el sistema económico.*

a. *Algunos indicadores sobre la importancia y magnitud relativa de las empresas públicas.* En 1974, el Producto Territorial Bruto a precios corrientes fue de 126.699 millones de bolívares (Ver cuadros N° 1 y N° 2). Si para 1972 las empresas públicas y otros entes públicos descentralizados tenían una participación relativa dentro del sector público del orden del 50%, con tendencia *creaciente*, lo cual representaba cerca del 15% del Producto Territorial Bruto<sup>97</sup>, debe tenerse en cuenta la participación que a partir de 1975 tendrán las empresas públicas en el PTB, al pasar totalmente a manos del Estado las empresas petroleras y mineras. En 1974 el PTB de la sola actividad petrolera, más la refinación de petróleo, fue de 60.766 millones de bolívares, lo que representó el 50% del PTB total (Ver cuadro N° 1).

Para 1974, la inversión bruta fija pública y privada a precios corrientes, ascendió a la cantidad de 20.698 millones de bolívares, de los cuales 14.317 millones correspondieron a la

96. El Presidente de la República en su Primer Mensaje al Congreso señalaba al enjuiciar el funcionamiento de las empresas públicas que "tampoco la adscripción a los Ministerios ha servido para la supervisión real, a pesar de que les ha otorgado autoridad plena y directa a los Ministros", p. LV.

97. V. Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas 1972, tomo I, p. 318. Durante el período 1965-69, la administración descentralizada movilizó recursos por 30.971,1 millones de bolívares (1 = Bs. 4.30), equivalentes al 46,8 por ciento de los del sector público consolidado. *Idem*, p. 322.

inversión privada y 6.381 millones a la inversión pública (Ver cuadro N° 3). Esta situación daba a la inversión pública, excluida la nueva que resulta de la nacionalización de la industria petrolera y del hierro, una participación en la inversión bruta total del orden del 33%, teniendo en cuenta que la inversión neta acumulada en activos fijos de la industria petrolera, por ejemplo, fue en 1974 de 7.425 millones de bolívares (Ver cuadro N° 4).

En los gastos de inversión del Gobierno Nacional, que ascendieron a 26.213 millones de bolívares en 1974, la inversión financiera interna a través de empresas públicas fue de 22.955 millones de bolívares (Ver cuadros N° 5 y 6).

Los ingresos corrientes de la Nación ascendieron en 1974 a la cantidad de 67.564 millones de bolívares (Ver cuadro N° 2), y los de las empresas del Estado a la cantidad de 11.066 millones de bolívares (Ver cuadro N° 7), correspondiendo 2.189 millones a las empresas financieras y 8.877 millones a las empresas no financieras del Estado (Ver cuadros N° 8 y 9).

En cuanto a las instituciones financieras del país, las instituciones financieras públicas tenían en 1974 un activo de 63.623 millones de bolívares, en relación a un activo de 49.460 millones de bolívares que correspondía a las instituciones financieras privadas, sobre un total de 113,083 millones de bolívares (Ver cuadros N° 10, 11 y 12). Del total de ingresos de las instituciones financieras que en 1974 ascendió a 7.496 millones de bolívares, las instituciones financieras públicas tuvieron un ingreso de 2.028 millones de bolívares, que equivale al 37%. (Ver cuadro N° 13).

El gasto total del Estado Venezolano durante 1974 se elevó a la cantidad de Bs. 39.974 millones y el desembolso efectivo efectuado por las empresas públicas fue de Bs. 19.289 millones, es decir, del 48,3% del total<sup>98</sup>. En este total no están incluidos los aportes efectuados por el Gobierno Nacional a los fondos especiales creados recientemente (Fondo de Inversiones de Venezuela, Fondo de Crédito Agropecuario, Fondo de Crédito Industrial y Fondo de Financiamiento a las Exportaciones), que ascendieron a Bs. 13.767 millones.

98. Tomado de Mauricio García Araujo, *El Gasto Público Consolidado en 1974*, *Revista Resumen*, 26-10-75, p. 8.

En todo caso, la participación de las empresas públicas en el total del gasto público consolidado muestra en los últimos quince años una tendencia creciente y progresiva: 23% en 1960; 37,2% en 1966; 39,9% en 1970 y 48,3% en 1974<sup>99</sup>.

b. *Tipo de relaciones entre empresas públicas y privadas.* Vista globalmente la composición sectorial de las empresas públicas puede señalarse que, en general, las relaciones que existen entre estas y las empresas privadas es una relación de complementación. Generalmente, los sectores y actividades en los cuales actúan las empresas públicas no son atendidas con preferencia, por el sector privado, sea porque existe una reserva estatal del sector, sea porque la inversión requerida es de gran magnitud, o porque existe un interés social particular en la misma.

Sin embargo, en algunos sectores específicos, como el sector servicio (hoteles, por ejemplo), sin duda, hay relaciones de competencia, así como en el campo del transporte aéreo interno. En otros casos, hay una situación de preponderancia del sector público en el campo financiero ya que las instituciones financieras públicas, inclusive, operan en algunos casos a través de la Banca Comercial (Fondo de Crédito Agrícola y de Crédito Industrial, por ejemplo).

c. *Grado de integración existente entre las empresas públicas.* El crecimiento de las empresas públicas en Venezuela, no siguió un ritmo regular ni planificado. Como se dijo, se han venido creando empresas públicas conforme se hacía necesaria la intervención del Estado en actividades económicas diversas, y de resultas se cuenta en la actualidad con un panorama generalmente desintegrado de las empresas públicas existentes.

Con la sola excepción del Instituto Venezolano de Petroquímica que ha integrado como holding público, diversas empresas públicas y mixtas del sector petroquímico; de la Corporación Venezolana de Guayana que ha integrado como filiales, diversas empresas públicas en el campo industrial (hierro, siderúrgica y electricidad); de la empresa Petróleos de Venezuela S. A. que integrará las diversas empresas petro-

99. *Idem*, p. 12.

leras nacionalizadas dentro de una estructura tipo holding; y de los proyectos de industria estatales en el campo naval y aeronáutico, puede decirse que en general ha existido una ausencia de integración sectorial de las empresas públicas.

Estas, en general, se han adscrito cada una por su cuenta a un Ministro, quien no tiene efectivos mecanismos de integración sectorial. Por ejemplo, en el campo de las empresas de financiamiento industrial, en la actualidad operan las siguientes empresas: Corporación Venezolana de Fomento, Banco Industrial de Venezuela, Corporación de desarrollo de la pequeña y mediana industria, Fondo de Inversiones de Venezuela y Fondo de Crédito Industrial. Sin embargo, entre esas empresas, no hay adecuada coordinación ni mucho menos, integración. Otro tanto sucede, por ejemplo, en el campo del sector agrícola, donde no existe integración adecuada entre el Banco de Desarrollo Agropecuario, el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, la Corporación de Mercadeo Agrícola y la empresa Almacenes y Depósitos Agropecuarios C. A.

Esta situación provocó que en 1972, la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, dentro de los planes de reforma administrativa, propusiera la integración sectorial de las empresas públicas en grandes entidades, holding adscritas a cada Ministro sectorial<sup>100</sup>; propuesta que ha sido recogida en 1974 por la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública en el sentido de crear corporaciones sectoriales de las empresas públicas<sup>101</sup>, lo cual ha sido adoptado, como política, por el gobierno<sup>102</sup>.

d. *Grado de integración de las empresas públicas en el sistema nacional de planificación.* En la actualidad, a pesar de que en Venezuela se ha venido desarrollando un sistema de planificación durante los últimos 17 años, puede decirse que en general, el grado de integración de dichas empresas al sistema nacional de planificación es muy precario.

100. C.A.P., *Informe sobre la Reforma de la Administración...* cit. Tomo I, pp. 365 y ss. y pp. 273 y ss.

101. V. CRIAP, *Informe, Sistema Nacional de Empresas del Estado*, octubre 1974.

102. V. C. A. Pérez, *Primer Mensaje al Congreso Nacional*, Caracas 12-3-75, pp. LV y LVI.

Ciertamente que el Decreto N° 492 del 30 de diciembre de 1959, que creó el Sistema Nacional de Planificación establece un conjunto orgánico que debía permitir a la Oficina Central de Coordinación y Planificación el que fuera auxiliada por Oficinas sectoriales básicas que debían crearse en los diversos Ministerios, las cuales a su vez debían haber sido auxiliadas por oficinas subalternas de planificación que debían haberse establecido en los diversos institutos autónomos y empresas del Estado adscritos al Ministerio respectivo<sup>103</sup>. Sin embargo, no hay duda que la participación de las empresas del Estado en el proceso de planificación no sólo no ha tenido una efectiva orientación sectorial, sino que tampoco ha sido efectiva tanto en la formulación como en la ejecución de los planes<sup>104</sup>. La mayoría de las empresas del Estado formulan sus programas y los ejecutan aisladamente, y en la elaboración de los programas sectoriales de los Planes de la Nación poco han participado.

Esta situación trató de corregirse en 1970 mediante la emisión del Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional <sup>105</sup>, en la cual se estableció que los institutos autónomos y empresas del Estado, como organismos de la administración descentralizada, debían participar "en la formulación del Plan de la Nación en el área de su competencia" y debían adecuar sus programas y objetivos a los que fueren definidos en dicho Plan<sup>106</sup>. Para ello, el referido Reglamento estableció toda una completa normativa que lamentablemente, aún está por ejecutarse plenamente.

Debe indicarse, en todo caso, que el Decreto N° 1454 de 9-3-76 aprobatorio del V Plan de la Nación lo hace obligatorio, ahora, para las empresas públicas, por lo que a partir de ese momento deberán ajustarse a sus estrategias, políticas, programas y metas<sup>107</sup>.

103. Artículos 18 y ss. del Decreto en G. O. N° 25.850 de 30-12-58.

104. V. Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Tomo I, pp. 345 y ss.

105. Decreto N° 280 de 8-4-70 en G. O. N° 29.190 de 14-4-70.

106. Artículo N° 8.

107. V. en G. O. N° 1.860 Extr. de 11-3-76, art. 3.





CUADRO N° 1  
**PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO E INGRESOS DE LOS FACTORES**  
**POR CLASE DE ACTIVIDAD ECONOMICA**  
(Millones de bolívares)

	Producción Bruta (1)	Consumo Intermedio	P.T.B. (1)	Impuestos Indirectos menos Subsidios	Consumo de Capital Fijo	Ingreso Territorial de los factores	Remuneración a empleados y obreros	Excedente de Explotación	Año 1970	
<b>Total:</b>	85,051	33,050	51,991	2,648	4,794	44,349	20,923	23,426		
Agricultura	4,777	1,139	3,638	—44	330	3,352	1,512	1,840		
Petróleo crudo y gas natural	9,899	757	9,142	10	628	8,504	357	7,867		
Minería	863	142	721	4	64	653	141	512		
Industria	25,294	17,013	8,281	870	1,020	6,391	3,559	2,832		
Manufacturera	20,267	13,937	6,330	746	615	4,969	3,059	1,910		
Refinación de petróleo	5,027	3,076	1,951	124	405	1,422	500	922		
Electricidad y agua	1,162	317	845	18	177	650	433	217		
Construcción	4,933	2,930	2,003	19	133	1,851	1,480	371		
Comercio, restaurantes y hoteles	8,700	3,075	5,625	181	464	4,980	3,128	1,852		
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,593	2,383	5,210	66	683	4,461	1,846	2,615		
Establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	9,231	2,853	6,378	90	1,129	5,159	1,105	4,053		
Servicios comunales, sociales y personales	3,029	886	2,143	43	131	1,969	102	1,267		
Gobierno General	7,182	1,413	5,769	—	26	5,743	5,743	—		
Servicios privados no lucrativos	797	152	645	—	9	636	636	—		
Derechos de importación	1,591	—	1,591	1,591	—	—	—	—		
<b>Total:</b>	34,357	37,352	57,005	2,730	5,263	49,012	23,011	26,001		
Agricultura	4,858	1,221	3,637	—52	332	3,357	1,549	1,808		
Petróleo y gas natural	11,541	999	10,542	13	690	9,839	613	9,226		
Industria	855	172	683	4	81	598	144	454		
Manufacturera	28,520	19,085	9,434	926	1,202	7,305	3,979	3,327		
Refinación de petróleo	22,296	15,359	6,937	761	718	5,458	3,457	2,001		
Electricidad y agua	6,224	3,727	2,497	165	484	1,848	522	1,326		
Construcción	1,304	383	921	26	166	729	491	238		
Comercio, restaurantes y hoteles	5,861	3,481	2,380	25	158	2,197	1,758	439		
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9,210	3,384	5,826	189	480	5,157	3,254	1,903		
Establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	8,155	2,523	5,632	76	751	4,805	2,021	2,784		
Servicios comunales, sociales y personales	9,918	3,094	6,824	96	1,214	5,514	1,223	4,291		
Gobierno General	3,632	1,051	2,581	46	157	2,378	847	1,531		
Servicios privados no lucrativos	8,245	1,791	6,454	—	22	6,432	6,432	—		
Derechos de importación	877	167	710	—	10	700	700	—		
Derechos de importación	1,381	—	1,381	1,381	—	—	—	—		

CUADRO N° 1 (Continuación)

	Producción Bruta (1)	Consumo Intermedio	P.T.B. (1)	Impuestos Indirectos menos Subsidios	Consumo de Capital Fijo	Ingreso Territorial de los factores	Remuneración a empleados y obreros	Excedente de Explotación
				Año 1972				
Total:	104.290	40.985	63.305	2.669	5.397	55.239	25.491	29.748
Agricultura	5.120	1.253	3.867	—50	321	3.596	1.348	2.248
Petróleo crudo y gas natural	12.599	1.020	11.579	13	651	10.915	641	10.274
Minería	797	175	622	4	80	538	159	379
Industria	31.525	20.709	10.816	997	1.236	8.583	4.316	4.267
Manufactura	24.731	17.018	7.713	811	784	6.118	3.770	2.348
Refinación de petróleo	6.794	3.691	3.103	186	452	2.465	546	1.919
Electricidad y agua	1.402	453	949	15	171	763	519	244
Construcción	7.616	4.493	3.123	50	152	2.921	2.284	637
Comercio, restaurantes y hoteles	9.886	3.609	6.277	197	521	5.559	3.530	2.029
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	9.109	2.673	6.436	87	766	5.583	2.358	3.225
Establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	10.914	3.436	7.478	100	1.297	6.081	1.364	4.717
Servicios comunales, sociales y personales	4.046	1.173	2.873	42	175	2.656	928	1.728
Gobierno General	9.096	1.807	7.289	—	16	7.273	7.273	—
Servicios privados no lucrativos	966	184	782	—	11	711	771	—
Derechos de importación	1.214	—	1.214	1.214	—	—	—	—
				Año 1973				
Total:	125.050	48.709	76.341	2.824	5.724	67.793	28.563	39.230
Agricultura	6.064	1.498	4.566	—48	401	4.213	1.793	2.420
Petróleo crudo y gas natural	18.299	1.471	16.828	3	597	16.228	634	15.594
Minería	1.158	212	946	3	101	842	202	640
Industria	37.746	24.236	13.460	1.093	1.167	11.200	4.687	6.513
Manufactura	28.100	19.365	8.735	894	852	6.989	4.140	2.849
Refinación de petróleo	9.646	4.921	4.725	199	315	4.211	547	3.664
Electricidad y agua	1.575	534	1.041	37	191	813	544	269
Construcción	9.154	5.401	3.753	54	183	3.516	2.746	770
Comercio, restaurantes y hoteles	11.355	4.375	6.980	228	579	6.173	3.977	2.196
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	10.474	3.111	7.363	78	893	6.392	2.490	3.902
Establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	12.197	4.154	8.043	108	1.379	6.556	1.602	4.954
Servicios comunales, sociales y personales	4.622	1.332	3.290	53	201	3.036	1.064	1.972
Gobierno General	10.127	2.133	7.994	—	20	7.974	7.974	—
Servicios privados no lucrativos	1.064	202	862	—	12	850	850	—
Derechos de importación	1.215	—	1.215	1.215	—	—	—	—

CUADRO N° 1 (Continuación)

	Producción Bruta (1)	Consumo	P.T.B. (1)	Impuestos Indirectos menos Subsidios	Consumo de Capital Fijo	Ingreso Territorial de los factores	Remuneración a empleados y obreros	Excedente de Explotación
			Año 1974					
Total:	194.124	67.425	126.699	2.926	6.190	117.583	35.925	81.658
Agricultura	7.580	1.793	5.787	—46	393	5.440	2.143	3.297
Petróleo crudo y gas natural	49.219	1.854	47.365	9	628	46.728	826	45.903
Minería	1.568	292	1.276	15	97	1.164	356	807
Industria	61.197	36.691	24.505	1.077	1.256	22.173	5.950	16.223
Manufactura	36.719	25.614	11.105	858	1.025	9.222	5.394	3.823
Refinación de petróleo	24.478	11.077	13.401	219	231	12.951	656	12.395
Electricidad y agua	1.782	599	1.183	38	209	935	616	320
Construcción	10.081	5.946	4.135	44	202	3.889	3.026	863
Comercio, restaurantes y hoteles	16.013	7.481	8.532	284	764	7.484	5.261	2.223
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	12.415	3.452	8.963	94	945	7.924	3.076	4.848
Establecimientos financieros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	13.362	4.710	8.652	163	1.433	7.056	2.107	4.949
Servicios comunales, sociales y personales	5.292	1.576	3.716	41	229	3.446	1.221	2.225
Gobierno General	13.163	2.795	10.368	—	20	10.348	10.348	—
Servicios privados no lucrativos	1.245	236	1.009	—	14	995	995	—
Derechos de importación	1.207	—	1.207	1.207	—	—	—	—

(1) A precios de productor a nivel de actividad.  
Fuente: Banco Central de Venezuela, Informe Económico 1974, Cuadro A-IV-2.

(1) A precios de productor a nivel de actividad.

Fuente: Banco Central de Venezuela, *Informe Económico 1974*, Cuadro A-IV-2.

## CUADRO N° 2

Cuentas Consolidadas de la Nación  
(Millones de bolívares)

Cuenta 1. Gasto y Producto Territorial Bruto	1970	1971	1972	1973	1974
Cód. I					
1.3.1 Remuneración a empleados y obreros (3.3.1)	20.923	23.011	25.491	28.563	35.925
1.3.2 Excedente de exportación (3.3.2)	23.426	26.001	29.748	39.230	81.658
1.3.3 Consumo de capital fijo (5.3.3)	4.794	5.263	5.397	5.724	6.190
1.3.4 Impuestos indirectos (3.3.4)	2.951	2.822	2.766	2.944	3.034
1.3.5 Menos: Subsidios (3.3.5)	103	92	97	120	108
Producto Territorial Bruto	51.991	57.005	63.305	76.341	126.699
Cuenta 3. Ingreso Nacional Disponible y su asignación					
3.2.20 Gasto de consumo final de las administraciones públicas (2.2.20)	6.889	7.946	8.726	9.767	12.792
3.3.30 Gasto de consumo final privado (2.2.30)	27.584	29.028	32.099	34.345	44.865
3.7.1 Ahorro (5.7.1)	9.375	30.558	12.107	19.886	48.955
Asignación del Ingreso Disponible	43.848	47.532	52.932	63.498	101.512
Cuenta 5. Acumulación y Financiamiento del Capital					
5.2.5 Variación de existencias (4.2.5)	3.090	2.107	2.034	2.512	3.464
5.2.6 Formación bruta de capital fijo (4.2.6)	11.325	13.164	15.637	18.950	10.698
5.7.5 Compra de activos intangibles al resto del mundo, n.e.p. netas (6.7.5)	—246	—	—167	—	—
5.7.8 Préstamos netos al resto del mundo (5.7.9)	14.169	15.821	17.504	25.110	25.883
5.8.0 Adquisición Bruta					
(6.8.0. + 5.9.0.-6.9.0)	759	2.119	2.119	5.562	20.995
Adquisición Neta de Activos Financieros	759	2.119	2.119	5.662	20.995
Cuadro 6. Transacciones Externas					
Todas las Cuentas					
Transacciones Corrientes					

(1) A precios de productor a nivel de actividad.  
Fuente: Banco Central de Venezuela, *Informe Económico 1974*, Cuadro A-IV-2.

CUADRO N° 2  
CUENTAS CONSOLIDADAS DE LA NACION  
(Millones de bolívares)

Cuenta 1. Gasto y Producto Territorial Bruto	1970	1971	1972	1973	1974
Cód. I					
1.3.1 Remuneración a empleados y obreros (3.3.1)	20.923	23.011	25.491	28.563	35.925
1.3.2 Excedente de exportación (3.3.2)	23.426	26.001	29.748	39.230	81.658
1.3.3 Consumo de capital fijo (5.3.3)	4.794	5.263	5.397	5.724	6.190
1.3.4 Impuestos indirectos (3.3.4)	2.951	2.822	2.766	2.944	3.034
1.3.5 Menos: Subsidios (3.3.5)	103	92	97	120	108
Producto Territorial Bruto	51.991	57.005	63.305	76.341	126.699
Cuenta 3. Ingreso Nacional Disponible y su asignación					
3.2.20 Gasto de consumo final de las administraciones públicas (2.2.20)	6.889	7.946	8.726	9.767	12.792
3.3.30 Gasto de consumo final privado (2.2.30)	27.584	29.028	32.099	34.345	44.865
3.7.1 Ahorro (5.7.1)	9.375	30.558	12.107	19.886	48.955
Asignación del Ingreso Disponible	43.848	47.532	52.932	63.498	101.512
Cuenta 5. Acumulación y Financiamiento del Capital					
5.2.5 Variación de existencias (4.2.5)	3.090	2.107	2.034	2.512	3.464
5.2.6 Formación bruta de capital fijo (4.2.6)	11.325	13.164	15.637	18.950	10.698
5.7.5 Compra de activos intangibles al resto del mundo, n.e.p. netas (6.7.5)	—	—	—	—	—
5.7.8 Préstamos netos al resto del mundo (5.7.9)	—246	550	—167	—	—
Acumulación Bruta	14.169	15.821	17.504	25.110	25.883
5.8.0 Adquisición neta de activos financieros (1) (6.8.0. + 5.9.0 - 6.9.0)	759	2.119	2.119	5.562	20.995
Adquisición Neta de Activos Financieros	759	2.119	2.119	5.662	20.995
Cuadro 6. Transacciones Externas					
Todas las Cuentas					
Transacciones Corrientes					



CUADRO Nº 2 (Continuación)

Cód. I	1970	1971	1972	1973	1974
3.3.4	2.951	2.822	2.766	2.944	3.034
3.3.5	103	92	97	120	108
3.6.23	-308	-273	-336	-399	-748
	43.848	47.532	52.932	63.498	101.512
5.7.1	9.375	10.558	12.107	19.386	43.855
5.3.3	4.794	5.263	5.397	5.724	6.190
5.7.6	—	—	—	—	—
5.7.9	14.169	15.821	17.504	25.110	50.045
5.9.0	-246	550	-167	3.643	25.883
	1.005	1.369	2.286	2.014	-4.888
	184	157	157	—	—
	821	1.412	2.129	2.014	-4.888
	759	2.119	2.119	5.562	20.995
	10.012	11.122	12.595	14.388	21.328
	97	92	74	67	67
	3.151	4.008	4.803	7.006	19.530
	317	282	344	407	756
	-246	550	-167	3.648	25.883
	13.331	16.054	17.649	25.516	67.564
	—	—	—	—	—
	759	2.119	2.119	5.662	20.995
	759	2.119	2.119	5.662	20.995

(1) Excluye las emisiones de pasivos nacionales en poder de residentes.  
Fuente: Banco Central de Venezuela, Informe Económico 1974, Cuadro A-IV.1.

CUADRO Nº 3

## INVERSION BRUTA FIJA PÚBLICA

(Millones de bolívares)

	1970 *			1971		Total
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	
<b>A Precios Constantes de 1968</b>						
<b>Industrias</b>	1.513	7.575	9.088	2.292	8.051	10.346
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	—	798	798	—	91	917
Explotación de minas y canteras	146	1.108	1.254	155	1.041	1.198
Petróleo crudo, gas y refinación	145	1.069	1.214	154	1.021	1.180
Resto (1)	1	39	40	1	1	18
Industria manufacturera	290	1.163	1.453	851	1.381	2.231
Electricidad y agua	292	98	390	386	13	525
Comercio, restaurantes y hoteles	17	577	594	9	58	591
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	266	262	528	320	29	618
Establecimientos financieros y seguros	472	56	528	428	8	515
Otras actividades	30	3.513	3.543	143	3.601	3.751
Productores de servicios de las administraciones públicas	1.357	—	1.357	1.517	—	1.517
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	207	—	207	273	—	273
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	724	—	724	702	—	702
Administración pública y defensa	54	—	54	57	—	57
Servicios sociales, recreativos y otros servicios conexos	372	—	372	485	—	485
Productores de servicios privados no lucrativos que se prestan a los hogares	—	168	168	—	19	191
<b>Total</b>	<b>2.870</b>	<b>7.743</b>	<b>10.613</b>	<b>3.869</b>	<b>8.241</b>	<b>12.054</b>
<b>A Precios Corrientes</b>						
<b>Industria</b>	1.613	8.085	9.698	2.503	8.791	11.299
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	—	834	834	—	1.001	1.001
Explotación de minas y canteras	155	1.181	1.336	169	1.131	1.306
Petróleo crudo, gas y refinación	154	1.140	1.294	168	1.111	1.287
Resto (1)	1	31	42	1	1	19
Industria manufacturera	309	1.242	1.551	929	1.501	2.436
Electricidad y agua	311	105	416	421	15	573
Comercio, restaurantes y hoteles	18	616	634	10	63	645
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	284	279	563	149	32	675
Establecimientos financieros y seguros	504	59	563	268	9	563
Otras actividades	32	3.769	3.801	157	3.941	4.100
Productores de servicios de las administraciones públicas	1.448	—	1.448	1.656	—	1.656
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	221	—	221	298	—	298
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	772	—	772	766	—	766
Administración pública y defensa	58	—	58	62	—	62
Servicios sociales, recreativos y otros servicios conexos	397	—	397	530	—	530
Productores de servicios privados no lucrativos que se prestan a los hogares	—	179	179	—	201	209
<b>Total</b>	<b>3.061</b>	<b>8.264</b>	<b>11.325</b>	<b>4.159</b>	<b>9.001</b>	<b>13.164</b>

(1) Excluye la planta de briquetas.

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informe Económico 1974, Cuadro A-IV-5.

ADRON° 3

FIJA PÚBLICA Y PRIVADA

(en millones de dólares)

Código	Total	1972 *			1973 *			1974 (*)		
		Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
8.054	10.346	2.955	8.837	11.792	3.467	9.836	13.303	2.581	9.915	12.496
91	917	—	—	791	—	886	886	—	979	979
1.043	1.198	229	737	966	321	649	970	305	677	982
1.024	1.180	229	653	882	320	596	916	304	651	955
11	18	—	84	84	1	53	54	1	26	27
1.380	2.231	1.009	1.455	2.444	746	1.503	2.249	513	1.377	1.890
139	525	590	128	718	784	193	977	626	130	755
587	591	13	609	622	83	627	710	1	719	720
298	618	400	258	658	336	350	686	251	419	670
87	515	430	107	537	714	155	899	500	64	564
3.608	3.751	284	4.772	5.056	451	5.473	5.924	185	5.550	5.935
—	1.517	1.775	—	1.775	1.951	—	1.951	1.935	—	1.935
—	273	295	—	295	330	—	330	308	—	308
—	702	805	—	805	930	—	930	721	—	721
—	57	93	—	93	69	—	89	137	—	137
—	485	582	—	582	602	—	602	769	—	769
19	191	—	220	220	—	239	239	—	217	217
8.241	12.054	4.730	9.057	13.787	5.418	10.075	15.494	4.516	10.132	14.648
8.791	11.299	3.352	10.923	10.375	4.241	12.031	16.272	3.647	14.010	17.657
1.001	1.001	—	881	881	—	1.028	1.028	—	1.259	1.259
1.131	1.306	260	834	1.094	393	794	1.187	432	950	1.388
1.111	1.287	260	740	1.000	392	729	1.121	430	919	1.349
11	19	—	94	94	1	65	66	2	37	39
1.501	2.436	1.144	1.628	2.772	912	1.839	2.751	725	1.946	2.671
15	573	669	146	815	959	236	1.195	884	184	1.068
63	645	15	691	706	101	767	868	2	1.015	1.017
32	675	454	292	746	414	428	842	354	593	917
9	563	488	121	609	910	190	1.100	706	50	796
3.941	4.100	322	5.430	5.752	552	6.749	7.301	544	7.967	8.511
—	1.656	2.013	—	2.013	2.386	—	2.386	2.734	—	2.734
—	298	335	—	335	403	—	403	435	—	435
—	766	913	—	913	1.138	—	1.138	1.019	—	1.019
—	62	105	—	105	109	—	109	193	—	193
—	530	660	—	660	736	—	736	1.087	—	1.087
20	209	—	249	249	—	292	292	—	307	307
9.001	13.164	5.365	10.272	15.637	6.627	12.323	18.050	6.381	14.317	20.698

CUADRO N° 4  
INDUSTRIA PETROLERA — ALGUNOS INDICADORES FINANCIEROS

	1970	1971	1972	1973*	1974(*)
<b>Resultado de Operaciones</b> (Millones de bolívares)					
<b>Ingresos</b>	11.384*	13.720	13.566	19.855	45.354
De explotación	10.549	12.814	12.574	18.784	44.528
En el país	835*	906	992	1.071	826
<b>Costos</b>	6.375*	6.820*	6.742*	1.849	14.355
Operación	2.402	2.744	2.821	3.088	3.500
Depreciación, amortización y retiros	1.070	1.211	1.140	1.079	1.027
Impuestos cargados a gastos (1)	2.903*	2.865*	2.781*	3.682	9.828
<b>Utilidad en Operaciones</b>	5.000	6.900	6.824	12.006	30.999
Previsión Impuestos sobre la Renta	3.270	4.653	5.558	9.341	28.730
Utilidad neta	1.739	2.247	1.266	2.665	2.269
<b>Dividendos</b>	1.523	1.386	1.061	1.398	1.256
<b>Distribución de Ingresos por Barril</b>					
<b>Producido (2) (bolívares)</b>	3,32	10,40	11,22	15,74	40,60
Costos y gastos de operación	1,75	2,08	2,34	2,44	3,29
Participación contable (3)	4,52	5,70	6,90	10,33	34,20
Utilidad neta	1,27	1,70	1,05	2,11	2,03
<b>Inversión Acumulada en Activos Fijos (4)</b> (Millones de bolívares)					
<b>Inversión Bruta</b>	23.647	23.732	24.735	25.566	26.273
Reservas	16.186	16.298	17.401	18.231	18.848
<b>Inversión Neta</b>	7.461	1.434	7.334	7.334	7.425
Departamento de producción	4.790	4.642	4.652	4.743	4.889
Transporte	916	955	928	1.030	1.017
Refinación	1.342	1.332	1.284	1.135	1.089
Ventas	115	105	92	76	73
Otros	298	400	378	350	357

(1) Regalía, Impuesto Superficial, Impuestos Estadales, Municipales y Otros Impuestos Nacionales.

