

CURSO DE  
DERECHO ADMINISTRATIVO

Anotaciones taquigráficas del curso del

**Dr. A - R. BREWER - CARIAS**

Profesor de Derecho Administrativo de la  
Universidad Central de Venezuela

**Tomo I**

*Editorial Mohingo*

Caracas, setiembre 1968

VENEZUELA

**Curso  
de  
Derecho Administrativo.**

Primera edición noviembre de 1965

Segunda edición octubre de 1966

Tercera edición setiembre de 1968

Todos los Derechos reservados de la  
obra, conforme a la Ley de Registro.

IMPRESO EN VENEZUELA  
PRINTED IN VENEZUELA

---

EDITORIAL MOHIMGO - EDIFICIO KARAM  
AV. URDANETA, IBARRAS A LA PELOTA, OFICINA 209 - CARACAS

**CURSO DE  
DERECHO ADMINISTRATIVO**

**Anotaciones taquigráficas del curso del  
Dr. A - R. BREWER - CARIAS**  
Profesor de Derecho Administrativo de la  
Universidad Central de Venezuela

**Tomo I**

*Editorial Mohingo*  
Caracas, setiembre 1968  
VENEZUELA

## .ADVERTENCIA.

"Estas netas han sido elaboradas de acuerdo a anotaciones taquígrafas tomadas del curso del Dr. Alland-Randolph Brewer C., en los años lectivos de 1963-64, 1964-65 y 1965-66; en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, siguiendo su programa y completadas con parte de la legislación y Jurisprudencia, citados por el Profesor, en cada caso".

## **PALABRAS PRELIMINARES**

La publicación por parte de la "Editorial Mohingo" de este Curso de Derecho Administrativo II es evidentemente, de sumo interés para los alumnos del Tercer Año de las Facultades de Derecho, ya que forma una unidad fundamental sobre la materia, de indispensable conocimiento, que viene a llenar un vacío existente, por la ausencia de manuales actualizados sobre la misma.

La importancia del Derecho Administrativo y concretamente de la parte del mismo que se enseña en Tercer Año, surge sin mayor dificultad, si se tiene en cuenta que contiene la regulación jurídica de los derechos y deberes de las personas y sus limitaciones por la administración.

Estas notas han sido elaboradas en base a anotaciones taquigráficas de las explicaciones dadas por el Dr. Allan-Randolph Brewer C., profesor de la materia en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. La elaboración de las mismas se ha hecho guiándose por el programa del Dr. Brewer que difiere, en cuanto a ordenación, del programa oficial, pero que consideramos que es mucho más perfecto que éste, en cuanto a sistematización y metodología. Las notas han sido completadas, en lo posible, por la indicación de los textos legales y la jurisprudencia en cada caso, citados por el profesor.

Quisiera hablar, como es mi norma, del Profesor, de cuyas explicaciones de clase surgen estas notas, aunque ello sea de manera resumida.

El Doctor Allan-Randolph Brewer C. comenzó su labor de investigación, siendo aún estudiante, en el Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, preparando valiosos trabajos que fueron publicados en la Revista-

del Colegio de Abogados del Distrito Federal, en la del Ministerio de Justicia y en la de la Facultad de Derecho de Caracas. Su tesis de grado, "Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana", publicada por la Facultad de Derecho en 1964, fue premiada con la más alta mención que conceden los Reglamentos Universitarios, habiendo sido objeto de elogiosos comentarios entre los estudiosos de la materia.

Una vez terminados sus estudios de Post-Grado en París, se incorporó al Personal Docente y de Investigación de nuestra Facultad, donde explica los cursos de Derecho Administrativo de Segundo y Tercer Años desde 1963, y desde donde continúa publicando trabajos jurídicos de indiscutible valor en las Revistas Venezolanas antes indicadas, además de otras como "Control Fiscal y Tecnificación Administrativa", y en algunas Revistas Latinoamericanas y Europeas. Con su trabajo "El Régimen jurídico Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía", el Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, inició su colección de publicaciones este año.

Aun cuando las presentes notas no han sido redactadas por el Dr. Brewer, ya que son anotaciones tomadas de sus explicaciones, reflejan sin embargo el pensamiento del profesor en cuanto a la nueva estructura sistemática del Derecho Administrativo que ha propuesto en su programa, que en las notas se sigue.

Por último, debo señalar que se ha puesto especial empeño en la corrección de los originales, a fin de evitar, en lo posible, el margen de error que generalmente se encuentran en los "apuntes", para dar mayor seguridad al lector. En todo caso, debe advertirse que estas notas, si bien son de enorme utilidad para los estudiosos de la materia, deben servir funda -



mentalmente de guía para el estudio de la misma, con la necesaria consulta adicional de los textos legales y bibliografías citadas en cada caso por el Profesor.

Caracas, noviembre de 1.965.-

El Editor,  
M. M. Indriago

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

### PRIMERA PARTE

#### LA ADMINISTRACION Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

(Estudiado en el curso de Derecho Administrativo I, Segundo Año).

### SEGUNDA PARTE

#### EL REGIMEN JURIDICO DE LA ADMINISTRACION

(Estudiado en el curso de Derecho Administrativo I, Segundo Año).

# **CAPITULO PRIMERO**

## SECCION PRIMERA: EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL

### I.- LA NORMA CONSTITUCIONAL.-

La vigente Constitución de 1961 comienza su Título Tercero, "De los Deberes, Derechos y Garantías" con el artículo 43 que señala: "Todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social".

Respecto a esta disposición, la exposición de motivos de la Constitución luego de enunciar el contenido de las Disposiciones Generales sobre los Deberes, Derechos y Garantías, señalada que están procedidas "por la afirmación general de que cada uno tiene derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social, disposición que sustituye el enunciado tradicional de que todos pueden hacer lo que no perjudique a otro y nadie está obligado a hacer lo que la Ley no ordene si impedido de ejecutar lo que ella no prohíba".

Sin embargo, esta norma constitucional agrega un nuevo elemento a la terminología constitucional que es "el desenvolvimiento de la personalidad".

Ello nos llevará, al analizar la Norma Constitucional, a determinar en qué consiste el libre desenvolvimiento de la personalidad y cuales son las implicaciones jurídico-administrativas que conlleva este derecho.

### II.- ANALISIS DE LA NORMA.-

#### 1.- La Personalidad.

En lenguaje jurídico, la persona es un

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

---

sujeto de derechos y de obligaciones; es la que vive la vida jurídica; y la personalidad es la aptitud para llegar a ser sujeto de derechos y de obligaciones. En la actualidad, todo ser humano goza de la personalidad.

Por el contrario, en el mundo antiguo, un número considerable de hombres, los esclavos, no tenían personalidad; y, entre los hombres libres, todos aquellos que vivían bajo la autoridad del cabeza de familia no gozaban, en la esfera patrimonial, de ninguna personalidad o tan solo de una personalidad reducida, pero que fué ensanchándose en el curso de la evolución. Los extranjeros estaban desprovistos igualmente, en los derechos antiguos, de personalidad; pero las necesidades del comercio obligaron al legislador a concederles paulatinamente protección.

En esta forma, en 1819, el legislador francés suprimió el derecho de aubana mantenido por el Código Civil, que permitía al Estado apoderarse, en algunos casos, de las sucesiones dejadas a los extranjeros o abiertas por su muerte, derecho que era un vestigio de la situación antigua, en que el extranjero no existía jurídicamente. Por último, la ley francesa de 31 de marzo de 1854 suprimió la muerte civil, que alcanzaba a los condenados a penas perpetuas. El muerto civil perdía toda personalidad, su sucesión se abría y su patrimonio era disuelto como por la muerte. Pero esa misma ley francesa no ha reconocido la plena personalidad a tales condenados; ha establecido contra ellos una doble incapacidad de disponer y de recibir por testamento o donación.

Sin embargo, en la actualidad y de conformidad con el Código Civil Venezolano todos los individuos de la especie humana son personas naturales y como tales, gozan de personalidad, es de

cir, de aptitud para llegar a ser sujeto de derechos y deobligaciones. Esto es lo primero que reafirma la Constitución en su artículo 43 que analizamos.

## 2.- Los derechos de la personalidad.

La norma constitucional citada consagra también, aunque indirectamente, los llamados derechos de la personalidad.

En efecto, los bienes de la persona que obtiene protección jurídica pueden ser de diversa naturaleza. Hay bienes personales, como la vida, el honor; bienes patrimoniales, que se desenvuelven en la esfera de carácter económico que rodea a la persona, y bienes familiares y sociales, que representan el poder de la persona dentro de las organizaciones en que el sujeto se desenvuelve.

La protección de la primera y más fundamental de estas categorías de bienes de la persona individual se traduce en los llamados derechos de la personalidad.

La tendencia a disciplinar normativamente los derechos de la personalidad responde, basicamente, a la necesidad de proteger ciertos atríbutos de ésta que resultan objetivados y elevados a la categoría de bienes. El Código Penal, en verdad, consagra normas que protegen ciertos derechos de la personalidad tales como los derechos a la vida, al honor, a la reputación y al secreto epistolar. También las disposiciones de la Constitución garantizan algunos de esos derechos. Asimismo, las disposiciones del Código Civil sobre hechos ilícitos, extensivos a la reparación del daño moral, dan cierta protección al individuo.

No obstante, se acepta que esas normas

son insuficientes para lograr la debida protección de la personalidad, especialmente en materia civil, por ausencia de recursos de carácter preventivo. Por otra parte, la necesidad y oportunidad de disciplinar ese sector de los derechos subjetivos extrapatrimoniales proviene también de disposiciones Constitucionales, que reclaman para su realización efectiva un conjunto elaborado de preceptos especiales. Esta fué la idea que movió al Ministerio de Justicia para preparar en 1960 , un Proyecto de ley sobre el nombre y la protección de la personalidad.

En todo caso, los derechos de la personalidad si bien son reconocidos implícitamente por la norma constitucional que comentamos, no serán objeto de nuestro estudio por corresponder ello a la teoría del Derecho Privado.

3.- El libre desenvolvimiento de la perso  
nalidad: La capacidad jurídica.

Pero la norma constitucional consagra-  
da en el Artículo 43, además de reafirmar la personalidad de "todos" los habitantes de la Repúbli-  
ca y además de reconocer implícitamente la existencia de los llamados derechos de la personali-  
dad, establece fundamentalmente para "todos" los habitantes, el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad, es decir, el derecho al libre ejercicio de los derechos y obligaciones que corresponden a los individuos como personas natura-  
les.

Esta norma consagra entonces, la aptitud de todo habitante para ser sujeto de derechos y obligaciones, y el derecho, también para todo habitante, de ejercer y desarrollar esos derechos y obligaciones.

En definitiva, esta norma consagra el reconocimiento de la capacidad jurídica de los ad ministradores; y es precisamente la capacidad una de las condiciones de las personas físicas que tienen consecuencias especiales en el derecho ad ministrativo, y a la cual dedicaremos este primer capítulo de nuestro estudio.

En efecto, asún cuando la capacidad es una, puede hallarse reglamentada por principios - distintos con relación a sus efectos y aplicaciones, en el campo del derecho privado y en el del derecho público. Por ello es necesario hacer aquí las siguientes observaciones:

En primer lugar, en relación con la distinción entre capacidad para ser sujeto de de rechos y obligaciones (capacidad jurídica) y la capacidad del ejercicio o cumplimiento de los mis mos (capacidad de obrar) y su importancia en am bos campos del Derecho. En Derecho privado, la ca pacidad jurídica es general, mientras que en mu chos sujetos la capacidad de obrar no existe o es tá limitada de diversos modos. En cambio, en el Derecho Público generalmente no existe esta sepa ración, porque siendo las relaciones estrictamente personales, la capacidad jurídica se atribuye sólo a quien puede ejercitarla personalmente. Ex ceptionalmente puede admitirse la distinción res pecto de las relaciones exclusivamente patrimonia les (por ejemplo, la obligación de pagar los im puestos).

En segundo lugar, en el Derecho Público no existen normas generales sobre capacidad, re ferente a todas las relaciones jurídicas, como las que promedian en el derecho privado (sobre mayo ría de edad, etc.). Al contrario, una serie de normas particulares, repartidas en distintas le yes administrativas, disciplinan la materia para



cada categoría de relaciones. Consiguientemente, sean numerosísimas en el Derecho Público, las formas de incapacidad relativa, o sea, limitadas a ciertas categorías de derechos, las que excepcionalmente se encuentran en el campo del derecho privado (por ejemplo, la edad inferior a los treinta años incapacita para ser Magistrado de la Corte - Suprema de Justicia).

### III.- CONSECUENCIAS.-

Ahora bien, vista la norma constitucional - que consagra el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad y analizado su contenido, debemos analizar la personalidad o más bien la capacidad jurídica de los administrados desde el punto de vista del Derecho Administrativo. Y en este sentido estudiaremos en la Sección Segunda las causas que modifican la capacidad de las personas en el Derecho Administrativo.

Una vez analizado esto, es imprescindible, también desde el ángulo del Derecho Público, el estudio particular de las limitaciones al libre desenvolvimiento de la personalidad. En efecto, el artículo 43 de la Constitución, que comentamos, dispone que "todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social". Estas limitaciones constituyen la llamada Policía de la Personalidad y que será objeto de nuestro estudio en una Sección Tercera.

Cierto es que la norma del artículo 43 citado implica el análisis de esos derechos y obligaciones o deberes que configuran la capacidad de los Administrados. Sin embargo, ellos no serán objeto de nuestro estudio en este primer capítulo sobre la Regulación jurídico-Administrativa del

derecho al libre desenvolvimiento de la Personalidad, sino en los capítulos sucesivos dedicados al estudio de esos derechos y deberes administrativos en particular.

SECCION SEGUNDA: LAS CAUSAS QUE CONDICIONAN LA CAPACIDAD DE LOS ADMINISTRADOS.

I.- INTRODUCCION.-

Diversas causas influyen, de manera variada en la capacidad jurídico-administrativa de las personas. Sin embargo, repetimos, estas causas operan de manera distinta que en Derecho Privado, pues la ley no reconoce efectos generales a su existencia, sino que en cada materia determinada tienen relevancia distinta. Así, mientras al ser mayor de edad no basta para ser nombrado Ministro del Ejecutivo, en cambio, a partir de los dieciocho años se pueden obtener, en propiedad, otros muchos empleos del Estado.

Esto quiere decir que la capacidad en Derecho Público hay que constituirla caso por caso, en relación con la materia de que se trate. Y en este sentido múltiples factores entran en juego para determinarla: Por una parte, factores de orden físico debidos a situaciones de la naturaleza humana que no pueden ser alteradas, como por ejemplo, la edad y el sexo. También otro tipo de factores de orden físico contingente, como la enfermedad. Por otra parte determinan la capacidad jurídico-administrativa otros factores de orden natural, como la nacionalidad que en principio tiene su origen en el nacimiento en un determinado lugar, o determinados padres. Además, la capacidad de derecho público se encuentra condicionada por factores de orden cultural en lo que se refiere, por ejemplo, a la instrucción recibida o a

las ideas religiosas.

Finalmente, en el derecho público, además de los factores personales vistos que constituyen verdaderas condiciones de la capacidad, se deben considerar muchos otros, que no se refieren a ésta, sino que son simples condiciones requeridas para entrar en determinadas relaciones con la administración. Tal es el caso, por ejemplo de la idoneidad física requerida para cumplir el Servicio Militar Obligatorio.

Veamos entonces dentro de las causas que condicionan la capacidad de los administrados to dos esos factores anotados, con inclusión de los últimos.

## II.- LA NACIONALIDAD.-

### 1.- Introducción.

La primera de las causas que condicionan la capacidad de los administrados es la nacionalidad, siendo además, un derecho fundamental de las personas.

El propio Código Civil hace la distineión "De las personas en cuanto a su nacionalidad", entre venezolanos o extranjeros, añadiendo que "Las personas extranjeras gozan en Venezuela de los mismos derechos civiles que las venezolanas, con las excepciones establecidas o que se establezcan. Esto no impide la aplicación de las leyes extranjeras relativas al estado y capacidad de las personas en los casos autorizados - por el Derecho Internacional Privado".

Ahora, si bien es cierto que en Derecho Privado la capacidad es fundamentalmente la misma para venezolanos y extranjeros, como se

desprende de la norma del Código Civil antes anotada, en cambio, en derecho público, la nacionalidad es base fundamental para el ejercicio de los derechos políticos y para el desempeño por ejemplo de funciones públicas, es decir para adquirir la ciudadanía, y por tanto, es uno de los factores que condicionan la capacidad jurídico—pública de los administrados.

Por ello, al hablar de la Nacionalidad es imprescindible estudiar separadamente la Nacionalidad Venezolana por una parte, y el régimen jurídico de los extranjeros en Venezuela, por la otra.

## 2.- LOS VENEZOLANOS.

Según el esquema que sigue véase en el libro del Dr. ALLAN RANDOLPH BREWER CARIAS, "El Régimen Jurídico-Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía Venezolana", Publicaciones del Instituto de Derecho Público, N° 1, Caracas, 1965.

A.- Introducción.

B.- La Nacionalidad Venezolana.

a.- Introducción.

b.- La Adquisición de la Nacionalidad Venezolana.

a') Conceptos previos.

b') La Nacionalidad Venezolana Originaria.

a") Concepto .

b") La Nacionalidad Venezolana - Originaria juresoli.

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

- c") La Nacionalidad Venezolana Originaria juresanguinis.
- c') La Nacionalidad Venezolana De rivada.
  - a") Concepto.
  - b") La Naturalización común: Car ta de Naturaleza.
    - a"") Régimen Ordinario
    - b"") Régimen de facilidades - especiales.
  - c") Las Naturalizaciones espe- ciales.
    - a"") Nota previa.
    - b"") Las afinidades familia- res.
    - c"") El Régimen de las decla- raciones de Voluntad.
- d") Efectos de la Naturalización
  - a"") En cuanto al tiempo.
  - b"") En cuanto al individuo : efectos personales.
  - c"") En cuanto a los derechos y deberes del naturaliza- do: la igualdad jurídi- ca.
- d') La Pérdida de la Nacionalidad Venezolana.

- a") Conceptos Previos.
- b") Pérdida de la Nacionalidad Venezolana Originaria.
  - a"") Nota Previa.
  - b"") La adquisición Voluntaria de otra Nacionalidad.
  - c"") La situación de la venezolana que casarse con extranjero.
- c") Pérdida de la Nacionalidad Venezolana derivada.
  - a"") La previsión constitucional y el régimen transitorio.
  - b"") La revocación de las naturalizaciones.
    - a) Las causales.
    - b) La decisión.
  - c"") La situación de la Venezolana por naturalización.
  - d"") La Recuperación de la Nacionalidad Venezolana - Originaria.

C.- La ciudadanía Venezolana.

- a.- Introducción.
- b.- El concepto de Ciudadanía.

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

- c.- Los derechos y deberes de la Ciudadanía.
  - a') Introducción.
  - b') El Derecho Activo del sufragio.
  - c') El Derecho Pasivo del sufragio.
  - d') El Derecho a desempeñar funciones públicas.
  - e') El Derecho a asociarse en partidos políticos.
  - f') El Derecho a manifestar pacíficamente.
- d.- La pérdida de la ciudadanía.

### 3.- LOS EXTRANJEROS.

A.- Introducción.

B.- Clasificación.

#### a.- Extranjeros domiciliados.

El Artículo 3o. de la Ley de Extranjeros, establece que los extranjeros que se encuentren en el territorio de la República, son domiciliados o transeúntes.

Los domiciliados están contemplados en el Artículo 2 del Reglamento de la Ley de Extranjeros, que dice: "La simple declaratoria -- que hiciere el extranjero de fijar su domicilio -- en el país no tendrá ningún efecto si con ella

no concurren las siguientes circunstancias:

- 1) Haber ingresado y permanecido legalmente en el territorio nacional;
- 2) Haber residido sin interrupción en el país un año por lo menos;
- 3) Tener medios lícitos de vida.

Para que el extranjero pueda entrar al país y establecerse en forma definitiva, adquirir el domicilio en el país, es necesario - que al llegar a puerto de entrada deposite la cantidad de Bs. 500,00, en moneda venezolana que tenga curso legal en la República (Art. 11 de la Ley de Extranjeros).

Este es el principio general, pero existen excepciones en el Artículo 15 de la nombrada Ley. "Quedan exentos de la obligación del depósito:

- 1) Los Agentes Diplomáticos y los Cónsules de Carrera acreditados en Venezuela, sus familiares respectivos y las personas que trajeren a su servicio.
- 2) Los extranjeros domiciliados en la República, siempre que comprueben debidamente esta circunstancia.
- 3) Los extranjeros menores de 16 años.
- 4) Los extranjeros que venganal país como inmigrantes conforme a la Ley de Inmigración y Colonización.
- 5) Los turistas que desembar



## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

quen para volver a tomar el vapor en que arriba ren.

6) Los empleados de Empresas o Compañías que tengan contrato celebrado con el Gobierno Nacional o exploten concesiones otorgadas por éste.

7) Los que hayan sido contratados para el desempeño de alguno de los ramos señalados en el Artículo 30 de la presente Ley (Ramos de beneficencia e higiene pública, enseñanza civil o militar, y encargos de ingenieros o mecánicos de los diversos astilleros o en la marina nacional).

8) Los trabajadores que vengan contratados para faenas agrícolas por venezolanos, o extranjeros domiciliados en la República, de suficiente responsabilidad.

9) Las personas que vengan tratadas por venezolanos o extranjeros domiciliados en la República, de suficiente responsabilidad, como maestros o institutrices".

Este depósito es teóricamente tan importante que el Cónsul de Venezuela no puede darle la visa a un extranjero para entrar al país si éste no tiene los medios suficientes para cubrir este depósito.

Una vez que el extranjero ha entrado al país, para poder ser extranjero domiciliado es necesario que declare su voluntad de serlo. Para ello tiene que llenar una serie de requisitos: tener mas de un año en el territorio de la República, disponer de medios suficientes para vivir, etc. , los cuales una vez llenados, la Administración le concede el domicilio.

Esta condición de extranjero tiene su fin; así, en el Artículo 3o. del Reglamento de la Ley de Extranjeros, se establece que la permanencia en el exterior por más de dos años hace desaparecer el domicilio que haya establecido en el país el extranjero, a no ser que se compruebe la existencia de vínculos reales y permanentes que en concepto del Ministerio de Relaciones Interiores hagan presumir la continuidad del domicilio. Es este un acto administrativo discrecional.

b.- Extranjeros transeúntes.