(2) Incluye depreciación y amortización.

(3) Incluye los Impuestos Cargados a Gastos y la Provisión del Impuesto sobre la Renta.

(4) No incluye revaluación de activos.

Fuente: Banco Central de Venezuela, *Informe Económico 1974*, Cuadro A-IV-23.

CUADRO Nº 5  
CUENTA DEL GOBIERNO GENERAL  
(Millones de bolívares)

	1970	1971	1972	1973	1974(*)
Total Ingresos	12.127	14.169	14.801	18.960	46.563
Ordinarios	11.080	13.397	14.183	18.176	45.618
Tributarios	6.342	8.707	9.338	12.587	32.732
Directos	4.603	6.629	7.102	10.201	29.455
Indirectos	1.939	2.078	2.236	2.386	3.277
No Tributarios	3.579	3.567	3.556	4.268	10.708
Dominio Territorial	2.873	2.885	2.804	3.391	9.628
Dominio Comercial	104	99	85	115	190
Tasas	329	336	342	352	416
Otros	273	247	325	410	474
Ingresos Propios	959	1.123	1.289	1.321	2.178
Extraordinarios	1.047	772	618	784	945
Endeudamiento	754	594	368	471	1.666
Externo	476	9	231	61	65
Interno	278	585	137	410	101
Préstamo a corto plazo	13	—	40	—	6
Cuentas y Efectos a pagar	120	22	52	90	—84
Otros pasivos financieros netos	160	156	154	189	765
Acuñaciones de monedas	—	—	4	34	92
Total Egresos	12.084	13.944	15.062	17.386	43.487
Gastos Corrientes	8.323	9.380	10.421	11.475	16.545
Compra de Bienes y Servicios	7.806	8.836	9.718	10.605	13.616
Bienes	817	1.130	1.227	1.244	1.653
Materiales y Suministros	705	857	839	874	1.070
Construcciones y Equipos Militares	112	273	388	370	583
Nuevos Edificios y Construcciones	37	68	34	49	63
Maquinaria y Equipos Nuevos	75	205	354	321	520
Servicios Personales (remuneraciones)	6.164	6.758	7.675	8.398	10.845
Empleados	4.797	5.284	5.918	6.411	8.311
F. A. N.	636	666	774	824	1.114
Contrato Colectivo	761	808	983	1.163	1.420
Servicios no Personales	695	824	700	834	1.005
Alquileres de Inmuebles y Equipos	94	107	114	136	121
Intereses de la Deuda Pública	182	206	186	213	*206
Otros	419	511	400	485	*678
Conservación, mantenimiento y rep. menores	130	124	116	129	113

CUADRO Nº 5 (Continuación)

	1970	1971	1972	1973	1974(*)
Transferencias Corrientes	517	544	709	870	2.929
Sector Consumidor	418	440	600	740	905
Unidades Familiares	277	322	433	571	672
Institutos sin Fines de Lucro	141	118	167	169	233
Sector Productor	85	87	88	104	75
Agricultura y Ganadería	40	50	55	49	47
Industria y Comercio	45	37	33	55	28
Internacionales	14	17	21	26	198
Empresas del Estado (1)	—	—	—	—	1.751
Gastos de Inversión	3.542	3.754	4.138	5.351	26.213
Bienes y servicios para la formación de capital fijo	1.658	1.682	1.802	2.266	3.114
Edificaciones y Construcción	1.279	1.337	1.706	1.878	2.486
Maquinaria y Equipos	112	116	148	159	249
Equipos de Transporte y Comunicaciones	21	14	54	70	45
Otros Bienes y Servicios	129	145	154	194	242
Bienes Inmuebles Existentes	59	59	—	—	68
Variación de Existencias	58	11	1	—	24
Inversión Financiera	1.884	2.072	2.045	2.991	23.099
Interna	1.863	2.049	2.020	2.984	22.955
Empresas del Estado	1.422	1.540	1.507	2.280	7.284
Otros	441	509	513	704	15.671(2)
Externa	21	23	25	1	144
Transferencias de Capital	—	—	291	94	—
Unidades Familiares	—	—	291	94	—
Deuda Pública	219	810	497	560	729
Amortización	146	692	411	433	537
Externa	35	186	240	245	362
Interna	111	506	171	188	175
Acrecencias no Prescritas	73	118	86	127	192
Superávit o Déficit (3)	3.757	4.017	3.756	6.701	29.073
Superávit o Déficit Efectivo (4)	43	225	—	1.574	3.076

(1) Aportes a la Corporación de Mercadeo Agrícola para ejecutar la Política de Precios Mínimos y Subsidios.

(2) Incluye el Fondo de Inversiones de Venezuela, Fondo de Crédito Industrial, Fondo de Crédito Agropecuario y Fondo de Financiamiento a las Exportaciones.

(3) En el cálculo de estas cifras, la depreciación no ha sido incluida dentro de los gastos corrientes de las Entidades administrativas.

(4) Equivale a la variación de la Cuenta Caja y Banco, la cual fue excluida de la inversión financiera realizada por los diferentes niveles de Gobierno.

CUADRO Nº 6  
 CUENTA DEL GOBIERNO GENERAL  
 1974  
 (Millones de bolívares)

	Niveles de Gobierno				Entidades Administrativas
	General	Central	Regional	Municipal	
Total Ingresos	46.563	42.799	74	809	2.882
Ordinarios	45.618	42.558	74	808	2.178
Tributarios	32.732	32.191	9	532	—
Directos	29.455	29.455	—	—	—
Indirectos	3.277	2.736	9	532	—
No Tributarios	10.708	10.367	65	276	—
Dominio Territorial	9.628	9.628	—	—	—
Dominio Comercial	190	190	—	—	—
Tasas	416	329	—	87	—
Otros	474	220	65	189	—
Ingresos Propios	2.178	—	—	—	2.178
Extraordinarios	945	241	—	—	704
Endeudamiento	166	149	—	—	17
Externo	65	48	—	—	17
Interno	101	101	—	—	—
Préstamos a corto plazo	6	—	—	—	6
Cuentas y Efectos a pagar	—84	—	—	—	—84
Otros pasivos financieros netos	765	—	—	—	765
Acuñaación de monedas	92	92	—	—	—
Total Egresos	43.487	34.399	2.406	1.365	5.317
Gastos Corrientes	16.545	10.450	1.666	1.137	3.292
Compra de Bienes y Servicios	13.616	8.239	1.564	1.082	2.731
Bienes	1.653	1.077	129	86	361
Materiales y Suministros	1.070	494	129	86	361
Construcciones y Equipos Militares	583	583	—	—	—
Nuevos Edificios y Construcciones	63	63	—	—	—
Maquinaria y Equipos Nuevos	520	520	—	—	—
Servicios Personales (remuneraciones)	10.845	6.541	1.340	897	2.067
Empleados	8.311	4.528	1.108	668	2.007
F.A.N.	1.114	1.114	—	—	—
Contrato Colectivo	1.420	899	232	229	60

CUADRO Nº 6 (Continuación)

	Niveles de Gobierno				Entidades Administrativas
	General	Central	Regional	Municipal	
Servicios no Personales	1.005	534	85	83	303
Alquileres de Inmuebles y Equipos	121	84	22	15	—
Intereses de la Deuda Pública	206	206	—	—	—
Otros	678	244	63	68	303
Conservación, mantenimiento y rep. menores	113	10 87	10	16	16
Transferencias Corrientes	2.929	2.211	102	55	561
Sector Consumidor	905	187	102	55	561
Unidades Familiares	672	93	44	36	499
Institutos sin Fines de Lucro	233	94	58	19	62
Sector Productor	75	75	—	—	—
Agricultura y Ganadería	47	47	—	—	—
Industria y Comercio	28	28	—	—	—
Internacionales	198	198	—	—	—
Empresas del Estado (1)	1.751	1.751	—	—	—
Gastos de Inversión	26.213	23.361	661	166	2.025
Bienes y Servicios para la Formación de Capital Fijo	3.114	2.196	633	135	130
Edificaciones y Construcciones	2.486	1.733	610	74	69
Máquinaria y Equipos	249	178	19	35	17
Equipos de Transporte y Comunicaciones	45	5	15	21	4
Otros Bienes y Servicios	242	239	1	2	—
Bienes Inmuebles Existentes	68	41	8	3	16
Variación de Existencias	24	—	—	—	24
Inversión Financiera	23.099	21.165	8	31	1.895
Interna	22.955	21.021	8	31	1.895
Empresas del Estado	7.284	7.254	2	28	—
Otros (2)	15.671	13.767	6	3	1.895
Externa	144	144	—	—	—
Deuda Pública	729	588	79	62	—
Amortización	537	537	—	—	—
Externa	362	362	—	—	—
Interna	175	175	—	—	—
Acreencias no Prescritas	192	51	79	62	—
Superávit o Déficit Corriente (3)	29.073	32.108	—1.592	—329	—1.114
Superávit o Déficit Efectivo (4)	3.070	8.400	—2.332	—557	—2.435

(1) Aportes a la Corporación de Mercado Agrícola, para ejecutar la Política de Precios Mínimos y Subsidios.

(2) Fondo de Inversiones de Venezuela, Fondo de Crédito Industrial, Fondo de Crédito Agropecuario y Fondo de Financiamiento a las Exportaciones.

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informe Económico 1974, Cuadro A-V-2.

CUADRO N° 7  
INGRESOS Y EGRESOS CORRIENTES DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO  
(Millones de bolívares)

	1970	1971	1972	1973	1974
Ingresos Corrientes	3.679	4.300	4.777	6.291	11.066
Por Venta de Bienes y Servicios	3.075	3.359	3.690	4.830	8.483
Financieros	466	522	639	846	1.769
Otros	338	419	448	615	814
Egresos Corrientes	4.258	4.559	4.943	6.442	10.254
Remuneración a Empleados y Obreros	1.357	1.557	1.680	1.867	2.267
Compras de Bienes y Servicios	1.886	1.987	2.132	3.027	5.511
Consumo de Capital Fijo	384	402	468	509	600
Intereses	236	270	298	436	725
Transferencias	324	234	219	275	226
Impuestos Indirectos	9	12	13	18	29
Impuestos Directos	47	81	113	283	781
Regalías	15	16	20	27	115
Superávit o Déficit	— 379	— 259	— 166	— 151	812

Fuente: Banco Central de Venezuela, *Informe Económico 1974*, Cuadro A-V-33.

CUADRO N° 8  
INGRESOS Y EGRESOS CORRIENTES DE LAS EMPRESAS FINANCIERAS  
DEL ESTADO  
(Millones de bolívares)

	1970	1971	1972	1973	1974
Ingresos Corrientes	856	849	734	1.045	2.189
Por Venta de Bienes y Servicios	265	214	—	—	—
Financieros	434	468	550	791	1.708
Otros	157	167	184	254	481
Egresos Corrientes	1.269	1.099	843	1.030	1.327
Remuneración a Empleados y Obreros	305	329	357	418	544
Compras de Bienes y Servicios	550	443	198	221	225
Consumo de Capital Fijo	8	9	19	14	118
Intereses	160	188	190	262	393
Transferencias	244	129	79	115	45
Impuestos Indirectos	—	—	—	—	—
Impuestos Directos	2	1	—	—	2
Regalías	—	—	—	—	—
Superávit o Déficit	— 413	— 250	— 103	15	662

Fuente: Banco Central de Venezuela, *Informe Económico 1974*, Cuadro A-V-37.



CUADRO Nº 10  
BALANCE DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS  
1974

(Millones de bolívares)

	B.C.V.	Fondo de Inversiones	Financieras Públicas	Financieras Privadas	Total
<b>Activo</b>	<b>28.257</b>	<b>13.439</b>	<b>21.927</b>	<b>49.460</b>	<b>113.083</b>
Oro, Divisas y DEG	23.050	—	158	426	23.634
Organismos Internacionales	2.220	1.501	—	—	3.721
Valores Internacionales	1.966	—	—	180	2.145
Efectivo y Depósitos en Cuenta Corriente	339	—	1.101	4.697	6.137
Otros Depósitos	—	11.794	1.033	2.922	15.749
Inversiones en Valores Nacionales	212	—	4.702	4.793	9.707
De Renta Fija	212	—	167	3.373	3.752
Públicos	69	—	125	2.100	2.294
Privados	143	—	42	1.273	1.458
De Renta Variable	—	—	4.535	1.420	5.955
Créditos	241	—	7.470	32.117	39.828
Efectos por Cobrar	79	—	180	5.172	5.431
Préstamos a Corto Plazo	162	—	484	14.527	15.173
Préstamos a Largo Plazo	—	—	3.759	1.135	4.894
Préstamos Hipotecarios	—	—	3.047	11.283	14.330
Cuentas por Cobrar	44	143	1.582	2.232	4.001
Inventario	—	—	20	2	22
Activo Fijo	118	1	4.258	1.197	5.574
Terrenos	20	—	948	122	1.090
Otros Activos	47	—	655	72	1.474
<b>Pasivo y Capital</b>	<b>28.257</b>	<b>13.439</b>	<b>21.927</b>	<b>49.460</b>	<b>113.083</b>
<b>Pasivo</b>	<b>26.341</b>	<b>1</b>	<b>6.429</b>	<b>41.952</b>	<b>74.723</b>
Billetes Emitidos	4.391	—	—	—	4.391
Depósitos	8.959	—	1.620	26.408	36.997
En Cuenta Corriente	5.003	—	185	10.632	15.820
Del Gobierno y Entidades Oficiales	3.714	—	330	3.548	7.592
Ahorro y Plazo	—	—	1.092	12.201	13.293
En Moneda Extranjera	—	—	—	15	15
Otros	242	—	13	12	267
Cédulas y Bonos Emitidos	—	—	481	5.982	6.463
Créditos	12.372	—	2.422	3.227	18.022
Efectos por Pagar	—	—	729	755	1.484
Préstamos a Corto Plazo	—	—	182	1.569	1.751
Préstamos a Largo Plazo	12.372	—	1.512	903	14.787
Cuentas por Pagar	—	1	1.133	4.066	5.200
Reservas Especiales	—	—	1	1.756	1.757
Otros Pasivos	619	—	771	513	1.903
<b>Capital y Reservas</b>	<b>1.916</b>	<b>13.438</b>	<b>15.498</b>	<b>7.508</b>	<b>38.260</b>
Capital	5	13.000	14.738	5.213	32.956
Reservas	1.911	438	760	2.295	5.404

Fuente: Banco Central de Venezuela, *Informe Económico* 1974, Cuadro A-II-75.

CUADRO N° 11

BALANCE DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS PUBLICAS

1974

(Millones de bolívares)

	C.V.F. (1)	C.V.G. (1)	B.A.P. (1)	B.O. (1)	B.A.N.A.P. (1)	B.D.A. (1)	Instituto de Previsión (*) (3)	Otras (**) (6)	Total (15)
Activo	3.293	4.267	2.621	7.372	865	1.073	935	1.496	21.927
Oro, Divisas y D.E.G.	8	—	4	119	22	5	—	—	158
Efectivo y Depósitos en Cuenta Corriente	22	80	223	364	5	224	22	161	1.101
Otros Depósitos	86	—	61	26	179	71	291	319	1.033
Inversiones en Valores	2.073	2.236	64	32	46	36	8	187	4.702
De Renta Fija	13	—	53	7	46	36	—	12	167
Públicos	13	—	53	7	43	4	—	5	125
Privados	—	—	—	—	3	32	—	7	42
Internacionales	—	—	—	—	—	—	—	—	—
De Renta Variable	2.060	2.256	11	25	—	—	8	175	4.335
Créditos	616	1.019	1.118	2.631	600	495	402	589	7.470
Efectos por Cobrar	—	—	5	—	—	29	85	61	100
Préstamos a Corto Plazo	45	27	126	—	52	1	29	204	484
Préstamos a Largo Plazo	290	963	970	925	—	310	—	301	3.759
Préstamos Hipotecarios	281	29	17	1.706	548	155	288	23	3.047
Cuentas por Cobrar	54	173	1.027	—	3	186	67	72	1.582
Inventario	165	2	—	44	—	—	5	13	20
Activo Fijo	50	504	35	3.294	2	4	125	85	4.258
Terrenos	224	79	5	790	—	—	14	10	948
Otros Activos	—	154	84	72	8	52	1	60	655

CUADRO Nº 11 (Continuación)

	Instituto de						Total (15)		
	C.V.F. (1)	C.V.G. (1)	B.A.P. (1)	B.O. (1)	B.A.N.A.P. (1)	B.D.A. (1)		Previsión (*) (3)	Otras (**) (6)
Pasivo y Capital	3.298	4.267	2.621	7.372	865	1.073	985	1.496	21.927
Pasivo	333	94	976	2.454	525	973	609	465	6.429
Billetes Emitidos	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Depósitos	—	—	326	144	328	361	419	42	1.620
En Cuenta Corriente	—	—	72	21	—	88	—	4	185
Del Gobierno y Entidades Oficiales (1)	—	—	161	—	—	168	—	1	330
Ahorro y Plazo	—	—	89	114	328	105	419	37	1.092
En Moneda Extranjera	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Otros	—	—	4	9	—	—	—	—	13
Cédulas y Bonos Emitidos	—	—	6	357	93	25	—	—	491
Créditos	218	35	37	1.511	102	120	78	322	2.423
Efectos por Pagar	23	3	—	644	—	36	4	19	729
Préstamos a Corto Plazo	140	—	—	—	4	—	—	38	182
Préstamos a Largo Plazo	55	32	37	867	98	84	74	265	1.512
Cuentas por Pagar	113	4	201	442	2	218	110	43	1.133
Reservas Especiales	—	—	—	—	—	—	1	—	1
Otros Pasivos	2	55	406	—	—	249	1	58	771
Capital y Reservas	2.965	4.163	1.645	4.916	340	100	326	1.031	15.498
Capital	3.467	4.289	167	5.137	200	82	287	1.109	14.728
Reservas	—502	—116	1.478	—219	140	18	29	—78	760

(1) Incluye: Depósitos de Ahorro y Plazo.

(\*) Incluye: CAPREMO, IPSFAN, IPASME.

(\*\*) Incluye: C.V.F., Centrales Azucareros, Fondo de Desarrollo Frutícola, I.M.C.P., Corpoindustria, Fundacomún, F.N.C.C.

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informe Económico 1974, Cuadro A-II-76.

BALANCE DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS PRIVADAS  
1974

(Millones de bolívares)

	Número de Empresas	Banca Comercial	Banca Hipotecaria	Cías. de Seguros y Reaseguros	Capitalizadoras	E.A.P.	Sociedades Financieras	Inversoras	Fondos y Cajas de Ahorros	Otras Financieras	Total
	(31)	(13)	(45)	(4)	(22)	(27)	(15)	(411)	(51)	(618)	
Activo	29.240	6.317	2.975	57	3.135	3.446	582	2.167	1.541	49.460	
Oro, Divisas y D.E.G.	368	—	—	—	—	53	—	—	5	426	
Efectivo y Depósitos	3.891	82	266	1	80	119	7	172	99	4.697	
Cuenta Corriente	2.206	14	92	4	428	21	3	76	81	2.925	
Otros Depósitos	1.896	244	971	5	2	226	419	620	590	4.973	
Inversiones en Valores	1.712	217	903	4	2	198	33	577	48	3.694	
De Renta Fija	1.211	217	519	—	2	57	—	89	5	2.100	
Públicos	—	—	384	4	—	141	33	488	43	1.414	
Privados	180	—	—	—	—	—	—	—	—	180	
Internacionales (2)	184	27	68	1	—	28	—	43	542	1.279	
De Renta Variable	18.799	5.825	616	40	2.519	2.871	386	1.005	368	32.114	
Créditos	4.801	—	44	—	—	216	27	15	69	5.172	
Efectos por Cobrar	12.342	41	—	2	100	1.657	16	292	74	14.524	
Préstamos a Corto Plazo	—	—	138	10	—	491	22	370	104	1.135	
Préstamos a Largo Plazo	1.656	5.784	434	28	2.419	507	6	328	121	11.283	
Préstamos Hipotecarios	872	117	382	2	35	151	30	90	103	2.232	
Cuentas por Cobrar	—	—	—	—	—	—	—	2	—	2	
Inventario	606	35	137	1	52	5	35	47	279	1.797	
Activo Fijo	—	—	31	1	10	—	12	52	16	122	
Terrenos	—	—	—	3	9	—	5	103	—	772	
Otros Activos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	

CUADRO N° 12 (Continuación)

	Banca Comercial (31)	Banca Hipotecaria (13)	Cías. de Seguros y Reaseguros (45)	Capitaliza- doras (4)	E. A. P. (22)	Sociedades Financieras (27)	Inversoras (15)	Fondos y Cajas de Ahorros (411)	Otras Financieras (1) (51)	Total (618)
Número de Empresas										
Pasivo y Capital	29.240	6.317	2.975	57	3.135	3.446	582	2.167	1.541	49.460
Pasivo	26.657	5.867	2.503	44	3.049	2.882	163	209	578	41.952
Billetes Emitidos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Depósitos	22.770	167	—	—	2.403	815	—	—	253	20.408
En Cuenta Corriente	10.619	—	—	—	—	—	—	—	13	10.632
Del Gobierno y Entidades Oficiales	3.322	—	—	—	—	—	—	—	226	3.548
Ahorro y Plazo	8.814	167	—	—	2.391	815	—	—	14	12.201
En Moneda Extranjera	15	—	—	—	—	—	—	—	—	15
Otros	—	—	—	—	12	—	—	—	—	12
Cédulas y Bonos Emitidos	—	5.487	15	—	—	452	28	—	—	5.982
Créditos	813	83	39	—	604	1.341	76	61	210	3.227
Efectos por Pagar	679	—	30	—	—	—	20	9	126	873
Préstamos a Corto Plazo	134	83	—	—	39	1.240	40	5	34	1.580
Préstamos a Largo Plazo	—	—	—	—	565	101	16	47	—	744
Cuentas por Pagar	2.754	69	699	1	34	274	56	90	89	4.066
Reservas Especiales	—	—	1.713	43	—	—	—	—	—	1.756
Otros Pasivos	320	61	37	—	8	—	3	58	26	513
Capital y Reservas	2.583	450	472	13	86	564	410	1.958	963	7.508
Capital	1.563	283	249	10	—	447	297	1.813	551	5.213
Reservas	1.020	167	223	3	86	117	122	145	412	2.295

(1) Incluye: B. T. V., Bolsa de Valores, Financiera de Consumo, Casas de Cambio, Casas de Empeño, Otras Financieras.

(2) Se corresponde con el rubro referente a Valores Internacionales del Cuadro A-II-75.

Fuente: Banco Central de Venezuela, *Informe Económico 1974*, Cuadro N° A-II-78.

CUADRO N° 13

INGRESOS Y EGRESOS CORRIENTES DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

1974

(Millones de bolívares)

	Fondo de Inversiones		Bancos Públicos		Otras Instituciones Públicas		Banca Comercial		Cía. de Seguros		Bancos Hipotecarios		E.A.P. financieras		Sociedades Financieras		Otras Instituciones Privadas		Total General	
	B.C.V.	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total
Ingresos	854	466	356	352	2,028	2,004	2,405	335	252	347	125	5,468	7,496							
Intereses Recibidos	763	466	201	53	1,483	1,704	129	327	208	304	14	2,686	4,169							
Dividendos Recibidos	—	—	—	3	3	—	31	—	—	—	34	63	68							
Alquileres de Tierras	—	—	—	2	2	—	—	—	—	—	—	—	—							
Ingresos por Servicios, Comisiones	—	—	84	152	236	253	123	6	33	36	77	528	764							
Transferencias Corrientes Recibidas	—	—	58	96	154	—	—	—	—	—	—	—	154							
Ingresos por Venta de Activos	—	—	3	3	6	21	8	2	—	2	—	33	39							
Primas Cobradas y ajustes de Reservas	—	—	—	—	—	—	1,723	—	—	—	—	1,723	1,723							
Siniestros Pagados por Reaseguros	—	—	—	—	—	—	384	—	—	—	—	384	384							
Ingresos por Operaciones Cambiarias	89	—	4	0	93	—	—	—	—	—	—	—	93							
Otros Ingresos	2	—	6	43	51	26	7	—	11	5	—	49	100							
Egresos	70	3	653	459	1,185	1,614	2,339	290	106	297	81	4,727	5,912							
Dividendos Pagados	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—							
Sueldos Pagados y otras Remuneraciones	20	2	272	196	490	500	151	21	27	33	19	751	1,241							
Compras y Gastos Generales	44	1	66	79	190	357	389	25	34	39	45	889	1,079							
Depreciación	3	—	2	4	9	9	—	—	5	—	1	6	15							
Intereses Pagados	1	—	183	83	267	549	13	223	32	200	11	1,028	1,295							
Transferencias Corrientes	—	—	7	10	17	—	5	—	—	—	—	—	—							
Otorgadas	—	—	1	1	2	—	—	—	1	—	—	—	—							
Primas de Seguros	—	—	—	—	—	—	614	—	—	—	—	—	—							
Primas Pagadas a Reaseguradoras	—	—	—	—	—	121	18	17	—	10	4	170	170							
Impuesto sobre la Renta	—	—	—	—	—	—	9	—	—	—	—	—	—							
Impuestos Indirectos	—	—	—	0	—	—	—	—	—	—	—	—	—							
Reservas y otros Apartados	2	—	13	0	15	87	344	4	—	15	—	450	465							
Indemnizaciones de Seguros	—	—	109	86	195	—	791	—	—	—	—	791	791							
Otros Egresos	—	—	—	—	—	—	5	—	6	—	—	—	—							
Utilidad o Pérdida	784	463	(297)	(107)	843	390	66	45	146	50	44	741	1,584							

Fuente: Banco Central de Venezuela, Informe Económico 1974, Cuadro N° A-II-80.

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO

REVISTA  
DE LA  
FACULTAD DE DERECHO\*\*



AÑO LECTIVO 1975 - 1976

No. 21

CARACAS

VENEZUELA

## **LEGISLACION COMENTADA**

# **BASES PARA UN ESTUDIO DE LA LEGISLACION AMBIENTAL Y SU REORDENACION**

## **Reflexiones sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Ambiente**

*Enrique Meier*

Catedrático de Derecho Constitucional y Administrativo U.C.A.B.

**¿"TENDREMOS ASCENDENCIA DE ANTIGUOS HABITANTES DE LOS DESIERTOS Y SENTIMOS LA NOSTALGIA DE LAS TIERRAS ARRASADAS"?**

**Carlos Febres Pobeda**  
"El Nacional", 18/6/75

**INTRODUCCION.**—I. *Ciertos comentarios en relación a la Exposición de Motivos.* 1.—Reflexiones en torno a la importancia, significado y alcance de la Exposición de Motivos. 2.—Elementos que deberían integrar la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica del Ambiente. II. *Los Principios Constitucionales y el Proyecto de Ley Orgánica del Ambiente (observaciones de fondo).* 1.—El Carácter o naturaleza de Ley Orgánica. 2.—La autonomía municipal y la imperatividad del Plan de Protección Ambiental. 3.—El principio de la legalidad Penal y las sanciones privativas de la libertad, previstas en el artículo 32 del proyecto de Ley. 4.—Observaciones en relación al recurso o acción previsto en el artículo 27 del proyecto de Ley. III. *Algunas observaciones de Orden Juridico-Administrativo y el Proyecto de Ley Orgánica del Ambiente.* 1.—El alcance del proyecto de Ley. 2.—El principio de la Responsabilidad Fiscal por la "contaminación". 3.—La Planificación Ambiental y la Planificación del desarrollo nacional. 4.—La Administración Ambiental y la necesidad de un Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. *Consideraciones y Recomendaciones.*

## **INTRODUCCION**

El presente informe es la primera parte de un estudio sobre los aspectos legales y administrativos, de la problemática

ambiental en el país, que hemos intitulado "Bases para un Estudio de la Legislación Ambiental y su Reordenación", cuya segunda parte ha sido dedicada al desarrollo de los fundamentos constitucionales de la política de protección y mejora ambiental en nuestro derecho<sup>1</sup>.

Este informe preparado expresamente como colaboración a la Comisión de Asuntos Sociales del Senado de la República, abocada actualmente al análisis del proyecto de Ley Orgánica del Ambiente, contiene precisamente un conjunto de observaciones tanto de carácter material como formal, sobre los principios y criterios consagrados en dicho proyecto, así como una reflexión general sobre los aspectos legales y administrativos a desarrollar en la nueva legislación ambiental, que requiere el país.

El contenido del informe, para una mejor comprensión lo hemos sistematizado en tres partes fundamentales, a saber:

1. Una primera parte dedicada a las observaciones que nos ha meritado la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica del Ambiente, que nos fuese sometido a estudio por el Presidente de la Comisión de Asuntos Sociales del Senado. Estas reflexiones las hemos desarrollado en tres aspectos fundamentales a saber: en primer lugar, tratamos de establecer la naturaleza, significado, importancia y alcance de la Exposición de Motivos, en forma general, como documento de auxilio para la interpretación de la ley; en segundo lugar, esbozamos ciertas críticas, en cuanto a las deficiencias y fallas de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica del Ambiente, y en tercer lugar, precisamos aquellos elementos que a nuestro entender, debería contener la Exposición de Motivos de dicho proyecto, a fin de llenar los requisitos de una auténtica "Exposición de Motivos".
2. Una segunda parte centrada en determinadas observaciones de orden constitucional, por cuanto algunos artículos del proyecto de Ley Orgánica del

---

1. Análisis que hemos desarrollado en la monografía intitulada "El Derecho Administrativo y la Protección del Entorno Físico y Social", publicada en la edición N° 20 de la presente Revista.

Este informe fue sintetizado en intervención que hiciese el autor ante la Comisión de Asuntos Sociales del Senado el mes de junio de 1975.

ambiente, tal y como están formulados, pueden desencadenar serios conflictos con precisos dispositivos de carácter constitucional. Me refiero a problemas como la imperatividad del plan del ambiente y la autonomía municipal; el establecimiento de sanciones privativas de la libertad y el principio "Nullum Crimen, Nulle poena, sine lege", etc. Asimismo, hemos querido desarrollar en esta parte ciertas consideraciones en torno al concepto de Ley Orgánica en nuestro derecho, dado que el proyecto de ley del ambiente pretende tener ese carácter.