El Artículo 4º del Reglamento de la Ley de Extranjeros determina que los extranjeros transeúntes se dividirán en turistas, viajeros de tránsito, visitantes locales o fronterizos y simples transeúntes.

a') Turista, de acuerdo al Artículo 5º, del Reglamento, es el extranjero que ingresa al país con fines exclusivos de recreo. Este concepto está ampliado en la Ley de Turismo, Artículo 2º : Se reputa turistas a los efectos de la presente Ley, a los extranjeros no residentes en el país: cuando con el propósito exclusivo de esparcimiento visiten o se propongan visitar a Venezuela, por un tiempo no mayor de seis meses; cuando en calidad de deportistas de cualquier especialidad vengan al país para intervenir en concursos o certámenes; y en general cuando ingresen a Venezuela provistos de la carta de turismo expedida -por el respectivo Agente consular de la República en el Exterior-.

Los turistas que ingresen al país gozarán de ciertas facilidades, establecidas en el Artículo 4º de la Ley de Turismo.

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

a) Si vinieren por una estada no mayor de doce horas, podrán desembarcar sin otro requisito que la lista a que se refiere el Artículo 3° de esta Ley (Las compañías de vapores trasportadores de turistas al país, deberán presentar a la autoridad civil del puerto de arribo una lista de los turistas que vayan a desembarcar), con el compromiso de su reembarco, por parte de la compañía trasportadora.

b) Si viniere por una estada mayor de doce horas y hasta por ocho días, podrán desembarcar con sólo el requisito de una tarjeta expedida por la propia compañía trasportadora y en la cual conste el nombre, nacionalidad y las demás especificaciones que se determinen en la respectiva reglamentación. Dicha tarjeta deberá ser sellada por la autoridad civil del puerto de arribo.

c) Si vinieren por una estada mayor de ocho días y hasta por seis meses, podrán desembarcar con sólo una carta de turismo, que hará las veces de pasaporte, con las especificaciones que se detallarán en la respectiva reglamentación y que será expedida por el correspondiente Agente Consular de Venezuela, quedando por lo tanto, eximidos de la visa del pasaporte.

Los turistas, para su salida del país, deberán devolver la tarjeta o la carta de turismo al funcionario correspondiente en el puerto de embarque.

También gozan los turistas de una serie de prerrogativas: (Artículo 5°).

a) Exención del depósito requerido a los extranjeros para entrar al país;

b) Exención del pago de im puesto de dos (2) bolívares en estampilla fiscal;

c) Exención de los derechos para introducir al país sus prendas del vestido, la casa, la montura, las armas de permitida im portación, los instrumentos de su profesión, la máquina de escribir, las cámaras fotográficas y cinematográficas, los libros y demás objetos o útiles que sean de uso personal;

d) Exención de los derechos para introducir al país su automóvil, motocicletas, bicicletas y otro vehículo.

El límite de permanencia - en el país no puede exceder de los seis meses, pa ra los extranjeros que entren al país con carta de turismo; tampoco pueden ejercer ninguna acti vidad lucrativa en el país.

b') Viajeros de tránsito. De acuer do con el Artículo 6º del Reglamento de la Ley de Extranjeros, viajero de tránsito es el extran jero que cruza el territorio nacional para diri girse a otro país.

Estos viajeros de tránsito, al igual que los turistas, no podrán dedicarse a ninguna actividad remunerada o lucrativa durante su permanencia en territorio nacional. Sin em bargo, el Ministerio de Relaciones Interiores , previa la consideración de circunstancias especia les que así lo ameriten podrá permitir que los turistas y viajeros de tránsito se dediquen a al guna actividad profesional despues de vencido el lapso reglamentario de su permanencia en el país, justificando la necesidad del trabajo". (Art.22).

De acuerdo al Artículo 9º del

Reglamento nombrado, no podrán permanecer en te  
rritorio nacional por más de treinta días el ex  
tranjero que haya entrado al país en calidad de  
viajero de tránsito.

Lo mismo que los turistas, los  
viajeros de tránsito están exentos del pago de  
impuestos y derechos de aduana.

c') Visitantes locales o fronteri  
zos. Son los extranjeros que entran al país con  
el fin de permanecer en los puertos o lugares -  
fronterizos por un plazo que no exceda de tres  
días y los residentes en ciudades extranjeras -  
fronterizas que pasen habitualmente en negocio  
propio o de paseo a las ciudades venezolanas li  
mitrofes o cercanas a la frontera sin salir de  
los términos de estas poblaciones ni permanecer  
en ellas por más de tres (3) días". (Art. 7 Re  
glamento).

Se les expide permiso espe  
cial dado por el Cónsul correspondiente (Art.16).

d') Simple transeúntes. Son los  
demás extranjeros que vengan al país y no se en  
cuentren comprendidos en ninguno de los casos  
especificados en los Artículos anteriores" (Art.  
8º Reglamento).

Pueden permanecer en el país  
hasta tres (3) meses y realizar cualquier tipo  
de actividad.

C.- Situación Jurídica de los extran  
jeros en relación a los venezola  
nos.-

Para hablar de situación jurídica  
del extranjero, de su aptitud para tener dere

cho y obligaciones, hay que hacer una distinción entre los derechos y deberes, entre los derechos políticos y derechos civiles.

La Constitución en su Artículo 45, consagra la igualdad jurídica entre extranjeros y venezolanos respecto a los derechos civiles, regulada también en el Artículo 26 del C. C., en el Artículo 2 de la Ley de Extranjeros y los Artículos 1 y 2 del Código Bustamante de Derecho Internacional Privado.

Respecto a los derechos políticos, los extranjeros carecen de ellos según lo establece el Artículo 45 de la Constitución. Está regulado en la Ley sobre actividades de los Extranjeros en el territorio de Venezuela, ni pueden ejercer en el territorio nacional ningún derecho político que les confiere las leyes de sus respectivos países.

Con respecto a esto último hay, sin embargo muchos países extranjeros que permiten a sus nacionales que residen en Venezuela, votar para elegir Presidente, y se plantea entonces el conflicto de saber si este derecho es de ejercicio legal o no.

No pueden ejercer el derecho de voto ni ser elegidos.

Respecto al sufragio activo, la Constitución ha contemplado excepciones.- En la de 1947 se consagra que los extranjeros pueden votar en elecciones municipales. En la de 1953 se contempló la posibilidad de que los extranjeros ejercieran el sufragio activo en todos los casos. En la Constitución actual se consagra el derecho de los extranjeros de votar en elecciones municipales cuando la Ley lo determine. La

vigente Ley Electoral no lo consagra.

Los extranjeros no pueden ocupar cargos públicos en Venezuela, con las excepciones anotadas en el Artículo 30 de la Ley de extranjeros y los jefes o vicarios de las misiones indígenas, que siempre son extranjeros y se consideran funcionarios públicos.

Respecto a los deberes, los extranjeros están obligados a cumplir y obedecer la Constitución y las leyes y los deberes, resoluciones y ordenes que en ejercicio de sus atribuciones dicten los órganos del poder Público.- (Art. 52 Constitución).

En este sentido, hay una igualdad con los venezolanos, pero los extranjeros están exceptuados de ciertos deberes que son obligatorios para los venezolanos: entre estos deberes están :

El deber de defender la patria.

El deber de cumplir el Servicio Militar Obligatorio.

### III.- LA EDAD.-

#### I.- Introducción.

La Edad, desde el punto de vista del Derecho Administrativo. Nos interesa estudiar la edad por sus consecuencias de orden administrativo, fundamentalmente, también en el campo del Derecho Civil y del Derecho Penal.

La primera consecuencia de carácter civil es la consagrada en el Artículo 18 del C.C., que define la mayoría de edad: "Es mayor de

edad quien ha cumplido veintiún años. El mayor de edad es capaz para todos los actos de la vida civil, con las excepciones establecidas por disposiciones especiales.

En el orden penal la principal consecuencia es la aplicabilidad del Estatuto de Menores y el Código Penal. Esto implica que los menores de 18 años tienen el privilegio de tipo penal que es la jurisdicción de menores.

## 2.- Consecuencias de orden administrativo:

A.- Ejercicio de los Derechos Políticos: derecho al sufragio activo y pasivo. Con respecto al sufragio activo, el Artículo 111 de la Constitución establece que "Son electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política". La interdicción civil está regulada en el Artículo 393 del C.C.: "El mayor de edad y el menor emancipado que se encuentren en estado habitual de defecto intelectual que los haga incapaces de proveer a sus propios intereses, serán sometidos a interdicción, aunque tengan intervalos lúcidos". La inhabilitación política está contemplada en el Artículo 24 del Código Penal: "La inhabilitación política no podrá imponerse como pena principal sino como accesoria de las de presidio o prisión y produce como efecto la privación de los cargos o empleos públicos y políticos que tenga el penado y la incapacidad, durante la condena, para obtener otros y para el goce del derecho activo y pasivo del sufragio ...".

Respecto al ejercicio del sufragio pasivo o derecho de ser elegido, la Constitución en su Artículo 112 establece: "Son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los



## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

electores que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes". Esta disposición tiene sus excepciones: el Artículo 149 que dice que para ser Senador se requiere ser venezolano por nacimiento y mayor de treinta años, y el Artículo 182 que establece que para ser elegido Presidente de la República se requiere ser venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar". Al respecto, el Artículo 3° de la Ley Electoral determina que: "todos los venezolanos, hombres y mujeres, mayores de dieciocho años, no sujetos por sentencia definitivamente firme a la interdicción civil ni a condena penal que lleve consigo inhabilitación política, tienen derecho y están en el deber de inscribirse en el Registro Electoral y de votar".

Respecto a los Consejales, la edad fijada para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo coincide también con la capacidad civil, o sea, 21 años, tal como lo establece la Ley Orgánica del Distrito Federal.

El principio general es el establecido en el Artículo 112 de la Constitución, para ejercer funciones públicas, y las excepciones están en los Artículos 195, 213, 201, 219 y 237 de la Constitución: Para ser Ministro, Procurador General de la República, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Fiscal General de la República y Contralor General de la República, se requiere ser venezolano por nacimiento y mayor de treinta años".

B.- La edad también produce consecuencias de orden administrativo respecto al cumplimiento de ciertos deberes, sobre todo (1) de tipo

sanitario; por ejemplo, la obligatoriedad de vacunar contra la viruela a todo niño mayor de seis meses. (2) Otro deber en el cual incide la edad, es uno de tipo cultural, por ejemplo, la obligatoriedad de la educación primaria para toda persona mayor de seis años, (Ley de Educación).

C.- Deberes de tipo militar: todos los venezolanos mayores de 18 años y menores de 45 están obligados a prestar el servicio militar obligatorio, (Ley Orgánica del Servicio Militar Obligatorio).

D.- Situaciones especiales producidas por la edad. A ciertas personas según su edad, se les conceden ciertos privilegios especiales en lo concerniente a la educación, así, la Ley de Educación establece que las personas mayores de 18 años pueden obtener el certificado de instrucción primaria por libre escolaridad y los mayores de 25 años, el título de bachiller.

E.- En el campo militar con respecto a la situación de retiro, (Ley Orgánica del Ejército y de la Armada, en el Artículo 266 establece: "Pertenece a la situación de retiro los oficiales del Ejército y la Armada que hayan llegado al límite de edad que establece esta Ley, los que voluntariamente renuncien a la actividad, los incapacitados física o profesionalmente, los sentenciados a presidio y los reincidentes en faltas contra el honor y el decoro militar". Los límites de edad para pasar a la situación de retiro serán desde los 35 años para los Subtenientes o Alférez de Navío, hasta los 65 para los Generales en Jefe o Almirantes.

F.- De tipo personal: hay el deber de obtener los documentos personales de identificación -Cédula de Identidad- para todos los ciudadanos -

mayores de 18 años (Decreto-Ley respectivo).

G.- De tipo laboral: influye la edad para determinar la jubilación de los funcionarios públicos y también para gozar de las ventajas del seguro de vejez, según la nueva Ley del Seguro Social Obligatorio.

3.- Protección administrativa especial derivada de la edad.

A.- Pero lo que más interesa destacar - sobre estas consecuencias de orden administrativo, son las protecciones administrativas a los menores de edad y a los ancianos. Respecto a los menores, hay varios trabajos realizados: "La Protección del Trabajo de los Menores" del Dr. Hernández Medina, publicado en la Revista del Trabajo, año VI N° 23, 1956, Folleto de la Comisión de Prevención de la Delincuencia. "Menores con problemas de Conducta," Exposición de Motivos y Proyectos del Código de Menores".

El Estatuto de Menores establece que "Las disposiciones de este Estatuto rigen a todos los menores de 18 años que se encuentren en el territorio de la República, y en cuanto sean aplicables regirán también a los menores de nacionalidad venezolana que se hallen fuera del país. La protección se extenderá al período de gestación" (Artículo 2° del Estatuto).

El Artículo 1° establece que: "El presente Estatuto el derecho que tiene el menor a vivir en condiciones que le permitan llegar a su completo y normal desarrollo físico, intelectual y moral. Al efecto, el Estado le garantiza los medios y condiciones necesarios:

a) Para que goce del derecho de co

nocer a sus padres;

b) Para que sea debidamente asistido, alimentado y defendido en su salud hasta su completo desarrollo, dentro de un ambiente de seguridad material y moral, por las personas a quienes legalmente corresponda, y en su defecto, por el Estado;

c) Para que no sea explotado ni en su persona ni en su trabajo, y para que no sufra maltratos morales ni corporales;

d) Para que goce de una educación integral y orientada a formar el espíritu democrático;

e) Para que sea amparado y juzgado por leyes, disposiciones y tribunales especiales;

f) Para que no sea considerado delincuente, y en consecuencia, para que no sufra penas por las infracciones legales que cometa, debiendo en tales casos ser sometido a procedimientos reeducativos;

g) Para que la justicia que se le imparta sea absolutamente gratuita;

h) Para que no se le aparte del seno de su familia sino en los casos que constituyan grave peligro para su seguridad material o moral;

i) Para que no sea cometido a prácticas o enseñanzas religiosas distintas de las ejercidas o suministradas en el hogar de sus padres;

j) Para que no sufra calificaciones humillantes en razón de la naturaleza de su nacimiento".

El Artículo 75 de la Constitución - establece "La Ley proveerá lo conducente para que todo niño, sea cual fuere su filiación, pueda conocer a sus padres, para que éstos cumplan el deber de asistir, alimentar y educar a sus hijos y para que la infancia y la juventud estén protegidas contra el abandono, la explotación o el abuso. También es una obligación subsidiaria del Estado, pues el mismo Artículo 75 establece que el Estado compartirá con los padres, de modo subsidiario y atendiendo a las posibilidades de aquellos, la responsabilidad que les incumbe en la formación de los hijos". Esta obligación del Estado no implica que los padres se liberen de la suya, y para impedirlo fué dictada la Ley sobre Delitos de violación de derechos alimentarios, etc. El Consejo Venezolano del Niño es el organismo encargado de la protección de los menores, de acuerdo al Artículo 11 y 4 del Estatuto de Menores Artículo 11. "El Consejo Venezolano del Niño es el organismo encargado de la protección integral de los menores con el fin de lograr su bienestar por los medios autorizados por la Ley". Artículo 4: "El Estado ejercerá la protección a que se refiere este Estatuto por órgano de los Despachados Ejecutivos y del Consejo Venezolano del Niño, mediante una adecuada labor educativa, asistencia, jurídica y social".

El Estatuto de Menores establece en su Artículo 5º una serie de etapas que rigen la protección de los menores: "La protección y asistencia de la mujer embarazada y del menor hasta los tres años se orientará hacia la defensa de la salud física; la del menor, desde los tres a los catorce años será principalmente educativa y social y desde los catorce a los dieciocho años se dirigirá hasta su preparación profesional". Aquí se destaca la Ley que crea el Instituto Nacional de Cooperación Educativa.

El Estatuto contempla también una

serie de disposiciones sobre la protección del menor en el trabajo, sobre su vida intelectual y de tipo correccional. Así, el Artículo 89 dice que "Se prohíbe en todo el territorio de la República el trabajo a todo menor de catorce años, salvo lo dispuesto en el Artículo 90". El Artículo 90 establece: "En los trabajos rurales los mayores de diez años y menores de catorce años no podrán ser ocupados durante el año escolar, salvo cuando no haya medios de proporcionarle educación en el lugar donde habiten o cuando los padres estén imposibilitados de enviarlos a cursar estudios en escuelas de otra localidad".

El Artículo 89 es un desarrollo del principio constitucional, Artículo 93 que dice "La mujer y el menor trabajadores serán objeto de protección especial", y Artículos 103 y 104 de la Ley del Trabajo.

Artículo 103: "Se prohíbe de manera absoluta el trabajo en las empresas, explotaciones y establecimientos industriales, comerciales y mineras, de los niños de uno y otro sexo menores de catorce años. Los demás menores de veinte y un años serán hábiles para el trabajo".

Artículo 104: "La jornada de trabajo de los menores de 16 años y mayores de 14 no podrá exceder de seis horas diarias divididas en períodos de tres horas por los menos, durante el cual los menores podrán retirarse de los edificios o lugares donde trabajen para descansar o tomar alimentos".

Existe otra prohibición en protección del menor con respecto al trabajo, en el Artículo 92 del Estatuto de Menores: "Se prohíbe a los menores de dieciocho años, todo trabajo que perjudique su salud, su vida o su moralidad, que sea de

demasiado fatigante o exceda sus fuerzas.

El Artículo 95 del Estatuto de Menores establece que los menores que presten sus servicios en establecimientos industriales o comerciales, no podrán trabajar más de seis horas diarias y de treinta y tres a la semana". (Artículo 93 de la Constitución).

El Estatuto establece también protección respecto a la vida intelectual y moral del menor en el Artículo 103 que establece: "Se prohíbe publicar por la prensa o la radio los nombres, fotografías y otras señales de identificación de los menores de dieciocho años que hayan cometido delitos o faltas; que hayan sido víctimas de violación, corrupción, seducción, o de cualquier otro delito cuya publicidad pueda dificultar su reeducación o perjudicar su desarrollo intelectual y moral".

Hay otra protección especial en materia de menores; es la protección correccional, en el Artículo 110 del Estatuto de Menores: Podrá considerarse en estado de abandono moral o material :

- 1) A quienes no tengan habitación - cierta;
- 2) A quienes carezcan de medios de subsistencia,
- 3) A quienes sin causa justificada se impida su educación,
- 4) A quienes se prive frecuentemente de alimentos o de las atenciones que requiera su salud.
- 5) A quienes se emplee en ocupacio-

nes prohibidas, contrarias a la moral y a las buenas costumbres o que pongan en peligro su salud o su vida.

- 6) A quienes frecuenten la compañía de malvivientes o vivan con ellos

Artículo 111: "Podrán considerarse en situación de peligro:

- 1) Los que incurran en cualquier hecho sancionado por las leyes penales y ordenanzas policiales.

- 2) Los que se encuentren en cualquiera de las situaciones previstas por la Ley de Vagos y Maleantes, no comprendidas en el Artículo anterior.

Artículo 114: "La libertad vigilada supone la entrega del menor a sus padres o representantes legales, con la obligación de someterse a la vigilancia, indicaciones y auxilio del Consejo Venezolano del Niño, por el tiempo que el Tribunal determine".

Artículo 115: La internación en un instituto curativo se acordará por el Tribunal cuando el estado físico o psíquico del menor lo requiera, donde se le someterá al adecuado tratamiento médico hasta que se le declare definitivamente curado o readaptado a la vida social si la anomalía fuere permanente.

Artículo 116: "La colocación en familia podrá acordarse por el Juez de Menores en hogar ajeno, cuando el niño o adolescente carezcan de él o el de sus padres no diere las suficientes garantías de custodia o corrección, si se trata de



un menor que ha incurrido en infracción punible o que se conduce de un modo antisocial o contrario al orden de la sociedad.

Artículo 117: El Juez de Menores decretará la internación del menor en uno de los institutos de reeducación dependientes del Consejo Venezolano del Niño y la aplicación de la medida quedará a cargo de dicho Consejo.

También establece el Estatuto poderes especiales de la Administración con respecto a los menores en el Artículo 96: Los menores de diez y seis años no podrán trabajar en café, con ciertos, cabarets, teatros de revistas, circos o espectáculos en los cuales hayan de realizarse ejercicios de fuerza, peligrosos o de dislocación, o que expongan su salud.

B.- Protección a los ancianos: Está establecida en el Decreto 338, del 23-11-49, y la ejerce el Patronato Nacional de Ancianos. "Instituto Autónomo Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos". En el Artículo 3º de dicho Decreto están determinadas las funciones del Instituto:

- 1) Levantar una matrícula de ancianos e inválidos necesitados de protección;
- 2) Llevar a cabo los estudios necesarios para la organización de un sistema de protección integral al anciano y al inválido;
- 3) Coordinar e inspeccionar los organismos públicos y privados dedicados a la asistencia de los mismos;
- 4) Fundar con sus propios recursos instituciones y servicios relacionados con el bienestar de ellos;

5) Procurar que determinadas ocupaciones de carácter sedentario sean reservadas, en cuanto fuere posible, a los ancianos e inválidos, organizando a tal fin una oficina de colocaciones;

6) Propender a la rehabilitación y reeducación de inválidos para trabajos remunerables, etc...".

#### IV.- EL SEXO.-

Aquí se deben considerar dos aspectos distos:

1) La norma que consagra la igualdad jurídica;

2) El Art. 61 de la Constitución señala que "No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social...".

Hay una equiparación entre el hombre y la mujer; sin embargo, hay una serie de normas reguladoras que son excepción al principio general; por ejemplo, las de las Fuerzas Armadas Nacionales, de 5 de marzo de 1957.

Está consagrado en algunos códigos de policía estatales, concretamente en la Ordenanza de Policia Urbana y Rural Art. 8.

Además de la igualdad jurídica de la Constitución en materia de sexo, interesa estudiar ciertas medidas protectoras al trabajo de la mujer, exoneración de determinados deberes.

Respecto al trabajo de la mujer, la Constitución en el Art. 93 establece que la mujer y el menor trabajadores serán objeto de protección especial. Este artículo ha sido desarrollado por ciertas leyes administrativas, especialmente la Ley

del Trabajo. Así, el Art. 105 de dicha Ley prohíbe el trabajo nocturno de la mujer, salvo para las labores de enfermería y servicio doméstico; periódicos, hoteles, restaurantes, cafés, teatros, que estarán sujetos a reglamentación especial.

Una segunda protección a la mujer, lo constituye la prohibición de emplear mujeres en estado de gravidéz en trabajos que por requerir esfuerzos físicos considerables, o por otras circunstancias, sean capaces de producir el aborto, o de impedir el desarrollo normal del feto (Art. 108 Ley del Trabajo).