3. Una tercera parte dedicada a consideraciones de orden administrativo y el proyecto de ley del ambiente, tales como, por ejemplo: la planificación del ambiente y sus nexos con la planificación nacional del desarrollo; el plan nacional del ambiente y sus características; la necesidad de establecer el principio de responsabilidad fiscal como medio para reducir la contaminación ambiental; y el problema de la solución institucional a la dispersión de competencias en los órganos que integran la actual administración ambiental, es decir, un análisis del Consejo Nacional del Ambiente propuesto en el proyecto de ley como vía institucional para mejorar la situación administrativa en este campo, en comparación con la posibilidad de crear un auténtico Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables.

Por último señalamos en las conclusiones lógicas en todo informe, determinadas recomendaciones a la Comisión de Asuntos Sociales del Senado de la República, en relación al proyecto de Ley Orgánica del Ambiente.

## I. CIERTOS COMENTARIOS EN RELACION A LA EXPOSICION DE MOTIVOS

### 1. *Reflexiones en torno a la importancia, significado y alcance de la Exposición de Motivos*

1.a Entendemos que la importancia y significado de la Exposición de Motivos que normalmente acompaña a un pro-

yecto de ley, reside en su valor como documento interpretativo de las razones, propósitos y espíritu en general del legislador, al crear o consagrar nuevas instituciones; derogar o modificar reglas anteriores y esbozar nuevos principios jurídicos, tanto en el plano de las normas de conducta como en las de "organización", que van normalmente a condicionar la actividad de los particulares, influyendo sobre sus derechos, situaciones jurídicas y expectativas en general; o, en los meros y simples intereses; y en definitiva, a establecer las orientaciones programáticas, y los instrumentos de acción concreta, que le permitirán al aparato jurídico Administrativo del Estado, intervenir en el sector o sectores de regulación de la nueva ley, para coordinar nuevas políticas y cometidos, atendiendo a los fines institucionales del Estado, traducidos por el legislador de la voluntad constituyente y primaria del poder "justificado". (Poder constituido).

1.b La Ley no siempre es clara y precisa en su significado y alcance, y el sentido de muchos de sus dispositivos no aparece con la sola interpretación gramatical de una simple lectura, en busca del significado literal de las palabras. De allí que la doctrina más generalizada en relación a la hermenéutica jurídica, haya establecido la idea de que, toda interpretación deba ser al mismo tiempo, literal y lógica, analógica y concordante. Incluso la intención del legislador ni siquiera se evidencia a veces en la interconexión de normas (concordancia), ni en el proceso asociativo-jurídico de la analogía. La lógica —instrumento fundamental del jurista— lleva siempre consigo la inaplazable necesidad de precisar el *telos* de la norma, es decir, su finalidad, fin u objetivo.

Una regla jurídica se dicta con el propósito de crear medios tendientes a satisfacer determinado fin o fines, mediante la prescripción de una conducta o conductas; tanto a órganos Estatales como a los propios particulares. De modo que las facultades, intereses legítimos, o poderes que crea un nuevo instrumento legal, deben dirigirse a la concreción de una finalidad —normalmente— estipulada por el legislador en la misma regla jurídica. Pero, esa finalidad como hemos expresado "supra" a veces es oscura y difícil de apreciar.

1.c El intérprete debe entonces acudir a las fuentes del derecho (tanto formales como no formales) a fin de establecer la finalidad de la norma. En este contexto, la Exposición de Motivos del proyecto de ley, al igual que los diarios de Debates que contienen el testimonio de las vacilaciones, contradicciones y afirmaciones del legislador, en el proceso de discusión y sanción de las normas, constituye elemento valiosísimo en la precisión de la finalidad de una institución, o de una regla general consagrada en la nueva ley; o en líneas más globales, el significado y fin totalizador del propio instrumento legal.

Todas estas consideraciones que nos hemos permitido esbozar, tienen su razón de ser en el hecho de que el proyecto de Ley Orgánica del Ambiente que comentamos, no menciona en su Exposición de Motivos las razones jurídicas que crearon la necesidad de un instrumento de tal tipo, así como tampoco desarrolla los principios que están a la base de las nuevas normas y estructuras administrativas previstas en dicho proyecto. A lo sumo encontramos una síntesis del problema ecológico, la llamada "crisis ambiental" en nuestro país, y sus rasgos más sobresalientes, así como una breve referencia a las características generales de la legislación vigente en la materia, y, por último, una somera descripción del contenido de la ley por capítulos y dispositivos técnicos.

La importancia de este proyecto de Ley dada la gravedad de la situación del problema ambiental en nuestro país, ameritan una Exposición de Motivos que explique con claridad la naturaleza, significado y alcance de las nuevas reglas que se desean consagrar en el universo jurídico venezolano.

## 2. *Elementos que deberían integrar la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica del Ambiente*

"En primer lugar, pensemos que, cada vez que se trata de redactar una nueva ley, es indispensable tener en cuenta y tomar por base la legislación anterior, para no cortar de un tajo la tradición nacional y para ir modificando con paso firme la existente en un sentido progresista.

Ningún método legislativo es tan ocasionado a errores y aventuras irreflexivas como ese que hemos visto predominar

en ciertas épocas, de dictar leyes prescindiendo por completo de leyes anteriores. Toda ley ha de tener necesariamente rai-gambre en el pasado, para que pueda también reflejar un estado actual de las necesidades y aspiraciones nacionales.

De otro modo desdeñaríamos considerablemente la experiencia adquirida en pasadas luchas por el progreso, olvidáramos las tradiciones del país, su evolución, su historia”<sup>2</sup>.

2.a Hemos querido transcribir ese párrafo de las obras completas del insigne jurista venezolano José Gil Fortoul, para demostrar la necesidad que tiene todo proyecto de ley, de tomar en consideración el pasado legislativo en sus antecedentes más importantes, dado que, la creación jurídica debe inscribirse en el devenir socio-histórico del pueblo de que se trate.

Fúndase nuestro análisis en la creencia de que toda reforma legislativa, por más profunda que ésta sea, y, por más novedoso que sean los principios, normas e instituciones contenidas en ella, debe realizarse dentro de cierta —continuidad jurídica— con la legislación anterior, es decir, la vigente hoy que podrá dejar de serlo mañana, con la puesta en vigencia de la proyectada reforma.

En el campo del derecho como en el de la filosofía, el presente es siempre un poco heredero del pasado. Jamás el hombre en su lento caminar sobre la tierra ha podido crear algo nuevo, sin vínculos con su inmediato y remoto pasado. No pretendemos sostener una tesis tradicionalista, conservadora ni mucho menos, sino demostrar la “historicidad” de las ideas y de las instituciones.

En base a esta filosofía jurídica, pensamos que la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica del Ambiente, debe contener referencias a la legislación vigente en materia de defensa y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente en general.

Esta legislación —integrada por diversos instrumentos legales— si bien es un poco defectuosa y anacrónica, y no ha sido concebida en función del problema “integral” del ambiente;

---

2. José Gil Fortoul. Obras Completas. Volumen V., pág. 22-230. El Humo de mi Pipa. Ministerio de Educación, 1956.

no obstante, ofrece determinados lineamientos al poder Ejecutivo —a través de la Administración Pública del ambiente—, para elaborar y ejecutar una política en ese sector de la actividad estatal.

Así, la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, la Ley de Pesca, la Ley de Sanidad Nacional; entre otras, conforman un régimen de aprovechamiento, defensa y conservación de los recursos naturales renovables, y de defensa y mejoramiento del ambiente, cuyas metas o principios más resaltantes son los siguientes:

2 a 1 *El principio básico del aprovechamiento de los recursos naturales renovables con finalidad económica.*

En concordancia con el artículo 106 de la Constitución Nacional, la Ley Forestal de Suelos y de Aguas, la Ley de Reforma Agraria, la Ley de Pesca, y la Ley de Protección a la Fauna Silvestre, establecen el objetivo de explotación de los recursos naturales renovables dirigido al desarrollo social y económico de la nación<sup>3</sup>.

En este sentido, nuestros recursos naturales renovables tienen una clara vocación económica, puesto que, constituyen la materia prima, es decir, la base del desarrollo industrial, agro-industrial, agrícola y agropecuario; y por supuesto son medios para satisfacer necesidades sociales (aire puro, alimentación en agua, disfrute de Parques Nacionales, etc.).

El agua, los bosques, la flora y la fauna en todas sus variedades, los suelos, etc., son elementos primordiales para el despliegue de una economía próspera y equilibrada. El agua, por ejemplo, no sólo constituye un elemento fundamental en el mantenimiento de la vida humana, animal y vegetal, sino que, es al mismo tiempo el recurso básico para el fomento de la agricultura y la ganadería (riego); de las actividades industriales (aguas con fines industriales); de la navegación y factor esencial para el desarrollo de la energía hidroeléctrica, in-

---

3. El proyecto de *Ley de Aguas* elaborado por la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (Coplanarh), parte del principio de que ese recurso es factor del desarrollo económico y social, y, para que sea elemento dinamizante y no obstáculo del mismo, se le regula de manera especial.

dustria de vital importancia en las actividades generales de la nación venezolana. De igual manera, los bosques (industria maderera), la fauna marítima (industria pesquera), los suelos (fomento de la agricultura y de la ganadería), son ciertamente factores de primer orden en la política de desarrollo social y económico, fin consagrado por el constituyente en la nueva Carta de 1961, como nueva concepción del Estado de Derecho, social y democrático, en Venezuela.

Toda ley que pretenda regular el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su debida defensa y conservación (art. 160 C.N.), no debe perder esta primera perspectiva, sobre todo en un país cuyas necesidades sociales y económicas condicionan en la actualidad su papel histórico, en el contexto latinoamericano; y su ubicación política, en la comunidad internacional.

2 a 2 *El principio equilibrador —conciliatorio— entre la explotación de los recursos naturales con finalidad socio-económico, medios insustituibles del desarrollo nacional y la necesidad de su defensa y conservación (art. 106 C.N.).*

La primera finalidad de los recursos naturales, medios del desarrollo socio-económico, implica una utilización de los mismos, y por ende, una tendencia hacia su desgaste o extinción progresiva, tanto en el aspecto cuantitativo, como en el cualitativo, razón por la cual, la legislación (El Derecho Administrativo Ambiental o Derecho Ecológico; o bien derecho administrativo de los recursos naturales) ha previsto otro principio fundamental, que sirve de equilibrio a esa natural tendencia hacia el deterioro de estos recursos, agravada por la específica concepción de nuestro desarrollo socio-económico, inspirado en una filosofía liberal-individualista del despilfarro de las riquezas naturales; mas el viejo desprecio de nuestra cultura hacia los valores de la naturaleza (ignorancia de la especial relación hombre-medio natural).

A través de dicho principio conciliatorio, el legislador esboza las bases de un régimen de aprovechamiento racional de nuestros recursos naturales, por intermedio de un "control" jurídico-administrativo permanente, sobre la explotación de los

mismos. En este orden de ideas tanto la Ley Forestal de Suelos y de Aguas como la de Reforma Agraria, de Pesca, Protección a la Fauna Silvestre, etc., consagran ciertas figuras administrativas de control, como por ejemplo, la concesión, el permiso o la autorización y la licencia en general que constituyen sin duda alguna, auténticas "*Instituciones controladoras*" es decir, un régimen jurídico administrativo de control por parte del Estado en la explotación de los recursos naturales renovables.

Estas instituciones crean una relación jurídico-administrativa entre el Estado como legítimo garante y defensor de nuestras riquezas naturales (art. 106 C.N.) y el particular (persona jurídica natural) o el ente descentralizado de derecho público —usuario explotador— de alguno de nuestros recursos naturales; relación que permite al Estado condicionar la explotación del recurso natural de que se trate (aguas, bosques, fauna, etc.), a la obtención de un acto administrativo unilateral; (Permiso) bilateral (contrato) o mixto (concesión), en el que además de las condiciones generales en que debe desarrollarse la explotación, se establecen los límites cuantitativos de la misma extensión del área de explotación maderera por m<sup>3</sup>, los volúmenes de agua a derivar de las fuentes superficiales, la cantidad y tipo de piezas que se pueden cazar, etc.), y las normas técnicas, en ejecución de la ley y de la reglamentación administrativa, que deben respetarse para garantizar la calidad y existencia del recurso en cuestión (su defensa y conservación).

Del límite extremo de la concesión de aprovechamiento de un "recurso" o "bien" de la Nación (el agua del dominio público, por ejemplo) —en la que necesariamente la Administración Pública, como ente concedente debe respetar e incluir dentro de las "*cláusulas de la contratación*" los principios y normas legales y reglamentarias que condicionan la acción del Ejecutivo en esa materia, y que hacen de esta figura administrativa un acto complejo— de naturaleza mixta (acto reglamentario-contractual) que no supone la creación de un auténtico derecho a favor del "concesionario", sino única y exclusivamente el traslado, por tiempo limitado y en condiciones de precaridad, de parte del derecho de explotación, que sobre los recursos naturales tiene el Estado (art. 106 C.N.), a un determinado particular o persona jurídica de derecho público

distinta del Estado; a la figura de la autorización o permiso, definida por la doctrina dominante — como simple remoción de obstáculos administrativos, que condicionan el perfeccionamiento de un derecho pre-existente; indiscutiblemente, que el legislador ha previsto, con bastante sabiduría y sentido común — una serie de mecanismos de control permanente que colocan al usuario autorizado o “concesionario” en una situación, o relación de dependencia respecto del Estado, lo que permite a la administración — a través de su poder de policía administrativa, vigilar, fiscalizar e inspeccionar las actividades en esta materia, de modo que las mismas se ajusten al derecho<sup>4</sup>.

En líneas generales en relación a estas figuras “controladoras”, la Administración Pública Nacional, por intermedio de las autoridades competentes, dispone de un amplio “poder discrecional” para hacer cumplir los principios “racionales” en la explotación de los recursos naturales renovables. De un análisis histórico, de las leyes de bosques, suelos y aguas, desde la primera Ley de Bosques de 1910 hasta la actual Ley Forestal de Suelos y de Aguas de 1965, es posible observar —claramente— cómo ha ido en forma progresiva aumentando dicho poder en relación al control sobre el uso, fomento, defensa y conservación de nuestros recursos naturales renovables.

2 a 3 *El principio “proteccionista” o “conservacionista” “sensu strictu” de nuestros recursos naturales renovables*<sup>5</sup>.

Además, de brindar esa finalidad económica que obliga a una conciliación de la explotación con la protección, a través de las figuras de control; los recursos naturales renovables, sea porque en determinada región se encuentren en un estado de grave deterioro ecológico; o porque dada su natural belleza o conformación ecológica requieren ser sustraídos de la explotación económica tradicional; o porque, su ubicación geográ-

- 
4. Ver al respecto Meier, Enrique “Comentarios sobre el Proyecto de Ley de Aguas”. Coplanarh. 1975. Edición provisional.
  5. Ver al respecto Lope-Bello, Nelson “La Experiencia Venezolana en Protección Ambiental”. Fondo Editorial Común. Caracas, 1974; Meier E., Enrique “Instituciones Protectoras de los Recursos Naturales Renovables en nuestro Derecho”. Revista U.C.A.B. N° 18. Caracas, 1974.

fica amerite una protección integral, pueden someterse a un régimen jurídico-administrativo de protección "strictu sensu" cuya finalidad es la sustracción de esos recursos a las actividades tradicionales de explotación, colocándolos al servicio de la colectividad dentro de un sistema de aprovechamiento, cónsono con esa protección estricta.

Por tal motivo, el legislador ha previsto un conjunto de figuras o instituciones "protectoras" de los recursos naturales renovables entre las que podemos citar a manera de ejemplo las siguientes: Los "Parques Nacionales", Las "Zonas Protectoras", "Las Reservas Hidráulicas", "Reservas Forestales", "Las Reservas, Refugios y Santuarios de la fauna silvestre", "Las Zonas de Reserva para Criaderos Naturales o Artificiales", Tránsito de Especies, cultivos determinados, explotaciones que ameriten particular protección, asimismo, también los sitios de refugio que se estimen convenientes.

Cada una de dichas instituciones establece un régimen de protección apropiado, de acuerdo a la finalidad perseguida por el legislador (Parques Nacionales: recreación, turismo, investigaciones científicas, cultura y educación conservacionista; zonas protectoras: limitación de la propiedad predial en razón de la conservación del equilibrio ecológico: suelos, bosques y aguas); pero en principio el objetivo es, sin duda alguna, la radical e integral protección de nuestros recursos naturales renovables.

Aquí radica la importancia de conocer bien la intención del legislador, de modo que estas instituciones no sean implementadas para fines distintos de los consagrados en la ley.

#### 2 a 4 *El principio de policía administrativa en materia de recursos naturales renovables.*

En última instancia, nuestra legislación prevé una serie de medidas limitativas, restrictivas, prohibitivas y punitivas que condicionan la utilización de los recursos naturales renovables, permitiendo a las autoridades competentes una directa intervención para "imponer" medidas y sanciones a fin de indemnizar y resarcir el daño que pudiere ser ocasionado a la Nación, por el uso irracional de algunos de sus recursos, e, impedir mediante la suspensión o revocación de permisos, auto-

rizaciones o concesiones que el usuario contraventor continúe comportándose en franca violación con las disposiciones legales, y establecer los mecanismos jurídicos necesarios con el objeto de determinar la responsabilidad civil, penal y administrativa, que surja de las situaciones contrarias a derecho. Este derecho administrativo de carácter punitivo, o derecho penal administrativo es complemento de los tres principios esbozados "supra".

Puede deducirse de todo este análisis a manera de conclusión parcial, lo previsorio que ha sido nuestro legislador en materia de explotación, defensa y conservación de nuestros recursos naturales renovables, pues al crear toda esa serie de figuras administrativas —permite al Estado contar con los instrumentos necesarios en el desarrollo de la política global de ese importante sector de nuestra existencia nacional—. Sin embargo, no existe en esta legislación una concepción "global" e integral del problema ambiental, en sus aspectos de recursos naturales (ambiente natural) y del ambiente humano y social en general (salud pública, lucha contra la contaminación del aire, de las aguas, contra la contaminación sonora, los desechos industriales, la basura en general, etc.). La bondad de un nuevo instrumento legal en materia del ambiente, estaría precisamente, en la consagración de principios generales e instituciones administrativas, que permitan al Estado programar y ejecutar una política efectiva en este campo. Ahora bien, ello no es posible, sin ese examen previo de la legislación vigente, comenzando, claro está, por la norma de las normas, la Ley básica del Estado, la inspiración del orden jurídico: la Constitución nacional.

2.b Quizás el vacío más notable en la Exposición de Motivos del proyecto de Ley del Ambiente, sea la referencia a las "Bases Constitucionales" en que puede fundamentarse una nueva política legislativa y administrativa en el sector medio ambiente y protección de recursos naturales renovables<sup>6</sup>.

Por esa razón es conveniente reflexionar sobre determinadas verdades jurídico-políticas que funcionan como princi-

6. Ver al respecto: Meier, Enrique "El Derecho Administrativo y la Protección del entorno físico y social en Venezuela". Revista Facultad de Derecho. U.C.A.B. Nº 20. Caracas, 1975.

pios elementales en la concepción del Estado de Derecho, a saber: a) La Constitución como Ley Primaria del Estado [en su amplio sentido de integración histórico-jurídica del fenómeno político en sus dimensiones *geográfica* (espacio o territorio donde ocurre el drama social del pueblo); *demográfica* (el pueblo como sujeto activo de los procesos sociales, estructurado en clases, grupos, categorías en lucha permanente, producto de necesidades, miedos y profundos anhelos de progreso y superación) y *organizacional*. (La específica forma adoptada por el grupo dominante para mantener su preponderancia sobre el resto de la colectividad y asegurar la indispensable coherencia del “todo social” satisfaciendo el mínimo de necesidades y anhelos del pueblo —a través de una estructura de poder dada)]—, es la norma superior que establece tanto las bases fundamentales de las normas de conducta a desarrollar en el seno de la sociedad, como las “normas de organización general” de la estructura fundamental del Estado, en sus elementos existenciales integrados. Consecuentemente, la Carta Primaria del Estado consagra las orientaciones fundamentales de cualquier política social, económica o cultural que persiga el poder constituido de la organización estatal. Toda la “Filosofía” inspiradora de la acción gubernamental y administrativa debe tener sus raíces en el propio texto constitucional; b) De esa primera premisa, se deduce entonces esta idea: todo instrumento legal (sea de naturaleza orgánica u ordinaria) que pretenda definir “sustantiva” y “orgánicamente” una nueva política estatal debe, en primer lugar, además, de tomar en consideración el reciente pasado legislativo (los antecedentes legales), apoyarse en la fuente primaria del Derecho en un Estado de carácter constitucional, es decir, la Constitución Nacional; c) En aplicación de estas ideas básicas, recomendamos desarrollar las bases constitucionales de la política de protección ambiental en la parte consagrada en el Preámbulo, en la parte Dogmática (Título III C.N.) y Orgánica de la Constitución Nacional (Título IV y siguientes); y en el título I, referente a las Bases de la Organización del Estado en Venezuela (Capítulo correspondiente al Poder Municipal).

En síntesis, en nuestra Carta Fundamental en relación al ambiente encontramos:

1. Los objetivos o principios generales a desarrollar por el Estado (Preámbulo).
2. Los "sectores" que integran la política de protección ambiental (recursos naturales, art. 106; protección de la salud, art. 76).
3. La distribución de las funciones del Estado, en el desarrollo de la política ambiental (parte Orgánica de la C.N., arts. 136 (Poder Nacional) y art. 30 (Poder Municipal)).

En nuestra Constitución, prácticamente, se encuentran las normas orientadoras que permiten desarrollar al Estado, una política audaz y enérgica a formularse en tal sentido. Los artículos 7 y 8 (de los recursos naturales como elementos indisolubles del territorio nacional); sujetos a las funciones de autoridad y vigilancia (soberanía territorial); el artículo 106 (Defensa y conservación de los recursos naturales. Explotación dirigida a beneficio colectivo de los venezolanos); el artículo 76 (Protección de la salud pública. Orientación programática para que el Estado establezca todos los mecanismos necesarios en aras de la salud del pueblo; entre ellos, el control de la contaminación: aire, agua, suelos, etc.); el artículo 98 (la planificación como instrumento de la política del ambiente); el artículo 136 (la competencia del Poder Nacional en la administración de los recursos naturales y en la coordinación de las políticas económicas y sociales que inciden en el ambiente: urbanismo y arquitectura, salud, etc.); el artículo 30 (competencia del Poder Municipal para controlar las actividades de la vida social que inciden sobre el ambiente, en coordinación con el Poder Nacional: urbanismo, salubridad, circulación, etc.); los artículos 49 y 50 que especifican la garantía de amparo de todos los derechos consagrados en el título III de la Constitución (incluyendo por supuesto los preceptos de los artículos 106 y 74) y aquellos que, no estándolo se consideren "inherentes a la persona humana"; el artículo 97 (que permite al Estado reservarse determinadas industrias por razones de conveniencia nacional, así como explotaciones o servicios de interés público lo que incluye, necesariamente, a los recursos naturales); el artículo 224 (que faculta al Estado por intermedio de ley cobrar impuesto u otra contribución, como medio de

política fiscal destinada, precisamente, al logro de ciertos objetivos en el proceso de desarrollo social y económico, y que es aplicable en el caso del ambiente (Impuesto a las actividades lucrativas a los "enriquecimientos" que se logran con el sacrificio de la naturaleza y del ambiente); y otras normas que no es el caso citar en este sucinto análisis.

2 a 5 Es interesante destacar también en la "Exposición de Motivos" del proyecto de Ley Orgánica del Ambiente, los diversos proyectos de ley, que en la actualidad cursan a nivel del propio Congreso Nacional, y del Ejecutivo, en ciertas materias relacionadas directa o indirectamente con los recursos naturales y el ambiente en general. Nos referimos, sin duda alguna, a los proyectos de Leyes de Playas y Zonas adyacentes, aguas, defensa y Seguridad Nacional, y Planificación.

Lamentablemente, dada las fallas en la coordinación administrativa sobre todo en materia de información, no tenemos conocimiento sobre la existencia de otros proyectos de Ley, que seguramente pueden estar siendo elaborados a nivel de la administración Pública Nacional. Todos estos proyectos deberían ser "analizados" en forma concordante para evitar la repetición de normas, la creación de organismos paralelos, la duplicidad de esfuerzos y conflicto de competencias, y los posibles conflictos de leyes tanto en el tiempo y como en el espacio.

Una de las características más alarmantes de nuestra crisis institucional, es la proliferación de leyes, decretos y normas jurídicas en general que no obedecen a una unidad de criterio y de concepción. Prácticamente, cada ministerio, instituto Autónomo y empresa del Estado, se siente con el derecho de elaborar y presentar proyectos de ley. No es que queramos negar la facultad constitucional del Ejecutivo, para presentar proyectos de ley al Congreso Nacional (iniciativa legal); sino que urge una coordinación efectiva de la iniciativa legal del Ejecutivo, con la innegable potestad legislativa del órgano representativo del pueblo venezolano (único titular de la soberanía nacional), es decir: el Congreso Nacional.

El Congreso puede, a la hora actual —a través de sus mecanismos institucionales— controlar un poco la proliferación de proyectos de ley, sometiéndolos a un examen riguroso y coor-

dinado, de modo que, se asegure la primacía de la Constitucionalidad y del orden jurídico en general.

A fin de ejemplificar esta idea, nos permitiremos citar el proyecto de ley de aguas, por cuanto, el mismo contiene un conjunto de reglas, principios e instituciones de gran importancia, no sólo para una política en ese sector, sino para todo el sector integral de los recursos naturales renovables y del ambiente.

Este Proyecto de Ley de Aguas, elaborado por un equipo interdisciplinario (abogados, economistas, ingenieros) en el seno de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH) ensaya reordenar el aprovechamiento, defensa y conservación del recurso agua —quizás el recurso ecológicamente más importante—, bajo criterios absolutamente “novedosos”, que necesariamente repercutirán sobre la futura política ambiental del Estado venezolano. Tales criterios son por ejemplo: 1) Declaración de todas las aguas, sea cual fuese su origen, estado físico, ubicación o magnitud cuantitativa, como bienes de dominio público, y por tanto no susceptibles de apropiación individual (régimen de Derecho Público Administrativo, exorbitante y derogatorio del régimen tradicional conagrado en el Código Civil); 2) Las aguas como recursos naturales renovables, sujetos a un ciclo natural-unitario (el ciclo hidrológico), se regulan tomando en consideración esa estructura ecológica o natural y la función y finalidades que deben satisfacer y cumplir; 3) La planificación, como instrumento fundamental en la administración de la política hidráulica; 4) Un Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, como documento rector de la política hidráulica; 5) La necesidad de una autoridad nacional, única que defina y administre la política hidráulica; 6) Un conjunto de instituciones “controladoras” (concesiones, asignaciones de volúmenes) y “Protectoras” (Las Reservas Nacionales Hidráulicas, los Cursos de Agua Protegidos, etc.) y “sancionadoras” en relación a la actividad de los organismos públicos y privados en general y de las personas naturales, en ocasión al uso, aprovechamiento y conservación de los recursos hidráulicos; 7) Las bases de una política de lucha contra la contaminación de las aguas; 8) Los principios para una “reorganización total” de la Administración Públi-

ca, en el sector; 9) Las normas que permiten proteger a las poblaciones contra los efectos de las aguas; 10) Los principios y reglas de carácter procedimental, para el desarrollo de todo un sistema de recursos administrativos y de recursos contencioso administrativos en ese dominio; 11) Las formas institucionales de participación del sector privado más afectado por esta nueva política, es decir, los usuarios directos del recurso agua, con el objeto de asociarlos a los objetivos de esa política y garantizar "democráticamente" el necesario "consenso" para su efectivo cumplimiento, etc.

Este proyecto de Ley es el resultado de más de 7 años de investigaciones jurídicas (de carácter histórico, doctrinal, jurisprudencial, de usos, prácticas y costumbres, que conforman un estudio publicado por COPLANARH, conjuntamente con el Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, en V tomos bajo el título: "Bases para un estudio sobre Régimen Legal de las Aguas en Venezuela". Además, paralelamente, se realizaron investigaciones y estudios de carácter técnico, científico de ingeniería civil, hidráulica y forestal, etc. etc.) y económico (trabajos Macro-económicos, modelos prospectivos del desarrollo poblacional de Venezuela por regiones y ciudades, tendencias de los sectores primarios, secundarios y terciarios de la economía a largo plazo, etc.), que concluyeron en más de 80 publicaciones; en un Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos hidráulicos, en una monografía sobre las fallas y deficiencias de la legislación vigente, en una monografía sobre los "Criterios y Principios", a desarrollar para un reordenamiento legal del régimen jurídico y en definitiva, en el proyecto de ley en sí mismo.

La experiencia de COPLANARH, en todos esos estudios e investigaciones sobre aguas y recursos naturales en general, e, incluso análisis socio-económicos y demográficos no puede ignorarse en la elaboración de un proyecto de Ley general que trate de integrar en una visión ordenada la problemática ambiental nacional.

Estas observaciones son aplicables también para el caso del Proyecto de Ley de Playas y Zonas Adyacentes, dado que en el mismo se regula definiendo como del dominio público de la Na-

ción uno de los recursos naturales más importantes, tanto para el desarrollo de la industria turística nacional, como para la defensa de nuestra soberanía territorial y la organización de la industria pesquera: las playas del mar.

De igual manera, el Proyecto de Ley Orgánica de Planificación trata de reordenar la función estatal en el dominio de la orientación global del proceso económico nacional, afectando incuestionablemente a los recursos naturales como "medios" de la planificación del desarrollo nacional y al ambiente en general, que es el espacio natural-social sobre el que se realizan los procesos económicos de producción, distribución, circulación y consumo de bienes, servicios y riquezas.

El Proyecto de Ley Orgánica de Defensa y Seguridad Nacional establece también provisiones sobre los recursos naturales en su carácter de elementos integrados al territorio y, por ende, sometidos a la política de soberanía sobre el mismo: defensa, autoridad y vigilancia.

En síntesis, requiérese urgentemente de un estudio integrado de estos proyectos de ley, con el fin de lograr el mejor cuerpo de leyes posible, para la instrumentalización de la política ambiental nacional.

Estas reflexiones sobre la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley que comentamos, serían infructuosas si no las completáramos con un "análisis crítico" del texto normativo del proyecto en sí; cosa que pasamos a efectuar a continuación.

## II. *LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y EL PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL AMBIENTE (OBSERVACIONES DE FONDO).*

Siendo fieles a las ideas expuestas en la primera parte de este informe, es lógico comenzar el análisis del texto normativo "en sí" del proyecto, por los principios constitucionales consagrados en el mismo.

### 1. *El carácter o naturaleza de Ley orgánica*

El proyecto de Ley del Ambiente ha sido "calificado" por los proyectistas como ley de naturaleza orgánica, fundándose

para ello, quizás, en dos ideas explicitadas en la propia Exposición de Motivos del proyecto en cuestión, a saber: en primer término, se desea que la ley sea una ley-cuadro, o ley-base, es decir, una ley programática cuya bondad estribe en el establecimiento de principios, normas e instituciones generales a desarrollar luego, por una legislación especial; y en segundo lugar, lógicamente que dicha ley no sea modificada, ni derogada por leyes especiales, puesto que su investidura de orgánica le otorga la rigidez y preeminencia formal necesaria para tal fin.

En lo que concierne al primer motivo, estimamos que una ley cuadro o ley base no necesariamente debe tener el carácter de orgánica. El carácter global o programático de una ley, no le viene dado por su *naturaleza jurídico-constitucional*, sino por la forma o manera como se han formulado sus normas. El alcance y significado de las normas, consagradas por el legislador es lo que hace de una ley, sea esta orgánica o simplemente ordinaria, ley-cuadro o ley reglamentaria, es decir, ley formulada para ser complementada por otros instrumentos legales o directamente por la potestad reglamentaria del Ejecutivo Nacional. Claro está, generalmente las leyes orgánicas definen un conjunto de principios a desarrollar por otras leyes ordinarias, aunque puede darse el caso (y de hecho se da y se ha dado en nuestro ordenamiento jurídico) de leyes orgánicas desarrolladas "directamente" a través de la potestad reglamentaria del Ejecutivo Nacional. Asimismo, no vemos razón alguna que impida en nuestro derecho, sancionar leyes ordinarias cuyo objeto sea establecer los principios generales programáticos en un sector de la realidad social, para que se implementen luego, a través de un conjunto de leyes reglamentarias e integrar así un "*sub-sistema jurídico*" que regule un sector o sectores de la compleja realidad social.

En materia de técnica legislativa en nuestro derecho constitucional, sólo existen dos tipos de leyes, a saber: las leyes orgánicas y las leyes ordinarias. Creemos que los Decretos-Leyes, manifestación de la potestad legislativa gubernamental (ord. 8, art. 190 de la Constitución Nacional; Estado de Emergencia), siguen esa misma clasificación.

Las otras calificaciones de la ley, es decir, las leyes generales y especiales o leyes-cuadro y leyes-reglamentarias, obe-

decen a una construcción doctrinaria y se refieren, como ya lo hemos expresado, no a la *naturaleza formal* de la ley, sino al grado de sus previsiones normativas, es decir, al alcance de los preceptos, al número de materias comprendidas en el texto de la ley, a su especialidad, etc.

Al respecto, y para clarificar mejor estas ideas, quisiéramos recordar al finado jurista y profesor Dr. Joaquín Sánchez Covisa, tal vez una de las mentes jurídicas más claras de nuestro foro, quien en su obra "La Vigencia Temporal de la Ley en el Ordenamiento Jurídico Venezolano". U.C.V. Caracas 1956, expresa, respecto del concepto de ley y de la diferencia entre ley general y ley especial lo siguiente:

«La ley-proposición es la ley en sentido propio en cuanto que es la norma que establece derechos y obligaciones a favor y a cargo de las personas. La ley-texto es, por el contrario, un todo unitario integrado por una serie de "leyes-proposiciones", con arreglo a una ordenación sistemática elaborada por el legislador, ordenación que puede o no corresponder con el criterio sistemático del hombre de ciencia [...].

Cuando el legislador o el jurista emplean la palabra "ley" aluden unas veces a la "ley-proposición" y otras a la "ley-texto" [...].

Es frecuente oponer los conceptos de ley general y ley especial entendiendo la ley en el sentido de "ley-texto". Así se dice que el Código de Comercio o la ley del trabajo son especiales respecto del Código Civil o que la Ley de Sociedades cooperativas es especial respecto al Código de Comercio.

Ahora bien, si exceptuamos el caso del Código Civil, que es Derecho General, común, frente a todo el resto de la Legislación y algunos casos excepcionales, la mayoría de las veces es prácticamente imposible determinar cuando una "ley-texto" es especial o no frente a otra "ley-texto" [...].

A nuestro modo de ver, el estudio de estas cuestiones conduce a un callejón sin salida, porque se arranca de un punto de partida equivocado. En efecto, la especialidad y la generalidad son notas que corresponden esencialmente a la "ley-proposición" y no a la "ley-texto" [...].

Será ley general aquella cuyo supuesto de hecho incluya, como un caso específico, el supuesto de hecho de la otra [...].

Las notas de generalidad y especialidad corresponden, por consiguiente, de modo esencial, a las "leyes-proposiciones" y solamente por reflejo de éstas a las "leyes-textos". (Opus cit págs. 30-37).

Esta aclaratoria del profesor Sánchez Covisa, es sumamente importante, puesto que nuestra legislación (Código Civil art. 14) consagra un principio de hermenéutica jurídica, mediante el cual las leyes especiales (entiéndase "ley-proposición" y no "ley-texto") se aplican con preferencia a las generales, en la materia correspondiente a la especialidad.

No sería suficiente, entonces, con afirmar en la Exposición de Motivos que la ley ha sido concebida como una ley general, o como una ley-cuadro, para que esta calificación actúe en forma automática; es necesario que de la estructura en sí de la norma, o sea, de la ley-proposición surja el carácter de generalidad o de especialidad.

Lógico es deducir, de lo expuesto, que no es imprescindible calificar a la ley del ambiente como orgánica, para que sea una ley-cuadro o ley-base.

En relación al segundo aspecto, es decir, a la intención de los proyectistas de que la ley del ambiente no pueda ser modificada o derogada por otras leyes ordinarias, estableciéndole la rigidez formal necesaria en conformidad con el artículo 163 de la Constitución Nacional, es de destacar que antes de lograr ese propósito puede esa calificación entorpecer más bien, el futuro proceso de reforma legislativa en un campo de la realidad, todavía desconocido para nuestros científicos y juristas, como es el problema ecológico.

La experiencia nos ha enseñado la función o papel de una ley o del derecho en general, a saber: factor de cambio y reordenador de la realidad; o por el contrario, elemento obstaculizante, y rígido, es decir, entorpecedor de los cambios y transformaciones de esa realidad.

Todavía no se conocen en nuestros medios todas "las causas" del profundo deterioro ecológico y ambiental, y menos

aún sus consecuencias inmediatas y mediatas sobre el equilibrio de los ecosistemas, la calidad de los recursos naturales, su influencia sobre la salud humana, y en general las repercusiones sobre el futuro desarrollo del país.

Por otra parte, es de considerar la dinámica misma de las relaciones del hombre con el medio, esencia del problema ambiental: los estudios e investigaciones que adelanten las ciencias biológicas, sociales y políticas en ese dominio, condicionará la futura relación hombre-medio.

Mal podríamos, entonces, en esta perspectiva, crear un instrumento legal llamado a esbozar los principios y los mecanismos institucionales, para reorientar la conducta del hombre venezolano con el medio, que tuviese en sí, la carga formal de ser un obstáculo por su rigidez, para las debidas reformas y modificaciones en general, que una ley en tal dominio inexplorado deberá incuestionablemente sufrir.

En tal sentido, y a manera de ejemplo permítasenos citar el llamado "Consejo Nacional del Ambiente", organismo previsto en el proyecto de Ley, cuya vocación es la coordinación de toda la política ambiental nacional. Dicho organismo, de carácter consultivo, asesor, órgano de coordinación, de estudio e investigación, no es el más idóneo por su naturaleza misma, para hacer efectiva la aplicación de la ley y de una política integral del ambiente y representa una solución "transitoria", hasta tanto se den las condiciones políticas, administrativas y técnicas que permitan la constitución de un organismo con fuerza política y administrativa, capaz realmente de detener el curso de nuestra historia —conjuntamente con todos los factores de presión social interesados por el bienestar de la nación—, hacia un colapso ecológico total. Nos referimos, sin lugar a dudas, a un Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales. Recordemos simplemente que de acuerdo a nuestro régimen constitucional, sólo el Presidente de la República y sus ministros como órganos directos de la voluntad presidencial, disponen del poder administrativo y político, suficiente, como para garantizar la efectividad de las decisiones legislativas y reglamentarias.

Si tal parece ser la dinámica administrativa a mediano, o largo plazo, ¿cómo estatuir mediante ley orgánica una es-

estructura administrativa condenada a desaparecer y con carácter de "provisionalidad"?

No quisiéramos finalizar estas observaciones en relación a las leyes orgánicas, sin hacer referencia a la doctrina jurídica en la que se fundamenta esa calificación en nuestro derecho. "De acuerdo al artículo 163 de la Constitución Nacional son leyes orgánicas las que así denomina esta constitución y las que sean investidas con tal carácter por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara al iniciarse en ellas el respectivo proyecto de ley" (art. 163, Párrafo 1º).

Las leyes orgánicas, por otra parte, tienen preminencia sobre las ordinarias por cuanto "Las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas" (Art. 163, ord. 20).

De la transcripción de estas normas, en concordancia con la Exposición de Motivos del proyecto Constitucional, surge un concepto de ley orgánica eminentemente formal, dado que reciben esa calificación las leyes directamente señaladas como tales por la voluntad del constituyente, y aquellas que reciban tal nomenclatura por la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, al iniciarse en ellas el respectivo proyecto de Ley. Decimos que existe un concepto de ley orgánica eminentemente formal, porque el constituyente no estableció ningún criterio material (referido al contenido de la ley) que pudiese "orientar" al legislador en el momento de "bautizar jurídicamente" a un determinado proyecto de Ley.

Bastaría, en principio, la simple voluntad mayoritaria (m. absoluta) de ambas Cámaras, para que una ley sea cual fuese su contenido normativo sea calificada de "ley orgánica", con todas las consecuencias formales que ello conlleva: su preeminencia sobre las leyes ordinarias, y por tanto, la imposibilidad de que sea modificada o derogada por vía de ley ordinaria.

Esta rigidez formal, según el espíritu, propósito y razón del constituyente, es necesaria para proteger determinadas "leyes" que por su contenido ameriten estar en una ubicación

privilegiada dentro de la pirámide jurídica y el orden de creación del derecho, en el Estado de Derecho.

Después de la Constitución, a nivel del rango legal, las leyes orgánicas ocupan un espacio jurídico de primera importancia<sup>7</sup>.

No obstante, lamentablemente, y como ya expresamos no existe un "criterio" o "criterios explícitos" que orienten la labor legislativa del órgano parlamentario, para calificar las leyes de orgánicas u ordinarias y sólo se entiende que el "contenido" de una ley orgánica debe revestir gran importancia para el Estado, puesto que, su rigidez formal, la pone a salvo de los cambios legislativos a través del procedimiento común de las leyes ordinarias.

Quiere esto decir, que sin "perjuicio" de la facultad que tiene el Congreso Nacional para apreciar "soberanamente" si una ley conviene o no ser investida con el calificativo de orgánica, es interesante señalar "algunos criterios" que a nuestro juicio, podrían "orientar" la labor legislativa de las Cámaras, en ese aspecto, ya que estamos convencidos de la inconveniencia para nuestro sistema de derecho de una excesiva proliferación de leyes-textos calificadas "formalmente" como "orgánicas". Dicho de otra manera, sin desconocer que es exclusiva "competencia del órgano legislador "considerar" la conveniencia técnico-jurídica de sancionar una determinada ley bajo el "calificativo" señalado; no obstante, creemos es deber de la doctrina constitucional venezolana (Jurisprudencia, autores, Procuraduría General de la República) ir estableciendo "criterios" o principios, de modo que esa potestad "exclusiva y excluyente"<sup>8</sup> de nuestro Congreso Nacional, sea utilizada realmente cuando el "contenido" de una ley, por su alcance socio-jurídico, político-jurídico, o económico-jurídico, amerite de protección formal a través de la calificación de "orgánica".

---

7. Se habla de "leyes constitucionales" como aquellas que surgen de los especialísimos procesos de enmienda y reforma constitucional; no obstante, para nosotros "la enmienda y la reforma" como partes intrínsecas de la dinámica formal constitucional, no son otra cosa que normas constitucionales que integran el texto de la Constitución Nacional.

8. Se refiere no a la potestad legislativa, sino a la competencia para calificar la ley.

En primer lugar y en base a un examen de la mayoría de las leyes orgánicas existentes en nuestro régimen jurídico vigente (Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; Ley o Estatuto Orgánico de Ministerios, entre otros), parece desprenderse el principio o criterio mediante el cual, toda ley que signifique y tenga como objeto desarrollar principios y normas constitucionales referentes a la "organización" de las diferentes ramas que integran el Poder Público, debe en principio recibir el calificativo de "orgánica". La razón no estribaría quizás, en el hecho de que las normas que definen y establecen la organización y atribuciones de los órganos del poder público en general, reciben en la doctrina tradicional del derecho constitucional el calificativo de "normas orgánicas" o "Parte Orgánica" de la Constitución, de modo que toda ley que desarrolle principios orgánicos del texto primario del Estado, deba en consecuencia investirse bajo ese calificativo; sino, esencialmente, en razón de que todo lo *vinculado con la "organización y funcionamiento" de las diferentes ramas, órganos, autoridades y funcionarios que constituyen el poder público*, es decir, la *"juridificación" del poder político*, es condición primaria para la plena realización de los fines del Estado.

Es indudable la importancia de todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de las Instituciones fundamentales del Estado (Políticas, administrativas y judiciales). No bastaría consagrar en el texto primario del Estado, un conjunto de fines y valores políticos, sociales, económicos y culturales como "desideratum" hacia el cual debe tender en su desarrollo "toda" la sociedad en su devenir histórico, si al mismo tiempo no se estableciesen los instrumentos organizativos, es decir, *la estructura de poder*, indispensable para garantizar la consecución de esos valores o fines programáticos. Por esa razón, dicese que la constitución en su estructura formal es tanto el "esquema conforme al cual debe desarrollarse la vida política del pueblo", como una carta orgánica; que crea, define y organiza esa estructura de poder.

Por consiguiente, no es necesario insistir en la importancia que tiene toda ley, cuyo contenido sea implementar los prin-

cipios y reglas establecidos por el constituyente en relación a los aspectos que integran el poder público, por lo que no dudamos en afirmar el imperativo formal de calificar de orgánicas las leyes en esa materia.

En segundo lugar, además de la estructura del poder resulta fundamental para el logro de los fines estatales, la precisa delimitación de las "funciones" a desarrollar por los órganos que integran esa misma estructura. Al respecto, la Constitución de 1961, muy bien define determinadas funciones a cumplir por el aparato instrumental del Estado. Estas funciones, tradicionalmente designadas por el derecho público como funciones legislativas, administrativas y judiciales o jurisdiccionales se reparten entre los órganos creados por la propia Constitución para ello, en conformidad al principio de la colaboración de poderes, definido en el artículo 118 de la Carta Fundamental.

En segundo lugar, además de la estructura del poder, resuelven en un conjunto de cometidos políticos y administrativos que varían en su complejidad, naturaleza y número de acuerdo al tipo de Estado y a la filosofía reinante en las bases de la estructura del Poder. Así, mientras el Estado Aristomonárquico, apenas garantizaba cometidos de carácter político vinculados con la defensa del territorio nacional, conquistado en una doble lucha externa e interna frente a constantes amenazas de grupos invasores y frente a la acción de los grupos de señores feudales, en permanente rebeldía contra la acción de "cohesión y unidad político-social" del nuevo poder monárquico; el Estado Liberal-burgués se abstiene de intervenir en el orden económico-social, contentándose con proteger únicamente, además de la vieja idea de la soberanía y defensa territorial, el orden público interno mediante cometidos de policía y de seguridad que funcionan con un sentido de justicia vinculado "exclusivamente" a la garantía de los "derechos" y privilegios de la burguesía triunfante; y el nuevo esquema estatal que emerge después de la segunda guerra mundial en los países europeos, bajo la presión de las necesidades de reconstrucción del orden social y económico, e influido por nuevos ensayos de Estado dirigistas y socialistas (Unión Soviética, Checoslovaquia, etc.), se ocupa, además de los cometidos políticos y administrativos tradicionales, de fomentar

ciertas actividades en el dominio económico social. Y hoy por hoy, el Estado en la mayoría de los países del mundo Occidental, y en el nuestro particularmente, a pesar de no haber pasado por las sucesivas transformaciones históricas que sí tuvo el esquema europeo, es un Estado Social de Derecho, es decir, un Estado cuyo cometido más importante es la promoción, orientación, e incluso planificación del desarrollo social y económico. En esta perspectiva, además de los cometidos políticos externos e internos (relaciones exteriores, defensa y seguridad del territorio, orden público interno, justicia), el Estado adelanta cometidos administrativos tradicionales (policía administrativa y servicios públicos) y nuevos cometidos administrativos-económicos (promoción y planificación del desarrollo, a través de su poder de incitación o participación directa como empresario en los sectores industriales, agrícolas, de minería e hidrocarburos, de turismo, de ordenación física y equipamiento territorial) y administrativo-sociales (protección de las asociaciones y corporaciones, de la familia, de la niñez, del trabajo, de la salud, de la educación y la cultura, etc.).

Estos diversos "cometidos" políticos y administrativos, deben desarrollarse en un Estado de Derecho, mediante la acción conjunta del legislativo y del Ejecutivo, puesto que es indispensable que *la voluntad del Constituyente*, sea traducida a los niveles legislativo, político y administrativo. Leyes, planes y programas; y estrategias políticas, y acciones administrativas cumplen todo un ciclo permanente en la ejecución de los cometidos estatales. Por ejemplo, el proyecto de Ley Orgánica de Defensa Nacional, tiene por finalidad estructurar ese primer "cometido político" del Estado que es la defensa y seguridad de su soberanía nacional.

El proyecto de Ley Orgánica de Planificación, busca definir y llevar a niveles concretos uno de los instrumentos gubernamentales más importantes en la realización de sus cometidos económicos y sociales; esto es, la planificación administrativa.

Nos hemos permitido citar estos ejemplos para señalar lo siguiente: así como la organización de la estructura del Poder Público hace necesario la aplicación de un conjunto de

leyes de naturaleza orgánica, la precisión de las obligaciones del Estado y de la conducta a seguir por parte de los particulares, en la realización de los diversos cometidos estatales, también amerita ser consagrados en leyes orgánicas, siempre y cuando se trate de cometidos lo suficientemente importantes, como para generar un conjunto de actividades alrededor de un "núcleo" central que atraiga la atención, las fuerzas y los recursos del Estado. Claro está, las circunstancias históricas y políticas pueden ir jerárquizando para el Estado la realización de sus cometidos.

En razón de esta última reflexión, podemos pensar que actualmente la protección del medio ambiente, constituye un cometido estatal dentro del sector de ordenación física del territorio y recursos naturales, con la suficiente importancia, como para requerir una ley de naturaleza orgánica. Sin embargo, por los motivos ya expuestos anteriormente, creemos firmemente, dado el poco conocimiento del problema de fondo del deterioro ecológico y de sus posibles consecuencias; y en virtud, de la falta de definición de una política estatal a regir en ese sector, que la calificación de orgánica, no conviene a este proyecto de ley —y por tanto, recomendamos más bien, consagrar una ley ordinaria de cuya aplicación puedan surgir criterios más precisos, conjuntamente con actividades de investigación en el sector ecológico, para reformular una ley, que con naturaleza orgánica, establezca principios, reglas e instituciones con mayor firmeza y solidez, y permita, la construcción de un subsistema jurídico, homogéneo y orgánico— condición para la planificación y ejecución de una política integral en la protección del ambiente.

2. *La autonomía municipal y la imperatividad del Plan de Protección Ambiental* (Posible violación del artículo 30 de la Constitución Nacional por el artículo 6 del proyecto de Ley Orgánica del Ambiente).

Además de las observaciones generales expresadas hasta ahora, hemos podido constatar ciertos inconvenientes de orden constitucional en el texto normativo en sí del proyecto de ley en estudio. Tal es el caso, del artículo 6º del mismo, que reza lo siguiente: "Los organismos de la Administración Pública Nacional, Estatal y demás entidades y corporaciones de-

berán programar y ejecutar sus actividades de conformidad con las previsiones del Plan Nacional de Protección, Conservación y mejoramiento ambiental". Es indiscutible, que esta norma así redactada, puede desencadenar inconvenientes de carácter constitucional, ya que, difícilmente se puede "concebir" en nuestra actual organización constitucional, la posibilidad de "obligar" a los Estados y Municipios a cumplir con un determinado "Plan" elaborado por el Ejecutivo Nacional. En efecto, de acuerdo al Capítulo IV de la Constitución Nación (artículos 25-34) los municipios gozan de una triple autonomía: política, administrativa y financiera.

En este sentido, el artículo 29 de nuestra Constitución define la autonomía municipal en el campo administrativo como "la libre gestión en las materias de su competencia", es decir, la libertad de acción, claro está dentro de los límites establecidos por la propia Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con aquellas dicten los Estados, —en el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad, y particularmente lo que tenga relación con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito y policía municipal (artículo 30 de la Constitución Nacional).

Esta autonomía significa que los actos de los Municipios no podrán ser impugnados sino por ante los órganos jurisdiccionales, de conformidad con la Constitución y las leyes.

Con arreglo a este principio, difícilmente se puede admitir una imperativa aplicación del Plan del Ambiente a nivel de los Municipios, desde el momento en que los propios Municipios tienen competencia constitucional en materias vinculadas estrechamente con el mejoramiento y protección del ambiente, como son el urbanismo, la circulación y la salubridad.

Estamos concientes de la inaplazable necesidad de contar con un Plan Nacional de Protección Ambiental, instrumento llamado a reorientar radicalmente la explotación de los recursos naturales y las actividades urbanísticas e industriales en nuestro país; por otra parte, no desconocemos el grado de

responsabilidad de las propias municipalidades en la destrucción de nuestros recursos naturales renovables y deterioro del ambiente, debido al otorgamiento de permisos para la industria y el desarrollo urbano, sin el debido acatamiento de las previsiones legales en la materia, y a la manifiesta negligencia de sus autoridades a la hora de establecer responsabilidades y tomar decisiones tendientes a impedir la destrucción del ambiente. Asimismo, participamos de la creciente angustia administrativa y política de la Nación, que ocasiona la falta de coordinación de las municipalidades entre sí con los gobiernos regionales y con el Ejecutivo Nacional, en la gestión de intereses que hoy-día, no sólo atañen a las localidades, sino a la misma colectividad nacional.

No obstante, y mientras esté en vigencia la Constitución de 1961, no se pueden desconocer principios que son reglas condicionantes de la acción de los poderes públicos en un Estado definido por el principio de legalidad (artículo 117 de la Constitución Nacional) y el de la separación atenuada de poderes (artículo 118 de la Constitución Nacional). Uno de esos principios es el de la descentralización político-territorial que configura la autonomía municipal.

Precisamente, el propio Constituyente, previendo la posibilidad (dada las características particulares de nuestra realidad política), de que la autonomía municipal se transformase en un obstáculo para definir y aplicar políticas nacionales, sobre todo en materias tan importantes como son el desarrollo económico y la protección ambiental, estableció mecanismos de coordinación a fin de lograr, planes, políticas y estrategias de aplicación conjunta entre el Poder Nacional, los Estados y las Municipalidades.

En aplicación de ese principio, el artículo 229 de la Carta Fundamental establece esa coordinación en relación al manejo del Situado Constitucional al expresar que "La ley podrá dictar normas para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional y fijar límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades federales y municipales". En aplicación de ese principio recientemente se sancionó y promulgó la ley orgánica de coordinación de la inversión del

Situado Constitucional, cuyo objetivo es desarrollar un conjunto de mecanismos coordinativos de modo que, los esfuerzos del Poder Nacional y el de los Estados y Municipalidades —se encaminen hacia objetivos comunes del desarrollo nacional. A través, y en aplicación de esos mecanismos, puede obtenerse que los planes regionales y locales incluyan entre sus objetivos, los valores del ambiente a señalar por un plan nacional en la materia.

Igualmente, la coordinación institucional entre el Poder Nacional y los Estados y Municipios, quedó consagrada en el artículo 136, ordinales 14 y 15, cuando, en ocasión a las atribuciones del Poder Nacional se precisó: “El establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo” (ordinal 14) y “La dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la salud pública”. (Ordinal 15).

Nótese entonces, la intención del Constituyente por establecer mecanismos de “control indirecto” de parte del Poder Nacional hacia los Estados y Municipios en materias que inciden sobre el ambiente y la calidad de la vida, tales como las obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo, los servicios destinados a la salud pública, etc.

Podemos deducir de esta normativa dos ideas fundamentales, a saber: en primer lugar, el Poder Nacional no puede por mecanismos directos e imperativos obligar a las autoridades municipales a cumplir determinados planes de carácter nacional; y en segundo lugar, sólo por intermedio de “mecanismos de coordinación”, y a objeto de evitar una deformación en la interpretación de la autonomía municipal, el Poder Nacional está facultado para coordinar los planes locales de las municipalidades en materia de arquitectura, urbanismo e ingeniería, y salud pública, con los planes administrativos nacionales, entre ellos, el Plan de desarrollo Nacional y el de Protección Ambiental, a través de la Ley Orgánica de Coordinación del Situado Constitucional, y lograr también, por intermedio de normas de coordinación técnica un sistema nacional unificado para el desarrollo de obras de arquitectura, ingeniería y urbanismo tanto a nivel nacional, como regional y local.

En conclusión, recomendamos una reflexión sobre el citado artículo 6 del proyecto de ley del Ambiente para su posible reformulación.

3. *El principio de la legalidad penal (Constitución Nacional artículo 60) y las sanciones privativas de la libertad, previstas en el artículo 32 del proyecto de Ley.*

Ha sido también objeto de reflexión, la sanción prevista en el artículo 32 del proyecto de Ley en estudio, el cual expresa lo siguiente: "Hasta tanto entren en vigencia las leyes y disposiciones que se dicten en ejecución de esta ley, las cuantías de las multas y las penas privativas de libertad a que se refiere el artículo anterior serán de multas de hasta un millón de bolívares y de penas privativas de libertad no menores de diez días de arresto ni mayores de diez años de prisión, según que la sanción prevista sea de multa o de pena privativa de libertad, y en cada caso de acuerdo a la gravedad de la infracción cometida y a la condición económica del infractor".

Compartimos el ánimo de los proyectistas al querer establecer fuertes sanciones —incluso privativas de la libertad como medio para reprimir— la constante y sistemática deterioración de nuestro ambiente. No obstante, es nuestro parecer, que la fórmula empleada por los proyectistas puede prestarse a ciertos equívocos en relación a uno de los principios fundamentales del Estado de Derecho en materia de garantías individuales, es decir el principio de la legalidad penal: "nullum crimen, nulle poena, sine lege". En efecto, este principio, tiene por finalidad garantizar la libertad, en el sentido de que nadie puede ser detenido, juzgado y condenado, a menos que hubiese cometido un hecho expresamente consagrado en la ley como delito y objeto de una determinada sanción. Por otra parte, la legalidad —conlleva al principio de la "tipicidad" penal, es decir, a la necesidad de definir los hechos punibles—, por tipos delictivos. La técnica del legislador penal es la vieja técnica jurídica expresada en la fórmula siguiente: Supuesto de hecho — consecuencias jurídicas. La norma jurídica en general, y especialmente, la penal, regula la conducta humana por "categorías", asociando en una relación lógico jurídica la aplicación de determinadas consecuencias jurídicas a la realización de un "supuesto de hecho" expresamente definido por

la norma. La fórmula si es A debe ser B, utilizada en la mayoría de los textos de filosofía del derecho, revela la característica esencial de las normas jurídicas y su especificidad, respecto de otras normas en el orden axiológico o utilitario. Basta dar una simple lectura al Código Penal, para observar el desarrollo de una tipología delictiva — que contempla los más variados hechos, contrarios al orden público y social. Cada norma penal, entonces consagra un supuesto hecho típico — vinculado a una sanción determinada.

Este principio persigue evitar la aplicación de sanciones por la realización de acciones que no estén previamente contempladas y delimitadas en los tipos delictivos consagrados por el legislador. Por consiguiente, tal y como está formulada la norma prevista en el citado artículo 32 mediante la cual el juez podría aplicar penas privativas de la libertad, entre diez días y diez años de prisión, “según la gravedad de la falta”, rompe por completo con el criterio de tipicidad, ya que el juez — no puede determinar por sí mismo la falta y su “gravedad”, si antes el legislador no ha consagrado los tipos precisos de esas faltas, es decir, la clasificación de los hechos punibles, más los criterios generales que orienten al juez en la apreciación de circunstancias agravantes o atenuantes que puedan aumentar o disminuir la pena, dentro de los límites extremos, establecidos en la ley. Antes de transformar el alarmante deterioro del ambiente en Venezuela esta norma punitiva así concebida, se prestará a que los jueces amparados en ese principio de la legalidad penal terminen sin aplicar sanción penal alguna.

Recuérdese al respecto, el triste episodio de nuestro Poder Judicial, respecto de la garantía de amparo consagrada en el artículo 49 de la Constitución, transformada en simple letra muerta — por cuanto, los jueces en ausencia de ley reglamentaria sobre la materia, se niegan a admitir recursos excusándose en el principio de la legalidad procesal<sup>9</sup>.

---

9. Conviene recordar igualmente que muchos de los atentados contra la naturaleza y el ambiente, provienen de los grupos oligárquicos de nuestra sociedad (industriales y constructores), quienes son expertos en el conocido arte venezolano de burlar a la administración de justicia; razón de más para consagrar tipos delictivos precisos en lo que concierne al deterioro del ambiente.

En conclusión, recomendamos se haga un estudio tendiente a establecer los tipos delictivos más importantes en las acciones destructivas de los recursos naturales y del ambiente en general, que pueden ir configurando nuevos delitos de carácter ecológico<sup>10</sup>.