Hay también una protección de tipo específico, tal es el caso de darle una hora de descanso (dos descansos diarios de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos, y que serán fijados por la lactante, durante el período de la lactancia. (Art. 111 Ley del trabajo).

Existe una igualdad respecto al hombre en materia de trabajo, en el Art. 107, al prohibir emplear mujeres y menores hábiles para el trabajo, en empresas que puedan perjudicar su moralidad o sus buenas costumbres o en detalles de licor.

Hay otra serie de protecciones asistencias para la mujer; por ejemplo, asistencia social durante el embarazo.

La mujer está exonerada, además, de ciertos deberes administrativos; por ejemplo, el servicio militar obligatorio.

En relación a la igualdad jurídica, con prescindencia del sexo, debe observarse que " En el Código de Comercio, Art. 970, se determina - que: "No podrán ser síndicos: (...) Las mujeres, aún cuando sean comerciantes".

Ahora bien, recientemente la Corte Suprema de Justicia, con el voto unánime de sus quince miembros, aprobó una ponencia del doctor Carlos Acedo Toro, Presidente de la Sala de Casación Civil y Mercantil, por la cual se declaró la  nulidad  de esa disposición del Código de Comercio - por ser contraria a expresas normas de la Constitución Nacional.

En realidad, el problema jurídico era sencillo. La demanda había considerado la prohibición a las mujeres de actuar como síndicos en las quiebras contraria a la pauta constitucional en virtud de la cual "no se permitirá discriminaciones fundadas en la raza, el  sexo , el credo o la condición social", y que era una flagrante contradicción en la igualdad, la libertad y el derecho al trabajo de la mujer. La Corte no necesitó mayor disquisición para dictar su sentencia, concretándose a decir: "No puede haber duda alguna de que la disposición que establece distingo en una situación en la cual hay igualdad entre el hombre y la mujer encierra una  discriminación  - fundada exclusivamente en el  sexo . La prohibición es  anacrónica  en esta época que se caracteriza por la intervención de la mujer en toda clase de actividades públicas y privadas, científicas, profesionales y culturales, etc. Las mujeres son aptas  legalmente  para desempeñar  los más elevados cargos en la Administración, en el Parlamento o en la Judicatura . Por ello resulta  absurdo  que no puedan desempeñar el simple cargo de síndico de una quiebra, cuando hasta el mismo Juez que hace el nombramiento de ese funcionario puede muy bien ser una  mujer ".

#### V.- EL DOMICILIO Y LA RESIDENCIA.-

Residencia administrativa: Para estudiar la residencia Administrativa es indispensable -

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

distinguir lo que se conoce por domicilio. El Artículo 27 del C.C. dice que "El domicilio de una persona se halla en el lugar donde tiene el asiento principal de sus negocios e intereses".

El concepto de residencia administrativa es distinto al de domicilio. La nota indispensable para distinguir la residencia es el carácter de habitualidad. Aunque son distintos los dos conceptos, ellos se complementan.

Residencia de una persona es el lugar donde ella habitualmente vive. El elemento determinante de ella es la habitualidad de residir, a diferencia del concepto civil de domicilio, cuyo elemento determinante es, según lo especifica el Artículo 27 del C. C., "el lugar donde tiene el asiento principal de sus negocios e intereses" - (comerciales, morales, familiares, etc.) y no la habitualidad de residir en un lugar. Puede coincidir con la residencia, pero no necesariamente.

El concepto de residencia se asemeja al de vecindad que existe en algunos códigos, especialmente en el español.

Así, la Ley Orgánica del Distrito Federal habla de vecindad para referirse a los requisitos exigidos para ser elegido concejal: es necesario no sólo tener el domicilio civil en el Distrito Federal sino también residir físicamente en el mismo lugar. En este sentido vemos la influencia que en el Derecho Administrativo tiene el referido concepto.

En principio, la residencia es distinta al domicilio, pero no siempre, porque algunas veces coinciden; el Artículo 31 del C. C. establece que la mera residencia hace las veces de domicilio - respecto de las personas que no lo tienen conoci

do en otra parte.

Este concepto de residencia administrativa - equivale al concepto de vecindad y ha sido utilizado por la legislación española y en la nuestra. Por ejemplo, en la Ley Orgánica del Distrito Federal, Artículo 34, dice que para ser Concejal se requiere ser vecino del Distrito Federal, etc.

El domicilio es interesante destacarlo por que es una nota para el cumplimiento de deberes administrativos (Artículo 33 Ley Orgánica del Servicio Militar Obligatorio).

La Ley Electoral establece la relación jurídico-administrativa del domicilio, el Artículo 57 de dicha Ley establece que "Los electores deben inscribirse en el lugar de su residencia". También tiene relevancia respecto al ejercicio de determinadas funciones públicas, (Estatuto del Personal del Servicio Exterior).

Otra obligación de residir en el lugar está consagrado en el Artículo 25 de la Ley de Registro Público, que dice que La persona que desempeñe el cargo de Registrador deberá residir, so pena de destitución, en la población en donde funcione la Oficina. También está contemplada la residencia - de los jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

También para el desempeño de ciertas funciones públicas referidas al Servicio Exterior, se establece en las respectivas leyes que dichos funcionarios deben residir en el lugar donde presten su servicio. Igual sucede con los Registradores y los Jueces, quienes deben residir en el lugar donde se halle su Oficina o Tribunal, so pena de destitución (Ley de Registro Público y Ley Orgánica del Poder Judicial respectivamente).

VI.- LA CONDICION SOCIAL: REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LOS INDIGENAS

1.- El Principio Constitucional

Nuestra Constitución establece una igualdad absoluta en su Preámbulo cuando contempla que entre sus fines estén los de "mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social;" igual cosa asienta en el Artículo 61. "Si bien ella misma prohíbe todo tipo de privilegios o discriminaciones por ese motivo, en el Artículo 77 asienta que: "El estado propenderá a mejorar las condiciones de vida la población campesina. La Ley establecerá el régimen de excepción que requiera la protección de las comunidades de indígenas y su incorporación progresiva a la vida de la Nación." Aquí, pues, la propia Constitución establece una protección especial derivada de la condición social de los indígenas.

2.- El Régimen de la personalidad del Indígena.

Si bien el principio general respecto a la capacidad civil es el mismo del Código Civil, la ley directa o indirectamente fija una serie de limitaciones al respecto. Así, en los Estatutos Orgánicos de los Territorios Federales se establecían una serie de limitaciones que modificaban el régimen ordinario en relación a los indígenas, que hoy están derogados.

a.- Jurisdicción especial

En el Artículo 5º de la Ley de Misiones, que data de 1915, se establece que de

berán crearse misiones separadas de toda otra jurisdicción. Lo aquí contemplado ha sufrido variaciones en cuanto a la interpretación que ha dado al Estado a su contenido. Se ha dicho que ello significa que sólo el Vicario Superior tenía autoridad en el territorio de la respectiva misión en cuanto se refería a materia civil, penal y administrativa.

En 1944 en una Circular del M.R.I. se reconoció la separación administrativa, penal y civil de las misiones, y en consecuencia, únicamente el Vicario Superior tenía poder para juzgar penalmente a los indígenas. Asimismo, en la Ley Orgánica de los Territorios Federales hay una separación cierta al expresarse que los gobernadores no pueden intervenir directamente en la protección de los indígenas, sino que en caso de ser ello necesario deben comunicarlo al Vicario Superior y si éste no actúa tampoco pueden intervenir sino que deben comunicarlo al Ministerio de Justicia.

Finalmente, debemos decir que en la actualidad la separación referida persiste en materia administrativa, sobre él no tienen competencia ni por razón de materia, de territorio ni de persona, los funcionarios administrativos ajenos al personal de la misión, es decir, en este aspecto la autoridad superior es el Vicario Superior pero en materia Penal la Consultoría Jurídica del M. de J. ha dictaminado que los indígenas no están sometidos a fuero especial sino que deben ser sometidos a la jurisdicción penal ordinaria.

#### b.- Limitaciones Administrativas

1º) Son limitativas de la libertad de tránsito, tales como:

a) El indígena no puede abandonar el territorio de la Misión sin el consentimiento del Superior. Debe ser controlado por el Vica



## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

rio o Jefe de la Misión, según se desprende del Artículo 9 de la Ley de Misiones. Esta restricción tiene por fin proteger al indígena tanto desde el punto de vista sanitario: impedir que contraiga - enfermedades; como evitarle contactos peligrosos - desde el punto de vista educativo como económico.

b) De acuerdo con el Reglamento de la L. de M., el Vicario asignará habitación a aquellos indígenas que abandonen el nomadismo;

c) Limitaciones a la patria potestad: el Vicario podrá ordenar el traslado del indígena menor de edad a otra Misión o lugar aún contra su voluntad, que fuera más adecuado para su educación.

d) Puede el Vicario intervenir en los contratos ciles celebrados entre los indígenas. El Reglamento de la L. de M. establece que el matrimonio entre indígenas (aunque no sean municipales) se consideran como caso de regulación la vida conyugal; asimismo se exime de las formalidades exigidas en el Artículo 70 del C.C. y se aplica, en su lugar, el Artículo 9 de la L. de M. Los misioneros tienen facultad para intervenir en las transacciones que puedan celebrar los indios; tanto en la venta de sus frutos, como en el producto de su trabajo o de sus tierras; con el fin de evitar que la ignorancia o la falta de preparación del indígena le convierta en fácil presa de los especuladores.

### 3.- REGIMEN DE LAS MISIONES EN VENEZUELA

El funcionamiento de las Misiones en el territorio nacional está regulado por la Ley de Misiones del 2 de julio de 1915, Decreto N° 250, el Estatuto Orgánico de Ministerios y Decreto Creador de la Comisión Indigenista.

A.- CONCEPTO: La nombrada Ley las define como Organismos Públicos que se presentan con autonomía funcional cuya función consiste fundamentalmente en reducir y tratar de atraer a la vida ciudadana a los indígenas no civilizados del país. La labor civilizadora la realiza el Estado directamente o por medio de las misiones.

B.- CARACTER ADMINISTRATIVO: Son creadas en Venezuela por Resolución del Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de Justicia como un organismo administrativo sui generis, pues, no obstante que son un organismo administrativo, no dependen de la Administración Pública, sino que funcionan bajo un régimen administrativo especial, lo cual se manifiesta por las razones siguientes:

1º) Ubicación de las Misiones: La L. de M. (Art. 2º) establece cuales son los lugares donde podrán funcionar (Estado Bolívar, Zulia, Apure, Barinas, Monagas y Territorios Federales).

2º) Igualmente, el número que podrá funcionar lo fija el Ejecutivo según su criterio. (Art. 1º)

3º) Establecimiento, el personal que trabajará en las Misiones es designado por el Ejecutivo, el cual para tal fin realiza un contrato con el Vicario o Jefe de la Misión, Orden, Congregación, etc., donde se establecen el personal, el lugar donde funcionará, su constitución, etc., y en general, todo cuanto se refiera a los derechos y deberes de las partes. No obstante, no están servidas por personas que integran los cuadros de la Administración Pública Central, se trata de un contrato sui generis en cuanto el co-contratante - de la Nación carece generalmente de personalidad legal, aunque si la pueda tener desde el punto de vista estrictamente canónico.

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

4º) También se refleja el carácter administrativo de las Misiones en el hecho de que el régimen presupuestario es fijado, por disposición del Art. 7º de la L. de M., por el Ejecutivo Nacional en la Ley de Presupuesto.

5º) Según el Art. 8º de la L. de M. el Ejecutivo determinará los linderos de cada misión.

### C.- REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LOS MISIONEROS

El Misionero es la persona adscrita a una misión y dedicada a las labores propias de dicho organismo.

a) La L. de M. no exige ningún requisito de nacionalidad para ser misionero; únicamente exige que el interesado sepa hablar el castellano y tener habilidades y conocimientos suficientes sobre un oficio para poder enseñar y educar al indígena (Art. 2 de la citada Ley).

b) Gozan de protección prerrogativas especial, ya el Art. 4º (L. de M.) dispone que los misioneros pueden entrar libremente por el territorio nacional con destino a sus Misiones y que las Autoridades Civiles, Militares le prestarán toda la ayuda necesaria para el desempeño de sus funciones, pero cuando son extranjeros no pueden desempeñar función u oficio fuera de la respectiva misión.

### REGIMEN DEL VICARIO O SUPERIOR

Es la Autoridad administrativa superior dentro de la Misión, separada de la Administración general. Este carácter administrativo especial se justifica porque el Vicario o superior es considerado

rado como el representante del Ejecutivo dentro de la Institución, estando investido de los siguientes poderes:

a) Poder de Policía del Vicario o Superior : Tienen la autoridad para mantener el orden entre los indígenas (art. 3º, L. de M.) y asimismo para impedir que cualquier entidad o persona que pueda perjudicar a la Misión penetre dentro de su territorio; y también para vigilar y velar que los que entren autorizados por el Ejecutivo cumpla con los que entren autorizados con los reglamentos. Pueden solicitar apoyo material y moral de las autoridades civiles y militares.

b) Es funcionario del Registro Civil: deben llevar Registro de las familias, nacimientos, defunciones y matrimonios que se produzcan dentro de las Misiones (art. 12, L. de M.). El carácter de estos Registros ha variado: unas veces se le ha dado el mismo que tiene el Registro Civil de los Municipios; mientras que otras veces se le ha negado tal carácter en cuanto a sus efectos civiles.

El criterio actual es que no tienen el mismo efecto que el Registro Civil de los Municipios y Autoridades Civiles competentes sino que sólo sirve de prueba supletoria.

c) Deberes del Vicario.

Según la L. de M., el Vicario o Superior tiene los siguientes:

a) Dirigir la Misión en inmediata colaboración con el E. N. por medio del M. de J.

b) Rendir cuenta anual a la Administración a través del Ministerio de Justicia, de la labor que haya desempeñado en la Misión.

4.- PROTECCIONES ESPECIALES A LA MISION Y A LOS INDIGENAS.

Existe un Decreto de 1951 que regula las expediciones y visitas a las Misiones. Así, es necesario obtener un permiso ante el Ministerio de Justicia para la defensa de la patria. En caso de contravención se fijan penas, las cuales han sido aceptadas en la Doctrina de la Procuraduría General de la Nación, sustentada el 22-4-53, que establece que igualmente en las campañas políticas es también necesario proveer se del permiso previo del M. de J. Los contraventores son sancionados con multas de 1.000 a 15.000.

En la Ley de Territorios Federales, de septiembre de 1948 se especifican las atribuciones y deberes especiales de protección al indígena. Así, se debe proteger y fomentar por medio de la cultura el bienestar del indígena; así mismo, evitar su explotación y su inducción a los vicios; también cuidar que los artículos y mercancías les sean vendidos a justos precios, etc., etc., etc.

SECCION TERCERA: LA POLICIA DE LA PERSONALIDAD

I.- Introduccion: Concepto de Policía.

Es una de las formas en que se manifiesta la actividad de la Administración. Se le define como el conjunto de prescripciones reglamentarias y medidas de carácter individual que establecen limitaciones a los derechos de los administradores con el fin de mantener el orden público.

Analizado este concepto distinguimos

en el mismo los siguientes aspectos:

- 1) Se trata de una actividad exclusiva del Estado;
- 2) Desarrollada mediante medios específicos;
- 3) Y con una finalidad específica: mantener el orden público.

a) se entiende por orden público, en sentido general y tradicional, el mantenimiento de la tranquilidad pública de la seguridad pública y de la salubridad pública. Se equipara el término orden público a tranquilidad, seguridad y salubridad públicas. Así entendido está acogido en Venezuela en la Ordenanza de Policía del Distrito Federal.

Así como existe una policía de la personalidad, existen también otras como la policía de culto que sería toda medida restrictiva de la libertad religiosa; una policía educacional, que sería toda actividad que tiende a limitar el derecho a la educación; una policía universitaria que sería toda medida de las autoridades universitarias tendientes a regular algún derecho de los educandos.

b) Ya hemos dicho que la actividad de la Administración se desarrolla con una finalidad específica pública, pero no basta este carácter para definirla sino que tiene otros. Esta actividad es realizada por medios jurídicos específicos, como sería la facultad o potestad reglamentaria de la Administración y principalmente la posibilidad material de utilizar la fuerza pública para realizar tales finalidades públicas.

- c) Se trata de una actividad exclu

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

siva del Estado que tiene siempre una consecuencia cual es la de limitar un derecho de los particulares o regular un derecho de los mismos. Por ejemplo, cuando limita la garantía constitucional de la libertad de comercio, mediante la creación de las normas sanitarias, etc.

El fundamento legal de esta actividad de policía del Estado radica en el Artículo 43 de la C. N., el cual dice: "Todos tienen derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social".

Los sujetos activos de esta disposición son todos los habitantes de la República y las limitaciones son las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social o actividad de policía administrativas.

Una interpretación derivada del lenguaje corriente y que se refiere al concepto de personalidad que es aquella que constituye a una persona y la distinguen de otra.

En este sentido está compuesto de las siguientes notas: edad, sexo, filiación, residencia, las cuales en su conjunto diferencian a una persona de otra y se resume en la identificación.

### LIMITACIONES A LA GARANTIA AL LIBRE DESENVOLVIMIENTO DE LA PERSONALIDAD POR RAZON DEL ORDEN PUBLICO Y SOCIAL

Estas limitaciones son de dos tipos: generales y especiales, ejercidas por el Estado en su función de policía administrativa. Son generales aquellas actividades de policía de seguridad

dad, o sea, todas las prescripciones reglamentarias y de carácter individual que tienen por objeto el mantenimiento del orden público.

Son actividades de policía administrativa especial aquellas que tienen objetos específicos, como son la policía de la identidad para los venezolanos y la establecida para los extranjeros.

## II.- LA POLICIA DE LA IDENTIDAD

### 1.- Introducción

Tiene su justificación en el interés que asiste y tiene el Estado de dejar establecidas fehacientemente todas las causas que condicionan la personalidad (edad, sexo, condición social, estado civil, etc.) con respecto a todas las personas que están bajo su soberanía.

Es una actividad exclusiva del Estado que le está atribuida constitucionalmente - en el Artículo 136, ordinal 5º, cuyo tenor es el siguiente: "Es de la competencia del Poder Nacional: ... 5º.- Los servicios de identificación y de policía nacional".

El Estado, por medio del Poder Nacional, desarrolla esta actividad o servicio de identificación mediante dos regímenes: el régimen del Registro Civil, y el régimen de identificación o medidas de identificación personal.

En cuanto a la relación jurídico-administrativa de la identificación respecto a los venezolanos se hace evidentemente necesaria e indispensable para el Estado. Para ello el Estado — tiene establecidos dos sistemas.

#### a) El Registro Civil.



b) La Identificación Personal

Corresponde al Estado lo relacionado a la identificación y dentro del Estado al Poder Nacional, establecido en el Artículo 136, ordinal 5º de la Constitución: "Es de la competencia del Poder Nacional ..... Los servicios de identificación y de policía nacional".

2.- Registro Civil.-

Tiene por finalidad la constatación del nacimiento y la defunción de las personas, fundamentalmente. Con el nacimiento surge un nuevo posible titular de derecho y deberes y con la muerte termina ésta.

El nacimiento: La finalidad del registro civil del nacimiento es múltiple.

- 1) Porque determina la circunstancia del lugar del nacimiento y ello conduce a la nacionalidad de la persona;
- 2) La circunstancia de tiempo, lo que determinará la edad;
- 3) La circunstancia de paternidad de las personas que conduce a las características, nombre y filiación.
- 4) La circunstancia del sexo del recién nacido.

La autoridad competente para extender la partida de nacimiento es la Primera Autoridad Civil de la Parroquia o Municipio y el plazo está establecido en el Artículo 464 del C.C. que dice "Dentro de los veinte días siguientes al nacimiento, se deberá hacer la declaración de éste a la

Primera Autoridad Civil de la Parroquia o Municipio, a quien se le presentará también el recién nacido".

El mismo Artículo contempla dos excepciones a esta regla:

a) "Cuando el lugar del nacimiento dista más de tres kilómetros del lugar del Despacho de la Primera Autoridad Civil, podrá hacerse la presentación y declaración ante el respectivo Comisario de Policía, quien le extenderá por duplicado en hojas sueltas y entregará uno de los ejemplares al presentante y el otro lo remitirá al Jefe Civil de la Parroquia o Municipio, quien lo insertará y certificará en los libros del Registro respectivo;

b) El funcionario del estado civil podrá, por circunstancias graves, dispensar de la presentación del recién nacido comprobando de cualquier otro modo el nacimiento. Tanto la Primera Autoridad Civil de la Parroquia o Municipio, como el Comisario de Caserío, en sus casos, deberán trasladarse a la casa donde se encuentre un niño de cuyo nacimiento tuvieren noticias, a fin de que se verifique el acto en la propia casa, no pudiendo cobrar ningún emolumento por esta diligencia. Los que no cumplieren con la obligación indicada, serán destituidos de su cargo".

La Ley de Protección Familiar, en su Artículo 1º establece un régimen especial del nacimiento, en complemento del Artículo 73 de la Constitución. Dicho Artículo determina: "La presentación del niño y la declaración de su nacimiento - cuando éste ocurriere en hospital, clínica, maternidad u otro establecimiento análogo dependiente de la Nación, de las entidades que la integran o de institutos autónomos, podrá hacerse al Direc

tor del establecimiento, quien lo extenderá por triplicado en hojas sueltas y entregará uno de los ejemplares al presentante, el otro lo remitirá con la mayor celeridad a la Primera Autoridad Civil de la Parroquia o Municipio en cuya jurisdicción ocurrió el nacimiento, a fin de que esta autoridad la inserte y certifique en los libros del Registro respectivo y el tercero se conservará en el archivo del Instituto..."

Establece además que, a falta de espontánea declaración del nacimiento y de presentación del recién nacido por el padre o la madre, los Directores de dichos institutos, procederán a extender el acta de nacimiento de la manera prevista en la primera parte de este artículo, antes de la salida del recién nacido y de la madre del instituto en que ha ocurrido el nacimiento".

La identificación es obligatoria para la madre y para el niño en las Clínicas.

### 3.- La Identificación Personal.

#### A.- Identificación de los Venezolanos

Nacida una persona y constatado el nacimiento por el acta respectiva, le interesa al Estado saber que esa persona que circula por su territorio es la misma que ha sido registrada en un registro determinado.

El problema de la identificación personal no se planteó en vida republicana sino hasta 1863. Antes de esta fecha no se contempló como un registrador - puede saber si una persona que iba a otorgar un documento era precisamente el titular para hacerlo. Esto permaneció en la misma situación por años hasta que fué reglamentado por la Ley de 26 de agosto de 1943, donde se estable-

ció la cédula de identidad.

B.- La Identificación en el Territorio de la República: La Cédula de Identidad

La identificación se debe estudiar mediante dos aspectos distintos:

La obligatoriedad de la cédula de identidad, establecida en la Ley de Servicios Nacional de Seguridad, del 30 de junio de 1938. Dicha Ley ha sido modificada y actualmente está regulado por el Decreto 409, que reglamenta el servicio nacional de identificación. El Artículo 12 de dicho Decreto establece los efectos de la cédula de identidad: "La Cédula de Identidad será documento suficiente para probar la identidad de su titular, en todos los actos públicos o privados en la presente". Esta norma es de orden público y por lo tanto, tal como lo reglamenta el Artículo 6 del C.C., no puede renunciarse ni relajarse por convenios particulares las leyes en cuya observancia están interesados el orden público o las buenas costumbres".

El de ser de carácter público - es una de las principales características de la Cédula de Identidad.

Está habilitada para expedir cédulas de identidad solamente la Dirección de Identificación, dependiente del Ministerio de Relaciones Interiores. Este es un servicio público y este carácter se reafirma porque hay que pagar una tasa de Bs. 2,00 en estampillas fiscales.

Una segunda característica de la cédula de identidad es su obligatoriedad. Así, el Artículo 11 del nombrado Decreto 409, estable-

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ce que: "La Cédula de Identidad se exigirá obligatoriamente a todo venezolano, mayor de 18 años ..... Será de obligatoria exigencia a los extranjeros que tengan mas de dos meses de residencia - en el territorio de la República". Esta obligatoriedad presenta dos obligaciones subsidiarias:

a) La de renovar la cédula cada cinco años, por cuanto hay que constatar una serie de características físicas de la persona y también su cambio de estado civil; (Artículo 13 Decreto 409);

b) La obligación de obtener un duplicado en caso de extravío del documento. (Artículo 13 Decreto 409).

Las infracciones sobre sus características, producen ciertas sanciones administrativas; por ejemplo, cuando se desconoce su carácter público, la Administración puede imponer una sanción que puede consistir en una multa de 50 a 100 bolívares o arresto proporcional. (Artículo 14 Decreto 409).

Cuando se desconoce su carácter administrativo, o sea, cuando las personas que al solicitar su Cédula de Identificación proporcionen datos falsos y las que, una vez en posesión del documento, lo adulteren en cualquier forma, serán penadas con multa de 50 a 200 bolívares o arresto proporcional por el Servicio Nacional de Identificación, sin perjuicio de las penas establecidas en el Código Penal. (Artículo 15 del Decreto 409).

La cédula de identidad, por imperativo constitucional (Artículo 61) no puede tener indicación alguna sobre la filiación.

El Artículo 17 del Decreto 409 establece que, "Es además obligatoria la identidad:

a) En las Casas de Maternidad - para los niños recién nacidos y sus respectivas - madres;

b) En los Cuarteles y Guarnicio nes Militares, aún para los menores de edad; y

c) En las Juntas de Inscripción Militar, para los menores de edad.

Identificación a los fines del Registro Público.

Artículo 90 de la Ley de Registro Públi co: En la Oficina Subalterna de Registro se ob servarán las formalidades siguientes: "Ordinal 5º Acto continuo se estampará en ambos ejemplares - del Protocolo, a continuación de las firmas de los otorgantes, una nota con la fecha en letras , en la cual el Registrador y los testigos darán fé, especificadamente de haberse cumplido en su pre sencia las formalidades de lectura, confrontación y firma (a que se refieren los números anteriores), de la exactitud de las copias, de haberse verifi cado la identificación personal de los otorgantes, con expresión de los medios utilizados para ello, del estado civil y de la nacionalidad declarada - por los otorgantes y de cualquiera otra circuns tancia concerniente al acto, título o documento - que se registra y que sea necesario o interese ex presar. Esta nota será firmada, en el mismo acto, por el Registrador y los testigos. El otorgante u otorgantes acreditarán su identidad con la pre sentación de la respectiva Cédula de Identidad. Cuando por la urgencia del caso, o por otro moti vo o circunstancia justificados, a juicio del Re

CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Registrador, no sea posible la presentación de la Cédula de Identidad, el Registrador dará fé de que conoce al otorgante, y en caso de no conocerlo la identidad del otorgante u otorgantes se comprobará así:

- a) Con la Cédula de Inscripción Electoral;
- b) Con la Tarjeta de Identidad Postal;
- c) Con un pasaporte expedido por autoridades venezolanas;
- d) Con la Libreta Militar de Conscripción;
- e) Con una certificación ad hoc, expedida por la Primera Autoridad Civil de la Parroquia o Municipio en que tenga su domicilio el otorgante, debiendo aparecer estampada en dicha certificación, antes de la firma de la autoridad competente, la del otorgante o la del firmante a ruego que haya de firmar los Protocolos,
- f) Cuando tampoco sea posible verificar la identificación de los otorgantes por los medios indicados, el Registrador les exigirá que acrediten su identidad con dos testigos suplementarios (que llenen los extremos requeridos en el Ordinal 3º. de este Artículo) y quienes, además, puedan ser identificados en la misma forma establecida para los otorgantes. Los testigos suplementarios darán fé de la identidad personal del otorgante u otorgantes, y el Registrador dará fé de la identidad o de la identificación personal de los testigos suplementarios, quienes deberán firmar la nota ... ".

C.- La Identificación fuera del Territorio de la República: El Pasaporte.

La Cédula de Identidad sólo tiene efectos dentro del territorio de la República, y por ello, los Estados han establecido el régimen de Pasaporte como una identificación de carácter internacional.

Sin embargo, por excepción, el pasaporte puede servir para identificar a una persona dentro del territorio nacional y en ausencia de la Cédula.

El régimen jurídico-administrativo del pasaporte está regulado en el Reglamento de Pasaportes:

El Artículo 2 del Reglamento establece que: "Los Pasaportes venezolanos son:

- a) Diplomáticos;
- b) Especiales;
- c) Comunes;
- d) De emergencia (para extranjeros).

a) El Pasaporte diplomático es expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, (Artículo 3). Se podrá expedir:

1) A los ex-Presidentes de la República, a los Presidentes de las Cámaras Legislativas Nacionales, a los Ministros del Despacho Ejecutivo, al Gobernador del Distrito Federal, a los Vocales de la Corte Federal y de Casación, a los Arzobispos y Obispos venezolanos, al Procurador General de la Nación, al Contralor General de la Nación, al Secretario de la Presidencia de la



## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

República, a los Presidentes de los Estados y a los Gobernadores de Territorios Federales;

2) A los Agentes Diplomáticos venezolanos y a los Agentes Consulares de Carrera, venezolanos;

3) A los miembros de las Misiones Diplomáticas Especiales venezolanas; y a los Representantes de la República en Conferencias o Congresos Internacionales.

4) El Ministro de Relaciones Exteriores podrá también, a su juicio y en cada caso, expedir Pasaportes Diplomáticos a los parientes inmediatos de las personas indicadas anteriormente. (Artículo 5º. Reglamento de Pasaportes).

Este pasaporte no acredita una función diplomática en manos de su titular; significa un ruego hecho a las naciones para que presten toda la colaboración necesaria.

b) El Pasaporte Especial es expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y por las Embajadas, Legaciones y Consulares, cuando para tal fin se autorice debidamente, en cada caso, a la respectiva Oficina, por dicho Ministerio. (Artículo 3º Aparte b) del Reglamento).

Este Pasaporte está destinado: a los miembros del Poder Legislativo de Venezuela, a los miembros del Poder Judicial Federal, a los ex-Ministros del Despacho Ejecutivo, a los Cónsules ad-honorem y a los empleados subalternos sin carácter diplomático de las Embajadas, Legaciones y Consulados de la República, y a las personas encargadas por el Gobierno Nacional de alguna misión oficial en el Exterior. Estos pasapor-

tes constatan, además de la nacionalidad, un ruego para que las otras naciones le presten colaboración a su titular.

c) Los Pasaportes Comunes son los que tienen todos los nacionales y no significan un ruego de trato especial en el Exterior. Es expedido por el Ministerio de Relaciones Interiores. Será expedido: a) A los ciudadanos venezolanos por nacimiento, b) A los ciudadanos venezolanos por naturalización.

#### Características de los pasaportes:

##### a) Duración:

1) El Diplomático dura mientras dure la misión del funcionario y su titular queda obligado a devolverlo a la terminación de aquella;

2) El Especial se extenderá por un año, prorrogable por igual lapso. Puede ser renovado por el Ministro, a discreción;

3) El Común tiene duración limitada de cinco años pero es válido sólo por un año, pudiendo ser prorrogado por igual tiempo.

##### b) Voluntariedad.

El pasaporte no tiene carácter obligatorio; es eminentemente voluntario. Sin embargo, hay un caso en que si es obligatorio: cuando un juez impone como pena a una persona el extrañamiento del país y sólo puede hacerse cuando se conmuta una pena o a solicitud del mismo reo. Una vez impuesta la pena de expulsión, el juez envía un oficio al Ministro de Relaciones Exteriores para que expida el pasaporte correspondiente. (Artículo 64 de la Constitución y Artículo 9 del Código Pe

nal).

c) Visto Bueno:

Para que el pasaporte tenga plenos - efectos tiene que llevar el visto bueno, que será:

Diplomático, en Pasaporte Diplomático extranjero, para la entrada al territorio nacional,

Diplomático, en Pasaportes venezolanos Diplomáticos y Especiales,

De salida, En Pasaportes Comunes y de Emergencia,

Consular, en Pasaportes Comunes y de Emergencia.

Para dar el visto bueno, hay que constatar si el interesado no tiene ningún impedimento que le permita salir del país y también para entrar al país. Antes, para entrar al país había que sacar visa de entrada en el Consulado respectivo, pero esta disposición quedó prohibida por la Constitución actual. (Artículo 245 - Código - Procedimiento Civil).

d) Efectos: Pasaporte Familiar:

El Pasaporte sólo tiene efectos personales, sin embargo, es posible el pasaporte familiar en que los efectos se extienden a los cónyuges, e hijos menores de 21 años.

B.- Identificación del Extranjero:

El régimen jurídico-administrativo del extranjero regula cuatro tipos de documentos:

1) Pasaporte Común,

- 2) Pasaporte de Emergencia,
- 3) Cédula de Identidad especial,
- 4) Cédula de Identidad común.

De acuerdo al Artículo 6° de la Ley de Extranjeros, todo extranjero que venga a Venezuela, para ser admitido en su territorio, deberá estar provisto de un pasaporte expedido por la autoridad competente de su país y visado por el funcionario consular venezolano en el puerto de embarco o en la ciudad fronteriza que corresponda, o por el del lugar más próximo".

Pasaporte de Emergencia. De acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Pasaportes, Artículo 3°. , Aparte d) el pasaporte de emergencia será expedido por la Oficina Central de Identificación .....

El Artículo 12 de dicho Reglamento, establece que el Pasaporte de Emergencia sólo se expedirá:

a) A los extranjeros cuyos países no tengan en Venezuela la Representación Diplomática o Consular; o que no puedan obtener su correspondiente Pasaporte por otro motivo justificado, a juicio de la Oficina expedidora;

b) A los extranjeros sin nacionalidad. Dicho pasaporte tendrá siempre una duración limitada y sólo se otorgará en la República para salir del país. Si el extranjero tuviere más de doce meses de residencia en el territorio nacional, se le podrá extender para un viaje de ida y vuelta, quedando a salvo en todo caso lo que estipulen los Convenios Internacionales.

En el exterior el Pasaporte de Emergencia será otorgado, previa autorización del Minis-

terio de Relaciones Interiores, por los Funcionarios Diplomáticos o Consulares, únicamente con el objeto de ingresar a Venezuela".

La Cédula de Identidad especial, es la expedida por el Cónsul de Venezuela a un extranjero en su país de origen para poder entrar al país. Esta Cédula es expedida por duplicado, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 11 del Reglamento de la Ley de Extranjeros, que dice que, todo extranjero que ingrese al país deberá venir provisto de dos ejemplares de la Cédula de Identidad que le expedirá el respectivo funcionario diplomático o consular que otorgue o vise el pasaporte".

Todo extranjero que tenga más de dos meses de residencia en el país tiene que sacar Cédula de Identidad expedida por las autoridades venezolanas (Decreto N° 409) que reglamenta el Servicio Nacional de Identificación).

### III.- Policía de extranjeros.

#### 1.- Introducción.

Es una función del Estado. "El Derecho Administrativo estudia no sólo los servicios públicos, sino también la gestión económica, el fomento, y la policía administrativa".

La policía administrativa es el conjunto de medidas legales, reglamentarias y de cualquier índole que imponen limitaciones a las libertades individuales con el fin de asegurar el orden público.

En el Artículo 43 de la Constitución está consagrado el fundamento del poder de policía de la Administración.

Una definición más concreta se puede extraer de algunos textos de carácter general - del país, así como de varios Códigos de policía estatales, y del Distrito Federal. De estos Códigos se puede sacar que la policía administrativa destinada a mantener el orden público y a velar por que se cumplan los principios fundamentales de la convivencia social, mediante procedimientos de coacción. Aquí se distinguen dos elementos esenciales: el mantenimiento del orden público y velar por que se cumplan los principios fundamentales de la convivencia social.

No puede haber convivencia social sin limitación de los derechos del individuo. Cuando la Constitución habla de que el derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad tiene su límite en el derecho de las demás, está dando a entender lo que arriba se expone.

Este concepto de policía administrativa es distinto del de policía judicial porque la judicial es de carácter represivo y no puede actuar sino una vez que se haya cometido un delito, la administrativa, en cambio, es fundamental de tipo preventivo aunque también puede ser de carácter represivo, algunas veces.

Dentro de la policía administrativa se habla de: policía administrativa general y especial. La general es la de seguridad, la que busca la "tranquilidad de las calles". La especial es la que tiene un objeto determinado por una norma legal: Policía de extranjeros, de cultos, forestal, etc.

## 2.-Limitaciones a las actividades de los Extranjeros

### A.- Limitaciones de tipo político

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

La regulación administrativo referente a este punto se encuentra en el Artículo 30. de la Ley sobre Actividades de los Extranjeros en el Territorio Nacional:

Se prohíbe a los extranjeros

1) Establecer o mantener cualesquiera asociaciones o agrupaciones de carácter político o que tengan por fin la propaganda o difusión de ideas, doctrinas o normas de acción de partidos políticos extranjeros.

2) Actuar en cualquier forma para ejercer influencia o coacción sobre sus compatriotas nacionales o sobre cualquiera otra persona, nacional o extranjera, con el propósito de obligarla o inducirla a adoptar doctrinas o disciplinas de partidos políticos extranjeros.

3) Establecer o mantener periódicos, revistas u otras publicaciones con fines de propaganda extranjera de carácter político, o de índole económica, cultural o social conexas con fines políticos. Tampoco podrán hacer circular ni difundir publicaciones de tal índole, cualquiera que sea su procedencia.- Se extiende esta prohibición a fotografías, películas cinematográficas y cualesquiera otros procedimientos gráficos o fonéticos de divulgación o de propaganda.

4) Pertenecer a sociedad o asociaciones que tengan directa o indirectamente, propósitos políticos o fines sociales o culturales conexos con fines políticos.

5) Usar, en cualquier forma, distintivos, uniformes, insignias, divisas, o símbolos de partidos políticos extranjeros.

6) Organizar desfiles, asam  
bleas o reuniones de carácter político y tomar en  
ellos, cualesquiera que sean el número de partici  
pantes y los lugares donde se efectúen; y, en ge  
neral, ejercer en el territorio de la República,  
de manera individual o colectiva, actividades que  
se relacionen o puedan relacionarse directa o in  
directamente con actividades políticas de cual  
quier naturaleza.

Existen otras prohibiciones  
a los extranjeros en la Ley de Extranjeros, Ar  
tículo 28: "Los extranjeros deben observar estric  
ta neutralidad en los asuntos públicos de Venezue  
la; y, en consecuencia, se abstendrán:

1) De formar parte en socie  
dades políticas.

2) De dirigir, redactar o ad  
ministrar periódicos políticos y de escribir sobre  
política del país.

3) De inmiscuirse directa ni  
indirectamente en las contiendas domésticas de la  
República.

4) De pronunciar discursos -  
que se relacionen con la política del país".

Todas estas prohibiciones son  
limitaciones a los derechos consagrados en la  
Constitución.

#### B.- Limitaciones de tipo Civil

Hay otro tipo de limitaciones  
que son de tipo civil. Tradicionalmente la Ley  
de Expropiación por causa de Utilidad Pública y  
Social (Artículo 17) prohibía a los extranjeros -



adquirir un derecho de propiedad sobre inmuebles - situados a menos de 25 kilómetros de la frontera, de sus costas de mar y de las riberas de los ríos navegables. La Ley está vigente pero el Artículo 17 ha sido derogado por un Decreto-Ley N° 184 de 25 de abril de 1958".- Sin embargo, en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, continúa vigente una prohibición similar, pues los extranjeros no pueden adquirir inmuebles por prescripción, situados en la zona de 50 kilómetros de ancho paralela a las costas y fronteras. (Artículo 28). En este caso, el tiempo necesario para prescribir es de veinte años, cuando existen justo título y buena fé, y de cincuenta años, cuando faltan estos requisitos. La prescripción se interrumpe con el requerimiento de cualquier autoridad".

### 3.- Las Medidas de Policía

#### A.- La Inadmisión de Extranjeros

Medidas de policía puede emplear la Administración: El Artículo 52 de la Ley de Extranjeros establece que: "La inadmisión y expulsión de extranjeros prevista en esta Ley, se considerarán como actos administrativos o medidas de simple policía, y en nada se oponen a la expulsión que, como pena, trae el Código Penal y que sólo puede imponerse en virtud de sentencia de los Tribunales competentes, conforme a los trámites de la legislación venezolana".

Causas de la inadmisión de extranjeros: Estas causas están determinadas en el Artículo 32 de la Ley de Extranjeros, y no son más que causas del acto administrativo. Artículo 32: "Se prohíbe la entrada al territorio de Venezuela:

1) Al extranjero cuya presencia pueda turbar el orden público interior o com

prometer las relaciones internacionales de la República.

2) Al extranjero que se halle comprendido en alguna de las causas de exclusión de la Ley de inmigración y colonización (Artículo 5); Las personas que no sean de raza blanca; los individuos mayores de sesenta años, a menos que sean el padre o madre, el abuelo o la abuela de una familia que venga con ellos; los que no puedan probar a juicio de los funcionarios venezolanos respectivos, antecedentes limpios ni buenas costumbres; los que hayan sido condenados a trabajos forzados o a presidio, aunque hayan cumplido sus condenas; los lisiados o inútiles, con incapacidad que los convierta en una carga pública, ni los que padezcan enfermedades contagiosas; los idiotas, los débiles de espíritu, los epilepticos, dementes y personas que hayan sufrido ataques de locura, los ciegos, los alcohólicos, los mendigos, los vagos y todas aquellas personas que según examen médico estén incapacitadas para ganarse la vida, los gitanos, buhoneros y comerciantes de pacotilla, y en general, todos aquellos individuos que ejerzan el comercio sin fijarse de un modo estable, y sin haber abierto previamente un negocio fijo conforme a las leyes; aquellas personas que profesen o propaguen ideas contrarias a la forma de Gobierno de la República y a nuestra Constitución; y en general todos los que propugnen ideas contrarias a nuestro ordenamiento jurídico social).

3) Al extranjero depravado, o que carezca de medios de subsistencia o de profesión u otro oficio lícitos para proveer a ella.

4) El extranjero que haya cometido algún delito común que la ley venezolana califique y castigue, mientras no hubiere cumplido su condena y no haya prescrito la acción o pena.

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

5) Al extranjero menor de 16 años que no venga bajo la vigilancia de otro pasajero o no debe ser confiado a la protección de persona honesta residente en el país.

6) Al extranjero que pertenezca a sociedades de fines opuestos al orden político o civil, o que propague el comunismo, la destrucción violenta de los gobiernos constituidos o el asesinato de los funcionarios públicos nacionales o extranjeros.

7) Al extranjero atacado de lepra, tracoma, enajenación mental, etc.

8) Los que no hayan cumplido todos los requisitos requeridos para su entrada al país.

Tampoco son admitidos aquellos extranjeros que el Presidente de la República considere como inadmisibles. (Es este un acto administrativo discrecional).

Respecto a la ejecutoriedad del acto administrativo, la Ley de Extranjeros en el Artículo 34 dice que: "Las autoridades de la República adoptarán las medidas necesarias para impedir la entrada al territorio de todo extranjero - inadmisibles, según el Artículo 32, u ordenarán su inmediata salida, si ya hubiese entrado, practicando al efecto las medidas que fueren necesarias".

### B.- La Expulsión de Extranjeros

a) Causas del acto administrativo de expulsión de extranjeros.- Al hablar de las causas de este acto administrativo, hay que distinguir dos situaciones:

1) Cuando se trate del régimen de suspensión de garantías, y

2) Cuando se trate de régimen normal de garantías.

En el primer caso, el Artículo 35 de la Ley de Extranjeros establece que " En caso de suspensión de las garantías constitucionales, conforme al Artículo 36 de la Constitución , podrá el Presidente de la República detener, con finar o expulsar a los extranjeros que sean contrarios al restablecimiento o conservación de la paz". (Es una potestad discrecional del Presidente).

Respecto al régimen normal de garantías, son causas del acto administrativo de expulsión de extranjeros:

1) El hecho de que el extranjero sea considerado como extranjero pernicioso , que de acuerdo al Artículo 37 de la Ley de Extranjeros son:

a) El que se haya radicado en el territorio nacional, eludiendo, defraudando o infringiendo en general las Leyes y Reglamentos sobre admisión;

b) El que comprometa la seguridad o el orden público,

c) El Extranjero radicado en el territorio nacional que haya sido condenado y no haya cumplido su condena o se encuentre sometido a juicio en otro país por infracciones definidas y penadas en la legislación venezolana, salvo que tales infracciones sean de carácter político,

d) El que turbe las relaciones internacionales,

e) En general, el extranjero que infraja la neutralidad y viole alguna de las prescripciones de los Artículos 28 y 29 de esta Ley; (Para Artículo 28, ver página N° 76 de estos apuntes) (Artículo 29: "Cuando se editen en la República periódicos por extranjeros, sean en idioma castellano o en otra lengua, sus propietarios, editores directores o redactores, deben dar caución ante los Presidentes de Estado, Gobernador del Distrito Federal o Gobernadores de los Territorios Federales, en sus casos, de que no se violará la neutralidad que están obligadas a observador conforme al Artículo 28. Quienes contravinieren esta disposición incurrirán en la sanción establecida en el inciso e) del Artículo 37, sin perjuicio de la suspensión del periódico, y sin que tal medida dé lugar, por ningún respecto a reclamación por la vía diplomática ...")

f) El que requerido por las autoridades competentes no pueda identificarse, oculte su verdadero nombre o disimule su personalidad o domicilio,

g) El que use o porte documentos de identidad falsos o adulterados o se negare a exhibir los propios".