4. *Observaciones en relación al llamado "Recurso" o acción que puede ejercer cualquier ciudadano ante las autoridades competentes para demandar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la protección, conservación y mejoramiento ambiental, previsto en el artículo 27 del proyecto de Ley del Ambiente.*

Expresa el artículo 27 del proyecto de ley que comentamos lo siguiente: "Cualquier ciudadano puede acudir ante las autoridades competentes para demandar el cumplimiento de las disposiciones relativas a la protección, conservación y mejoramiento ambiental y exigir la aplicación de la sanción correspondiente.

En el caso de que un particular ejerza la acción a que se refiere el presente artículo se seguirá el procedimiento previsto en la ley respectiva, en el cual se tendrá como parte y podrá ejercer los recursos que corresponden".

La formulación de esta norma en esos términos ofrece dudas en relación a la naturaleza de la acción que se pretende "consagrar" en esta ley. En la Exposición de Motivos que acompaña este proyecto, no existe precisión alguna sobre la naturaleza jurídica de esa acción, es decir, no se sabe ciertamente si se trata de una simple acción o petición ante las autoridades administrativas competentes, denunciando hechos contrarios a la legislación ambiental, o por el contrario, si lo que se quiere es consagrar un auténtico recurso jurisdiccional ante los tribunales competentes. En efecto, en el primer párrafo del artículo en cuestión, se emplea la expresión "autoridades competentes", pudiéndose entender que se trata de las autoridades administrativas; pero, en el segundo párrafo se menciona un procedimiento establecido en la ley (no se sabe cuál ley), del cual será parte el denunciante y podrá ejercer los recursos que

---

10. Ver al respecto Meier Enrique "Los Delitos Ecológicos". Revista Primer Plano. Caracas 1974.

le correspondan, lo cual nos hace pensar que se trata de una auténtica acción de "naturaleza jurisdiccional", por cuanto, sólo en los procesos judiciales, en principio se establece una "litis" conformada por una parte activa, es decir, el demandante o "acusador", y una parte pasiva, sobre quien recae el peso jurídico de la demanda o acusación incoada por el actor. Por otra parte, en principio, entendemos que sólo en los procesos judiciales, es decir, ante los tribunales que conforman el Poder Judicial, y por intermedio de los procedimientos, expresamente establecidos por la ley, es posible ejercer "recursos" dentro del desarrollo normal del proceso.

Se habla de "recursos administrativos" de carácter no contencioso, cuando, se quiere señalar los recursos jerárquicos y de reconsideración o "gracia", que puede ejercer directamente "el afectado" por un acto o medidas administrativa, por ante la autoridad responsable de esa decisión, para ante la autoridad jerárquicamente superior de la misma (recurso jerárquico) o directa e inmediatamente ante la autoridad responsable del acto (recursos de reconsideración o gracia) a fin de que el acto administrativo sea revisado, y en consecuencia pueda ser modificado o derogado totalmente.

En este procedimiento de naturaleza administrativa no contencioso no hay propiamente "partes" en el sentido procesal, puesto que el objeto de la acción es un "acto administrativo" y el recurrente no es exactamente un actor que inicia la "litis" demandando o acusando a una contraparte.

En este orden de ideas el recurso previsto en el artículo 27 del proyecto en cuestión no es (ni puede tratarse en nuestra opinión), un recurso administrativo, ya que, sólo sobre "actos de la administración" es posible que dicho recurso se mecanice. De modo que dirigirse a las autoridades competentes para exigir la aplicación de la ley —no es ni mucho menos, el concepto y la naturaleza— de lo que la doctrina considera como un recurso administrativo.

Lo consagrado en el mencionado artículo 27 del proyecto de Ley es cuestión, es la traducción legal de los deberes constitucionales establecidos en los artículos 51 y 52 de la Constitución Nacional, que establecen la obligación para los venezolanos de honrar y defender la patria, y de resguardar y proteger

los intereses de la Nación y el deber tanto de los venezolanos como de los extranjeros de cumplir y obedecer la Constitución y las leyes, los decretos, resoluciones y órdenes que en ejercicio de sus atribuciones dicten los órganos del Poder Público.

Asimismo, el deber de "solidaridad" consagrado en el artículo 57 de nuestra Carta Fundamental, impone a los particulares la obligación general de velar por la salud y bienestar de los integrantes de la comunidad nacional, según su capacidad, y que puede significar el deber de acudir ante las autoridades competentes, para que éstas cumplan las leyes que favorecen el bienestar de la sociedad.

Asimismo el artículo 67 de la Constitución Nacional ofrece a través del llamado "*Derecho de Petición*", una alternativa para que todo ciudadano pueda dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público sobre asuntos que sean de la competencia de éstos y obtener oportuna respuesta. De modo que si lo que pretenden los proyectistas, en este artículo, es establecer un mecanismo para asociar a los particulares y ciudadanía en general, al efectivo cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las autoridades competentes, no es necesario emplear el término "recurso", ni esbozar la idea de un supuesto proceso donde el solicitante o peticionario se transforme en actor o parte activa.

La formulación del artículo en esos términos, es absolutamente confusa, y no conduce en el orden jurídico a ninguna solución clara y justa.

Es necesario distinguir, por tanto, las simples peticiones o solicitudes de los particulares ante la administración pública en busca de la satisfacción de un interés personal; de la facultad y el deber que tiene todo ciudadano de proteger los intereses de la Nación denunciando violaciones a la Constitución y a las leyes, y colaborando en consecuencia, con las autoridades de policía; y más aún, de los auténticos "recursos", sean éstos del orden administrativo, contencioso-administrativo, o judiciales, cuyas características, requisitos y principios procesales en general, difieren de acuerdo a la naturaleza y objeto de cada uno de los mismos.

De igual manera, si los proyectistas pretenden realmente consagrar una "acción popular" (dado que los recursos administrativos en general y los judiciales requieren necesariamente de la satisfacción de ciertas "condiciones" exigidas por la ley, en cuanto al sujeto legitimado de los mismos), es decir, una acción cuyo legitimado-activo sea cualquier ciudadano sin mayor interés que el cumplimiento de la ley o el de la Constitución, necesariamente debe remitirse a nuestro texto-fundamental para buscar en él las bases de una acción popular. En tal sentido, en nuestro vigente derecho constitucional, existen sólo dos recursos populares, es decir, dos acciones que pueden ser intentadas por cualquier ciudadano. Ellas son: El recurso de inconstitucionalidad y el recurso de amparo. El recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto establecer la supremacía de la Constitución y se dirige contra todo acto del Poder Público en general (salvo los actos del Poder Judicial) que colidan con la Constitución Nacional, principalmente: las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos que colidan con la Constitución, las leyes estatales, ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios que colidan con la Constitución. El Tribunal competente para conocer de este máximo recurso, es por supuesto la Corte Suprema de Justicia.

La finalidad del recurso de inconstitucionalidad es únicamente declarar la nulidad de un acto del poder público que colida con la Constitución, estableciendo la supremacía de la Ley Fundamental como la base jurídico-primaria de la organización del Estado.

En cambio, el recurso de amparo (artículos 49 y 50 de la Constitución Nacional) si bien tiene por fundamento la violación de la Constitución, no se dirige a establecer la supremacía jurídica de la misma, sino a constatar el efectivo menoscabo de derechos constitucionales, y el cese de los actos que impiden u obstaculizan el disfrute y goce pacífico, de los derechos individuales, sociales, políticos y económicos establecidos en el título III de la Carta Fundamental. La acción de amparo, ha sido muy bien denominada como la garantía de las garantías, y es sin duda alguna, el principal instrumento de defensa y protección de los derechos ciudadanos.

Lamentablemente en ausencia de una ley reglamentaria que establezca en forma breve y expedita, de acuerdo al espíritu del Constituyente, el procedimiento para la sustanciación de dicho recurso, los Tribunales de la República se han negado sistemáticamente a admitirlo, salvo, el mandamiento de Habeas Corpus, que sí fue —transitoriamente— previsto, para el caso de las restricciones ilegítimas a la libertad personal, de acuerdo a lo previsto en la Disposición Transitoria N° Quinta de la Constitución Nacional.

La efectiva protección de los recursos naturales y del ambiente, podría, jurisdiccionalmente garantizarse mediante la implementación de la voluntad del Constituyente, expresada en sus artículos 49 y 50, ya que la garantía de amparo se aplica a todos los derechos constitucionales consagrados en el título III; lo que incluye, tanto el derecho que tienen todos los venezolanos a la defensa y conservación de los recursos naturales del territorio nacional (artículo 106 de la Constitución Nacional), como el derecho a la salud pública (artículo 76 de la Constitución Nacional), bases de auténticas expectativas, o derechos públicos subjetivos limitados, que deben ser “protegidos” por los tribunales competentes.

5. Hemos notado también en el proyecto de Ley del Ambiente, un precepto que prácticamente choca frontalmente con un principio general de derecho administrativo financiero. Se trata del artículo 13 del proyecto de Ley, que expresa lo siguiente: “Los aportes privados que se hagan al Consejo Nacional del Medio Ambiente, se destinarán a un fondo que se utilizará para promover y divulgar estudios e investigaciones concernientes al medio ambiente o para desarrollar tecnologías favorables a su protección, conservación y defensa. Estos aportes serán deducibles en conformidad con lo que dispone la Ley de Impuesto sobre la Renta”. Ahora bien, hasta donde llegan nuestros conocimientos jurídico-administrativos, la Administración Pública Nacional, no puede recibir “aportes” o ingresos que no provengan “directamente” de la “ley de presupuesto” y de los mecanismos jurídico-financieros previstos en las diversas leyes que conforman el sistema de la Hacienda Pública Nacional (las normas constitucionales - Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, Ley de Presupuesto, etc.).

Este principio de la legalidad presupuestaria —norma fundamental del sistema de la contabilidad pública nacional—, se encuentra sancionado en el artículo 227 de la Constitución Nacional, en los términos siguientes: “No se hará del Tesoro Nacional gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto. Sólo podrán decretarse créditos adicionales al presupuesto, para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes y siempre que el Tesoro cuente con recursos para atender la respectiva erogación. A este efecto se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de las Cámaras en sesión conjunta, o, en su defecto, de la Comisión delegada”. A su vez, el artículo 228 “ejusdem” expresa en ocasión de la presentación de la Ley de presupuesto por parte del Ejecutivo Nacional, para su discusión y sanción en las Cámaras, que “Las Cámaras podrán alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizarán gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo proyecto de Ley de Presupuesto”.

En este sentido, tanto los ingresos como los gastos de la Administración Pública deben establecerse previamente en la respectiva Ley de Presupuesto. Razones del Estado de Derecho, es decir, de legalidad, y principios de moral o ética administrativa; así como consideraciones de tipo técnico o de carácter financiero fundamentan este principio. La Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, es el desarrollo jurídico e institucional de los mecanismos de control, necesarios para hacer factible el principio de la legalidad financiera.

Por estas consideraciones, estimamos que el artículo 13 del proyecto de Ley del Ambiente, debe ser totalmente reformulado.

El objetivo que se persigue en el mismo, es decir, establecer un mecanismo para lograr un fondo destinado a los estudios e investigaciones, en materia ambiental puede realizarse a través de la creación y organización de una “Fundación”, para el estudio e investigación de los problemas ambientales. En Venezuela existe la experiencia en este tipo de organizaciones. La Fundación para el desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUDECO); FUNDACOMUN, etc., son ejemplos de personas jurídicas de carácter privado y de naturaleza funda-

cional, cuyos objetivos son de indiscutible interés público y social. Basta recordar simplemente, que una Fundación, es precisamente, la afectación de un patrimonio a la realización de un fin de carácter institucional.

En la concepción de un Estado, cuyo fin primordial es el desarrollo social y económico de la población (Preámbulo; artículos 95, 96 y ss. de la Constitución Nacional), es natural la utilización de las diversas formas o fórmulas conocidas tanto en el derecho público, como en el privado para la ejecución de los múltiples cometidos del Estado. Desde los establecimientos Públicos Autónomos de carácter institucional (Institutos Autónomos), pasando por las personas jurídicas de derecho público de carácter corporativo (las Universidades nacionales), hasta las Sociedades Anónimas (Empresas industriales y comerciales del Estado) y Fundaciones, que son personas jurídicas de derecho privado, el Estado se vale de las más disímiles fórmulas jurídico-organizativas, para el cumplimiento de sus fines.

La propia Corte Suprema de Justicia ha reconocido este fenómeno jurídico-administrativo, propio de un Estado intervencionista, al declarar en sentencia de fecha 5 de octubre de 1970, en su Sala Político-Administrativa (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 1447 del 5/12/1970), lo siguiente: "Sabido es que la multiplicación y diversificación de las funciones del Estado y el grado de especialización técnica que reclama el ejercicio de ellas, han hecho indispensable ampliar el radio de aplicación del principio de la división racional del trabajo en el sector público, y dado origen a la creación de organismos que —con rótulos y denominaciones distintas— comparten con aquél y con los demás entes territoriales de derecho público, las responsabilidades de administrar servicios y poner en ejecución planes, que en otros tiempos el Estado prestaba o realizaba únicamente a través de las dependencias ordinarias de Gobierno".

Las Fundaciones, constituyen un ejemplo interesante de esta proliferación de formas institucionales privadas con fines de interés público o social.

El deseo de los proyectistas de crear y organizar un Fondo con "aportes privados", para el estudio e investigación de la

problemática ambiental, puede muy bien implementarse, a través de la fórmula de una Fundación.

### III. *ALGUNAS OBSERVACIONES DE ORDEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO Y EL PROYECTO DE LEY ORGANICA DEL AMBIENTE*

Además de las observaciones en el orden de los principios generales del derecho constitucional venezolano y el proyecto de ley del ambiente, queremos dedicar algunas líneas a determinadas "reflexiones" que el susodicho proyecto de ley, nos ha inspirado en el orden jurídico-administrativo.

#### 1. *El alcance del proyecto de ley*

Parécenos excesivo el objeto del proyecto de ley especificado en el artículo 3º cuando se establece que "a los efectos de esta Ley, la protección, conservación y mejoramiento del ambiente, comprenderá:

1º La planificación de los procesos de urbanización, industrialización y poblamento.

2º La desconcentración.

3º La ordenación territorial.

4º La formulación de planes de desarrollo urbano y el establecimiento de las normas referentes al crecimiento y ordenación de ciudades y poblaciones.

5º La creación, protección, conservación y mejoramiento de Parques Nacionales, Reservas Forestales, Monumentos Naturales, Zonas Protectoras, Reservas de riquezas vírgenes, Cuenca Hidrográficas, Reservas Nacionales Hidráulicas, Reservas de Fauna Silvestre, Parques de Recreación a campo abierto o de uso intensivo, áreas verdes en centros urbanos y de cualesquiera otros espacios sujetos a un régimen especial en beneficio del equilibrio ecológico o del bienestar de la población.

6º El aprovechamiento racional de los suelos, aguas, flora, fauna, fuentes energéticas y demás recursos naturales.

7° La prohibición o correcciones de actividades degradantes del medio ambiente.

8° La reducción o eliminación de componentes naturales del ambiente que puedan dañar la vida del hombre y los demás seres que le son útiles.”

A fuer de imprecisión en muchos de los vocablos utilizados (desconcentración económica, ordenación del territorio) y de una mera repetición de lo establecido en los dos primeros ordinales, por lo dispuesto en los ordinales 3° y 4°, nos parece que es extremadamente ambicioso el objetivo de la Ley.

Compartimos la idea de los proyectistas expresada en la Exposición de Motivos, en el sentido de que el problema ambiental es sumamente complejo y comprende en el fondo, toda la política de desarrollo económico y social del Estado, incluyendo claro está, la explotación de los recursos naturales.

Depende de los objetivos y estrategias del desarrollo y de su concepción básica, el grado o calidad ambiental de la vida de la población. Por tanto, los procesos de urbanización e industrialización, los sistemas de transporte, acueductos, alcantarillados, el sistema de salud pública y seguridad social; todo eso puede comprender la política ambiental.

Sin embargo, creemos que, siendo un problema tan amplio y complejo, las consecuencias directas de la destrucción del medio físico y social, es decir, lo que ha sido denominado como “la contaminación” constituyen el principal elemento a considerar en una nueva legislación sobre esta materia. Los procesos de desarrollo urbano e industrial y la política racional de crecimiento demográfico escapan a una simple ley, y, sólo pueden ser objeto de políticas globales del Estado fundadas en un cuerpo integral de normas jurídicas, que comprendan leyes como la de planificación, de equipamiento físico y ordenación territorial, de vialidad, de navegación, de turismo (vigente), de planificación urbana (normas de coordinación); de criterios para el desarrollo industrial, etc.

Por otra parte, tanto la planificación de los procesos de urbanización como el control de las actividades industriales, son competencia de autoridades administrativas distintas de

las autoridades calificadas para llevar adelante una política de protección ambiental.

Lamentablemente, la planificación urbana es competencia de las autoridades municipales, así como todo lo relativo al control de las industrias, por intermedio de las patentes de industria y comercio. Hemos establecido en la segunda parte de este informe, cómo la Constitución Nacional consagra mecanismos de coordinación interinstitucional entre el Poder Nacional, los Estados y Municipalidades a fin de lograr que los procesos de urbanización y las obras de ingeniería y arquitectura, se realicen conforme a normas comunes de carácter técnico, cuya implementación es competencia, precisamente del Poder Nacional.

La ley del ambiente, por tanto, podría establecer determinados criterios a fin de garantizar que en los procesos de planificación urbana, industrial y de crecimiento demográfico (política inexistente en Venezuela) se respeten las normas de protección del ambiente, establecidas en la propia ley, en las leyes que se dicten para ejecutarla, así como también en el propio plan de protección y mejoramiento del ambiente.

Quizás el aspecto más importante del proyecto de ley que comentamos sea lo señalado en los ordinales 5, 6, 7 y 8 del artículo 3º del mismo.

El ordinal 5º no es más que una reafirmación de las bases jurídico-administrativas de la política de defensa y conservación de nuestros recursos naturales, que se encuentran en la Ley Forestal de Suelos y de aguas, en la Ley de Protección de la Fauna Silvestre, en la Ley de Turismo y en la Ley del Instituto Nacional de Parques. Así sucede también en lo dispuesto en el ordinal 6º de dicho artículo.

En cambio lo realmente novedoso estriba en las disposiciones que se consagran en los dos últimos ordinales 7º y 8º, por cuanto no existe a la hora actual una regulación que establezca en forma orgánica y racional los criterios indispensables para elaborar una política de lucha contra la contaminación del ambiente (agua, suelo, flora, fauna, aire), que implique la prohibición o reducción de todas aquellas "actividades" que constituyen la "causa" fundamental de la destrucción ecoló-

gica. Tanto la Legislación Sanitaria Nacional (fundamentalmente la Ley de Sanidad Nacional), como la Ley de Vigilancia para impedir la contaminación de las aguas por el petróleo; la ley de pesca, de minas y de hidrocarburos y ciertas normas del código civil (artículo 70) y ordenanzas municipales, no responden a las necesidades del momento para instrumentar esa anhelada política de prevención y represión de la contaminación ambiental. En tal sentido, la ley del ambiente debe en principio, crear mecanismos para un auténtico control de las actividades que producen degradación del ambiente y por ello, la necesidad de establecer determinados criterios, tales como el principio de la responsabilidad fiscal por la destrucción del ambiente, o mejor dicho el impuesto o contribución, por causa de la contaminación; y el principio de la responsabilidad penal, por la comisión de ciertos hechos que se consideren como tipos delictivos.

A pesar de que todavía la investigación científica y técnica no esté muy desarrollada en ese campo, sin embargo, es posible lograr en estos momentos la precisión de ciertos criterios, parámetros o pautas que puedan orientarnos en la búsqueda de principios objetivos en la lucha contra la contaminación y para mejorar el ambiente.

Hoy por hoy, por ejemplo, estudios de medicina ambiental y de psiquiatría social permiten establecer el grado de aceptación del ruido por la mente humana, y como más allá de ese grado de aceptación se van produciendo consecuencias nefastas para la salud desde la neurosis colectiva, hasta la sordera, e, incluso la muerte. La medicina del trabajo ha desarrollado sus investigaciones y existen conclusiones en relación a ciertas fábricas en las que los obreros y empleados en general sufren trastornos sico-somáticos en virtud del ruido. En consecuencia estamos en capacidad de establecer criterios y medidas que permitan un mejoramiento de la contaminación sonora a través de un control de los agentes que emiten el ruido como por ejemplo: automóviles (bocinas); aparatos de radio y televisión, escapes de motocicletas, ciertas fábricas, etc.

Al respecto, existen ordenanzas municipales; pero sólo con una ley que consagre para todo el territorio nacional normas

tendientes a controlar el ruido es posible mejorar la situación en ese campo.

Igual podríamos decir del problema de la contaminación del aire por la emisión de gases venenosos a la atmósfera terrestre. La ciencia ha determinado los agentes de esa contaminación: La combustión de hidrocarburos en los automotores, las chimeneas de fábricas e industrias, y la quema de basura en ciertos locales residenciales e industriales, etc. En Caracas, por ejemplo, tanto el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, como la Facultad de Ingeniería de la U.C.V., tienen estudios sobre la causa de la contaminación atmosférica. La tecnología, dispone hoy día, de determinados aparatos que pueden medir la emisión de los gases venenosos a la atmósfera y por tanto, servir de base para un mayor control de esa emisión y establecer responsabilidades.

En relación al agua, la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos (COPLANARH) viene realizando estudios desde hace 7 años, al igual que el INOS, y cuyos primeros resultados, demuestran el grado de contaminación, en que se encuentran nuestras fuentes superficiales. Actualmente cursa en COPLANARH, a manera de borrador un estudio denominado "Criterios para la Clasificación Legal y Control de Calidad de las Aguas de Uso", que tiene por finalidad, establecer para todo el país una clasificación legal de las aguas (En base a la Ley de Reforma Agraria y a la Ley Forestal de Suelos y de Aguas), que permita, de acuerdo a su calidad, los diferentes usos de la misma: abastecimiento humano, riego, industria, etc., y un efectivo control de su contaminación. Queda con esto demostrado, nuestra apreciación anterior, en el sentido de que, —el aporte más importante de la ley del ambiente, podría ser la "juridificación" de determinados criterios de "ingeniería" y "de economía", para desarrollar una política integral de protección del ambiente.

Pero, —tal vez, el criterio más importante, a nuestro parecer, el criterio de la responsabilidad fiscal por la contaminación—, no sabemos por qué razón, ha sido dejado de lado en el presente proyecto de ley.

2. *El principio de la responsabilidad Fiscal por la contaminación (Quién contamina paga, en proporción a su capacidad económica y al grado de contaminación producida).*

Esboceemos someramente, el fundamento económico de este principio, que podríamos denominarlo "el costo de la recuperación de la destrucción de la naturaleza". De acuerdo al eminente economista del ambiente francés Philippe Saint Marc (Socialización de la Naturaleza. Guadiana/pensamiento y ensayo. 1971) la destrucción de la naturaleza, trae consigo cuatro tipos de costos. Los costos del hombre, los costos de patrimonio, los costos de valoración y los costos ecológicos.

El primero, comprende a su vez tres categorías de gastos a saber: el costo de la recuperación de la salud, el costo de la recuperación del rendimiento y el costo de la recuperación social.

No es necesario recurrir a estadísticas en este informe para demostrar el costo de la salud, producido por la destrucción del medio natural. Al respecto, existen numerosas obras científicas que en el campo médico-ambiental establecen con precisión las causas de innumerables trastornos sico-físicos, debidos al aumento de los perjuicios en las grandes aglomeraciones. Esta traumatización en los términos del ambientalista francés citado "aparte de que ya supone un ataque grave a la personalidad del hombre, se traduce en el plano de la contabilidad nacional en fuertes gastos individuales y colectivos, pérdidas elevadas en la productividad y una disminución en el ritmo del desarrollo económico" (Philippe Saint Marc opus cit pág. 200).

Aunque todavía carezcamos de una información adecuada en Venezuela, es posible presumir que la carga financiera nacional debido a los perjuicios (gastos médicos, gastos farmacéuticos, gastos de hospitalización, pérdida temporal o definitiva de actividad debido a la enfermedad, mortandad) es considerable y tenderá a aumentar en el futuro si no se establece una política que reduzca los efectos de la contaminación.

En relación al aire puro, por ejemplo, se sabe que en los Estados Unidos, la contaminación del aire reduce en un 15% la productividad del trabajo. El ruido, es quizás, aún peor. Per-

turba la atención del trabajo, la memoria y la reflexión, agotando al trabajador tanto física como espiritualmente.

Experimentos realizados tanto en Francia como en la Gran Bretaña y en los Estados Unidos han demostrado que el ruido reduce en un 30% el rendimiento de un trabajador manual, y en un 60% el de un intelectual. En Francia, al ruido se le responsabiliza del 11% de los accidentes de trabajo y del 15% del número de jornadas perdidas, o sea, alrededor de mil millones de horas de trabajo. En lo que concierne al costo social, todos conocemos la miseria sicofísica que rodea a nuestra flamante capital caraqueña: más de 200.000 niños abandonados en el área metropolitana, falta de jardines, e infraestructuras para la práctica de deportes, de lecturas y eventos culturales en general; inquilinos de grandes conjuntos exasperados por el ruido, deficiente transporte urbano, falta de alcantarillados y acueductos para el 40% de la población urbana, miseria que llega a límites insuperables en las barriadas de los marginados, etc. La expansión económica venezolana no ha servido sino para agudizar un problema ambiental de dos tipos, a saber: El ambiente natural y social "contaminado" por las características del sub-desarrollo social (áreas marginales de las grandes ciudades y el campo en general) y el ambiente natural y social "destruido" y contaminado por los excesos de un "desarrollismo"; de un simple crecimiento económico sin objetivos sociales<sup>11</sup>.

Pero estos costos no se detienen en el aspecto humano. Existen los costos del patrimonio, es decir, el deterioro del patrimonio mobiliario e inmobiliario debido a la polución atmosférica. Los productos ácidos contenidos en el aire y en el agua de lluvia atacan las piedras, los techos, las pinturas, los metales, los árboles, los frutos y los animales; el polvo los ensucia; mancha y estropea vestidos y géneros. En este sentido, por ejemplo, en los Estados Unidos, sólo en gastos de pintura, de lavados de ropa, de lavados de automóviles y daños a la agri-

---

11. No se necesita ser un abanderado de causas sociales, ni un radical izquierdista, para comprender la falta de sentido de nuestro actual esquema de desarrollo, pues, está a la vista de cualquier persona con mínima sensibilidad humana, el desorden y los desajustes sociales, económicos, espirituales y físicos de un crecimiento patológico sin pies, cabeza y sobre todo alma.

cultura, producidos por la contaminación atmosférica se invierten al año 1.650 millones de dólares.

Esto sin mencionar los gastos de conservación de los monumentos, arquitectónicos nacionales, y las pérdidas irrecuperables de fachadas originales de inmuebles históricos, debido a la contaminación atmosférica<sup>12</sup>.

Por último, tenemos los costos de valoración (la necesidad, por ejemplo, de un aumento del sistema de alumbrado en las grandes carreteras y autopistas, como consecuencia de la reducción de la luminosidad y visibilidad provocadas por la contaminación del aire) y los costos de recuperación ecológicos, que significa un empobrecimiento radical del medio natural, dado el ataque incontenible a la vegetación y a la fauna, y el trastorno del medio por el agotamiento de las capas subterráneas de agua o por la tala y quema de bosques y montañas.

En nuestro país la catástrofe ecológica manifiesta sus signos: INUNDACIONES, EROSION, INCENDIOS, SEQUIAS PROLONGADAS y lo peor, la progresiva desertificación del territorio.

Si estos son los costos de recuperación y las consecuencias sociales, patrimoniales, económicas, financieras y ecológicas de la destrucción del ambiente ¿por qué razón seguir permitiendo, que cierto sector de la sociedad sacrifique el bienestar social y el equilibrio de la naturaleza, sin que por ello indemnice de modo alguno a la colectividad?

¿Es que no existe, un costo ya demostrado de la destrucción de la naturaleza?

Nuestra respuesta a esta interrogante no tiene vacilaciones. En una sociedad inspirada en los valores "consumistas" y de mitificación del "lucro", como lo es la nuestra, la única forma de disminuir los efectos del crecimiento capitalista sobre el medio natural y social (industrialización y el crecimiento anárquico de la industria devastadora de la construcción) es haciendo pagar, a través de un impuesto o contribución fiscal,

12. Entre nosotros no se tiene "conciencia" sobre el valor de los monumentos históricos, y de allí que, salvo honrosas excepciones, la mayor parte de la arquitectura colonial haya sido víctima de la voracidad destructora de nuestra industria de la construcción... (!)

cierta parte del costo que significa para la colectividad, la destrucción y reparación en lo posible del medio natural y social.

Pecaríamos de una ingenuidad “increíble” si pensáramos que con penas privativas de la libertad, o con multas, se va a disminuir el efecto de ciertas actividades contra el medio natural y social.

Los mecanismos financieros (impuesto progresivo a las actividades industriales y al desarrollo de la construcción en la medida en que destruye o contamina; otorgamiento de créditos preferenciales y a bajo interés en proporción a los proyectos de las industrias tendientes a disminuir las descargas sobre los ríos o sobre el aire etc.), son más efectivos en los regímenes capitalistas y neocapitalistas, que las penas privativas de la libertad o las multas, normalmente burladas por los miembros de la oligarquía destructora del medio natural.

Una política fiscal, como medida complementaria a la creación de un sistema jurídico-penal, y a todas las medidas educativas, tendientes a la formación de una conciencia cívica conservacionista en la población, es indispensable, si realmente queremos “disminuir” los efectos sociales, patrimoniales, económicos y ecológicos de la destrucción de la naturaleza y el medio ambiente en general.

Claro está, la auténtica y real solución al problema ambiental, es un cambio de rumbo en la concepción del desarrollo económico, lo que escapa de nuestras posibilidades y no pasa de ser una simple aspiración, por cuanto la raíz fundamental de nuestra “crisis ecológica” está en la filosofía de un sistema liberal, materialista e individualista, que no duda en sacrificar a la naturaleza —en aras del poder y del crecimiento, falso espejismo de una realidad extraña a la nuestra— que queremos imitar por el patológico y viejo complejo de inferioridad de los pueblos latinoamericanos<sup>13</sup>.

Este principio de responsabilidad fiscal, tiene sus fundamentos en la propia constitución nacional. Dice al respecto el

---

13. La prueba está en toda esa anti-cultura importada a través de los medios de comunicación de masas, fundamentalmente los audio-visuales que va día a día degenerando a nuestra población, creándole falsos valores reñidos con lo más hermoso y original de la venezolanidad.

artículo 222 "ejusdem" que "El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente y atendiendo al principio de la progresividad así como la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo".