2) El extranjero asilado político a quien el Ejecutivo Federal haya designado una población para su residencia o a quien se hubiere prohibido ir a determinados lugares, podrá ser expulsado, si quebranta tales disposiciones (Artículo 38 de la Ley de Extranjeros).

3) Violación por parte del extranjero de las normas de la Ley sobre activida

des de extranjeros en el territorio de Venezuela.

4) Los extranjeros condenados en juicio penal podrán ser expulsados de la República después de su liberación, si no han dado pruebas de regeneración moral", (Artículo 39 de Ley de Extranjeros).

b) Ejecutoriedad del acto administrativo de expulsión de extranjeros:

El Artículo 46 de Ley de Extranjeros establece que "El extranjero contra quien se haya dictado un decreto de expulsión, puede ser de tenido previamente o sometido a la vigilancia de la autoridad, según el caso, mientras espera su partida del lugar donde se encuentra, o durante su traslación por tierra, o durante su permanencia a bordo hasta que el buque haya abandonado por completo las aguas venezolanas, o hasta que compruebe que es venezolano".

En Venezuela la posibilidad de ejecutar el acto administrativo mediante arresto es excepcional; tiene que haber una norma legal expresa que así lo contemple.

El Decreto de expulsión de que habla el Artículo 46, contiene un plazo de 3 a 30 días; en caso de que no se ejecute en este lapso, la autoridad puede embarcar al extranjero o conducirlo a la frontera. (Artículo 42 Ley de Extranjeros). De acuerdo al Artículo 43 de la misma Ley al expulsado no se le obligará a salir del país por una vía que lo conduzca a territorio de jurisdicción del gobierno que lo persigue".

c) Revisión del Acto Administrativo de expulsión de extranjeros

Cuando esta revisión es hecha a instancia de parte, se deben distinguir dos vías: La gubernativa o la jurisdicción contencioso administrativa.

Respecto a los actos administrativos de los extranjeros, la Ley de extranjeros en su Artículo establece que "Contra las medidas que se adopten de conformidad con el Artículo 34 de esta Ley, no se admitirá recurso alguno. Tampoco se admitirá ningún recurso contra el Decreto de Expulsión".

Esta norma ha sido interpretada en Venezuela, generalmente, en forma errónea; lo que la Ley quiere decir es que no se permiten recursos administrativos por vía interna, y esto porque se trata de un acto del, Presidente de la República, el cual no puede ser revisado, pero no niega los recursos contencioso-Administrativos. (Artículo 206 de la Constitución y 215 Ordinal 7).

Además de estos tipos de recursos hay otro cuya naturaleza se ha discutido mucho en Venezuela, son los recursos administrativos impropios; se da cuando, por ejemplo, un Decreto de expulsión se dicte contra una persona y esa persona alegue que es venezolana.

Hay otro supuesto de extinción del acto administrativo que se llama revocación o facultad que tiene el propio Presidente de la República de revocar, según su libre apreciación, de acuerdo a la disposición del Artículo 44 de la Ley de Extranjeros que dice que El Presidente de la República puede revocar en cualquier tiempo el Decreto de expulsión"

#### 4) Las Autoridades de Policía

Estas autoridades tienen cier-

tas prerrogativas para facilitar su actividad en materia de extranjeros. Así, por ejemplo, los dueños de hoteles y pensiones tienen el deber de avisar a la policía de la llegada a tales establecimientos de extranjeros, con el fin de que las autoridades policiales acudan a hacer las investigaciones conducentes.



# ***CAPITULO SEGUNDO***

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

### CAPITULO SEGUNDO EL DERECHO A LA PROTECCION DE LA SALUD.

#### Sección Primera: El Principio Constitucional

I.- El principio constitucional de esta materia está consagrado en el Artículo 76 de la Constitución que establece: "Todos tienen derecho a la protección de la salud. Las autoridades velarán por el mantenimiento de la salud pública y proveerán los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos".

II.- Análisis de la Norma. El análisis de esta norma nos presenta una relación jurídico-administrativa entre el particular y el Estado:

1.- La obligación estatal. Esta obligación está consagrada en la parte segunda del Artículo 76 de la Constitución. Esta obligación estatal configura la figura de un servicio público. La prestación de este servicio público de salubridad corresponde al Poder Nacional, según lo establece el Artículo 136, Ordinal 17) "La dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública. La Ley podrá establecer la nacionalización de estos servicios públicos de acuerdo con el interés colectivo".

Además, el Artículo 2 de la Ley de Sanidad Nacional, establece "De conformidad con lo establecido en la Constitución, la suprema dirección del Servicio de Sanidad de la República corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá por órgano del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social; y al efecto, se declaran de interés público para la salubridad general, la coordinación y cooperación de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades, en materia de servicios sanitarios".

rios".

Asimismo, en el Estatuto Orgánico de Ministerios, Artículo 25, consagra una serie de normas relativas al fomento, la conservación y la restitución de la salud, y que corresponde al Ministerio de Sanidad y A. S. ponerlas en práctica.

2.- La Obligación del administrado. La obligación del Estado implica también una obligación para los administrados, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 57 de la Constitución, que dice: "Las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo no excluyen las que, en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares, según su capacidad ...".

Tales obligaciones pueden ser de tipo general o particular. Una de tipo general puede ser la establecida en el Artículo 1º de la Ley de Defensa contra el Paludismo, "Por su difusión y elevado índice de mortalidad, se declara la extinción del paludismo, problema nacional de urgente solución, y para ello, además de las autoridades, todo ciudadano venezolano o extranjero residente en el territorio de la República, están en el deber de intervenir y cooperar a este fin. Una obligación del tipo especial está consagrada en el mismo Artículo 76 de la Constitución y conlleva la restricción de ciertas garantías constitucionales. "Todos están obligados a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro de los límites impuestos por el respeto a la persona humana". Asimismo, el Artículo 62 de la C. establece que "Las visitas sanitarias que hayan de practicarse de conformidad con la Ley, sólo podrán hacerse previo aviso de los funcionarios que las ordenen o hayan de practicarlas; y el Art. 16 de la Ley de Sanidad Nacional, establece que tales visitas se lle

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

varán a efecto cuando el Ministerio de S. y A.S. lo considere necesario, y en caso de oposición a la visita sanitaria, se hará uso de la fuerza pública, de conformidad con las leyes.

Otras obligaciones de tipo especial se encuentran establecidas en la Ley de Defensa contra el Paludismo, Artículo 5: "Los habitantes de las zonas declaradas palúdicas se someterán, con carácter obligatorio, a los exámenes clínicos y microscópicos cuando se juzguen pertinentes, y al tratamiento profiláctico y curativo que ordene la autoridad sanitaria"; y en el Artículo 4 de la Ley de Defensa contra las Enfermedades Venéreas", que declara la obligatoriedad del tratamiento de las enfermedades venéreas.

Sección Segunda: La regulación jurídico-administrativa del derecho a la protección de la salud.

I.- Régimen jurídico-administrativo del mantenimiento de la salud de las personas.

1.- Normas sobre alimentos. Son estas normas principales en materia sanitaria, pues el control sobre los alimentos es fundamental para la salud.

Tales normas están contenidas en el Reglamento General de Alimentos. En su Artículo 1º se establece que "Corresponde al Ministerio de Salud y Asistencia Social, todo lo relacionado con la higiene de la alimentación ... y, en general, estudiar y adoptar cualquiera otra medida sanitaria que se considere conveniente para el mejoramiento de la alimentación en el país".

Esta materia es de la competencia - discrecional de la Administración, y así se deter

mina en el Artículo 2 del Reglamento: "Cuando en este Reglamento se deja alguna medida, reglamentación o providencia a juicio de la autoridad sanitaria, se entiende que tal medida, reglamentación o providencia debe estar fundamentada en principios, normas, directrices o apreciaciones de carácter científico o técnico y, de ninguna manera podrá ser el resultado de una actuación arbitraria".

A.- Noción de alimento. "Se entiende por alimento, no solamente las sustancias destinadas a la nutrición del organismo humano sino también, las que forman parte o se unen en su preparación, composición y conservación; las bebidas de todas clases y aquellas otras sustancias, con excepción de los medicamentos, destinados a ser ingeridos por el hombre". (Artículo 3 Reglamento).

B.- Prohibiciones de Importación, Depósito y Venta de Alimentos.

a) Alimentos alterados: "Se prohíbe la importación, depósito y venta de alimentos alterados, entendiéndose por tales, aquellos que por la acción de causas naturales hayan sufrido averías, deterioros o perjuicios que, a juicio de la autoridad sanitaria, modifiquen su aspecto, calidad, composición o condición higiénica". (Artículo 6, Reglamento).

b) Alimentos adulterados. "Se prohíbe la importación, depósito y venta de alimentos adulterados, entendiéndose por tales, aquellos que por hechos imputables a sus fabricantes, importadores, almacenistas, expendedores o a cualquier otra persona, no presenten características idénticas a las que sirvieron de base para la autorización sanitaria, si se trata de alimentos registrados, o no reúnen los requisitos exigidos por

CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

el Ministerio de S. y A. S., si se trata de alimentos no registrados". (Artículo 7 - Reglamento)

c) "Se prohíbe la importación, fabricación, depósito y expendio de alimentos cuyo aspecto externo imite o se asemeje a objetos que contengan sustancias tóxicas o peligrosas" (Artículo 10 - Reglamento).

d) Alimentos nocivos a la salud.

"Todo alimento debe ser de la naturaleza y calidad que solicita el comprador y ofrezca el vendedor; y no podrá ofrecerse a la venta cuando se encuentre en malas condiciones, contravenga lo dispuesto en este Reglamento, o cuando por cualquier otro motivo, pueda ser nocivo a la salud" (Artículo 4 - Reglamento).

"Para que un alimento sea considerado como nocivo a la salud, y por consiguiente no sea permitido ofrecerle al consumo, bastará con que la autoridad sanitaria abrigue dudas acerca de su inocuidad, ya sea en sus efectos medios o inmediatos". (Artículo 5 - Reglamento).

e) Alimentos cuya venta está prohibida en el lugar de origen.

"Queda prohibida la importación y venta en todo el territorio nacional de los alimentos cuyo contenido no esté permitido en el país de origen" (Artículo 41 - Reglamento).

"La importación de alimentos frescos como carnes, pescados, moluscos, crustáceos, huevos, leche y otros, requieren que cada lote venga acompañado de un certificado de garantía sanitaria expedido por la autoridad competente del país de origen, autenticado por el Cónsul

de Venezuela". (Artículo 42 - Reglamento).

f) La carne de cerdo. "Se prohíbe la importación de carne de cerdo que no haya sido previamente sometida a un tratamiento capaz de destruir las triquinias" (Artículo 43 - Reglamento).

#### C.- Registro de Alimentos.

El Artículo 30 del Reglamento establece que, "Con excepción de los casos especialmente determinados por el Ministerio de S. y A.S., los alimentos nacionales o extranjeros serán sometidos al registro antes de su importación o fabricación, salvo que se tratare de muestras que sean importadas con el fin de solicitar el registro.

La solicitud para obtener el registro a que refiere el Artículo anterior, se dirigirá al Ministro de Sanidad y Asistencia Social por el productor o persona que legalmente lo presente; y deberá contener: nombre y marca del producto; denominación comercial, domicilio y dirección del fabricante y envasador, cuando sean estas personas distintas; indicación de los ingredientes que componen el producto, etc. (Artículo 31 - Reglamento).

Si la solicitud fuere decidida favorablemente, se inscribirá el alimento en el Registro correspondiente y se autorizará su consumo mediante Resolución publicada en la Gaceta Oficial ... (Artículo 35 - Reglamento).

La autorización estará sujeta a revisión y podrá ser cancelada en cualquier momento por infracciones de este Reglamento o cuando las autoridades sanitarias tengan cualquier otro motivo justificado para ello.

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Quando el productor o importador de un alimento registrado traspase la propiedad o re presentación de éste a otra persona, deberá comunicarlo al Ministerio de S. y A. S. (Artículo 36 - Reglamento).

D.- Establecimientos dedicados a la producción, depósito y venta de alimentos.

"Quedan sujetos a las prescripciones del Reglamento, los establecimientos, destinados a la producción y depósito de alimentos, los expendios fijos o ambulantes y los vehículos destinados a su transporte, ya sean de propiedad privada o pertenecientes a cualquier entidad oficial", y no podrán funcionar sin el correspondiente permiso de la autoridad sanitaria. Dicho permiso deberá ser renovado cada año (Artículos 11 y 12 del Reglamento).

a) Utensilios. Los utensilios usados en la preparación, conservación o expendio de alimentos no deben contener sustancias capaces de alterarlos. Los equipos y utensilios empleados en la elaboración, depósito y expendio de alimentos serán sometidos a una rigurosa limpieza y tratamiento bactericida mediante procedimientos aprobados por la autoridad sanitaria local. (Artículos 17 y 20 Reglamento).

b) Personal. Todas aquellas personas empleadas en la elaboración, depósito, expendio o transporte, y en general, todas las que tengan contacto con los alimentos, sin ser los consumidores de ellos, deberán estar provistas del Certificado de Salud. Deberán, además, usar trajes apropiados a la naturaleza de su trabajo y someterse a las medidas de higiene personal que indiquen las autoridades sanitarias.



2.- Normas sobre fabricación, comercio y expendio de medicinas.

Al respecto, el Artículo 1° de la Ley de Ejercicio de la Farmacia, determina que "El ejercicio de la farmacia comprende la elaboración, tenencia, importación, exportación y expendio de drogas, preparaciones galénicas, productos químicos, productos biológicos, especialidades farmacéuticas y, en general, toda sustancia medicamentosa!"

El Artículo 28 del Reglamento de la nombrada Ley, establece que, las droguerías y laboratorios farmacológicos así como también los representantes y fabricantes de productos farmacéuticos de expendio autorizado, sueros, vacunas y otros productos medicamentosos, sólo podrán vender al por mayor y únicamente a los establecimientos - de su género, farmacias, expendios de medicinas legales autorizados, hospitales civiles, militares y particulares y otros institutos de beneficencia y al Ministerio de S. y A. S.

Respecto a la venta de medicinas - al público, sólo pueden hacerlo las farmacias legalmente establecidas.

El Artículo 4 de la Ley de Ejercicio de la Farmacia, establece la prohibición a las personas autorizadas para el ejercicio de la Farmacia, asociarse para ello con médicos, dentistas o parteras que ejerzan la profesión en el mismo lugar.

La Oficina de Sanidad Nacional sólo lo autorizará el expendio de medicinas que estén - patrocinadas por la firma de un farmacéutico venezolano, legalmente establecido.

La Ley de Estupefactivos reglamen-

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ta el comercio, la industria, la prescripción o re cetura y toda forma de distribución y uso del opio, morfina, diacetilmorfina, hojas de coca, cocaína, ecgonina, cáñamo de la India, los derivados, las sa les, las preparaciones y especialidades farmacéuti cas que contengan cualquiera de dichas sustancias.

La disposición fundamental es la de que, tales sustancias quedan limitadas exclusi vamente a usos medicinales y científicos y por tan to, se declara ilícito cualquier otro uso de di chas sustancias.

No todas estas sustancias pueden ser importadas al país, pues, de acuerdo al Ar tículo 5 de la nombrada Ley, quedan absolutamente prohibidos la importación, el comercio, toda forma de distribución y uso, así como el tránsito por el territorio nacional, del Opio, del Cáñamo de la In dia preparado para fumar, de la resina obtenida del Cáñamo de la India y de las variedades botánicas - similares, de las preparaciones que contengan dicha resina y de los aparatos o utensilios para fumar o absorber cualesquiera de las mencionadas sustan cias, (Artículo 5 de la Ley).

Tales drogas sólo podrán ser impor tadas por los puertos de La Guaira y Maracaibo (Ar tículo 6 Ley de Est.).

La importación de dichas drogas só lo podrán efectuarla las droguerías y las farmacias legalmente establecidas, que hayan obtenido la ma trícula de importación y mediante el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y su Regl amento. (Artículo 7 Ley Est.). Tal matrícula puede ser negada o anulada mediante Resolución y será vá lida hasta el 31 de diciembre del año en que se otorgue.

La venta al público de estas dro

gas, la harán únicamente las farmacias, mediante prescripción o receta del médico.

El control que ejerce el Ministerio de S. y A. S., se lleva a cabo por medio de un libro especial que deben llevar los farmacéuticos, de las cantidades vendidas y las personas a quienes - han sido vendidas.

La exportación de tales sustancias queda terminantemente prohibida por la Ley.

### 3.- Normas sanitarias sobre construcciones.

La Ley de Sanidad Nacional, en su Artículo 14 establece que: "La construcción, reparación o reforma, total o parcial, de las obras, edificios, casas, urbanizaciones, bien sean públicos o privados, quedan sometidas a la vigilancia del Ministerio de S. y A. S., en todo cuanto se refiere al cumplimiento de las disposiciones sanitarias contenidas en las leyes y reglamentos de Sanidad".

Las autoridades municipales no otorgarán el permiso requerido para la ejecución de dichas obras, sin que antes sean aprobados por la autoridad sanitaria de la localidad los proyectos de construcción, reparación o reforma; en caso contrario el Ministerio de S. y A. S., podrá ordenar la paralización de las obras, e inclusive, ordenar la destrucción cuando ello fuere necesario (Artículo 14 Ley de S. N.).

Disposiciones relativas a esta materia se encuentran también en el Reglamento del Servicio Nacional de Profilaxis de la Fiebre Amarilla en Venezuela; en el Reglamento Sanitario de Casas de Vecindad; y en el Reglamento de Clínicas y Casas de Salud.

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

#### 4.- Normas sobre vacunación.

Es preocupación fundamental del Estado lograr la inmunización de algunas enfermedades.

En este sentido, la Ley de Vacuna, en su Artículo 1º, establece la obligatoriedad de la vacuna antivariólica, para todo individuo que no haya padecido de viruela; y comienza a regir tal disposición a partir de los seis meses de edad; y los padres, tutores o encargados de los menores, serán responsables del cumplimiento de esta obligación (Artículo 5 de la Ley de Vacuna).

Pero no sólo es obligatoria en el territorio de la República y en forma general, sino que podrá ser ordenada la vacunación ocasional - cuando se creyere oportuna o necesaria para prevenir o detener una epidemia de viruela.

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

Es obligatoria la vacuna en los si tios donde lo resuelva el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, por haberse declarado una epide mia o se hubiese manifestado una enfermedad de de nuncia obligatoria (Artículo 18 del Reglamento so bre enfermedades de Denuncia obligatoria).

Es obligatoria la vacuna para quien se encuentre en determinadas circunstancias: quien fuere mordido, arañado o babeado por un animal sog pechoso de estar infectado de rabia, quien debe ser vacunado, si se comprueba que el animal efecti vamente está atacado de rabia. (Artículo 17 del Reglamento profiláctico de la rabia).

La obligatoriedad de la vacuna an tivariólica, produce la obligación por parte de los administrados de obtener el certificado de sa lud público, y para ello debe estar vacunado con tra la viruela. Todo individuo del ejército y de la armada nacional debe ser vacunado en el momento de su ingreso, a menos que demuestre haber sido va cunado recientemente; lo mismo todo individuo que ingrese en las universidades, colegios, etc. El mismo requisito es exigido para ingresar en ofici nas públicas y para ingresar en la República.

De acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento sanitario de vacunación, el certificado de vacuna antivariólica es obligatorio para transi tar por el territorio de la República.

##### 5.- Normas sobre el ejercicio de pro fesiones liberales conectadas con la salud de los administrados.

Es preocupación fundamental del Es tado ejercer un control sobre las profesiones libe rales relacionadas con la salud pública. Por ello, en las leyes de Ejercicio de la Medicina, Odontolo

gía, Farmacia, se establecen requisitos para el ejercicio de la profesiones.

Uno de estos requisitos es el de que, para poder ejercer tales profesiones es indispensable obtener un título universitario.

También es indispensable la colegiación para el ejercicio de tales profesiones, y esto se deduce de la propia Constitución, Artículo 57. Es obligatorio además, para dichos titulares, inscribirse en un registro especial llevado en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Establece también la Constitución - que el Estado podrá imponer el deber de prestar servicios a éste y en los lugares del interior de la República por un tiempo determinado.

Las leyes antes citadas tienen una serie de disposiciones sobre el ejercicio ilegal de las profesiones a que se refieren y contienen algunas prohibiciones específicas, como lo es la de que, queda terminantemente prohibido ejercer al mismo tiempo la medicina y la farmacia.

## II.- Régimen jurídico-administrativo del restablecimiento de la salud perdida.

1) En este sentido se estudia el Reglamento sobre enfermedades de denuncia obligatoria. Para restablecer la salud en caso de pérdida de la misma, el Estado debe localizar donde se encuentran ubicadas ciertas enfermedades, entre ellas, el cólera, la encefalitis, la rabia, etc.

Interesa a las autoridades sanitarias el conocer la incidencia de determinadas enfermedades en la población del país. Así, el Reglamento sobre enfermedades de denuncia obligatoria, establece

ce que, los médicos en principio, y, a falta de ellos, el padre de familia, el pariente más cercano o cualquier persona que tenga conocimiento de la enfermedad, está obligado a dar anuncio de ella a la autoridad sanitaria más cercana.

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

## 2.- Medidas restrictivas de la libertad personal:

El régimen jurídico-administrativo del restablecimiento de la salud perdida conlleva una serie de medidas restrictivas de la libertad personal.

A.- Principio constitucional: El Artículo 76 de la Constitución establece que, todos están obligados a someterse a las medidas sanitarias que establezca la Ley, dentro de los límites impuestos por el respeto a la persona humana.

Dentro de estas medidas se encuentran algunas restrictivas de la libertad personal.

B.- Reclusión obligatoria de enfermos: Puede suceder que una enfermedad quede en cuanto se refiere a su tratamiento, al libre juicio de quien la padece. Pero hay otras en las cuales, por razón de su gravedad, quien las padece se convierte en elemento de peligro, de consideración para la colectividad. Dice el Reglamento en su Artículo 7, que son enfermedades de reclusión obligatoria, por el tiempo y en las condiciones que determinen las autoridades sanitarias respectivas: cólera asiática-

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

co, fiebre amarilla, lepra, peste, tifus, poliome-  
litis, viruela, etc. Tal reclusión se hace tam-  
bién a los enfermos mentales en la forma obligato-  
ria, de acuerdo, a lo dispuesto en el Código Penal  
(Artículos 526 y siguientes).

También es obligatoria la reclusión -  
para los que padecen de enfermedades venéreas, cuan-  
do las personas afectadas se nieguen a tratarse.

C.- Aislamiento: El aislamiento se dis-  
tingue de la reclusión porque aquel se hace en el  
domicilio del enfermo, siempre que éste reúna con-  
diciones higiénicas y no sea un sitio de vivienda  
colectiva, como hotel, colegio, etc., y se permite  
para las enfermedades que no revisten la gravedad  
de las especificadas en el Artículo 7.

D.- La Cuarentena: Consiste en la prohi-  
bición de salida de un determinado lugar, de las  
personas afectadas por alguna de las enfermedades  
antes especificadas. El Reglamento de Sanidad Ma-  
rítima establece esta medida respecto de las perso-  
nas que se encuentran a bordo de un buque donde ha-  
ya una persona que padezca de alguna de las enfer-  
medades de denuncia obligatoria. También existe  
la posibilidad de establecer cordones sanitarios  
en los mismos casos.

### 3.- Medidas restrictivas de la libertad de transitar.

El Artículo 11 del Reglamento sobre  
enfermedades de denuncia obligatoria, prohíbe a  
las personas que padezcan de tales enfermedades, -  
transitar a pie o en vehículo por la vía pública  
o cambiar de residencia sin permiso escrito de la  
autoridad sanitaria.



4.- Medidas restrictivas a la inviolabilidad del domicilio.

Con respecto a este punto, el Artículo 16 del Reglamento citado, establece que las autoridades sanitarias pueden visitar a cualquier hora del día o de la noche los enfermos o sospechosos de sufrir enfermedades de denuncia obligatoria". (Artículo 62 de la Constitución)".

5.- Medidas restrictivas a la propiedad privada.

El Artículo 16 del Reglamento sobre enfermedades de denuncia obligatoria, establece la prohibición de hacer ningún negocio o transacción sin el correspondiente permiso de la autoridad sanitaria, con los efectos de personas que sufran o hayan sufrido de enfermedades de denuncia obligatoria, esto con el fin de evitar la propagación de la enfermedad.

El Artículo 17 de la Ley de Sanidad Nacional establece que, cuando los propietarios no observaren en sus propiedades las disposiciones de la Higiene Pública, o existan viviendas en condiciones de insalubridad, que puedan constituir una amenaza para la salud pública, el Ministerio de S. y A. S. podrá ordenar todas las medidas que crea necesaria a los fines indicados, incluso la ocupación temporal de la propiedad y hasta su destrucción. Si las medidas tomadas y ejecutadas dieren lugar a indemnización, ésta se determinará en la forma que lo establezca la Ley respectiva.

6.- La exención de deberes.

Todas estas medidas referidas al establecimiento de la salud perdida, produce la exención respecto a determinados deberes. Así, por

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

ejemplo, son eximidos de prestar el servicio militar obligatorio, los individuos que sufran de alguna de las enfermedades de denuncia obligatoria.

### 7.- El nacimiento de derechos.

Estas normas pueden dar lugar al nacimiento de determinados derechos:

A.- Derechos asistenciales: Al respecto, el Artículo 8 de la Ley de defensa contra las enfermedades venéreas, determina que, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social establecerá en toda la República, el mayor número de Dispensarios gratuitos para el diagnóstico y tratamiento de las enfermedades venéreas.

Asimismo, establece que todos los hospitales públicos que funcionan en la República - están obligados a destinar para enfermos venéreos - en período contagioso el número de camas que se requieran.

Existe también el seguro social obligatorio.

Existe además, el retiro de determinadas actividades: militares, docentes, etc.

### Sección Tercera: La Policía Sanitaria

I.- Concepto: Se entiende por policía sanitaria todo el conjunto de medidas coactivas que, impuestas por la autoridad administrativa sanitaria, conlleva una restricción a los derechos individuales.

#### II.- Medidas de Policía Sanitaria:

##### 1.- Respecto a los alimentos.

A) El Artículo 24 del Reglamento General de Alimentos, establece que "Las autoridades sanitarias podrán inspeccionar en cualquier momento los establecimientos en donde se elaboran, depositen o expendan alimentos, así como los vehículos en los cuales se transporten.

Para llevar a cabo dicha inspección, los funcionarios sanitarios encargados de la inspección, deberán portar un documento de identidad que los acredite como tales. Si una vez acreditada su condición les fuera negada u obstaculizada la función inspectora, el funcionamiento podrá recurrir al apoyo de la fuerza pública para lograr el efectivo cumplimiento de su misión.

B) Clausura de establecimientos. Los establecimientos, expendios y vehículos destinados a la producción y depósito de alimentos y a su transporte, podrán ser clausurados o prohibidos por las autoridades sanitarias, cuando se observen deficiencias e irregularidades que a juicio de las autoridades sanitarias, ameriten tal medida.

C) El comiso de alimentos. Una de las medidas de policía más típica es el comiso, que consiste, en general, en la pérdida de una cosa mueble por razones de orden público: seguridad, salubridad, etc. En el presente caso, es la pérdida de los alimentos por razones de salud. Tiene la característica esencial de que se lleva a cabo sin compensación, por lo que reviste el carácter de una sanción administrativa.

Sobre este punto, el Artículo 44 del Reglamento General de Alimentos, establece que, "Los alimentos que se ofrezcan al consumo infringiendo las disposiciones de este Reglamento serán decomisados sin ninguna compensación".

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Sin embargo, el mismo Artículo 44, determina que, cuando las causas del comiso hayan sido subsanadas a satisfacción de la autoridad sanitaria y dentro del plazo por ella señalado, podrá se levantado.

Destino de los alimentos decomisados. El Artículo 45 del citado Reglamento, establece lo siguiente: "Cuando los alimentos decomisados no sirvan para el consumo humano, pero puedan ser utilizados para otros fines compatibles con el resguardo de la salud pública, a juicio de la autoridad sanitaria local podrán ser devueltos a su dueño previa desnaturalización. En los demás casos procederá a su destrucción.

Pueden ser reexportados cuando esto no constituya peligro para la salud pública, en caso contrario se procederá a su destrucción.

En estos casos, los particulares tienen recursos administrativos jerárquicos y jerárquico impropio ante la Corte Suprema de Justicia. Cuando se declare improcedente un recurso, el comiso puede dar derecho a indemnización para el particular.

### 2.- Respecto a las Construcciones

A) Destrucción. Cuando las obras, edificios, casas, urbanizaciones, no se ejecutan en conformidad con las leyes y reglamentos de Sanidad, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social podrá ordenar hasta su destrucción, cuando ello fuere necesario. (Artículo 14 - Ley Sanidad Nacional).

B) Ocupación Temporal. Cuando los propietarios no observaren en sus propiedades las disposiciones de la Higiene Pública, o existan

viviendas en condiciones de insalubridad, fuentes de agua contaminadas o cualesquiera otras circunstancias que, a juicio de las autoridades sanitarias, puedan constituir una amenaza para la salud pública, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social podrá ordenar todas las medidas que sean necesarias a los fines indicados, incluso la ocupación temporal de la propiedad y hasta su destrucción. (Artículo 17 Ley de S. N.).

C) Clausura. Las autoridades sanitarias podrán ordenar también la clausura total o parcial de cualquier casa o establecimiento público o privado, para evitar la propagación de la enfermedad. (Artículo 14 Reglamento Enfermedades de nuncia Obligatoria).

### 3.- Respecto a la vacunación.

La obligatoriedad de la vacuna conlleva la facultad para la Administración de actuar en forma coactiva, si es necesario. Ello se deduce de lo establecido en el Artículo 13 de la Ley de Sanidad Nacional: "Cuando hubiere amenaza de invasión de una enfermedad contagiosa o que por su naturaleza sea peligrosa para la comunidad, el Ejecutivo Federal queda facultado para ejecutar y hacer ejecutar las medidas que juzgare necesarias para prevenirla o combatirla, en resguardo de la salud pública".

### 4.- Respecto a la reclusión obligatoria.

Cuando se hace necesaria la reclusión de un enfermo, ésta puede hacerse en forma compulsiva a pesar de la oposición del afectado por la enfermedad. Así por ejemplo, en el Artículo 186 de la Ordenanza de Policía Urbana y Rural, se establece que, cuando los funcionarios de policía tengan noticias de que en su jurisdicción existen per

sonas atacadas de lepra (elefantiasis), darán inmediato aviso al respectivo Prefecto por el órgano legal, para que este funcionario haga el denuncia del caso a la Oficina de Sanidad Nacional y procederán a la reclusión del enfermo.

Asimismo, en el Artículo 6 de la Ley de Defensa contra las Enfermedades Venéreas, dispone que las autoridades sanitarias deberán emplear todos los medios de persuasión y de convicción con el fin de lograr la hospitalización de los enfermos que así lo requieran.

5.- Las visitas de Policía Sanitaria.

Las visitas sanitarias se llevarán a efecto cuando el Ministerio de S. y A. S. lo considere necesario, después de participarlo a los ocupantes de la vivienda u otro establecimiento, y si hubiese oposición a tal visita, se hará uso de la fuerza pública, de conformidad con las leyes.

6.- Medidas respecto a los extranjeros.

De acuerdo a la Ley de Extranjeros, Artículo 32, se prohíbe la entrada al territorio nacional a los extranjeros atacados de lepra, tracoma, enajenación mental, epilepsia, o cualquier otra enfermedad que pueda comprometer la salubridad pública.

III.- La Autoridad de Policía.

El Artículo 19 de la Ley de Sanidad Nacional, determina que los funcionarios autorizados para imponer las penas por las infracciones a las disposiciones de la Ley: El Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, los Médicos de las Unidades Sanitarias, los Médicos de Sanidad y los demás funcionarios que expresamente autorice el referido Ministerio.

## ***CAPITULO TERCERO***

CAPITULO TERCERO El derecho a profesar la fé religiosa y a ejercitar el culto.

Sección Primera: El Principio Constitucional.

I.- La Norma Constitucional. El principio constitucional respecto a este derecho se encuentra en el Artículo 65 de la Constitución, que establece : "Todos tienen el derecho de profesar su fé religiosa y de ejercitar su culto, privada o públicamente, siempre que no sea contrario al orden público o a las buenas constumbres ...".

II.- Análisis de la Norma. Del análisis de la norma se desprenden dos derechos fundamentales:

1) A- El derecho a profesar la fé religiosa: la libertad de conciencia. Este derecho equivale a la libertad que tienen todos los individuos, la libertad de conciencia, el cual está entendido como un derecho ilimitado y absoluto que no puede ser regulado por la legislación.

B- El derecho a ejercitar el culto: la libertad de cultos. Ya aquí no existe esa libertad absoluta. De acuerdo a lo expuesto en una Sentencia de la Corte Federal y de Casación, de 2 de Febrero de 1953, la libertad de conciencia no debe confundirse con la libertad religiosa; ésta es condicional y relativa por cuanto está limitada por la policía administrativa.

2) Limitaciones a los derechos.

A- Respecto al derecho de profesar la fé religiosa.

a) Principio general. La propia Constitución consagra limitaciones a estos derechos, al establecer en el mismo Artículo 65 que, "Nadie -



## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

podrá invocar creencias o disciplinas religiosas para eludir el cumplimiento de las leyes ni para impedir a otro el ejercicio de sus derechos". Esto constituye una limitación general al derecho de profesar la fé religiosa.

Por ello, no se permitirán discriminaciones fundadas en el credo de las personas. (Artículo 61 - Constitución).

b) La propaganda religiosa. El derecho a profesar la fé religiosa, no implica el derecho a realizar propaganda religiosa o campañas proselitistas. (Sentencia de la Corte Federal y de Casación, citada.

### B- Respecto al derecho de ejercitar el culto.

a) Limitaciones al ejercicio del culto. Existen limitaciones al derecho de ejercitar el culto que se derivan de la propia Constitución, al establecer en su Artículo 65 que, todos tienen el derecho de profesar su fé religiosa y de ejercitar su culto, siempre que no sea contrario al orden o a las buenas costumbres.

b) Inspección del culto. La policía de cultos tiende a limitar la actividad religiosa. El culto está sometido a la suprema inspección del Ejecutivo Nacional, de conformidad con la Ley (Artículo 65 Constitución). Además la Sentencia de Casación antes citada, establece que, la inspección y vigilancia de todos los cultos, atribuida al Ejecutivo Nacional, no es puramente contemplativa, sino que implica la facultad de tomar medidas que a juicio del Ejecutivo Federal, aconsejen los superiores intereses de la Nación, materiales, morales, políticos, industriales, patrióticos o de cualesquiera otra índole nacional y justa.

Sección Segunda: Regulación jurídico-administrativa del derecho a ejercitar el culto.

I.- Regulación jurídico-administrativa del culto católico.

1.- Introduccion

Para su estudio hay que partir del Artículo 130 de la C. N.: "En posesión como está la República del Derecho de Patronato Eclesiástico, lo ejercerá conforme lo determine la Ley. Sin embargo, podrán celebrarse convenios o tratados para regular las relaciones entre la Iglesia y el Estado!"

Este Artículo establece como principio general que las relaciones entre el Estado y la Iglesia se rigen por la Ley de Patronato Eclesiástico. El Derecho de Patronato ha sido definido como aquel derecho o privilegio del Estado - intervenir en el nombramiento de las autoridades eclesiásticas y en la vigilancia de los bienes eclesiásticos. Pero esto no implica que el Estado no tenga otros derechos como el otorgar o negar el pase de las bulas, la designación de los territorios eclesiásticos, etc.

Este derecho de Patronato fué un privilegio concedido a la Corona española por el Papa para que pudiera intervenir en el nombramiento y vigilancia de la autoridad religiosa. Posteriormente, al proclamarse la Independencia, las ex-colonias españolas se declararon herederas del Derecho de Patronato. Así, en 1824, la Cámara del Senado y las Representantes de Colombia (la de Bolívar; no la actual) decretaron el 28 de julio de 1824 la Ley de Patronato Eclesiástico; y un Decreto de la Cámara de Diputados dictado en 1833 declaró vigente y obligatorio el cumplimiento de la ci

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

tada Ley, la cual continuó rigiendo, teóricamente, las relaciones entre el Estado y la Iglesia hasta 1964, cuando se aprobó un Convenio entre el Estado venezolano y la Santa Sede.

Entre los Considerados del Congreso para dictar la Ley que nos ocupa tenemos que el 1° se dice: "Que el Gobierno de Colombia no sólo debe sostener los derechos que tiene como protector de la Iglesia, sino también los que le competen en la provisión de beneficios en razón de la disciplina, bajo la cual se establecieron las iglesias de este territorio, que hasta ahora no ha sufrido alteración". Esto significa que el Estado es patrono y protector de la Iglesia en Venezuela.

Luego de dos considerandos más, el Congreso decretó la Ley en los siguientes términos:

"Artículo 1°.- La República de Colombia debe continuar en el ejercicio del Derecho de Patronato que los Reyes de España tuvieron en las iglesias metropolitanas, catedrales y parroquiales de esta parte de la América.

"Artículo 2°.- Es un deber de la República de Colombia y de su Gobierno sostener este derecho y reclamar de la Silla Apostólica que en nada varíe ni innove; y el Poder Ejecutivo, bajo este principio, celebrará con su Santidad un concordato que asegure para siempre e irrevocablemente esta prerrogativa de la República y evite en adelante quejas y reclamaciones.

"Artículo 3°.- El Derecho de Patronato, el de tuición y protección, se ejercerán: 1° Por el Congreso; 2° Por el Poder Ejecutivo con el Senado; 3° Por el Poder Ejecutivo sólo; 4° Por los intendentes; 5° Por los Gobernadores. La Alta Corte de la República y las Cortes Superiores conoce

rán de los asuntos contenciosos que se suscitaren en esta materia y que se detallarán por esta Ley".

En relación a las prerrogativas del Estado para intervenir en la cuestión religiosa, la actual norma reguladora de las relaciones entre el Estado y la Iglesia, que es el Convenio del 26 de junio de 1964 celebrado entre el Ejecutivo Nacional y la Santa Sede, ha introducido radicales modificaciones. En lo sucesivo vamos a comparar este Convenio con la Ley de Patronato de 1824.

## 2.- Las Bulas sobre disciplina eclesiástica.

El Artículo 4º de la Ley de Patronato dice: "Corresponde al Congreso: ..... Ordinal 8º: Dar a las bulas y breves que traten de disciplina universal o de reforma y variación de las constituciones de regulares, el pase correspondiente para que sus disposiciones sean observadas en la República, o bien disponer y dictar las reglas convenientes para que no se cumplan ni tengan efecto alguno, siendo contrarias a la soberanía y prerrogativas de la Nación, designando las penas en que incurran los que no las observen y cumplan".

Este Artículo nunca se cumplió. El Cardenal Quintero afirmó en una Pastoral que era contrario a la fé cristiana. El Convenio establece al respecto en su Artículo 2º que "El Estado Venezolano reconoce el libre ejercicio del derecho de la Iglesia Católica de promulgar Bulas, Breves, Estatutos, Decretos, Cartas Encíclicas y Pastorales en el ámbito de su competencia y para la prosecución de los fines que le son propios".

## 3.- La designación de las autoridades eclesiásticas.

En cuanto el derecho del Estado para

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

designar las autoridades eclesiásticas, disponía - el Artículo 4º, Ordinal 10º, que: "Corresponde al Congreso:..... Ordinal 10º: "Elegir y nombrar los que han de presentarse a Su Santidad para los arzobispados y obispados." Esto tampoco se llegó a cumplir nunca, pues, la designación se ha realizado mediante acuerdos diplomáticos previos, que luego el Ejecutivo pasaba al Congreso.

El Convenio modificó esta situación - así en su Artículo 6º el cual expresa que: "Antes de proceder al nombramiento de un Arzobispo u Obispo diocesano, o de un Prelado Nullius, o de sus Coadjutores con derecho a sucesión, la Santa Sede participará el nombre del candidato al Presidente de la República, a fin de que éste manifestase si tiene objeciones de carácter político general que oponer al nombramiento. En caso de existir objeciones de tal naturaleza, la Santa Sede indicará - el nombre de otro candidato para los mismos fines. Las diligencias correspondientes se desarrollarán con la mayor reserva a fin de mantener secretos los nombres de los candidatos hasta que sea publicado el nombramiento definitivo./ Transcurridos Transcurridos treinta días desde la comunicación hecha al Presidente de la República, el silencio de éste se interpretará en el sentido de que no tiene objeciones que oponer al nombramiento. En casos excepcionales, dicho término podrá extenderse hasta sesenta días, de acuerdo con la Nunciatura Apostólica".

El Artículo 16 de la Ley de Patronato, en concordancia con el Artículo 8º de la Ley de Juramento, disponía que: "Los nombrados por el Congreso para arzobispados y obispados, antes de que se presenten a Su Santidad por el Poder Ejecutivo, deberán prestar ante éste o ante la persona que de legare al efecto, el juramento de sostener y defender la Constitución de la República, de no usurpar

su soberanía, derechos y prerrogativas y de obedecer y cumplir las leyes, ordenes y disposiciones - del Gobierno. ..." Al respecto, el Convenio sólo exige en el Artículo 7° que "Los Arzobispos y Obispos diocesanos y sus Coadjutores con derecho a sucesión serán venezolanos", tanto por nacimiento como por naturalización.

Según el Artículo 8° del Convenio, el nombramiento o "la provisión de las dignidades de los Capítulos Metropolitanos y Catedrales está re servada a la Santa Sede./ Pero, en atención a lo que dispone el Artículo 11, el nombramiento se co municará oficialmente al Gobierno de Venezuela an tes de la toma de posesión por parte de los investidos./ En el caso de creación de nuevas dignidades, tendrá aplicación el Artículo 11 con respecto a ellas, una vez que haya mediado un acuerdo con el Gobierno".

El Artículo 9° del Convenio estipula que "La provisión de las canonjías y beneficios me nores de los Capítulos Metropolitanos y Catedrales se hará libremente por la competente autoridad Eclesiástica, de acuerdo con las normas del Dere cho Canónico./ El Ordinario del lugar dará comuni cación oficial de dichos nombramientos al Ejecuti vo Nacional antes de que los nuevos investidos to men posesión canónica del beneficio./ En el caso de creación de nuevas dignidades, tendrá aplica ción el Artículo 11 con respecto a ellas, una vez que haya mediado un acuerdo con el Gobierno".

#### 4.- La División Territorial Eclesiástica.

Según el Artículo 4°, Ordinal 1° de la L. de P. Corresponde al Congreso: 1°- Decre tar las creaciones de nuevos arzobispados y obis pados; circunscribir sus límites; designar el núme ro de prebendas que hayan de tener las Catedrales

que se erijan, y destinar los fondos que deban em  
plearse en la construcción de las Iglesias Metropo  
litanas y episcopales". El Artículo 5° del Conve  
nio ha modificado esto de la siguiente forma: "La  
erección de nuevas Arquidiócesis, Diócesis y Prela  
turas Nullius y las modificaciones de los límites  
existentes se harán por la Santa Sede previo acuer  
do con el Gobierno./ Ninguna parte del territorio  
venezolano dependerá de un Obispo cuya sede esté  
fuera de las fronteras de la República./ Cuando  
hayan de erigirse nuevas Diócesis o modificarse los  
límites de las actuales se procurará que los lími  
tes diocesanos coincidan, en lo posible, con las  
divisiones políticas del territorio nacional".