En concordancia con el artículo 56 de la Constitución Nacional y con el 224 "ejusdem" es posible fundamentar la creación y organización de un nuevo impuesto o contribución general cuyo "hecho impositivo" o hecho generador es precisamente el enriquecimiento que se obtiene por las actividades industriales, urbanísticas y lucrativas en general sin el pago en contrapartida del costo o de la carga, que significa para el Estado, como representante de la colectividad nacional, la defensa y recuperación del ambiente y de la naturaleza en general. No podemos seguir permitiendo que ciertas industrias (como por ejemplo la industria del cemento y del papel) se "lucren" en el proceso de producción, distribución, circulación y consumo de productos, sin "pagar" el costo de la destrucción que ocasionan al medio natural y al ambiente en general (por ejemplo destrucción de los ríos, empobrecimiento del paisaje, destrucción de la flora, contaminación del aire, etc). Los Lagos de Maracaibo y de Valencia, los ríos Yaracuy, Tuy y Neverí son patéticos ejemplos de esta destrucción "gratuita" de la naturaleza. No hay razón, para que sea el Estado quien pague los costos de la recuperación de la naturaleza (el INOS por ejemplo debe invertir grandes cantidades de dinero para hacer potable el agua de los ríos contaminados por las industrias y por las ciudades).

Este impuesto a las actividades que generan la contaminación, que creemos no es la solución del problema, sino un paliativo, hasta tanto exista una conciencia nacional que transforme los valores socio-económicos del sistema social, encuentra suficiente apoyo en nuestra Carta Fundamental. "El sistema tributario procurará la justa distribución de las cargas según la capacidad económica del contribuyente", es decir, de acuerdo a su mayor poder o enriquecimiento. Es justo que el Estado peche —distributivamente— a quienes se enriquecen a costa de la destrucción del medio y en la medida de la capacidad económica del contribuyente. Tanto sea mayor el beneficio de la industria "en proporción" a la destrucción del ambiente, ma-

yor deberá ser el monto del "impuesto" o contribución. Por otra parte, cuando el constituyente expresa que el sistema impositivo atenderá a la protección de la economía nacional y a la elevación del nivel de vida del pueblo, quiere significar que las razones del tributo o tributos, no están únicamente, en la necesaria participación de todos de acuerdo a la capacidad económica, en las cargas que debe soportar el Estado, para el mantenimiento de los servicios públicos y de las condiciones materiales indispensables para el normal desarrollo de la vida colectiva, sino que también debe lograrse que dicho sistema proteja a la economía y atienda a la elevación del nivel de vida del pueblo, es decir, razones de orden de equilibrio económico y de justicia social, que diferencian al sistema impositivo de un simple Estado liberal abstencionista, del de uno, como el nuestro, caracterizado por su marcada intervención en el orden económico y social.

En consecuencia, queda demostrado que el objetivo de la política fiscal del Estado venezolano, no puede ser, de acuerdo, al espíritu, propósito y razón del constituyente, una simple distribución de las cargas, sino un mecanismo muy concreto para la consecución de planes económicos y sociales, al servicio del desarrollo global de la Nación. Hacer pagar a quien contamina y destruye el ambiente, por intermedio de un impuesto a la contaminación o mejor dicho al "lucro" que se logra a costa de la contaminación, es sin duda alguna, proteger la economía nacional por cuanto, los recursos naturales y la protección del ambiente son parte integrante de las estrategias y objetivos del desarrollo económico de la Nación.

Dice Philippe de Saint Marc, que "la contaminación detendrá la industrialización", porque cuando se agoten los recursos hidráulicos o se mueran por epidemias grandes masas de trabajadores, entonces, ya la industria no tendrá con que financiar ni con quien producir, porque no puede existir proceso industrial, ni agrícola, y menos aún desarrollo urbano, si no existen los recursos naturales (agua, suelos, bosques, etc.) necesarios para ello. Proteger los recursos naturales y el ambiente —mediante— un impuesto o sistema impositivo es *PROTEGER LA ECONOMIA*. Buscar una disminución de la contaminación del agua y del aire —a través de un sistema progresivo y proporcional de tributación— es *ELEVAR EL NIVEL DE VIDA DEL*

PUEBLO, mejorando la calidad y las condiciones de la existencia humana.

¡Qué gran programa, tan ajustado a los fines del Estado!, pero qué pocos defensores y sí muchos detractores encontrará en nuestro medio jurídico, político y empresarial.

Está demás presentar los obstáculos a admitir tal principio en nuestro derecho. Voces en nombre del progreso exclamarán contra tal principio que puede desalentar a los industriales y empresarios en general. Coro de representantes del desarrollo dirán que tal norma es inaceptable para un país subdesarrollado, que por el contrario, necesita de una acelerada industrialización, etc.

Sin embargo hemos querido como contribución a esta honorable Cámara de Senadores, representados en la Comisión de Asuntos Sociales dejar por escrito nuestro pensamiento al respecto.

Queremos por último, simplemente recordar lo efectivo de estos principios fiscales en ciertos países europeos, que como el nuestro ensayan un modelo de economía mixta (Francia-Inglaterra) y temen a una acción efectiva y radical del Estado, encaminada a erradicar el problema ambiental.

### 3. *La planificación ambiental y la planificación del desarrollo nacional*

Ameritan determinadas reflexiones los artículos 5, 6 y 7 del proyecto de Ley del Ambiente, los cuales establecen determinados principios en relación a la planificación ambiental y sus vínculos con la planificación del desarrollo nacional.

Conviene precisar en relación a estas normas los principios siguientes:

1) Es preferible antes de establecer una norma preceptiva, que por la ausencia de mecanismos jurídicos y administrativos, reales, no pasará de ser un buen deseo, como es el típico supuesto del artículo 5º del proyecto en cuestión. "La planificación del desarrollo nacional regional o local deberá realizarse integralmente, de modo que, quede asegurada la protección, conservación y mejoramiento del ambiente en beneficio de la calidad de la vida"), consagrar mecanismos reales, para

una efectiva coordinación entre las autoridades nacionales, estatales y municipales, a fin de incorporar al plan de desarrollo de la nación, así como a los programas y proyectos de carácter sectorial, regional o local, los objetivos y valores ambientales del Plan Nacional de Protección, Conservación y Mejoramiento Ambiental, a desarrollar. Alguno de esos mecanismos, ya los hemos citado en este estudio y están consagrados por la propia Constitución Nacional (art. 136 ordinales 14° y 17° y artículo 229 "ejusdem").

En general, el peligro de establecer este tipo de normas en relación a la planificación, reside en la falta de desarrollo que tiene esa nueva actividad, dentro de la administración pública nacional. Consagrada Constitucionalmente (artículos 98, 191 y 197 Constitución Nacional), y en numerosas leyes y decretos nacionales (Decreto Ley de 1958), la planificación, todavía no precisa su naturaleza jurídica, su grado de coercibilidad respecto del sector público y privado, y lo que es más importante los mecanismos de control y vigilancia para hacer efectivo el cumplimiento de los diversos planes. En consecuencia, podría ser más saludable y práctico, encontrar principios y criterios, para una efectiva coordinación entre el órgano central del sistema nacional de Planificación (CORDIPLAN) y los órganos sectoriales, regionales y locales que integran dicho sistema para garantizar que a la hora de desarrollar la planificación en sus diversos grados y niveles se incorporen los valores y objetivos del ambiente y de la política ambiental\*.

2) En segundo lugar, pensamos que resulta algo impráctico consagrar taxativamente el contenido del llamado "Plan Nacional de protección, conservación y mejoramiento ambiental", por cuanto, a priori, sin haber efectuado los estudios e investigaciones que dictaminen la situación real de nuestro deterioro ambiental, es imposible precisar "los objetivos" y las estrategias de dicho plan.

Al respecto, permítasenos dar un ejemplo. Se trata del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, elaborado por COPLANARH. Dicho Plan, es el resultado de un esfuerzo investigativo de más de cinco años de estudios

\* Véase al respecto, José A. Mejía. "Consideraciones jurídicas sobre la planificación en Venezuela". Coplanarh. 1976.

sobre la realidad hidrográfica e hidráulica del país y sus vínculos con la economía nacional, el ritmo de crecimiento de la población y los otros recursos naturales en general. Los objetivos, que sobre la planificación hidráulica se han consagrado en el proyecto de ley de aguas elaborado por esa Comisión Nacional responden a la existencia de un plan prospectivo e integral.

En este sentido, tal vez, resulte más práctico, consagrar ciertos principios o criterios para la elaboración de un Plan Nacional del ambiente, tomando en consideración las experiencias de COPLANARH en la materia. Esto último nos lleva a una tercera y última observación en este aspecto de la planificación.

En tercer lugar, y tomando como apoyo las experiencias en el campo de la planificación de los recursos hidráulicos de COPLANARH, así como de otros organismos en el mundo de la ciencia administrativa comparada (Francia, Gran Bretaña, Checoslovaquia, etc.), es recomendable definir la naturaleza técnico-económica de ese plan del ambiente en la propia ley. Dicho plan, como todo plan que conlleve a un mejor uso de los recursos naturales y a una protección integral del ambiente tiene que ser, —necesariamente— un plan de carácter prospectivo.

Una planificación de naturaleza prospectiva es aquella que se afina en previsiones a largo plazo, tal y como ha sido concebido el Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, o sea previsiones hasta el año 2000 inclusive. "Las escaseses cuantitativas —escribe Philippe de Saint Marc (opus cit pág. 140) de espacio natural deberán estudiarse a largo plazo con una particular atención dado el grave peligro que suponen para el hombre. Habría que trazar sus perspectivas de evolución a diez, veinte y treinta años en los "balances físicos prospectivos" que mostrarían el empleo de cada uno de los elementos del medio natural para la producción de riquezas inmateriales, de la misma forma que el balance económico describe el uso de las fuerzas productivas para la realización de bienes materiales.

Estos balances físicos prospectivos confrontarían el Capital-tierra, el Capital-agua y el Capital-oxígeno, con las demandas a satisfacer, lo que permitiría medir las tensiones o incluso

los déficits graves a escala internacional, nacional y regional: ¿será preciso racionar el agua y el oxígeno antes de finales de siglo?" (opus cit pág. 141).

En Venezuela, ya existe como lo expresé "supra" una experiencia valiosísima en los métodos de la planificación prospectiva. Una abundante literatura en esa materia comienza a desarrollarse en nuestro país<sup>14</sup>.

El mencionado Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos establece un balance capital-agua (disponibilidad de este recurso) demandas a satisfacer, de tipo prospectivo que cubre períodos de 10 (1985) y de 25 años (año 2000). Al mismo tiempo, en dicho Plan se delinean estrategias de carácter nacional, regional, local, sectorial e intersectorial, encaminadas al cumplimiento del objetivo del mismo: un aprovechamiento racional de las aguas, para el logro en cada período de prospección, de un equilibrio entre las demandas y el capital-agua. Esta prospección se ha fundado, por supuesto, en estudios de base sobre la dinámica del crecimiento poblacional del país (a nivel nacional, regional y local); así como estudios sobre las actividades económicas que demandan mayor volúmenes de agua, de modo que, a través de extrapolaciones se pueda establecer ese balance, relación dialéctica entre necesidad y medio para satisfacerla. Pero, la prospectiva en la planificación del uso y conservación de los recursos naturales no sólo establece la conducta probable de la sociedad en relación a los mismos, en lapsos de 10, 15 ó 30 años, sino que procura —precisamente— esbozar estrategias a desarrollar por el Estado, de modo que la conducta de la sociedad global y de sus sectores —usuarios de los recursos naturales, se adapte a una dinámica que permita el logro de determinados objetivos en el aprovechamiento de la naturaleza, que se consideran indispensables, por su racionalidad— de ser satisfechos, a fin de evitar la catástrofe ecológica, a la que nos aproximamos, de no modificar la relación hombre-medio natural .

14. Ver al respecto. Pedro Pablo Azpúrua, Cecilia Sosa de Mendoza. "Venezuela. Bases de una política Hidráulica. Editorial Latina. Caracas 1972. Henrique Meier. "La Administración Prospectiva: una nueva tendencia del aparato político administrativo en el Estado moderno. Revista N° 19. Facultad de Derecho. U.C.A.B. 1975.

En este orden de ideas un plan prospectivo de defensa, conservación y mejoramiento ambiental, podría, entre otros guiarse por los criterios siguientes<sup>15</sup>:

1) El dominio de las técnicas en la gestión de los equilibrios naturales (cuando se realice la explotación de los recursos naturales con fines socio económicos: agua, tierras, bosques, flora, fauna, o cuando se implementen las políticas de construcción de obras de infraestructura: canales de navegación, obras hidráulicas de envergadura, carreteras y autopistas, desarrollo urbano en general, caminos de penetración, obras con fines turísticos etc.), por la eliminación de la contaminación y deterioro del ambiente en sus propias raíces (lo cual es posible si se estudian los efectos de los materiales utilizados en la explotación de la naturaleza; así como el de los procedimientos adecuados para disminuir los efectos negativos del uso o explotación de la naturaleza y por la escogencia de las materias primas utilizadas en los procesos industriales y agroindustriales) y en definitiva por la instalación de los ciclos y el dominio de las formas y de los colores.

2) El dominio del espacio y del tiempo (la llamada política de "ordenación o reordenamiento de las actividades económicas", de acuerdo al espacio). Esto implica el estudio de las vocaciones naturales de las diferentes regiones del país (región andina; región zuliana, los llanos centrales-occidentales y orientales, la región central y centro occidental, la región oriental, la región del sur, etc.) y la densidad de las poblaciones, debiendo determinarse en ese estudio las condiciones para el uso del territorio, de acuerdo al ritmo de crecimiento de la población (dinámica poblacional = número de ciudades, y centros poblados a desarrollarse, servicios, planificación urbana, vial, de infraestructuras para la salud, educación y cultura, deportes, interrelación con los centros regionales, capitales de estado, etc.) y a las actividades económicas a impulsar, todo en función de la estructura del ambiente: condiciones geográficas (calidad de las tierras, de acuerdo a su clasificación, obstácu-

15. Meier Henrique "La politique de l'environnement: Une nouvelle tâche de l'Etat Français" Les Problemes de la Qualite de la vie das une "Technode mocratie" Memoire Presenté a l'Institut International d'Administration Publique. Paris 1972.

los y condiciones topográficas. Si se trata de Valles de zona montañosa, o de llanos, de zona costera, etc.; condiciones climatológicas en general: regiones templadas, frías o tropicales etc. de existencia y calidad de los equilibrios ecológicos: suelos, bosques y aguas; del grado de deterioro o destrucción de los recursos naturales en general, etc.); hidrográficas (volúmenes de agua disponibles: fuentes superficiales y subterráneas, calidad de esas aguas, etc.); hidráulicas (necesidad de obras de infraestructura: represas, canales, transvases, estaciones de purificación, obras para impedir las inundaciones, etc.).

Las actividades económicas en función del territorio significaría no establecer, objetivos a priori, de lo que se piensa producir tanto en la industria como en la agricultura y luego esbozar estrategias para explotación de los recursos naturales; sino por el contrario, precisar los objetivos del desarrollo económico en función de la estructura misma de los recursos naturales: su cantidad y formas de extinción; las relaciones entre sus usos económicos y su calidad, etc., es decir, se trataría de la puesta en práctica del nuevo sentido del eco-desarrollo, o sea, un desarrollo económico-social que busca esencialmente el logro de relaciones armónicas entre el hombre, la sociedad y el medio natural, satisfaciendo las urgentes necesidades sociales y económicas de población: hambre, educación, vivienda, empleo, etc.

En este contexto prospectivo es que la planificación prospectiva del ambiente como la planificación integral de la sociedad en su exacta relación con el medio natural donde se desarrolla, puede influir sobre la planificación nacional del desarrollo económico, señalándole los mejores usos al espacio en función del medio natural y estableciéndole los peligros y riesgos de un crecimiento socio-económico que no esté en función de las condiciones naturales del ambiente<sup>16</sup>.

El desarrollo agrícola y agroindustrial, no puede concebirse sino en esta perspectiva y más en un país que cuenta con muy pocas tierras de alta calidad y rendimiento. De allí que se hable —hoy día de la necesidad de un plan agrícola a largo

---

16. Pensemos un solo instante en el supuesto desarrollo de la isla de Margarita que constituye sin duda alguna un auténtico *ECOCIDIO*; la destrucción del específico ecosistema de la isla,

plazo, es decir, prospectivo. El desarrollo industrial no puede organizarse sino con el estudio integral de las posibilidades del medio natural. La capacidad para la autopurificación de las aguas de ciertas fuentes superficiales, la problemática en ciertas regiones para evitar una concentración de elementos contaminantes en la atmósfera; todos esos factores y otros más, deben considerarse a la hora de fijar objetivos y estrategias en el desarrollo industrial.

Incluso, determinadas “actividades industriales” por dañar de forma irreparable el ecosistema (aguas, atmósfera, suelo y flora) deberían prohibirse, por cuanto la aparente utilidad social inmediata, no compensaría jamás la destrucción de un recurso “invalorable” para el futuro.

Claro, estas observaciones poco pueden influir en un país ebrio de proyectos “desarrollistas”, cuya rentabilidad y utilidad social —incluso— es discutible, por sus pocas perspectivas de aumentar la riqueza —en forma distributiva, según elementales principios de justicia social; por no hablar de la absoluta ausencia de estudios y previsiones sobre las consecuencias que podrían ocasionar al ambiente, tales actividades.

Esta planificación prospectiva, supone, necesariamente la formación de numerosos especialistas en las profesiones del ambiente, a saber: ecología, biología, arquitectura, sociología, urbanismo, planificación, economía de los recursos naturales, hidrología, sicología social, ciencias administrativas y políticas, etc, etc. Esta nueva educación prospectiva, implica una nueva ética de esos profesionales, un espíritu de colaboración y de trabajo interdisciplinario, un nuevo afán por coadyuvar en la búsqueda de un mejor destino para nuestra sociedad y no lo que hoy sucede, la formación para el simple éxito mercantil: el lucro a costa inclusive, de la utilidad social, de la independencia económica de la Nación y de la calidad de sus recursos naturales<sup>17</sup>.

---

17. En este aspecto es justo reconocer aquí la brillante labor del profesor y maestro Ernesto Mayz Vallenilla, Rector de la Universidad Simón Bolívar, quien con su valioso equipo ha venido estructurando esa Universidad en función de esa nueva educación interdisciplinaria.

¡Cuántos profesionales venezolanos, no son más que simples mercenarios al servicio de empresas multinacionales, contrarias a nuestra lucha por la soberanía económica!

3) En fin se requiere de una nueva estrategia para gestionar una economía de penuria de los bienes y recursos naturales elementales o primarios, lo cual significará apoyarnos en una férrea disciplina social e individual (reforzar las reglamentaciones y sanciones —principalmente en materia de ordenación del territorio y de lucha contra la contaminación) y tomar nuevas medidas e iniciativas (principalmente sobre el precio a pagar para eliminar la contaminación— la distribución de esas cargas fiscales, de acuerdo a los principios de progresividad, capacidad económica y responsabilidad fiscal en general, a fin de que esta lucha por la eliminación de la contaminación no traiga consigo consecuencias económicas —que puedan frenar el ineludible desarrollo social y económico del país, y por el contrario, sean medios de estímulo para una reorientación del mismo, favorable a la sociedad en su contexto integral.

Toda esta planificación a largo plazo de carácter prospectivo, requerirá de la creación de nuevos órganos administrativos (un Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales) y de una auténtica coordinación a nivel nacional, estatal y municipal; porque de lo contrario, no pasará de ser un simple deseo de un grupo de políticos, legisladores, administradores y conservacionistas, que han tenido la suficiente capacidad de visión histórica —como para vislumbrar nuestro devenir histórico, más allá— de los intereses de un periodo electoral y de la permanencia en el poder de un partido político, o de un ministro cualquiera.

Ante todo, primero y fundamentalmente, se necesitará de una gran dosis de voluntad y de decisión política; por lo que, lamentablemente, si los actores que en nuestro país inciden en la toma de esas decisiones, no les preocupa ni interesa esta problemática, de una vez podremos vaticinar el futuro social y económica de nuestra Nación.

Esta planificación prospectiva deberá inspirar los diversos planes quinquenales de desarrollo económico de la Nación y los proyectos y programas que se elaboren para su ejecución.

Por otra parte, hay que tener en cuenta, tal y como lo ha demostrado la Comisión de Administración Pública, en su informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional (CAP. Caracas, 1972), que la planificación en nuestro sistema jurídico-administrativo, se puede cumplir a través del sistema presupuestario nacional (en el sentido de que los objetivos y estrategias de los diversos planes "se concreten" en el presupuesto plurianual) y mediante la sanción, promulgación y ejecución de leyes —que inspiradas en esos planes, orienten y controlen las actividades económicas y sociales de la población, estableciendo límites, prohibiciones, restricciones y cargas tanto a la actividad industrial y comercial en general (artículo 96 C N), como a la propia propiedad particular (art. 97) en virtud del interés social y de la función social, que puede implicar la conservación y defensa de los recursos naturales, así como la calidad y mejoramiento del ambiente. En tal sentido, prohibir o restringir la emisión de gases venenosos a la atmósfera, o el vertido de líquidos, sólidos o gases a las aguas, se funda en el poder de policía ambiental que surge por razones de seguridad, salubridad e interés social en general en la propia constitución en su artículo 96<sup>18</sup>.

#### 4. *La Administración Ambiental y la necesidad de un Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales*

Establecen los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 del proyecto de Ley Orgánica del ambiente, unos principios en el orden jurídico-administrativo, para la administración ambiental, y a tal efecto se pretende crear una Oficina Nacional del Ambiente, adscrita a la Presidencia de la República, y encargada de ejercer las funciones de secretaría del Consejo Nacional del Ambiente. Las misiones de dicha Secretaría, sería fundamentalmente de coordinación, evaluación y vigilancia en el cumplimiento del Plan de Protección Ambiental.

Sin desconocer la importancia que tendría la creación de esa estructura de coordinación, a fin de lograr una acción común de los diferentes entes ministeriales que se ocupan del problema directa e indirectamente ambiental, creemos nece-

18. Ver "Los Principios Jurídico-Administrativos del Anteproyecto de Ley de Aguas y el Ordenamiento Legal Venezolano. Análisis del Proyecto de Ley de Aguas. Drs. Henrique Meier E. y José A. Mejía. COPLANARH. 1975.

sario expresar ciertas "reflexiones" en relación a ese tipo de estructura.

Primeramente, notamos una característica del fenómeno administrativo venezolano, que comienza a agudizarse, en la medida en que el Estado asume más compromisos sociales, económicos y políticos, respecto de la sociedad en general, que se traducen por el aumento de sus cometidos administrativos. Se trata de la tendencia a crear oficinas técnicas de apoyo, asesoría y consulta a nivel de la Institución Presidencial.

En un régimen constitucional, cuya forma de gobierno es un "presidencialismo", con sus características propias (que algunos denominan Presidencialismo "mixto" y otros presidencialismo con sujeción parlamentaria) por cuanto, no existe diferenciación orgánica entre el Jefe del Estado y el Jefe del Gobierno, identificándose ambas funciones en el Presidente de la República, normalmente, se tiende a asignar las funciones de coordinación de toda la Administración Pública Nacional, regional y local, al Presidente de la República, como Jefe del Ejecutivo, es decir tanto del gobierno como de la administración.

En las formas parlamentarias de gobierno, con la existencia de un Jefe de Estado (Presidente o Monarca) y un jefe de gobierno (Primer Ministro), las funciones de coordinación y de orientación de la actividad general de la administración pública, se sitúan a nivel del segundo, disponiendo éste de toda una oficina auxiliar de servicios técnicos, destinada a realizar tan importante misión de coordinación.

Entre nosotros esas misiones, producto de la múltiple aparición de nuevas estructuras y órganos descentralizados de la más variada naturaleza y rótulos, que tratan de implementar los nuevos cometidos de planificación y promoción del desarrollo económico, son competencia del propio Presidente de la República, por intermedio de la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN). Cordiplan, además de sus atribuciones en la elaboración del Plan de desarrollo de la Nación y ente central del sistema nacional de Planificación, se ha venido transformando en el órgano auxiliar de la Presidencia de la República, en la difícil y compleja tarea de "coordinar" todos

los entes centralizados y descentralizados, que integran la creciente Administración Pública Nacional. Es tal la importancia de CORDIPLAN en esta materia, que actualmente el Jefe de la Oficina, es a la vez Ministro de Estado para la planificación, ya que cabe recordar, que en nuestro sistema jurídico, la planificación como actividad gubernamental tiene rango constitucional.

CORDIPLAN responde entonces, a lo que la doctrina Administrativa moderna designa bajo el rótulo de "*órganos de misión*", cuyas actividades primordiales, son la planificación y la coordinación, es decir, el auxilio del gobierno en el imperativo de lograr que la administración en su totalidad actúe en conformidad con el Plan de desarrollo de la Nación y los programas y proyectos que lo implementen. Hacer converger hacia objetivos comunes, evitando la duplicidad de funciones, los celos administrativos y los conflictos de competencia de toda esa variada gama de órganos administrativos, es la más delicada y compleja misión de CORDIPLAN, dentro del sistema administrativo venezolano.

Pero, —precisamente— organismos como CORDIPLAN (entre ellos COPLANARH) no pueden comprometerse en la gestión y manejo concreto de los asuntos administrativos, porque estarían desvirtuando su auténtica naturaleza y función.

En nuestro régimen constitucional, los órganos directos de ejecución para la gestión de la administración Pública, son y seguirán siendo, a menos que se reforme la constitución y se cree un sistema diferente: los ministros titulares.

En tal sentido, cada vez que un cometido estatal-administrativo requiera de esfuerzos de organización, financieros, jurídicos y técnicos para su solución, debe en principio pensarse en la creación de un ministerio, a cuya cabeza se coloque un Ministro, con el poder reglamentario que le concede la Constitución para resolver los asuntos de su competencia. La solución de descentralizar institucionalmente (Institutos Autónomos), o de crear Empresas Estatales, para la realización de una actividad administrativa, sea ésta de carácter económico (industrial o comercial) o social (Seguridad social, cultura y educación, etc. etc.), debe responder a la propia naturaleza de esa actividad, en el sentido de que la solución descentralizadora

aparezca conveniente por la mayor flexibilidad o dinamismo en la concepción y ejecución de los cometidos administrativos. No obstante, y hasta tanto no surga en la ciencia del derecho público, en la ciencia política y del Estado y en las disciplinas administrativas en general, otra forma de organizar el funcionamiento de la administración pública, son los ministros, la fórmula que garantiza, en cierta medida, la responsabilidad de la acción gubernamental, tanto frente al pueblo, como a los órganos de control de la Administración (control político: Congreso, control fiscal: Contraloría; control jurisdiccional: Corte Suprema de Justicia).

Por estas razones notamos con cierta inquietud como el órgano de coordinación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN) ha ido creciendo considerablemente, adscribiendo comisiones ad-hoc de carácter transitorio, e incluso consejos u otros organismos de consulta y asesoría con carácter de permanencia. Este aumento de las misiones de CORDIPLAN y de las actividades de coordinación de la Presidencia de la República, distraen la atención de —quizás— la más importante tarea de dicho organismo auxiliar: La Planificación; y sobre todo la elaboración del Plan Nacional prospectivo que tanto requiere la nación, para encauzar debidamente los planes quinquenales de desarrollo y los programas y proyectos que lo ejecuten en una visión a largo plazo de la evolución de nuestra economía y la dinámica social.

Comienza a configurarse en nuestro país, algo que la doctrina francesa “denomina” “la coordinación de los órganos de coordinación”. Existen tantas comisiones de estudio, evaluación y coordinación, adscritas a CORDIPLAN, que va a requerirse de una coordinación del propio órgano de coordinación, es decir, un absurdo.

Por otra parte, deben tenerse muy claras las líneas de mando y de relación interinstitucional, entre los órganos de coordinación (la administración de misión) y los órganos de gestión y ejecución, en el sentido de que toda evaluación, estudio o programa, elaborado en el primer nivel, no pasará de un simple deseo, si no cuenta con los órganos instrumentales, para recibir una efectiva aplicación en la realidad administrativa. De allí que se diga, que en el proceso de planificación y ela-

boración de políticas administrativas, participen los sectores administrativos que tengan la gestión de los mismos, y así se comprometan, al sentir suyos los planes y políticas elaborado al más alto nivel de la administración.

Ahora bien, cuando las líneas de mando entre esos niveles administrativos se encuentran interferidas, se crea un fenómeno muy típico en nuestra vida administrativa: La falta de aplicación de planes, políticas y medidas elaboradas en Consejos, Comités y Comisiones en general que funcionando, al más alto nivel de nuestra administración pública, no se integran en un sistema administrativo que garantice una relación consecucional —Planificación-Ejecución; Ejecución-Planificación.

Valgan estas observaciones, para la política de protección ambiental. Si realmente se quiere, y si ese es el deseo y la voluntad del Estado venezolano expresado en el poder nacional constituido, de aplicar con efectividad una política de protección y mejoramiento ambiental, con la sola creación de un organismo de misión; es decir, de estudios, supervisión, planificación y consulta y asesoramiento, no se logrará realmente nada efectivo. Es indispensable organizar una estructura capaz de hacer cumplir la política y la legislación ambiental, y esto a nuestro entender, sólo es posible, mediante la creación y organización de un Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales.

En segundo lugar, las razones que “justifican” la creación de un Ministerio del ambiente y de los recursos naturales son del orden administrativo, de orden técnico y de orden jurídico.

a) Al respecto, existe todo un estudio sobre la necesidad de crear este departamento ministerial, que se ocupe de la gestión del sector ambiente y recursos naturales en el “Informe para la Reforma de la Administración Pública” elaborado y publicado por la Comisión Nacional de Administración Pública; Caracas 1972. Asimismo, dentro de los objetivos del Programa de Gobierno, del Presidente de la República señor Carlos Andrés Pérez, se encuentra la creación de un Ministerio de los Recursos Naturales.

No obstante, queremos consignar algunas observaciones, surgidas de la propia práctica administrativa en torno a la necesidad de crear tal ministerio.

Al respecto, es aleccionador el ejemplo de COPLANARH, en el campo de los recursos hidráulicos, tan estrecho y vinculado con el ambiente en general y los recursos naturales.