#### 5.- El Control Presupuestario.

Acerca de las normas sobre el control  
de las asignaciones presupuestarias, el Artículo 4º  
Ordinal 6º de la L. de P. significaba que: "Corres  
ponde al Congreso: 6º.- Formar los aranceles de los  
derechos parroquiales y los que deben cobrarse en  
las curias eclesiásticas; el Ordinal 7º decía: "Arre  
glar la administración e inversión de los diezmos  
o de cualquier otra renta destinada ya o que en ade  
lante se destinare por el mismo Congreso para los  
gastos del culto y subsistencia de sus ministros".  
Igualmente, en el Artículo 6º, Ordinal 11º estable  
ce que: "Corresponde al Poder Ejecutivo sólo: 11º-  
"Dictar las providencias oportunas para que los  
espolios de los arzobispos y obispos se aseguren ,  
se administren y se inviertan en sus debidos usos,  
y que los encargados de su recaudación y manejen  
cuentas".; y el Ordinal 12º dice: "Cuidar de que  
las cuentas de fábrica de las Iglesias Catedrales  
no se malvianten ni se distraigan de su debida y  
legítima inversión, y hacer que los prelados y ca  
bildos eclesiásticos den cuenta de los objetos a  
que las destinaren anualmente".

Hay también la Ley de 1842, que dispone llevar las cuentas de los ingresos y egresos de las Iglesias ante la Primera Autoridad Civil de la Parroquia.

Sobre esta materia el Convenio establece en su Artículo 11 que: "El Gobierno de Venezuela, dentro de sus posibilidades fiscales, continuará destinando un Capítulo del Presupuesto, que seguirá llamándose Asignaciones Eclesiásticas, para el decoroso sostenimiento de los Obispos, Vicarios Generales y Cabildos Eclesiásticos./ También se destinará una partida presupuestaria adecuada para ejecutar y contribuir a la ejecución de obras de edificación y conservación de templos, seminarios y lugares destinados a la celebración del culto".

#### 6.- La Personalidad Jurídica.-

En cuanto a la personalidad jurídica de la Iglesia, la L. de P. no reconoce nada, mientras que el Convenio en su Artículo 3º expresa que: "El Estado Venezolano reconoce la personalidad jurídica internacional de la Santa Sede y del Estado de la Ciudad del Vaticano./ Para mantener relaciones amistosas entre la Santa Sede y el Estado de Venezuela continuarán acreditados un Embajador de Venezuela ante la Santa Sede y un Nuncio Apostólico en Caracas, el cual será Decano del Cuerpo Diplomático acreditado ante el Gobierno de Venezuela".

#### III.- Regulación jurídico-administrativa del Culto no católico: La Inspección Suprema de Cultos.

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



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

b) Que en todo caso se ha de aplicar a los cultos católicos la Ley de Patronato Eclesiástico, mediante la interpretación analógica correspondiente, para la cual se encuentran algunas normas en los Artículos 2 y 3 del Decreto:

Artículo 2: "En donde la citada Ley de Patronato se refiere a la sede de la iglesia católica o a su pontífice, se entenderá referida, a los efectos del Decreto, la autoridad superior eclesiástica de cada culto no católico, legalmente establecida en el país".

Artículo 3: "En donde la citada Ley de Patronato se refiere a disposiciones canónica y a bulas, breves, rescriptos u otros decretos y resoluciones de jurisdicción eclesiástica, se entenderá hecha referencia, a los efectos de este Decreto, a los reglamentos y leyes por los cuales se rija, para su disciplina interna, cada uno de los cultos tolerados ahora o después en el país, en tanto esas leyes y reglamentos se ajusten a la Constitución y leyes de la República".

Cualquier culto que no sea católico - tiene que ser tolerado por el Estado, es decir, tiene que obtener una autorización del gobierno nacional, por intermedio del Ministerio de Justicia.

Sección Tercera:      La Policía de Cultos.

I.- Introducción.

La policía de cultos rige sólo para el ejercicio exterior de cultos. La Corte Federal y de Casación, en Sentencia del 2 de febrero de 1953, esta

bleció la inspección que tiene el Estado sobre el ejercicio del culto, e implica la facultad de éste de tomar medidas policíales, en razón del orden público y las buenas costumbres (Artículo 65 Const.)

Se debe señalar que el ámbito del concepto de orden público varía según se trate de la religión católica u otro culto cualquiera; la moralidad de la religión católica se presume por estar protegida por el Estado; para ella sólo existen medidas de seguridad, tranquilidad, salubridad.

Su existencia se basa en el Artículo 65 de la C. N. que expresa que "El culto estará sometido a la suprema inspección del Ejecutivo Nacional, de conformidad con la Ley".

Según este Artículo todos los demás cultos, además del católico, están sometidos a la suprema vigilancia del Estado, y por ello deberían estar sometidos a una regulación especial, como lo está la católica. Sólo existe un Decreto sobre el Ejercicio de la Inspección Suprema del Culto, del 24 de octubre de 1811, la cual consta de un único Artículo, que dispone que las relaciones entre el Estado y los cultos tolerados se regirán por la Ley de Patronato Eclesiástico. Todo Culto para poder establecerse en Venezuela requiere ser tolerado o autorizado por el Ejecutivo Nacional, que es el supremo inspector de cultos, lo cual realiza - por medio del Ministerio de Justicia, Dirección de Cultos.

En esta materia se puede partir de una sentencia de la antigua Corte Federal y de Casa ción, que señaló que la inspección o vigilancia del Ejecutivo Nacional no es puramente contemplativa - sino que de acuerdo a los supremos intereses de la nación -patrióticos, morales, políticos- o de cualquier otra índole nacional y justa, podía dictar

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

medidas de policía de cultos. Observamos que esta sentencia establece también límites a esta actividad al decir que los motivos deben ser de índole racional y justa, límites de la discrecionalidad de la Administración en este aspecto.

Esta actividad de policía administrativa - de cultos tiene fundamento legal en el Artículo 65 de la C.N., el cual establece que "El culto estará sometido a la suprema inspección del Ejecutivo Nacional, de conformidad con la Ley".

Como estas medidas sólo se refieren a los actos exteriores, se van a estudiar en lo referente a:

### II.- Los Agentes del culto

Respecto a los agentes del culto existe - una medida policíaca respecto a los extranjeros.

Además del control sobre los agentes del culto extranjero, el Estado protege a los agentes - que se dediquen a las misiones; así el Artículo 4 de la Ley de Misiones, establece que: "Los Misioneros contratados por el Ejecutivo Federal podrán entrar libremente en el Territorio de la República con destino a sus respectivas Misiones, y las autoridades civiles y militares les prestarán todo género - de apoyo moral y material en el desempeño de sus deberes".

En Venezuela no existen restricciones para el uso de los hábitos, para ello existe libertad absoluta cualquiera que sea el culto.

### III.- El ejercicio del culto

Respecto a las medidas de policía sobre el ejercicio exterior del culto, se dividen en dos tipos

pos:

1) El ejercicio privado del culto

En principio, no es controlable por el Estado; el sacerdote tiene autoridad sobre los files cuando el culto se ejerce privadamente. Estos actos de la vida privada guardan relación con el orden jurídico:

a) El Artículo 473 del Código Civil prohibe asentar en los registros bautismales ninguna - partida sin que sea presentada previamente la certificación de haberse extendido la partida de nacimiento o la prueba supletoria correspondiente;

b) El Artículo 45 del mismo Código prohibe el cumplimiento de los ritos matrimoniales de la religión que profesen los contrayentes sin la presentación previa al ministro del culto, o a quien debe presenciar dichos ritos, de la certificación - de haberse celebrado el matrimonio conforme a las normas establecidas en C. C.

Si bien, en principio, el Estado no tiene intervención en el culto privado, sin embargo, ésta no se hace mientras no sea contrario al orden público y a las buenas costumbres, para lo cual existen normas expresas en la legislación: Cuando se trate de actos que estorben, vilipendien, ofendan, ultrajen, perturben o en cualquiera otra forma afecten negativamente a cultos o a personas, lugares o cosas relacionadas con los mismos y tales actos son considerados como delitos. (Artículos 168 a 173 del Código Penal).

2) El ejercicio público del culto.

Se deben distinguir:

A.- En el interior de las iglesias. a)

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ello es posible por el derecho de reunión que tienen todos los ciudadanos, de acuerdo con la Constitución, con tal que sea con fines lícitos y sin portar armas. (Artículo 71 Const.).

Hay limitaciones al derecho de reunión cuando éstas se hacen para fines ilícitos, contrarios a la Ley.

b) El derecho de expresión del pensamiento del pensamiento. Este derecho deriva de la disposición contenida en el Artículo 66 de la Constitución: "Todos tienen el derecho de expresar su pensamiento a viva voz o por escrito y de hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa; pero quedan sujetas a pena, de conformidad con la Ley, las expresiones que constituyan delito. No se permite el anonimato. Tampoco se permitirá la propaganda que ofenda la moral pública ni la que tenga por objeto provocar la desobediencia de la leyes...",

c) La vigilancia policial. En todo caso, existe respecto al ejercicio del culto en el interior de las iglesias, una vigilancia policial, la cual se desprende de los Códigos de Policía de los Estados; por ejemplo, el del Estado Sucre establece que, la policía puede entrar libremente y vigilar los lugares donde se celebren actos públicos, con el fin de evitar la consumación de delitos o de actos contrarios al orden público y a las buenas costumbres.

Las autoridades policiales tienen el poder de intervenir para dejar las puertas abiertas, para impedir tumultos, etc.

B.- En la vía pública. En lo referente al ejercicio público del culto fuera de la iglesia, o sea, en la vía pública, como es el caso de

las procesiones, que perturban el libre tránsito de los vehículos y peatones no participantes en ellas, rige la Ley de Partidos Políticos, la cual en su Artículo 37 expresa que: "Las reuniones privadas no están sujetas a las disposiciones de esta Ley"; mientras que para las públicas dice en el Artículo 38 : "Los organizadores de reuniones públicas o manifestaciones deberán participarlo con veinticuatro horas de anticipación, cuando menos, por escrito por duplicado, en horas hábiles, a la primera autoridad civil de la jurisdicción con la indicación del lugar o itinerario escogido, día, hora y objeto general que se persiga. / Las autoridades en el mismo acto del recibo de la participación deberán estampar en el ejemplar que entregan a los organizadores, la aceptación del sitio o itinerario y hora".

Hay limitaciones a estas realizaciones. Así, no pueden celebrarse en un régimen de suspensión de garantías constitucionales. Las autoridades pueden evitar ciertos actos que acompañan a la manifestación exterior del culto, como por ejemplo, el Artículo 17 de la Ordenanza Contra Ruidos, dispone que el toque de campanas queda limitado a las horas de 6 a.m. a 6 p.m.

### 3) La protección al ejercicio del culto.

Por otra parte, la policía administrativa tiene el deber de proteger el ejercicio del culto. Al efecto, la Ordenanza de Policía Urbana y Rural, Artículo 26, establece que, el que turbare el ejercicio de algún culto, faltando al orden y respeto debidos, o cometiendo acciones escandalosas, queda bajo la acción de la Policía, la cual impondrá al infractor las penas a que haya lugar.

Otra protección se deduce del Código Penal, Artículo 168 y siguientes, al considerar como delitos los actos que estorben, vilipendien,

ofendan, ultrajen, perturben o en cualquiera otra forma afecten negativamente a cultos o a personas , lugares o cosas relacionadas con los mismos.

Por último se señala que determinados actos no pueden realizarse dentro de las iglesias ; así el Artículo 135 del Código de Procedimiento Civil, prohíbe efectuar citación en el templo.

# ***CAPITULO CUARTO***



CAPITULO CUARTO: EL DERECHO A LA EDUCACION Y A LA CULTURA.

Sección Primera: Los Principios constitucionales.

Ha sido preocupación fundamental del Estado eliminar el analfabetismo y el bajo nivel cultural de las personas. Por ello la Constitución establece en su Artículo 78 que: "Todos tienen derecho a la educación. El Estado creará y sostendrá escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes...".

I.- El derecho a la educación. La educación como un derecho administrativo de las personas está consagrado en el Artículo 78 de la Constitución, antes citado. Se trata de un derecho público subjetivo de los administradores.

II.- Finalidad de la educación. El Artículo 80 de la Constitución establece cual es la finalidad de la educación en Venezuela: "La educación tendrá como finalidad el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana. El Estado orientará y organizará el sistema educativo para lograr el cumplimiento de los fines aquí señalados".

III.- Obligaciones estatales. Hay obligaciones a cargo del Estado, de acuerdo a lo establecido en el aparte único del Artículo 80, (El Estado orientará y organizará el sistema educativo para lograr el cumplimiento de los fines señalados en dicho Artículo);

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Además, tiene el deber de dictar programas uniformes para los institutos públicos y privados; por ello, el Artículo 78 establece la obligación para el Estado de crear y sostener escuelas, instituciones y servicios, suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura;

La obligación del Estado implica el tener libre acceso a los institutos de educación, con las limitaciones establecidas en el Artículo 78-la Ley podrá establecer excepciones respecto de la enseñanza superior y especial, cuando se trate de personas provistas de medios de fortuna-; de allí los exámenes de admisión de los que van a inscribirse en ciertos institutos educacionales.

Consecuencia: gratuidad. La consecuencia de esta obligación del Estado, de crear y mantener servicios educativos, es la gratuidad de la educación en Venezuela. Así, el Artículo 78, establece que, la educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus ciclos.

El principio general es que la educación es gratuita, pero se establece que se podrán exigir matrículas de inscripción a los alumnos que tengan posibilidades económicas.

Este principio de la gratuidad de la enseñanza está consagrado también en los Artículos 8 de la Ley de Educación y 9 de la Ley de Universidades:

Artículo 8: "En los planteles oficiales - la educación es gratuita, salvo lo que se establece para las Universidades:

Artículo 9: En las Universidades Nacionales los estudios ordinarios son gratuitos; sin em

bargo; los alumnos que deban repetir el curso, total o parcialmente, por haber sido aplazados, pagarán el arancel que establezca el reglamento".

1) El fomento de la cultura Otra obligación del Estado está establecida en el Artículo 83 de la Constitución: "El Estado fomentará la cultura en sus diversas manifestaciones y velará por la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos de valor histórico o artístico que se encuentren en el país, y procurará que ellos sirvan al fomento de la educación".

IV.- La libertad de enseñanza. Otro principio constitucional en materia de educación, es la libertad de enseñanza, está en el Artículo 79 de la Constitución: "Toda persona natural o jurídica podrá dedicarse libremente a las ciencias o a las artes, y, previa demostración de su capacidad, fundar cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado...".

1) Intervención estatal. A pesar de que existe la libertad de enseñanza, sin embargo, está bajo la suprema vigilancia del Estado. Esta varía especialmente en los institutos educacionales creados recientemente.

2) Estímulo y protección estatal. El Artículo 79, aparte único, establece que, el Estado estimulará y protegerá la educación privada que se imparta de acuerdo con los principios contenidos en la Constitución y las leyes.

Tal estímulo estatal está también consagrado en el Artículo 114 de la Ley de Educación, que dice: "El Estado estimulará la educación privada, prestándole apoyo moral, material y técnico, en la forma en que lo considere conveniente".

V.- Los Agentes de la enseñanza

1) Aptitud.

Los requisitos de capacidad están contemplados en el Artículo 81 de la Constitución, en el cual se establece que, la educación está a cargo de personas de reconocida moralidad y de idoneidad docente comprobada, de acuerdo con la Ley.

La Ley de Educación, en sus Artículos 68 y siguientes, establece determinados requisitos para la profesión de la docencia. Así el Artículo 68 dispone que para el ejercicio de la enseñanza se requiere el título profesional correspondiente.

La Ley de Universidades establece en su Artículo 73 que, para ser miembro del personal docente y de investigación se requiere:

a) Poseer condiciones morales y cívicas que lo hagan apto para tal función;

b) Haberse distinguido en sus estudios universitarios o en su especialidad, o ser autor de trabajos valiosos en la materia que aspire a enseñar; y

c) Llenar los demás requisitos establecidos en la presente Ley y los reglamentos.

2) La protección estatal.

El Artículo 81 de la Constitución en su aparte único, establece que, la Ley garantizará a los profesionales de la enseñanza su estabilidad profesional y un régimen de trabajo y un nivel de vida acordes con su elevada misión.

Al efecto, el Artículo 73 de la Ley de

Educación, establece que, el personal docente al servicio del Estado gozará de estabilidad en el ejercicio de sus funciones, salvo que por causas de índole profesional o disciplinarias sea necesaria su remoción o destitución. Y el Artículo 102 de la Ley de Universidades, establece que, las Universidades deben protección a los miembros de su personal docente y de investigación, y procurarán, por todos los medios, su bienestar y mejoramiento.

#### VI.- Las obligaciones derivadas.

1) La colegiación. El Artículo 82 de la Constitución establece que: Es obligatoria la colegiación para el ejercicio de aquellas profesiones - universitarias que señale la Ley. En la enseñanza media no es obligatoria esta colegiación.

2) Obligaciones derivadas de solidaridad social. También pueden derivarse obligaciones de la solidaridad social; al efecto, el Artículo 57 de la Constitución establece que, las obligaciones que corresponden al Estado en cuanto a la asistencia, educación y bienestar del pueblo no excluyen las que, en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad. La Ley podrá imponer el cumplimiento de estas obligaciones - en los casos en que fuere necesario. También podrá imponer, a quienes aspiren a ejercer determinadas profesiones, el deber de prestar servicio durante cierto tiempo en los lugares y condiciones que se señalen.

#### Sección Segunda: El régimen jurídico-administrativo de la educación.

##### I.- Los Establecimientos docentes.

1) La supervisión de los establecimientos docentes. El Artículo 2 de la Ley de Educación, es

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

tablece que, el Estado, por órgano del Ejecutivo Nacional, ejerce la supervisión de los establecimientos docentes a fin de que se cumplan los objetivos que aquél asigna a la Educación, las exigencias del orden público, la moral, las buenas costumbres, la higiene y los requisitos consagrados por esta Ley y sus Reglamentos. Y el Reglamento de dicha Ley establece que la supervisión de los establecimientos docentes se ejercerá a través del Ministerio de Educación.

Dicho Reglamento establece asimismo, que para el mejor ejercicio de la supervisión docente, el Ministerio de Educación podrá distribuir el territorio nacional en zonas geográficas denominadas Distritos Escolares, que serán supervisados por funcionarios denominados Supervisores Escolares, en la forma número y condiciones que determine dicho Ministerio.- (Artículo 2).

2) Las ramas de la educación en los establecimientos docentes. La educación en Venezuela está dividida en diversas ramas:

A) Educación Preescolar. Tiene por objeto guiar las primeras experiencias infantiles, suscitar gradualmente las expresiones deseables de la inteligencia y la sensibilidad y formar buenos hábitos físicos, higiénicos, mentales y sociales, en armonía con el desarrollo integral del niño. (Artículos 19 al 22 de la Ley de Educación).

B) Educación Primaria. El objeto de la Educación Primaria es proporcionar instrumentos básicos de cultura, formar hábitos individuales y sociales que faciliten la incorporación a la vida ciudadana y al trabajo útil y, de acuerdo con las aptitudes, capacitar para la realización de estudios ulteriores.

La educación primaria es obligatoria a partir de los siete años de edad y se cumple en seis cursos sucesivos, denominados grados, cada uno de los cuales durará, por lo menos, un año escolar, salvo las excepciones contenidas en la Ley. (Artículos 23 al 27 de la Ley de Educación).

Es la única rama de la educación que responde al tipo de obligación que establece la Constitución en el Artículo 55.

C) Educación Secundaria. Tiene por objeto continuar el proceso formativo iniciado en la Educación Primaria, proporcionar a los educandos una cultura general y prepararlos para el ingreso en otras ramas de la enseñanza. A estos propósitos se le divide en dos ciclos: el primero, con fines de cultura general; el segundo, para iniciar la especialización de los alumnos en Ciencias o en Humanidades. (Artículos 31 y siguientes de la Ley de Educación).

D) Educación Técnica. Tiene por objeto capacitar a los alumnos en las siguientes ramas:

a) Educación agropecuaria, que tiene por objeto capacitar para la realización eficiente y económica de las labores agrícolas o pecuarias, instruir en los métodos de aprovechamiento y conservación de la tierra y de los otros recursos naturales renovables... (Artículo 41 de la Ley de Educación).-

b) Educación artesanal, que tiene por objeto la capacitación manual de individuos en oficios que los hagan económicamente autosuficientes.

Para la educación secundaria y técnica hay un Reglamento N° 441 de 20 de octubre de 1956

c) Educación industrial, tiene por objeto la capacitación de individuos hábiles para sa

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

tisfacer técnicamente las necesidades de la industria y para participar eficaz y activamente en la vida económica del país.

d) Educación comercial, tiene por objeto la preparación de individuos capaces de cumplir las labores administrativas propias de la agricultura, la cría, la industria, el comercio, los servicios públicos y las demás actividades que las requieran.

e) Educación asistencial, se ocupa en la preparación de individuos aptos para ayudar a la solución de los problemas sanitarios o sociales del País.

f) La educación para los servicios administrativos, tiene por objeto la preparación cívica y técnica de individuos destinados a los servicios que correspondan al Estado.

g) La educación para el hogar, tiene por finalidad proporcionar a la mujer cultura general adecuada a las actividades que está llamada a desempeñar en la familia y en la sociedad haciéndola apta para la satisfacción de sus necesidades económicas.

h) La educación artística, tiene por objeto el adiestramiento para la aplicación de técnicos de expresión estética o para la creación artística.

E.- Formación docente. El propósito de la Formación Docente es preparar maestros y profesores y comprende: La Educación Normal y la Formación de Profesores para la Educación Secundaria, para la Educación Técnica y para la Educación Normal:

a) La Educación Normal, tiene por



objeto preparar maestros de Educación Pre-escolar y Maestros de Educación Primaria;

b) La Formación Docente, para la educación secundaria, técnica y normal, tiene por objeto la preparación de Profesores para las ramas de educación secundaria, técnica y normal.

Esta materia está regulada por el Reglamento 439 de 20 de octubre de 1956.

F.- Educación militar. La educación militar se cursa en los institutos de educación militar y se rige por las disposiciones de leyes especiales, sin perjuicio del cumplimiento de los preceptos que de la presente Ley le sean aplicables.

G.- Educación universitaria. Se cursa ésta en las Universidades y se rige por las disposiciones de la Ley respectiva, sin perjuicio del cumplimiento de los preceptos que de la Ley de Educación le sean aplicables.

3.- El idioma oficial. En todas estas ramas de la educación y en todos los establecimientos docentes del País, es obligatoria la enseñanza en idioma castellano, salvo en la enseñanza de idiomas extranjeros. Los profesores de idiomas extranjeros deberán conocer suficientemente el idioma castellano. (Artículo 4 de la Ley de Educación y 6 de la Constitución).

## II.- La clasificación de los establecimientos docentes.

1.- Introducción. Según la legislación venezolana, los establecimientos docentes se clasifican en públicos u oficiales y privados.