COPLANARH, por ser una estructura de consulta, estudios e investigación, planificación y coordinación en el campo de la administración de las aguas, carece del poder administrativo necesario, para que sus decisiones vinculen a los otros organismos que integran la administración hidráulica. De allí que COPLANARH no controle el otorgamiento de volúmenes en el aprovechamiento de las aguas, dado que no dispone de competencia para la gestión de las instituciones de control, (como son la concesión y el permiso en materia de aguas MAC); ni dispone tampoco de competencia para la inspección, vigilancia y fiscalización de los usuarios en el aprovechamiento de las mismas, es decir, no es autoridad de policía en esa esfera. Asimismo, COPLANARH, no interviene directamente en la política de protección de las aguas (MAC-MSAS) y menos aún en la de construcción de obras de infraestructura hidráulica (MOP). Teniendo, no obstante, una visión global, prospectiva e integral del manejo de las aguas, COPLANARH, se debate en la angustia administrativa de no poder tomar decisiones concretas para lograr un manejo racional de este recurso conforme a las previsiones del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos.

En consecuencia, a nivel de una solución institucional en la reorganización jurídico-administrativa del aprovechamiento y defensa de los recursos hidráulicos, se piensa que para finalizar con la excesiva "sectorialización" en ese dominio (múltiples ministerios competentes: MAC, MOP, MSAS, MMH, MC, MD, MRI;\* Institutos Autónomos: INOS, IAN, Canalizaciones; Empresas del Estado: CADAFE, Corporaciones Regionales de desarrollo: CORPOANDES, CVG, CORPOCCIDENTE, etc.)<sup>19</sup>,

19. Ver al respecto, Meier Henrique "La Administración Prospectiva, una nueva tendencia del aparato Administrativo en el Estado Moderno". Separata. Revista Facultad de Derecho. U.C.A.B. N° 19.

\* MAC: Ministerio de Agricultura y Cría;  
MOP: Ministerio de Obras Públicas;  
MSAS: Ministerio de Sanidad y Asistencia Social;  
MMH: Ministerio de Minas e Hidrocarburos;  
MC: Ministerio de Comunicaciones;  
MD: Ministerio de la Defensa;  
MRI: Ministerio de Relaciones Interiores.

que provoca los típicos vicios de la administración tradicional; conflictos y duplicidad de funciones, etc., es inaplazable crear una autoridad única de las aguas, es decir, un ente que concentre todas esas competencias en la actualidad dispersas, y, permita elaborar una política única y coherente partiendo de un plan y de una ley que establezca los principales instrumentos para la elaboración y ejecución de una real y efectiva política en ese campo. Esa autoridad única, no puede ser sino un Ministerio, que controle directamente el aprovechamiento y defensa de los recursos hidráulicos.

Por supuesto, que dicho ministerio, no es otro, que el Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales.

Además de razones de orden administrativo y de orden práctico fundadas en la propia experiencia de los órganos de consulta, asesoría y evaluación en la conducción de determinadas políticas (como es el caso de Coplanarh) y en la estructura —del régimen constitucional venezolano— que preve la forma de ejecución de las políticas gubernamentales, a través de los Ministerios, existe un motivo de carácter técnico-administrativo, de gran importancia, al momento de buscar “justificaciones” a la creación de un Ministerio del ambiente. Trátase de que técnicamente es prácticamente imposible, que mientras la conservación y defensa de los recursos naturales, sea competencia de un Ministerio o Ministerios de desarrollo, éste asegure realmente esa defensa y conservación. En otras palabras, la dinámica administrativa misma, de los ministerios de desarrollo (agrícola, industrial, turismo, etc.) —los impulsa a sacrificar en aras de los objetivos de crecimiento y expansión económicas— que deben orientar, planificar o controlar; los valores de la naturaleza y el resguardo de los equilibrios de la misma.

Ejemplo interesante es en nuestro sistema administrativo, el Ministerio de Agricultura y Cría —que es competente tanto para el desarrollo agrícola, pecuario, pesquero y forestal del país, como para la defensa y conservación de los recursos naturales y la administración de las instituciones controladoras (concesiones-permisos) y Protectoras (Parques Nacionales, Zonas Protectoras, Reservas Hidráulicas, etc., que implican tal política.

La idea no es —ni puede ser— establecer obstáculos administrativos al desarrollo económico, a través de un ministerio que se oponga sistemáticamente a la explotación de los recursos naturales. Por el contrario, separar orgánica y funcionalmente la defensa y conservación de los recursos naturales de su explotación con finalidad económica, significa garantizar que el uso de la tierra, de las aguas, bosques, flora y fauna en general, se llevará a cabo en forma racional de acuerdo a principios de conservación y defensa de los mismos.

La experiencia en esta materia —ha demostrado en nuestro país— como un ministerio de desarrollo otorga concesiones y permisos para la explotación de los recursos naturales, autoriza talas, desmontes y quemas y administra las instituciones protectoras, sin ningún sentido de la “conservación” de los recursos naturales.

Es más, la Dirección de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Agricultura y Cría, no podrá realmente conducir una política integral de dichos recursos, hasta tanto no forme parte de un despacho ministerial autónomo que se ocupe única y exclusivamente de la administración de nuestros recursos naturales y del mejoramiento ambiental.

Hoy por hoy, dispone nuestra administración pública de organismos como COPLANARH, la Dirección de Recursos Hidráulicos del Ministerio de Obras Públicas, la Dirección de Recursos Naturales Renovables del Ministerio de Agricultura y Cría y la Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental del Ministerio de Sanidad, que con suficiente experiencia en la lucha por la protección de los recursos naturales y mejoramiento ambiental, con un personal más o menos capacitado y especializado a lo largo de los años y con las técnicas y métodos, agrupados puedan integrar un nuevo ministerio de los recursos naturales y de la Protección Ambiental (COPLANARH: La Planificación de los recursos naturales y del ambiente; Dirección de recursos naturales renovables: la administración de las Instituciones Protectoras y Controladoras; Dirección de Recursos Hidráulicos: la gestión de las aguas como el recurso más importante desde el punto de vista ecológico; la Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental: la lucha contra la contaminación del ambiente y todas las medidas destinadas a mejorarlo, etc.

Para finalizar, es nuestra convicción que actualmente están dadas las condiciones políticas, administrativas y técnicas para la constitución de un ministerio del Ambiente y de los recursos Naturales, que conjuntamente con una nueva legislación ambiental, moderna, progresista y coherente, pueda resolver una de las crisis más importante de la Venezuela de hoy: "La Crisis Ecológica".

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Del análisis efectuado en el transcurso de este informe, surgen diversos puntos que a manera de recomendación, quisiéramos dejar en el ánimo de los miembros de la Comisión de Asuntos Sociales del Senado.

1) En primer lugar, la complejidad e importancia de la crisis de naturaleza y deterioro del ambiente en general, ameritan de un reordenamiento total de la legislación en esa materia, comenzando claro está, por la sanción de una ley que establezca los principios generales, las reglas fundamentales y los mecanismos administrativos tendientes a "organizar" una política integral de protección del ambiente. Dicha ley, a nuestro entender debe partir de un análisis y desarrollo de las normas constitucionales relativas a los recursos naturales y al ambiente en general (Base Constitucionales de la Política Ambiental), así como de un estudio crítico de los aspectos positivos y fallas y deficiencias de la legislación vigente en la materia. Convendría completar ese estudio con una reflexión de derecho y ciencia administrativa comparado, en torno a las soluciones jurídicas e institucionales que se le han dado, o tratado de dar, a la crisis ambiental en otros países.

Asimismo, la nueva legislación del ambiente deberá incorporar una serie de principios y criterios de carácter financiero, económico, técnico y científico, —dado que, el problema ambiental es un problema que afecta todos esos dominios, y la lucha contra la contaminación y el mejoramiento ambiental, suponen — necesariamente el empleo de nuevas técnicas para reducir la contaminación; el estudio y determinación de las actividades que ocasionan la contaminación y el deterioro ambiental; el análisis de las consecuencias ecológicas, humanas y

patrimoniales de esta lucha; el desarrollo de un sistema integral de planificación ambiental; la elaboración de principios tendientes a crear controles para disminuir los efectos de la actividad humana sobre el ambiente que conlleve a criterios preventivos (la posibilidad de una política fiscal que establezca un sistema tributario que peche el enriquecimiento a costa de la destrucción del ambiente; las facilidades de crédito para los industriales que incorporen en sus proyectos —métodos para reducir la contaminación) y represivos (la necesidad de un sistema jurídico-penal que prevea como tipos delictivos determinados daños a la naturaleza y al ambiente), etc.

Esto implicaría, necesariamente, el que la legislación ambiental, fuese elaborada por un equipo interdisciplinario, —integrado— por profesionales del ambiente y coordinado —claro está por juristas (ingenieros sanitarios, planificadores, economistas, ingenieros forestales, administradores con experiencia en materia ambiental, etc., y por supuesto abogados)<sup>69</sup>.

Ahora bien, como éste no es el supuesto del presente proyecto de Ley Orgánica del Ambiente —que nos ha sido dado a comentar— pensamos, no obstante que para su sanción deberían tomarse en consideración las observaciones siguientes:

2) En segundo lugar, y en referencia al proyecto de Ley Orgánica que cursa actualmente en la Comisión de Asuntos Sociales del Senado, encontraremos las siguientes deficiencias (que podrían subsanarse).

a) No toma en consideración las bases constitucionales de toda política legislativa que se encuentran en los artículos 7, 8, 106, 136, 76, entre otros de la Constitución Nacional.

b) No da —aparentemente mucha importancia— a la experiencia de la legislación vigente en la materia.

c) Prescinde de la experiencia de organismos como COPLANARH, dedicado a problemas jurídico-técnicos, científicos y económicos en el dominio de los recursos hidráulicos.

d) Presenta como hemos demostrado, ciertas dudas en relación a la constitucionalidad de alguno de sus artículos.

---

69. Resulta satisfactorio mencionar el que la Comisión de Asuntos Sociales del Senado haya acogido esta sugerencia, encomendando al grupo de Ecología del CONICIT, conjuntamente con la Facultad de Ingeniería Forestal de la ULA y el Dr. J. Martínez-Rincones, la revisión del proyecto de Ley.

e) No incluye mecanismos prácticos a desarrollar, para el logro de un control de la contaminación y mejoramiento del ambiente (entre ellos, el principio de la responsabilidad fiscal).

f) En términos generales, se limita a crear un Consejo Nacional del ambiente y a una Oficina Técnica, que en el fondo, no resuelven —al menos institucionalmente, la dispensación de funciones en esta materia y la urgencia de contar con una autoridad central y única en la materia.

g) Las medidas de policía ambiental —quizás, más importantes— constituye una simple repetición del artículo 17 de la Ley de Sanidad Nacional.

h) En materia de penas privativas de la libertad, la redacción del proyecto es harto confusa y puede dar origen a que se recurra por violación del principio constitucional-penal (art. 60) "Nullum crimen, nulle poema, sine lege".

3) En tercer lugar, por todas esas razones recomendamos la total "reformulación" del proyecto de ley; y si la voluntad del órgano legislativo es sancionar dicho proyecto, sin mayores retardos, proponemos entonces, que al menos no sea calificada la ley, como ley orgánica, puesto que estamos convencidos, de que la misma no producirá cambios efectivos, en la situación ambiental actual, y por el contrario su calificación de orgánica puede ocasionar el que el honorable Congreso de la República se vea obstaculizado en un momento determinado, para realizar la necesaria reforma de toda la legislación ambiental.

Si los compromisos políticos, son de tal magnitud, que el legislativo no pueda aplazar más la sanción de una ley del ambiente, es preferible entonces, en base a todos los argumentos, ya expuestos, que se sancione este proyecto si es posible modificando y reformulando las normas de dudosa constitucionalidad, pero bajo la simple calificación de ley ordinaria. De esta manera, podría el Congreso Nacional, en su función legislativa, desarrollar luego, estudios encaminados a producir la legislación que requiere el país en esa materia, sin que existan obstáculos de rigidez formal en una ley de naturaleza orgánica —que prácticamente— no tenga "nada" que salvar de cambios legislativos ordinarios por su incoherencia y vaguedad.

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO

REVISTA  
DE LA  
FACULTAD DE DERECHO\*\*



AÑO LECTIVO 1975 - 1976

No. 21

CARACAS

VENEZUELA

## MISCELANEA

## EXISTENCIA, DEFINICION Y DIVISION DEL DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

*Antonio Linares*

Catedrático de Derecho  
Internacional Público

### 1. EXISTENCIA

Hace largos años que se viene debatiendo en torno al problema de la existencia del derecho internacional, o sea sobre la obligatoriedad de las normas internacionales y la razón que le atribuyen fuerza obligatoria.

Lo anteriormente expuesto supone la decisiva importancia de esta cuestión, no sólo en el plano teórico, sino también respecto a su figuración en la práctica, pues como se ha manifestado "el influjo que una teoría pura y consecuente ejerce sobre el desarrollo científico y práctico del objeto que constituye su substrato teórico, es mucho más persistente y profundo de lo que suele admitirse"<sup>1</sup>.

Se ha generalizado la creencia de que el derecho internacional público no constituye realmente un sistema jurídico, porque no obstante aceptar los Estados el carácter jurídico de dicho derecho, y aún más por haberse comprobado que suelen conformarse a él, ha sido violado impunemente. Es verdad que el derecho internacional público ha sido objeto de frecuentes infracciones, pero lo mismo acontece en todo sistema jurídico. Es una manifestación importante de violación del derecho internacional público la adquisición de territorios por la fuerza o la guerra.

La demostración fehaciente de que el derecho internacional público se observa en la práctica internacional, la contem-

1. Véase "Esencia del Derecho Internacional y Crítica de sus Negadores", por Gust Adolf Walz. Pág. 26, Madrid, 1943.

plamos a través de la adopción de decisiones de tribunales internacionales y de organizaciones de carácter intergubernamental y supranacional.

- a) *Las relaciones sociales entre colectividades humanas como elemento básico de la existencia del derecho internacional público.*

La historia de la humanidad registra la existencia del hombre agrupado en sociedades, en las cuales las relaciones con sus semejantes se han constituido mediante la constante incorporación de asistencias mutuas y de actividades convergentes. La unión de todas ellas ha dado lugar a la existencia y convivencia de colectividades progresivamente estructurales y diferenciadas unas de otras debido a la composición y funciones de sus órganos.

Es un hecho que no admite duda, lo mismo en el pasado como en el presente, de que existe una comunidad internacional en que los intereses de sus componentes se manifiestan en repetidas tensiones y antagónicas luchas.

El medio social internacional se ha venido desarrollando en los últimos tiempos dentro de un ambiente de imprecisión que ha imperado como corresponde a toda época en que las posibilidades de renovación están latentes.

El concepto de soberanía es otra cuestión que concierne a la existencia del derecho internacional público. La concepción de soberanía absoluta, que propugna "que el Estado es el ordenamiento supremo y no puede, por consiguiente reconocer ordenamiento jurídico alguno superior<sup>2</sup>", ha sido sustituida por el concepto de soberanía relativa que supone que la validez y obligatoriedad de un verdadero ordenamiento jurídico se produce por la vinculación con fines sociales de Estados independientes constituidos en una comunidad jurídica. La sociedad internacional actual que se desenvuelve en virtud de relaciones entre Estados, está en permanente evolución, correspondiéndole un ordenamiento jurídico, que por su naturaleza todavía no ha sido firmemente determinado.

2. Véase "Derecho Internacional Público", por Alfred Verdross. Quinta Edición. Madrid, 1967, Pág. 10.

El concepto de soberanía relativa que es bastante antiguo, ha imperado sociológicamente por las reales condiciones del mundo contemporáneo. Todavía la comunidad de los Estados no ha logrado la perfección necesaria para vivir aisladamente, pues las relaciones mutuas pueden beneficiar a sus componentes en el aspecto político, económico, social y cultural, y al contrario su aislamiento de manera potestativa contribuye a reducir y hasta impedir totalmente que cualquier ayuda exterior se aporte en caso de requerirlo su progresivo desenvolvimiento.

b) *La existencia del derecho internacional público caracterizada por la obligatoriedad y coactividad*

La existencia del derecho internacional público la vamos a examinar en sus dos principales zonas de donde vierte, que se refiere a la obligatoriedad y coactividad de sus normas.

El derecho internacional público está firmemente establecido en la práctica de las relaciones internacionales, en conclusión que existe, es obligatorio. Debido a que carece dicho derecho de un mecanismo de coactividad igual al poseído por el derecho interno y en razón de la duda existente respecto a los conceptos de obligatoriedad y coactividad y en virtud de que ésta es indispensable a todo derecho, se le ha negado obligatoriedad de un ordenamiento jurídico.

En razón de lo antes expuesto, es preciso dejar constancia de la obligatoriedad del derecho internacional público.

El hecho de que a la normatividad internacional se le haya conferido cierto grado de vigencia, aunque carezca de un poder eficazmente organizado, es una demostración palpable de su existencia como ordenamiento jurídico. Este argumento aleja toda duda de que sus normas tienen validez y obligatoriedad.

También es dable observar que el solo hecho de que los sujetos del ordenamiento internacional, cuando hacen uso de la fuerza para imponer una decisión en favor de sus intereses siempre invocan normas fundamentales de derecho, bastaría para afirmar la existencia del derecho internacional público como un ordenamiento que tiene carácter jurídico.

Si nos alejamos del tratamiento de la obligatoriedad en términos generales y nos adentramos en el análisis de la obli-

gatoriedad procedente de algunas fuentes del derecho internacional público, llegamos a la conclusión que es aún más demostrable su carácter jurídico.

Los tratados como fuente principal de obligaciones internacionales, tienen que ser cumplimentados en virtud de que las partes contratantes se obligan a darle ejecución, y cuando se ha exigido coactivamente su aplicación ha surgido una situación conducente a un conflicto bélico, razón que ha supuesto siempre la adopción de medidas destinadas a prevenir cualquier hecho que pudiese impedir su efectivo cumplimiento, que confiere al derecho internacional público una perceptible obligatoriedad.

El problema de que el derecho internacional público carece de un instrumento coactivo, ha dado lugar a que se considerara que por no disponer el ordenamiento jurídico internacional de un mecanismo legislativo, ni de una organización judicial común a los Estados soberanos capaz de hacer cumplir sus normas y refrenar sus vulneradores, cualquier Estado puede rehusar un acto coercitivo que lo obligue a ejecutar la normatividad internacional. No es factible admitir este argumento, porque al reconocerse la obligatoriedad del derecho internacional público por acuerdo de los Estados, aunque resulte imposible utilizar la fuerza para imponer su obediencia, debe ser ejecutada.

El problema de que el derecho internacional es coercible, ha motivado que se argumentara que el derecho internacional público es un ordenamiento caracterizado por su coercitividad, en el sentido de que las normas constitutivas de un orden jurídico prescriben la coerción.

Para finalizar expondremos nuestra opinión en lo concerniente a la existencia del derecho internacional público. La primera consiste en caso de que no estuviese caracterizado por la coactividad, el derecho internacional público continuará existiendo porque las comunidades humanas tendrán siempre la necesidad de disponer de un sistema normativo obligatorio regulador de la conducta de sus sujetos en la vida internacional. La segunda y última se refiere a que el derecho internacional público funda la obligatoriedad de sus normas en la propia realidad social internacional.

## 2. DEFINICION

El derecho internacional público lo definiremos como el conjunto de principios jurídicos que expresa la voluntad de los miembros de la comunidad internacional de establecer y desarrollar relaciones de carácter político, económico, cultural y científico.

Explicaremos brevemente esta definición. En primer lugar nos referimos en ella a un conjunto de principios jurídicos porque indudablemente es la característica fundamental de la ciencia jurídica internacional. Por tratarse a la vez de un derecho positivo, obligatorio y vigente para las personas jurídicas internacionales, esos principios regulan sus mutuas relaciones. Y en segundo lugar esta definición comprende el ejercicio de las relaciones exteriores de las personas jurídicas que según la práctica contemporánea se refieren a la cooperación en el ámbito de la política, de la economía, de la cultura, y de la ciencia.

Las relaciones en el ámbito político son las que implementan la acción para ayudar al mantenimiento y a la continua integración de la comunidad internacional y para promover la mejor coordinación de esfuerzos y actividades en interés de los Estados.

Las relaciones en la esfera económica se ocupan del fomento del intercambio de bienes y servicios entre los países del mundo con la finalidad de alcanzar un pleno desarrollo económico y social.

Las relaciones en la esfera cultural consisten en primer lugar en la promoción del intercambio de conocimientos e investigaciones de las ciencias jurídicas, históricas, disciplinas filosóficas y expresiones artísticas y literarias; y en segundo lugar en el fomento del intercambio de la investigación e información pedagógica, y de nuevos métodos y técnicas de la enseñanza primaria, secundaria y superior.

Las relaciones en el plano científico se refieren en primer lugar al intercambio de científicos y técnicos; y en segundo lugar a la prestación de asistencia mutua en la formación de programas para el avance de la labor científica y tecnológica

orientada hacia los problemas de los países desarrollados y en desarrollo.

### 3. DIVISION

Las divisiones del derecho internacional público pueden responder a la naturaleza de las normas e investigaciones de que se trate<sup>3</sup>. Así podemos señalar la existencia de un derecho internacional público natural y de otro positivo, y de uno teórico y de otro práctico. También el derecho internacional público puede dividirse en derecho internacional público general y en derecho internacional público particular.

Los conceptos que se han emitido definiendo cada una de las categorías señaladas, las enunciaremos concretamente. En primer lugar se entiende por derecho internacional público natural, aquel que tiene como fundamento la razón y la equidad natural. En segundo lugar se entiende por derecho internacional público positivo, al derecho vigente en las relaciones entre los Estados y expresado en normas positivas. El derecho internacional público positivo, se subdivide, en consuetudinario y convencional. El consuetudinario, es el formado por los usos y las prácticas internacionales. El convencional, es el que se deriva de las normas contenidas en los tratados u otros actos jurídicos internacionales. En tercer lugar se entiende por derecho internacional público teórico, aquel, que según se ha observado, "es y puede ser a lo sumo la expresión de un anhelo, de una conveniencia, o de una necesidad aun por satisfacer, que en cada época o en cada momento dado toma formas especiales"<sup>4</sup>. En cuarto lugar se considera que es derecho internacional público práctico aquel que contiene ciertos principios de orden positivo que regulan las relaciones entre los Estados. En quinto lugar se entiende por derecho internacional público general, el que comprende los principios jurídicos internacionales que por su validez son de obligatorio cumplimiento para todas las personas jurídicas internacionales. En sexto lugar, el derecho inter-

3. Véase "Derecho Internacional Público", por Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén. Pág. 35, Tomo I, Segunda Edición, Habana, 1938.

4. Véase "Derecho Internacional Público", por Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén. Pág. 36, Tomo I, Segunda Edición, Habana 1938.

nacional público particular es el que comprende las normas de carácter jurídico internacional que por su fuerza obligatoria tienen validez únicamente para ciertos Estados. Constituye una opinión importante la que expresa que "el derecho internacional público particular, se crea por tratados; pero también puede crearse por una costumbre particular en cuyo establecimiento sólo participen algunos Estados"<sup>5</sup>.

---

5. Véase "Principios de Derecho Internacional Público", por Hans Kelsen. Págs. 161, 162 y 163, Buenos Aires, 1965.

UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO

REVISTA  
DE LA  
FACULTAD DE DERECHO\*\*



AÑO LECTIVO 1975 - 1976

No. 21

CARACAS

VENEZUELA

## **CRONICA DE LA FACULTAD**

ANÑO 1975 - JULIO A DICIEMBRE

### **NUEVO DECANO**

El día 28 de Octubre de 1975, el Consejo Universitario de la Universidad Católica Andrés Bello designó Decano de la Facultad de Derecho al Dr. Alfredo Morles Hernández en sustitución del Dr. Jorge Sosa Chacín. El nuevo Decano tomó posesión del cargo el día 5 de Noviembre de 1975.

### *Representantes de los Profesores ante el Consejo de la Facultad:*

Durante el mes de noviembre fueron elegidos por los Profesores sus representantes ante el Consejo de la Facultad, quedando como miembros principales los Doctores R. P. Luis M. Olaso, S.J., Dr. Reynaldo Rodríguez Navarro y Dr. Jesús Eduardo Cabrera y como miembros suplentes los Doctores Enrique Meier, R. P. Fernando Pérez Llantada y Dr. Román José Duque Corredor.

### *Nuevos Abogados:*

Los días 27 y 29 de julio, se llevó a efecto la colación de grados de los Abogados egresados de la Escuela de Derecho en el año 1975. Ellos son:

### **PROMOCION DR. JESUS EDUARDO CABRERA**

Acevedo Galindo, Marjorie Teresa  
Aguirre de Pierantoni, Norys Josefina  
Alvarado Bajares, María Victoria  
Arcay Marval, Flor Guadalupe  
Ascanio Estéves, Luis Gerardo  
Asuaje Crespo, Carlos Antonio  
Atencio Bello de Quevedo, Almira  
Ayala Núñez, Alfredo  
Baptista Guevara, Mercedes María

Benarroch Díaz, Rebeca  
Borjas Herrera, Arminio Francisco  
Bustillos Beiner, Diego Alberto  
Bracho, María Elena del Carmen  
Bracho Franco, Joel Enrique  
Carbonell Cornejo, Ricardo Antonio  
Caridad Rincón, Fe Esperanza  
Cifuentes Gruber, Eva Coromoto  
Ciliberto Bustillos, Ricardo Antonio  
Cornejo Rodríguez, Berma Sofía  
Chacón Quintana, Nelson  
Dáger Daher, Mary Elia  
Guilarte Morales, Rita Cecilia  
Herize Rosales, Luis Gonzalo  
Hernández Arrsopide de Sáder, María Elena  
Hernández Jiménez, Clarise  
Hurtado Noerbeeck, Elsa Josefina  
Kumber Felce, Carlos Enrique  
Lazzari Gordils, Gastón  
León Macas, Angel Alfonso  
Luzardo de Herize, Orquídea  
Maldonado Navarro, Cristina del Socorro  
Mantellini Perera, Silvana  
Mantilla Monagas, Víctor Manuel  
Martínez Valery, José Antonio  
Medina Simancas, Ramón José  
Mejía Betancourt, José Amando  
Mendoza Machado, Cristóbal Lorenzo  
Monsalve Casado, Luisa Elena  
Moreno Marimón, Magdalena Josefina  
Muñoz Osorio, Sonia

Núñez Ríos, Cristóbal Fernando  
Pacillo Di Ruggiero, Silvia Antonieta  
Pietri Lavie, Esther Mercedes  
Plaz Castillo, Carlos Rene  
Rendón Oropeza, Pedro José  
Rivero Párraga, Gustavo Alfredo  
Rodríguez Alvarez, Lionel  
Ron Braasch, Saúl Rafael  
Roncayolo Crespo, Antonio José  
Salazar Arjona, Haydée Luz  
Silva Carreno, Maylin  
Silva Heredia, Leticia  
Siso Olavarría, Lucio Enrique  
Stark Lanes, Vera Anta Yolanda  
Torrealba Ledesma, Henry  
Urdaneta Fontiveros, Enrique Abdón  
Vargas Irausquin, Víctor José  
Vivas Arizaleta, Adela Antonieta  
Wefer Abbati, Francisco  
Wetter Sánchez, Theresa  
Westiner Ramos, Ana María  
Yannuzzi-Rodríguez, Salvador Rubén  
Zapata de Pérez, Rosa Carmen

## PROMOCION DOCTOR LUIS MARIA OLASO, S.J.

Aguilar Rivodo, Gonzalo  
Algarra Cadenas, Alvaro Alfredo  
Angeli Luciani, Marco Antonio  
Arias de Martínez, Lesbia  
Baptista Luna, Félix Ezequiel  
Barriola Damborena, Miren Maitede

Barrios Valecillos, Dilcia  
Centeno Bernardo, Alicia Marina  
Colmener Flores, Evelyn Isabel  
Chacón López, Fabián  
Chirinos de Markovits, Amelia Lucía  
De Lamo Chacón, Helios Andrés  
Díaz Castañeda, Benjamín Leonardo  
Díaz Gamboa de Feaugas, Servilia  
Díaz Peña, Reinaldo  
Fuentes Niño, Rocío Elena  
Flórez de Segovia, Haydée Trinidad  
Franco Hernández, Ingrid  
Godoy Vizcarrondo, Ricardo  
Gutiérrez Domínguez, Ingrid Josefina  
Guédez Carrillo, Hildegart Cecilia  
Hermoso González, Andrés Rafael  
Hermoso González, María Elena  
Llovera Quintana, Margarita  
Huppert Ortiz, Eva Melanie  
León de Quizena, Arminda  
Lugo Marín, Miryam Margarita  
Lugo Martí, Luisa  
Mendizábal Alvarez, Victor Ernesto  
Mendoza Escobar, María Elena  
Milgran de Suster, Raquel  
Morales, Nivia Margarita  
Moshe Mizray, Vida Polina  
Navas Pietri, Manuel Vicente  
Oquendo Rodríguez, Adina Rosa  
Paesano Galindo, Humberto  
Paredes Hany, Jorge Jesús

Parra Velera, Andrés Eloy  
Perdomo Hidalgo, Alfredo  
Pérez Dávila, Miguel Orlando  
Parra Jara, María Cristina  
Pierluisi Rubio, Ana Josefina  
Rodríguez Molina de Gómez, Maritza  
Rodríguez Paredes, Aura Marina  
Rodríguez Ramírez, Mara Eugenia  
Rozenberg Pietrzenski, Esther  
Salas Guzmán, Ana  
Saldivia Veracoechea, Beatriz  
Sánchez Maldonado, Mara Antonia  
Sánchez Martínez, Braulio José  
Zambrano Vidal, Edwin Roberto  
Silva Tovar, Ramón Humberto  
Szeplaki Otahola, Jorge Geza  
Tomaselli Einhorn, Vieri  
Ugarte de Freitas, Juddith  
Valbuena Manzanilla, Luvín Coromoto  
Vargas de Gudíño, Gladys  
Verhook Figueroa, Carmen Guadalupe  
Yabrudy Sigurani, David Alejandro  
Zamora Escobar de Baptista, Yudith María  
Zavarce Martínez, Maritza del Pilar



AGRARIO

(a) DOCTRINA

Duque Corredor, Román. El problema de la tierra en el Ecuador.

INDICE GENERAL DE LA REVISTA

(Nos. 11 al 20)

CIENCIAS PENALES

(a) DOCTRINA

Guerra, J. M. La Constitución Colectiva de los funcionarios. *Revista de Derecho* No. 17, 1971-1972, pp. 38-74.  
Molina, J. M. El problema de la Administración de la Justicia. *Revista de Derecho* No. 17, 1971-1972, pp. 119-140.  
Molina, J. M. Las instituciones protectoras de los Recursos. *Revista de Derecho* No. 18, 1973-1974, pp. 1-10.

Molina, J. M. La Administración Protectora. Una nueva tendencia. *Revista de Derecho* No. 19, 1974-1975, pp. 1-10.

Molina, J. M. El problema de la Administración Protectora. Una nueva tendencia. *Revista de Derecho* No. 20, 1974-1975, pp. 1-10.

Molina, J. M. El problema de la Administración Protectora. Una nueva tendencia. *Revista de Derecho* No. 21, 1975-1976, pp. 1-10.

Molina, J. M. Algunas consideraciones sobre el Proyecto de Ley de Reforma del Estado Industrial y el Comercio de los Productos. *Revista de Derecho* No. 22, 1974-1975, pp. 1-10.

Molina, J. M. Algunas consideraciones sobre el Proyecto de Ley de Reforma del Estado Industrial y el Comercio de los Productos. *Revista de Derecho* No. 23, 1975-1976, pp. 1-10.

Molina, J. M. Algunas consideraciones sobre el Proyecto de Ley de Reforma del Estado Industrial y el Comercio de los Productos. *Revista de Derecho* No. 24, 1976-1977, pp. 1-10.

Molina, J. M. Algunas consideraciones sobre el Proyecto de Ley de Reforma del Estado Industrial y el Comercio de los Productos. *Revista de Derecho* No. 25, 1977-1978, pp. 1-10.

## ÍNDICE I. INDICE POR MATERIAS

### ADMINISTRATIVO

#### a) DOCTRINA

*Guerra, Luis Beltrán.* La Contratación Colectiva de los funcionarios públicos. Nº 14, 1971-1972, pp. 38-74.

*Meier, Henrique.* El Conflicto Institucional de la Administración para el desarrollo. Nº 17, 1973-1974, pp. 119-140.

*Meier, Henrique.* Las Instituciones protectoras de los Recursos Naturales Renovables en nuestro Derecho. Nº 18, 1973-1974, pp. 195-234.

*Meier, Henrique.* La Administración Prospectiva. Una nueva tendencia del aparato Administrativo del Estado Moderno. Nº 19, 1974-1975, pp. 211-271.

*Meier, Henrique.* El Derecho Administrativo y el Entorno Físico y Social en Venezuela (Derecho y Ecología). Nº 20, 1974-1975, pp. 112-170.

*Rotondaro Gómez, Alvaro.* El control ejercido por la Contraloría General de la República sobre los Institutos Oficiales Autónomos. Nº 17, 1973-1974, pp. 159-80.

#### b) LEGISLACIÓN COMENTADA

*Guerra, Luis Beltrán.* Algunas consideraciones sobre el Proyecto de Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, Nº 20, 1974-1975, pp. 201.

#### c) ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

*Muci Abraham, José.* Jurisprudencia y Doctrina Administrativa, compiladas y anotadas por el autor. Nº 12, 1970-1971, pp. 195-230.

#### d) MISCELÁNEA

*Meier, Henrique.* De las aguas como bienes (Código Civil) a las aguas como Recursos Naturales Renovables (Constitución Nacional - Leyes Especiales). Nº 20, 1974-1975, pp. 300-310.

## AGRARIO

## a) DOCTRINA

*Duque Corredor, Román José.* Régimen Jurídico del Arrendamiento de Predios Rústicos en el Derecho Agrario Venezolano. Nº 13, 1971-1972, pp. 117-186.

## CIENCIAS PENALES

## a) DOCTRINA

*Buroz Arismendi, René.* Secuestro de Aviones. Nº 16, 1972-1973, pp. 75-93.

*Pérez-Llantada, Fernando.* La Violación, La Homosexualidad y El Incesto en el Derecho Penal Comparado. Nº 14, 1971-1972, pp. 75-128.

## b) MISCELÁNEA

*Beristáin, Antonio.* Las Cárceles no deben ser Cementerios. Nº 16, 1972-73, pp. 216-235.

*Beristáin, Antonio.* Terrorismo y delitos políticos. Nº 20, 1974-1975, pp. 241-299.

*Echeverría, Juan Martín.* La aplicación de medidas diferenciadas en la lucha contra el crimen. Nº 17, 1973-1974, pp. 267-276.

*Perozo Piñango, Gabriel.* El Acta Policial, Nº 18, 1973-1974, pp. 279-293.

## C I V I L

## a) DOCTRINA

*Borjas, Leopoldo.* El Préstamo de Uso con Referencia al Comodato Bancario. Nº 15, 1972-1973, pp. 148-185.

*Cristóbal-Montes, Angel.* El Supuesto de Hecho del Artículo 1894 del Código Civil Venezolano (Los presupuestos de la disminución de la garantía Hipotecaria). Nº 11, 1969-1970, pp. 55-144.

*Gabaldón, Frank.* Efectos de la Enajenación de la cuota de Copropiedad en el Derecho Venezolano. Nº 18, 1973-1974, pp. 133-182.

*Harting, Hermes.* Algunas consideraciones en torno a la Responsabilidad por el hecho del menor. N<sup>o</sup> 18, 1973-1974, pp. 183-194.

b) MISCELÁNEA

*Pérez-Llantada, Fernando.* La Propiedad. N<sup>o</sup> 19, 1974-1975, pp. 275-298.

COMPARADO

a) MISCELÁNEA

*Cortiñas Peláez, León.* Felipe De Solá Cañizares (1905-1965). Docencia Internacional del Derecho Comparado. N<sup>o</sup> 14, 1971-1972, pp. 187-224.

*Graham, Tomás R.* Fuentes Bibliográficas en Castellano para el Estudio del Common Law Anglo-Americano. N<sup>o</sup> 16, 1972-1973, pp. 191-215.

CONSTITUCIONAL

a) DOCTRINA

*Parra Aranguren, Gonzalo.* La influencia del Matrimonio sobre la nacionalidad de la mujer en el Proyecto del Código Civil publicado en 1869. N<sup>o</sup> 11, 1969-1970, pp. 9-54.

*Parra Aranguren, Gonzalo.* Los Preceptos Atributivos de Nacionalidad en la Constitución Federal de 1864. N<sup>o</sup> 12, 1970-1971, pp. 128.

*Parra Aranguren, Gonzalo.* La Ley de Naturalización de 1865 y la Constitución Federal de 1864, N<sup>o</sup> 13, 1971-1972, pp. 9-116.

*Sosa Chacín, Jorge.* Evolución Histórica de la Legislación Venezolana en materia de Libertad de expresión del pensamiento. N<sup>o</sup> 19, 1974-75, pp. 9-50.

b) RECENSIONES BIBLIOGRÁFICAS

*Arcaya, Mariano.* Constitución de la República de Venezuela (Constitución de 1961). 3 Tomos. Empresa "El Cojo", C. A. Caracas, 1971, por Henríque Meier. N<sup>o</sup> 17, 1973-1974, pp. 289-290.

**FINANCIERO**

a) DOCTRINA

*Travieso Passios, Alfredo.* La depreciación de los Bienes Inmuebles propiedad de personas jurídicas, dados en arrendamiento bajo el régimen de la nueva Ley de Impuesto Sobre la Renta del 16 de diciembre de 1966. Nº 16, 1972-1973, pp. 94-104.

**INTERNACIONAL PRIVADO**

a) DOCTRINA

*Parra Aranguren, Gonzalo.* La Influencia del Matrimonio sobre la Nacionalidad de la mujer en el Proyecto del Código Civil publicado en 1869. Nº 11, 1969-1970, pp. 9-54.

*Parra Aranguren, Gonzalo.* Los Preceptos Atributivos de Nacionalidad en la Constitución Federal de 1864. Nº 12, 1970-1971, pp. 9-128.

*Parra Aranguren, Gonzalo.* La Ley de Naturalización de 1865 y la Constitución Federal de 1864. Nº 13, 1971-1972, pp. 9-116.

*Parra Aranguren, Gonzalo.* La citación de los no presentes en la República. Nº 15, 1972-1973, pp. 9-147.

*Parra Aranguren, Gonzalo.* Los Precedentes Venezolanos del Código Bustamante. Nº 17, 1973-1974, pp. 9-118.

*Parra Aranguren, Gonzalo.* La Revisión del Código Bustamante. Nº 18, 1973-1974, pp. 9-132.

*Parra Aranguren, Gonzalo.* Las obligaciones Extra-Contractuales en el Derecho Internacional Privado. Nº 20, 1974-1975, pp. 9-65.

b) DOCUMENTACIÓN

*C.I.D.I.P.* Convención aprobada en la Conferencia Especializada sobre Derecho Internacional Privado. Panamá, 14-30 de Enero 1975, Nº 20, 1974-1975, pp. 205-299.

**INTERNACIONAL PUBLICO**

a) DOCTRINAL

*Chaparro, Julio Alfonso.* Sistema de Solución de Controversias en la A.L.A.L.C. Nº 12, 1970-1971, pp. 172-192.

*Linares, Antonio.* Prevención y Castigo de los Delitos contra los Agentes Diplomáticos y otras personas internacionales protegidas. N<sup>o</sup> 20, 1974-1975, pp. 66-111.

*Salgueiro, Adolfo Pedro.* Reflexiones Acerca de algunas violaciones del Artículo II - Ordinal 4 de Las Naciones Unidas - Hecho vs. Derecho. N<sup>o</sup> 17, 1973-1974, pp. 181-263.

*Silva Tovar, Ramón Humberto.* La Proyección Social del Pacto Sub-Regional Andino. N<sup>o</sup> 17, 1973-1974, pp. 181-263.

Troconis H., *Jesús Eduardo.* Venezuela y el Derecho Internacional del Petróleo. N<sup>o</sup> 18, 1973-1974, pp. 235-245.

#### b) MISCELÁNEA

*Eguren, Juan A. S.J.* A los Cincuenta Años de la Nueva Era Concordataria. N<sup>o</sup> 15, 1972-1973, pp. 221-232.

*Páez Pumar, Oswaldo.* Reflexiones sobre las Relaciones entre América Latina y los Estados Unidos. N<sup>o</sup> 20, 1974-1975, pp. 229-240.

### INTRODUCCION AL DERECHO

#### a) RECENSIONES BIBLIOGRÁFICAS

*Olaso Junyet, Luis María.* Introducción al Derecho Tomo I. Manuales de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello 1973, I.C.U., por Jesús Sánchez de Muniain, S.J.

### LABORAL

#### a) DOCTRINA

*Pittier Sucre, Emilio.* El Pago Anticipado de la Antigüedad. N<sup>o</sup> 15, 1972-1973, pp. 186-200.

*Virginy Irazábal, Isabel.* Trabajo de la Mujer Casada. La Madre Trabajadora. Normas de Protección para la Madre Trabajadora y sus hijos menores. Guarderías Infantiles. N<sup>o</sup> 15, 1972-1973, pp. 201-218.

#### b) LEGISLACIÓN COMENTADA

*Febres Cordero, Carlos.* Una Ojeada sobre el Alcance de la Legislación Laboral Venezolana. N<sup>o</sup> 18, 1973-1974, pp. 249-276.

## MERCANTIL

## a) DOCTRINA

*Borjas, Leopoldo.* Desarrollo de la Legislación Mercantil en Venezuela. Nº 14, 1971-1973, pp. 9-37.

*Borjas, Leopoldo.* El Préstamo de Uso con Referencia al Comodato Bancario. Nº 15, 1972-1973, pp. 148-185.

*Gabaldón, Frank.* Algunos aspectos sobre restricciones a la Transmisibilidad de Participaciones y Acciones Sociales. Nº 11, 1969-1970, pp. 165-192.

*Mendoza, Carlos.* Revalorización de Activos del Balance. Nº 20, 1974-1975, pp. 171-179.

*Ochoa, Oscar.* Deber de Pagar Cheques emitidos antes de la muerte del emitente. Nº 11, 1969-1970, pp. 145-164.

## b) ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

*Morles Hernández, Alfredo.* La Autonomía del Contrato de Descuento y la Jurisprudencia Venezolana. Nº 12, 1970-1971, pp. 231-249.

## c) LEGISLACIÓN COMENTADA

*Morles Hernández, Alfredo.* Algunos aspectos del Régimen de la Oferta Pública de Títulos-Valores en Venezuela. Análisis de la Ley de Mercado de Capitales. Nº 16, 1972-1973, pp. 107-187.

## d) MISCELÁNEA

*Muci Abraham, José.* Seguros. Un Caso de Delegación Novatoria Pasiva (Dictamen). Nº 11, 1969-1970, pp. 265-271.

*Rivas, Angel César.* El Derecho de Comercio, de Cambio, de Quiébra y Marítimo de Venezuela. Nº 13, 1971-1972, pp. 203-283.

*Rivas, Angel César.* De las Sociedades Extranjeras en Venezuela. Nº 17, 1973-1974, pp. 277-286.

## e) RECENSIONES BIBLIOGRÁFICAS

*Muci Abraham, José.* Las Asociaciones en participación, por Henry Pereira Gorrín. Nº 13, 1971-1972, pp. 288-292.

## MINERO

## a) LEGISLACIÓN COMENTADA

*Duque Sánchez, José Román.* De las Concesiones a los Contratos de Servicio. Nº 11, 1969-1970, pp. 195-212.

## b) JURISPRUDENCIA ANALÍTICA

*Duque Corredor, Román José.* La Obligación de Explotar del Concesionario de Minas en la Jurisprudencia Venezolana. Nº 11, 1969-1970, pp. 215-262.

## PROBATORIO

## a) DOCTRINA

*Cabrera Romero, Jesús Eduardo.* El Valor Probatorio de los Periódicos. Nº 16, 1972-1973, pp. 9-74.

*Cabrera Romero, Jesús Eduardo.* Los Documentos Privados Auténticos, los Documentos Privados Simples y sus copias Certificadas emitidas por orden judicial. Nº 19, 1974-1975, pp. 51-210.

## PROCESAL CIVIL

## a) DOCTRINA

*Parra Aranguren, Gonzalo.* La citación de los no presentes en la República. Nº 15, 1972-1973, pp. 9-147.

*Rodríguez Cirimele, Alejandro.* Aspectos Generales de los Recursos en el Proceso Civil. Nº 12, 1970-1971, pp. 129-171.

## b) ANÁLISIS DE JURISPRUDENCIA

*Siso Maury, Carlos.* Documentos fundamentales que deben acompañarse con la solicitud de Ejecución de Hipoteca. Nº 13, 1971-1972, pp. 189-200.

## c) RECENSIONES BIBLIOGRÁFICAS

*Rengel Romberg, Aristides.* Manual de Derecho Procesal Civil Venezolano, Volumen II, Universidad Católica Andrés Bello, Manuales de Derecho, Caracas, 1969, por José Román Duque Sánchez. Nº 12, 1970-1971, pp. 268-271.

## PROCESAL CIVIL

## a) DOCTRINA

*Lauría, Carmelo.* La acción en el Proceso Penal Venezolano. Nº 14, 1971-72, pp. 129-184.

## II. INDICE DE AUTORES

- BERISTAIN, Antonio.** *Las Cárceles no deben ser Cementerios.* N° 16, 1972-73, pp. 216-235.
- *Terrorismo y Delitos Políticos.* N° 20, 1974-75, pp. 241-299.
- BORJAS, Leopoldo.** *Desarrollo de la Legislación Mercantil en Venezuela.* N° 14, 1971-72, pp. 9-37.
- *El Préstamo de Uso con Referencia al Comodato Bancario.* N° 15, 1972-73, pp. 148-185.
- BUROZ ARISMENDI, René.** *Secuestro de aviones.* N° 16, 1972-73, pp. 75-93.
- CABRERA ROMERO, Jesús Eduardo.** *El Valor Probatorio de los Periódicos.* N° 16, 1972-73, pp. 9-74.
- *Los Documentos privados auténticos, los Documentos privados simples y sus copias Certificadas emitidas por orden judicial.* N° 19, 1974-75, pp. 51-210.
- CORTIÑAS PELAEZ, León.** *Felipe De Sola Cañizares (1905-1965). Docencia Internacional del Derecho Comparado.* N° 14, 1971-72, pp. 187-224.
- C.I.D.I.P.** *Convenciones aprobadas en la Conferencia especializada sobre Derecho Internacional Privado (C.I.D.I.P.) Panamá, 14-30 de Enero 1975.* N° 20, 1074-75, pp. 205-226.
- COTTIN, León Henrique.** *La Venta de la Herencia, de Angel Crisóbal Montes.* N° 12, 1970-1971, 259-267.
- *El Contrato de Anticresis, de Marco Lovera.* N° 14, 1971-72, pp. 227-236.
- CRISTOBAL MONTES, Angel.** *El Supuesto de Hecho del Artículo 1894 del Código Civil Venezolano (Los presupuestos de la dismisión de la garantía hipotecaria).* N° 11, 1969-70, pp. 55-144.
- *Contratos y Garantías, Derecho Civil IV, de José Luis Aguilar Gorrondona.* N° 12, 1970-71, pp. 253-258.
- CHAPARRO ALFONZO, Julio.** *Sistema de Solución de Controversia en la A.L.A.L.C.* N° 12, 1970-71, pp. 172-192.
- DUQUE CORREDOR, Román José.** *La obligación de Explotar del Concesionario de Minas en la Jurisprudencia Venezolana.* N° 11, 1969-70, pp. 215-261.
- *Régimen Jurídico del Arrendamiento de Predios Rústicos en el Derecho Agrario Venezolano.* N° 13, 1971-72, pp. 117-186.

DUQUE SANCHEZ, José Román. *De las Concesiones a los Contratos de Servicios*. N<sup>o</sup> 11, 1969-70, pp. 195-212.

——— *Manual de Derecho Procesal Civil Venezolano*, de Aristides Rengel Romberg. N<sup>o</sup> 12, 1970-71, pp. 268-271.

ECHEVERRIA, Juan Martín. *La aplicación de medidas diferenciadas en la lucha contra el crimen*. N<sup>o</sup> 17, 1973-74, pp. 267-276.

EGUREN, S. J., Juan A. *A los Cincuenta Años de la Nueva era Concordatoria*. N<sup>o</sup> 15, 1972-73, pp. 221-232.

FEBRES CORDERO C., Carlos. *Una ojeada sobre el alcance de la Legislación Laboral Venezolana*. N<sup>o</sup> 18, 1973-74, pp. 249-276.

GABALDON, Frank. *Algunos aspectos sobre restricciones a la transmisibilidad de participaciones y Acciones Sociales*. N<sup>o</sup> 11, 1969-70, pp. 165-192.

——— *Efectos de la Enajenación de la Cuota de Copropiedad en el Derecho Venezolano*. N<sup>o</sup> 18, 1973-74, pp. 133-182.

GRAHAN, Thomas A. *Fuentes Bibliográficas en Castellano para el Estudio del Common Law Anglo-Americano*. N<sup>o</sup> 16, 1972-73, pp. 191-215.

GUERRA, Luis Beltrán. *La Contratación Colectiva de los funcionarios públicos*. N<sup>o</sup> 14, 1971-72, pp. 38-74.

——— *Algunas consideraciones sobre el Proyecto de Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos*. N<sup>o</sup> 20, 1974-75, pp. 183-201.

HARTING, Hermes. *Algunas consideraciones en torno a la responsabilidad por el hecho del menor*. N<sup>o</sup> 18, 1973-74, pp. 183-194.

LAURIA, Carmelo. *La Acción en el Proceso Penal Venezolano*. N<sup>o</sup> 14, 1971-72, pp. 129-184.

LINARES, Antonio. *Prevención y Castigo de los delitos contra los agentes diplomáticos y otras personas internacionalmente protegidas*. N<sup>o</sup> 20, 1974-75, pp. 66-111.

MEIER, Henrique. *El Conflicto Institucional de la Administración para el desarrollo*. N<sup>o</sup> 17, 1973-74, pp. 119-140.

——— *Constitución de la República de Venezuela (Constitución de 1961)*, de Mariano Arcaya. N<sup>o</sup> 17, 1973-74, pp. 289-290.

——— *Las Instituciones protectores de los Recursos Naturales Renovables en nuestro Derecho*. N<sup>o</sup> 18, 1973-74, pp. 195-234.

——— *La Administración Prospectiva, una nueva tendencia del aparato Administrativo del Estado Moderno*. N<sup>o</sup> 19, 1974-75, pp. 211-271.

——— *El Derecho Administrativo y la protección del Entorno Físico y Social en Venezuela (Derecho y Ecología)*. N<sup>o</sup> 20, 1974-1975, pp. 112-170.

——— *De las aguas como bienes (Código Civil) a las aguas como recursos naturales renovables (Constitución Nacional - Leyes Especiales)*. N<sup>o</sup> 20, 1974-75, pp. 300-310.

- MENDOZA, Carlos. *Revalorización de Activos del Balance*. Nº 20, 1974-75, pp. 171-179.
- MORLES HERNANDEZ, Alfredo. *La Autonomía del Contrato de Descuento y la Jurisprudencia Venezolana*. Nº 10, 1970-71, pp. 231-249.
- *Algunos aspectos del régimen de la oferta pública de Títulos Valores en Venezuela. Análisis de la Ley de Mercado de Capitales*. Nº 16, 1972-73, pp. 107-187.
- MUCI ABRAHAM, José. *Seguros. Un Caso de Delegación Novatoria Pasiva (Dictamen)*. Nº 11, 1969-1970, pp. 255-271.
- *Asociaciones en participación. Jurisprudencia y Doctrina Administrativa compiladas y anotadas por el autor*. Nº 12, 1970-71, pp. 195-230.
- OCHOA, Oscar. *Deber de pagar cheques emitidos antes de la muerte del emitente*. Nº 11, 1969-70, pp. 145-164.
- PAEZ PUMAR, Oswaldo. *Reflexiones sobre las Relaciones entre América Latina y los Estados Unidos*. Nº 20, 1974-75, pp. 229-240.
- PARRA ARANGUREN, Gonzalo. *La influencia del matrimonio sobre la nacionalidad de la mujer en el proyecto del Código Civil publicado en 1869*. Nº 11, 1969-70, pp. 9-54.
- *Los preceptos atributivos de nacionalidad en la Constitución Federal de 1864*. Nº 12, 1970-71, pp. 9-128.
- *La Ley de naturalización de 1865 y la Constitución Federal de 1864*. Nº 13, 1971-1972, pp. 9-116.
- *La citación de los no presentes en la República*. Nº 15, 1972-73, pp. 9-147.
- *Los precedentes Venezolanos del Código Bustamante*. Nº 17, 1973-74, pp. 9-118.
- *La Revisión del Código Bustamante*. Nº 18, 1973-74, pp. 9-132.
- *Las obligaciones extra-contractuales en el Derecho Internacional Privado*. Nº 20, 1974-75, pp. 9-65.
- PEREIRA GORRIN, Henry. *Las Asociaciones en participación*, de José Muci Abraham. Nº 13, 1971-72, pp. 288-292.
- PEREZ-LLANTADA, Fernando. *La Violación. La Homosexualidad y el Incesto en Derecho Penal Comparado*. Nº 14, 1971-72, pp. 75-128.
- *La Propiedad*. Nº 19, 1974-75, pp. 275-298.
- PEROZO PIÑANGO, Gabriel. *El Acta Policial*. Nº 18, 1973-74, pp. 279-293.
- PITTIER SUCRE, Emilio. *El Pago anticipado de la antigüedad*. Nº 15, 1972-73, pp. 186-200.
- RIVAS, Angel César. *El Derecho de Comercio, de Cambio, de Quiebra y Marítimo de Venezuela*. Nº 13, 1971-72, pp. 203-283.
- *De las Sociedades Extranjeras en Venezuela*. Nº 17, 1973-1974, pp. 277-286.

- RODRIGUEZ CIRIMELE, Alejandro. *Aspectos Generales de los Recursos en el Proceso Civil*. N<sup>o</sup> 12, 1970-71, pp. 129-171.
- ROTONDARO GOMEZ, Alvaro. *El Control ejercido por la Contraloría General de la República sobre los Institutos oficiales autónomos*. N<sup>o</sup> 17, 1973-74, pp. 159-180.
- SALGUERO, Adolfo Pedro. *Reflexiones acerca de algunas violaciones del Artículo II Ordinal 4 de la Carta de las Naciones Unidas*. N<sup>o</sup> 17, 1973-74, pp. 141-158 .
- SANCHEZ DE MUNIAIN, Jesús. *Introducción al Derecho*. Tomo I, por Luis María Olaso, S.J.
- SILVA TOVAR, Ramón Humberto. *La Proyección Social del Pacto Sub-Regional Andino*. N<sup>o</sup> 17, 1973-74, pp. 181-263.
- SISO MAURY, Carlos. *Documentos fundamentales que deben acompañarse con la solicitud de ejecución de Hipoteca*. N<sup>o</sup> 13, 1971-1972, pp. 189-200.
- SOSA CHACIN, Jorge. *Evolución Histórica de la Legislación Venezolana en materia de Libertad de Expresión del Pensamiento*. N<sup>o</sup> 18, 1974-75, pp. 9-50.
- TRAVIESO PASSIOS, Alfredo. *La depreciación de los Bienes Inmuebles propiedad de personas jurídicas, dados en arrendamiento bajo el régimen de la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, del 16 de diciembre de 1966*. N<sup>o</sup> 16, 1972-73, pp. 94-104.
- TROCONIS H., Jesús Eduardo. *Venezuela y el Derecho Internacional del Petróleo*. N<sup>o</sup> 18, 1973-74, pp. 235-245.
- VIRGINY IRAZABAL, Isabel. *Trabajo de la mujer casada. La madre trabajadora. Normas de protección para la madre trabajadora y sus hijos menores. Guarderías Infantiles*. N<sup>o</sup> 15, 1972-73, pp. 201-218.

### III. INDICE DE NOTICIAS

#### ASOCIACION DE EGRESADOS

##### *Premio Asociación de Egresados*

Nº 11, 1970-71, pp. 275

Nº 13, 1971-72, pp. 295

#### AYUDANTES DE CATEDRA

Nº 12, 1970-71, pp. 276

Nº 14, 1971-72, pp. 239

#### CONFERENCIAS

Nº 11, 1970-71, pp. 275

Nº 13, 1971-72, pp. 295

Nº 20, 1974-75, pp. 313

#### CONSEJO DE FACULTAD

Nº 11, 1970-71, pp. 278

Nº 14, 1971-72, pp. 240

Nº 18, 1973-74, pp. 297

#### COMISIONES

Nº 14, 1971-72, pp. 240

#### CURSOS

##### *Pregrado*

Nº 11, 1970-71, pp. 276

Nº 13, 1971-72, pp. 295

Nº 15, 1972-73, pp. 237

Nº 17, 1973-74, pp. 295

##### *Postgrado*

Nº 11, 1970-71, pp. 277

Nº 19, 1974-75, pp. 307

*Propedéutico*N<sup>o</sup> 16, 1972-73, pp. 244*De Extensión Universitaria*N<sup>o</sup> 18, 1973-74, pp. 297N<sup>o</sup> 20, 1974-75, pp. 313

## DIRECTORES

N<sup>o</sup> 14, 1971-72, pp. 239N<sup>o</sup> 15, 1972-73, pp. 237N<sup>o</sup> 16, 1972-73, pp. 244

## DECANO

N<sup>o</sup> 13 1971-72, pp. 296

## PUBLICACIONES

N<sup>o</sup> 11, 1970-71, pp. 276, 275, 279N<sup>o</sup> 13, 1971-72, pp. 295

## PROMOCIONES

N<sup>o</sup> 11, 1970-71, pp. 275, 276, 278, 279N<sup>o</sup> 12, 1970-71, pp. 275N<sup>o</sup> 13, 1971-72, pp. 295, 296, 297N<sup>o</sup> 14, 1971-72, pp. 239N<sup>o</sup> 15, 1972-73, pp. 235N<sup>o</sup> 16, 1972-73, pp. 244N<sup>o</sup> 17, 1973-74, pp. 293N<sup>o</sup> 18, 1973-74, pp. 297N<sup>o</sup> 19, 1974-75, pp. 301N<sup>o</sup> 20, 1974-75, pp. 313

## PERMISOS, REINCORPORACIONES Y NUEVOS PROFESORES

N<sup>o</sup> 11, 1970-71, pp. 277N<sup>o</sup> 13, 1971-72, pp. 296N<sup>o</sup> 17, 1973-74, pp. 293

## PERSONAL DOCENTE

N<sup>o</sup> 17, 1973-74, pp. 296N<sup>o</sup> 19, 1974-75, pp. 301

REGLAMENTOS

*Sobre Evaluación de Exámenes*

Nº 12, 1970-71, pp. 276

*Doctorado en Derecho*

Nº 14, 1971-72, pp. 239

REPRESENTANTES

*Ante Consejo Nacional Universidades*

Nº 12, 1970-71, pp. 276

*Estudiantiles*

Nº 20, 1974-75, pp. 313

*Ante Consejo de Facultad*

Nº 18, 1973-74, pp. 297

VARIOS

*Traslado Facultad de Derecho*

Nº 11, 1970-71, pp. 275

*Nuevos Doctores*

Nº 12, 1970-71, pp. 275

*Premio Roberto Goldschmidt*

Nº 20, 1974-75, pp. 213

*Deportes Facultad*

Nº 20, 1974-75, pp. 314

*Creación Asamblea Estudiantes de Derecho*

Nº 20, 1974-75, pp. 314

SOMENOS

Introducción de Edmundo

Nº 14, 1971

Nº 15, 1971

Nº 16, 1971

Nº 17, 1971

Asociación de Escritores

Nº 18, 1971

Nº 19, 1971

Nº 20, 1971



Nº 21, 1971

Nº 22, 1971

Nº 23, 1971

Nº 24, 1971

Nº 25, 1971

Nº 26, 1971

Nº 27, 1971

Nº 28, 1971

Nº 29, 1971

Nº 30, 1971

Nº 31, 1971

Nº 32, 1971

Nº 33, 1971

Nº 34, 1971

Nº 35, 1971

Nº 36, 1971

Nº 37, 1971

Nº 38, 1971

Nº 39, 1971

Nº 40, 1971

PRELIMINARES

Nº 14, 1971

Nº 15, 1971

Nº 16, 1971

PERMISOS

Nº 14, 1971

Nº 15, 1971

Nº 16, 1971

PERSONAL

Nº 13, 1971

COMUNICACIONES

Nº 11, 1971

Nº 13, 1971

COMUNICACIONES

Nº 11, 1971

Nº 12, 1971

Nº 13, 1971

Nº 14, 1971

Nº 15, 1971

Nº 16, 1971

Nº 17, 1971

Nº 18, 1971

Nº 19, 1971

Nº 20, 1971

PERMISOS, I

Nº 11, 1971

Nº 13, 1971

Nº 15, 1971

PERSONAL

Nº 11, 1971

Nº 13, 1971