2.- Los establecimientos docentes públicos u oficiales.

A.- La gratuidad en los ramos de la educación

De acuerdo con el Artículo 8 de la Ley de Educación, en los planteles oficiales la educación es gratuita, salvo lo que se establezca para las universidades. Este principio está contemplado en la Constitución, Artículo 78, aparte único, en el cual se establece que la educación impartida por los institutos oficiales será gratuita en todos sus oficios.

B.- Las Universidades Nacionales: Principios fundamentales.

Dentro de los establecimientos públicos u oficiales tiene especial interés el estudio de los principios fundamentales sobre las Universidades nacionales.

La Ley de Universidades define la Universidad como una comunidad de intereses espirituales que reúne a profesores y estudiantes en la tarea de buscar la verdad y afianzar los valores trascendentes del hombre.

a) Personalidad jurídica. De acuerdo al Artículo 19 del C.C. las Universidades son personas jurídicas, y por lo tanto, capaces de obligaciones y derechos. Esta personalidad jurídica está definida en el Artículo 7 de la Ley de Universidades al establecer que Las Universidades Nacionales adquirirán personalidad jurídica con la publicación en la Gaceta Oficial del Decreto Ejecutivo Nacional por el cual se crean.

b) Institución autónoma. La personalidad jurídica de las Universidades que las convierte en instituciones autónomas les confiere una personalidad jurídica distinta de la del Estado y por con

secuencia, un patrimonio propio y distinto del Estado.

Como institutos públicos con patrimonio y personalidad jurídica distinta del Estado, las Universidades Nacionales gozarán, en cuanto a su patrimonio, de las prerrogativas que al Fisco Nacional acuerda la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, (Artículo 14 Ley de Universidades).

c) La autonomía. Las Universidades son autónomas, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Universidades (Artículo 8).

Esta autonomía comprende:

1) La autonormación, es decir, dictar sus propias normas reguladoras de la Ley de Universidades, de organizar su personal docente, la disciplina de los alumnos;

2) La autoadministración, administra sus bienes por sí sola, los cuales no estarán sometidos al régimen de los bienes nacionales establecidos en la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional;

3) Fiscalización de los ingresos y egresos, se hará por oficinas contraloras propias, y la Contraloría General de la República no tiene ninguna ingerencia en ella, a menos que lo solicite así el Consejo Universitario.

El régimen del autocontrol en materia del mantenimiento del orden interno, conlleva la inviolabilidad del recinto universitario, según el Artículo 6º de la Ley de Universidades (la Ley está publicada en el N° 16 de la Revista de la Facultad), el cual dispone que la facultad de mantener el orden público dentro de la Universidad es competencia exclusiva de las autoridades universitarias,

y que el recinto universitario sólo puede ser allanado para impedir la consumación de un delito o para el cumplimiento de las decisiones de los tribunales de justicia.

d) La inviolabilidad del recinto universitario.

El recinto universitario se asemeja al hogar doméstico, protegido por el Artículo 62 de la C. N.: "El hogar doméstico es inviolable. No podrá ser allanado sino para impedir la perpetración de un delito o para cumplir, de acuerdo con la Ley, las decisiones que dicten los Tribunales". Pero se guidamente agrega que "Las visitas sanitarias que ha yan de practicarse de conformidad con la Ley sólo po drán hacerse previo aviso de los funcionarios que las ordenen o hayan de practicarlas, lo cual plantea el problema de la intervención de la policía general o común y de las policías especiales administrativas. Y ello porque ya sabemos que en caso de negatoria de los administrados a que se practiquen las visitas sa nitarias, pueden las autoridades respectivas solicitar el concurso de la policía general para realizarlas. ¿Podrá suceder lo mismo respecto a la Univer sidad? No. El profesor opina que sobre este punto que la policía general no puede intervenir en la Uni versidad, pero que si pueden hacerlo las demás poli cías administrativas especiales como la sanitaria, ju dicial, de tránsito, etc. No sólo pueden hacerlo si no que deben hacerlo; pero asimismo no pueden ni de ben hacerlo la policía general ni la policía de segu ridad del Estado (Digepol), que no tienen ni deben tener ninguna intervención en la Universidad. Ya di jimos que el mantenimiento del orden público y de la moralidad dentro del recinto universitario es compe tencia exclusiva de las autoridades universitarias.

El recinto de las Universidades - por tanto es inviolable. Su vigilancia y el manteni

miento del orden dentro de él son de la competencia y responsabilidad de las autoridades universitarias; no podrá ser allanado sino para impedir la consumación de un delito o para cumplir las decisiones de los Tribunales de Justicia. (Artículo 6 de la Ley de Universidades).

e) La gratuidad de la enseñanza universitaria.

En las Universidades Nacionales los estudios ordinarios son gratuitos; sin embargo, los alumnos que deben repetir el curso, total o parcialmente, por haber sido aplazados, pagarán el arancel que establezca el reglamento.

f) El reconocimiento de los grados, títulos y certificados.

Por tratarse de Universidades del Estado, éste reconocerá para todos los efectos legales los grados, títulos y certificados de competencia que otorguen y expidan las Universidades, sin necesidad de que sean refrendados por el Ministro de Educación. (Artículo 16 Ley de Universidades).

3) Los establecimientos docentes privados.

En Venezuela existe la libertad de dedicarse a la enseñanza, pero los establecimientos privados para ejercer sus funciones deben llenar los requisitos exigidos por la Ley de Educación, la cual establece en su Artículo 5 lo siguiente:

A.- "Las personas naturales o jurídicas - que deseen fundar algún establecimiento docente y las que aspiren a que el Estado reconozca los estudios cursados en algún Plantel para que se otorguen Certificados o Títulos Oficiales, deben obtener pre

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

viamente la inscripción del establecimiento respectivo en el Ministerio de Educación".

Quedan a salvo de lo dispuesto en este artículo los Planteles que, por la Ley o por disposición del Ejecutivo Nacional, estén sujetos a regímenes especiales".

De acuerdo al Artículo 6 de la nombrada Ley, para obtener la inscripción correspondiente, los interesados formularán solicitud escrita ante el Ministerio de Educación, en la cual deben expresarse los datos siguientes:

a) Lugar, Municipio o Parroquia, Distrito o Departamento y Entidad Federal, donde funcionará el establecimiento;

b) Ramas o ramas de la educación a cuya enseñanza se dedicará;

c) Nombre con que se distinguirá el establecimiento docente;

### Los Institutos subvencionados.

Los Institutos subvencionados son los que, fundados por particulares, reciben ayuda económica regular y periódica del Estado.

El Ministerio de Educación podrá celebrar convenios escritos con los dueños o representantes de dichos planteles para precisar las obligaciones y otros requerimientos que a los mismos se impongan, como secuela de la subvención acordada.

Estos institutos cumplirán además con los mismos requisitos exigidos para la inscripción de los establecimientos docentes.

## B.- Las Universidades Privadas.

a) Autorización. El Ejecutivo Nacional, previa consulta al Consejo Nacional de Universidades, podrá autorizar, mediante decreto y en cada caso, el funcionamiento de Universidades fundadas por personas naturales o jurídicas de carácter privado. ( Artículo 154 Ley de Universidades ).

A los fines de la autorización del Ejecutivo Nacional, el o los promotores de toda Universidad Privada elevarán solicitud al Ministerio de Educación y acompañarán los siguientes documentos: copia certificada del título jurídico por el cual se crea la Universidad, y proyecto del Estatuto Orgánico. (Artículo 155 de Ley de Universidades).

b) Personalidad jurídica. Las Universidades Privadas adquirirán la personalidad jurídica - con la protocolización en la Oficina Subalterna de Registro del lugar donde funcionará, de la solicitud al Ministerio de Educación, los correspondientes documentos determinados en el Artículo 155, y la autorización del Ejecutivo Nacional. (Artículo 156).

c) Régimen. El régimen jurídico de las Universidades Privadas se rigen por la misma Ley de Universidades, según lo dispuesto en los Artículos - 158 y siguientes de la nombrada Ley.

"Las Universidades Privadas tendrán un personal directivo similar al asignado por la presente Ley a las Universidades Nacionales, el cual deberá llenar los requisitos exigidos en los Artículos 27, 28 53, y 60; esto es;

Artículo 27: "El Rector y el Vice-Rector de las Universidades deben ser ciudadanos venezolanos por nacimiento, de elevadas condiciones morales, poseer título de Doctor de Universidad del

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

país, tener suficientes credenciales científicas y profesionales, y haber ejercido con idoneidad funciones docentes o de investigación en alguna Universidad, durante cinco años por lo menos".

"Artículo 28: "El Secretario debe ser ciudadano venezolano por nacimiento, de elevadas condiciones morales, poseer título universitario de Universidad del país, y haber ejercido con idoneidad funciones docentes o de investigación en alguna Universidad, durante dos años por lo menos".

Disposiciones similares a las de los Artículos anteriores establecen los Artículos 53, para ejercer el cargo de Decano de la Facultad y el 60, establece que los Directores de las Escuelas deben tener título universitario y pertenecer al personal docente o de investigación.

El personal docente y de investigación de las Universidades Privadas, deberá llenar las condiciones establecidas en el Artículo 73 de la presente Ley (Ver página de estos apuntes Artículo 159 Ley de Universidades).

Las Universidades Privadas y sus organismos tendrán la misma estructura académica que las de las Universidades Nacionales.

En las Universidades Privadas sólo podrán funcionar las Facultades que apruebe el Consejo Nacional de Universidades.

Las disposiciones de la Ley de Universidades relativas al régimen de la enseñanza y de los exámenes, se aplicarán a las Universidades Privadas.

d) Títulos y Certificados. Los títulos y certificados que expidan las Universidades Privadas.



das sólo producirán efectos legales al ser refrendado por el Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de Educación. (Artículo 163 Ley de Universidades).

e) Inspección.— El Estado ejercerá - la inspección de las Universidades Privadas en la forma que al efecto disponga el Ejecutivo Nacional, el cual podrá revocar la autorización de cualquier Universidad Privada, o suspender su funcionamiento o el de cualquiera de sus dependencias cuando en ella no se cumplan las disposiciones legales o reglamentarias que les sean aplicables.

Los interesados podrán apelar de esta decisión por ante la Corte Suprema de Justicia, en un plazo de diez días, a partir de la fecha de publicación oficial de la resolución del Ejecutivo Nacional. (Artículo 164 Ley de Universidades).

### III.- Policía de la Educación.

#### 1) Limitaciones a la enseñanza.

a) Existe prohibición expresa por el Artículo 6 de la Ley de Educación, de que en los establecimientos docentes se realice ninguna clase de propaganda política, ni doctrinas contrarias a los principios de la nacionalidad o que ofendan la moral y las buenas costumbres;

b) Prohibición de clausurar durante el año escolar sin autorización previa del Ministerio de Educación, ninguno de los cursos en los cuales hayan aceptado alumnos regulares;

c) El idioma obligatorio es el castellano.

#### 2) Medidas de policía.

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

### A.- La clausura de establecimientos.

Serán clausurados los establecimientos privados que contravengan lo dispuesto en el Artículo 6 de la Ley de Educación.

Asimismo, serán clausurados los planteles privados de educación donde se vulneren los principios fundamentales de la nacionalidad. (Artículo 127 Ley de Educación).

### B.- Cancelación de inscripción.

Se cancelará la inscripción para el año escolar inmediato siguiente a los planteles privados cuyos propietarios o representantes que clausuren durante el año escolar alguno de los cursos en los cuales hayan aceptado alumnos regulares. (Artículo 128 Ley de Educación).

C.- Inhabilitación docente. Serán inhabilitados indefinidamente para el ejercicio docente y administrativo, los Directores o los Profesores de planteles responsables de los hechos estipulados en el Artículo 6, por el lapso que determine en cada caso el Ministerio de Educación. (Artículo 126).

También quedarán inhabilitados hasta por un año para el ejercicio en cualquier plantel de cargos docentes o administrativos, quienes apliquen a los alumnos castigos corporales o afrentados. (Artículo 129 Ley de Educación).

### D.- Sanciones pecunarias.

Serán penados con multa de doscientos a quinientos bolívares, los propietarios o representantes de institutos docentes que infrinjan lo dispuesto en el Artículo 4, sobre la obligatoriedad de la enseñanza en idioma castellano. (Artículo 135)

Ley de Educación).

Asimismo, serán penados con multa de cien a quinientos bolívares a quienes ejerzan la dirección de planteles privados inscritos en contravención de lo dispuesto en el Artículo 70, párrafo único, sobre que tales Directores deben ser venezolanos y poseer credenciales que los capacite para dicha función. (Artículo 136 Ley de Educación).

Serán penados con multa de cien a quinientos bolívares los propietarios o representantes de planteles privados que infrinjan cualquiera de las disposiciones contenidas en el Título IV de la Ley de Educación, relativo a los requisitos de funcionamiento de los institutos docentes privados.

### 3) Autoridades de Policía

#### A.- El Ministro de Educación.

Las penas establecidas por los Artículos 126, 127, 135, 136 y 139 -clausura de establecimientos docentes, inhabilitados de directores y profesores y multas-, serán impuestas por el Ministerio de Educación. (Artículo 144).

De las penas que se impongan en cumplimiento del Artículo anterior, se podrá apelar libremente para ante la Corte Federal, dentro del lapso de diez días más el término de la distancia, contados a partir de aquel en que fuere notificada al infractor la decisión correspondiente.

#### B.- Directores del Despacho.

Los Directores del Despacho de Educación, de acuerdo al Artículo 145 de la Ley de Educación, tienen potestad para inhabilitar a quienes practiquen a los alumnos castigos corporales o afrentosos.

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Esta inhabilitación es por un año para el ejercicio en cualquier plantel de cargos docentes o administrativos. (Artículo 145 Ley de Educación).

De las penas que se impongan en el cumplimiento del Artículo anterior, se podrá apelar libremente para ante el Ministro de Educación, dentro del lapso de diez días más el término de la distancia, contados a partir de aquel en que fuere notificada al infractor la decisión correspondiente. El fallo del Ministro será inapelable.

### C.- Directores de Establecimiento.

Las penas establecidas por los Artículos 132. -En todas las ramas de la Educación, con excepción de la Primaria, el alumno perderá la inscripción en cualquiera de las asignaturas que curse, si el número de sus faltas de asistencia en proporción al de las clases señaladas para todo el año respectivo representare el 25%, cualquiera que sea su causa, y 138 -Los representantes legales de alumnos inscritos debidamente en la Educación Primaria incurren en falta penada con multa de cinco a diez bolívares, cuando sus representandos hayan dejado de asistir por causa injustificada a la escuela quince veces consecutivas en un mes, o treinta veces en un trimestre, aún cuando no sean consecutivas- -serán impuestas por el Director del Plantel y no tendrán apelación. (Artículo 146 Ley de Educación).

### 4) Policía Universitaria.

De acuerdo a la disposición del Artículo 6 de la Ley de Universidades, la vigilancia y el mantenimiento del orden dentro del recinto universitario son de la competencia y responsabilidad de las autoridades universitarias. El recinto de la Universidad es inviolable y no podrá ser allanado sino para impedir la consumación de un delito o para cumplir las

decisiones de los Tribunales de Justicia.

Medidas respecto a la inasistencia universitaria. Los alumnos están obligados a asistir - puntualmente a las clases, trabajos prácticos y seminarios. Se considera que un alumno no ha asistido a clase, cuando no se encuentre a la hora fijada en los salones de clase o cuando se retira del salón sin permiso, antes de determinar la clase.

Se establece la imposibilidad de presentar exámenes finales, parciales, diferidos y de reparación, con un 30% de faltas a clases dictadas, con o sin justificación. En cuanto a los exámenes de prácticas y seminarios, no se pueden presentar con un 15% de faltas a clase. (Reglamento de Asistencia a Clases).

Respecto a los profesores, no se establece presunción de ausencia por llegar tarde a clase.

De acuerdo con el Artículo 98, Ordinal 79 los Profesores Titulares, Asociados, Agregados y Asistentes, serán removidos de sus cargos docentes o de investigación, por haber dejado de concurrir injustificadamente a más del 15% de las clases que deben dictar en un año lectivo; por incumplimiento de las labores de investigación; o por dejar de asistir injustificadamente a más del 50% de los actos universitarios a que fueren invitados con carácter obligatorio en el mismo período.

Medidas respecto a la disciplina. De acuerdo al Artículo 111 de la Ley de Universidades, - los alumnos están obligados a:

1) Mantener un espíritu de disciplina en la Universidad y colaborar con sus autoridades para que todas las actividades se realicen normal y ordenadamente dentro del recinto universitario;

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

2) Deben tratar respetuosamente al personal universitario y a sus compañeros, cuidar los bienes materiales de la Universidad y ser guardianes y defensores activos del decoro y la dignidad que deben prevalecer como normas del espíritu universitario.

Los alumnos que no cumplan las obligaciones universitarias establecidas en el Artículo 111, serán sancionados, según la gravedad de la falta, con pena de amonestación, de suspensión temporal de pérdida del curso o de expulsión de la Universidad, de acuerdo con lo que establezcan los Reglamentos respectivos. (Artículo 112).

Tales medidas han sido reglamentadas por el Reglamento de Normas Disciplinarias, de 2-1-61:

1) Se prohíbe realizar actos que afecten las actividades docentes o de investigación. La infracción a esta medida es la expulsión. Si tales actividades son realizadas por asociaciones, la sanción consiste en el desconocimiento de tales asociaciones por el Consejo Universitario;

2) Se prohíbe realizar actos que lesionen la Universidad y sus autoridades;

3) Queda prohibida la propaganda política en la Universidad, fijar afiches de tipo político o partidista. La sanción está establecida en el Artículo 112.

4) Queda prohibida dentro de la universidad, la venta de periódicos partidistas. Se prohíbe asimismo, ceder los locales de la Universidad para reuniones de tipo político partidista.

5) Se prohíbe las reuniones de tipo religioso dentro del recinto universitario;

6) Se prohíbe el porte de armas por parte de profesores, alumnos o empleados, dentro de la Universidad. Los que infrinjan esta disposición serán expulsados.

De acuerdo al Artículo 11 del Reglamento citado, existe un caso concreto de medida de policía para las personas que utilicen sustancias químicas fuera del Laboratorio, que produzcan explosiones.

Los alumnos están obligados a identificarse cuando lo exijan así las autoridades universitarias.

Respecto de los profesores, el Artículo 98 de la Ley de Universidades, establece que, los Profesores Titulares, Asociados, Agregados y Asistentes, serán removidos de sus cargos docentes en los casos siguientes:

- a) Cuando individual o colectivamente participen en actividades o manifestaciones que lesionen los Principios consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- b) Cuando participen o se solidaricen activa o pasivamente con actos o medidas que atenten contra la inviolabilidad del recinto universitario;
- c) Por notoria mala conducta pública o privada;
- d) Por manifiesta incapacidad física;
- e) Por incapacidad pedagógica o científica comprobada;
- f) Por dejar de ejercer sus funciones sin motivo justificado;

## CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

g) Por reiterado y comprobado incumplimiento de los deberes de su cargo.

### Medidas de policía de las Autoridades

De acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 30 de la Ley de Universidades, el Rector tiene entre sus atribuciones, Ordinal 12º: Adoptar, de acuerdo con el Consejo Universitario, las providencias convenientes para la conservación del orden y la disciplina dentro de la Universidad. En casos de emergencia, podrá tomar las medidas que juzgue convenientes, y las someterá posteriormente a la consideración del Consejo Universitario.

Según lo dispuesto en el Reglamento de Normas Disciplinarias, la vigilancia en el área universitaria, a la entrada y a la salida, sólo puede ser efectuada por el cuerpo de vigilantes y no por los alumnos, como se ha hecho.

### Sección Tercera: El Régimen jurídico-administrativo de fomento de la cultura.

I.- La Administración ha descentralizado todo lo relativo al fomento de la cultura, ha creado para tal fin el Instituto Autónomo de Cultura y Bellas Artes, por Ley de 9 de abril de 1960. Este Instituto tiene patrimonio propio y distinto del Fisco Nacional.

Entre las atribuciones que la Ley atribuye al Instituto del fomento de la creación literaria y artística; la conservación, difusión y estímulo de nuestro folklore, de nuestro arte popular y de nuestra artesanía; la divulgación del conocimiento de las obras literarias y artísticas y de las actividades culturales a toda la población venezolana; la recolección, restauración y divulgación de obras de arte nacionales y extranjeras; etc.



II.- La conservación y protección de las antigüedades y obras artísticas de la República.

El Instituto Autónomo de Cultura y Bellas Artes, tiene entre sus atribuciones, el ejercicio de todas las atribuciones señaladas al Ejecutivo Nacional, por la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación.

1) El Patrimonio histórico y artístico de la República.

De acuerdo a lo establecido por la Ley de Protección y Conservación de Antigüedades y Obras Artísticas de la Nación, el patrimonio histórico y artístico de la Nación está constituido por los monumentos históricos y artísticos y demás obras de arte correlacionadas o no con la Historia Nacional, que se encuentren en el territorio de la República o que ingresen a él, quien quiera que sea su propietario. (Artículo 1°).

A.- La utilidad pública. Se declara de utilidad pública la protección y conservación del patrimonio histórico y artístico de la Nación.

Corresponde actualmente al Instituto Autónomo de Cultura y Bellas Artes, velar por la conservación del patrimonio histórico y Artístico de la Nación.

B.- La constitución del patrimonio. (Leer el Artículo 1°)

C.- La determinación del patrimonio. La determinación de los monumentos y demás obras históricas y artísticas existentes en el territorio nacional que formen el patrimonio histórico y artístico de la nación, correspondía a una Junta Nacional Protectora y Conservadora del Patrimonio Histórico y Artístico -

de la Nación, pero pasó a ser de la competencia del Instituto al crearse éste.

Tenia asimismo facultad dicha Junta - para permitir la introducción al territorio nacional de obras artísticas con la facultad de reexportarlas. Pero cuando hayan permanecido diez años en el territorio de la República, podrán ser incorporadas al patrimonio histórico y artístico de la Nación.

El Instituto tiene poder para declararlas como patrimonio artístico de la República.

Esta derogación parcial crea problemas intertemporales en su relación con la Ley; en la Ley se establece que la decisión de la Junta por la cual se incorpore un monumento u obra artística de la Nación, es apelable por ante el Ejecutivo Federal; pero al pasar al Instituto todas las atribuciones al respecto, se pregunta si es posible todavía hacer la apelación correspondiente. En principio, se cree que no es posible, ya que la legislación venezolana no tiene ningún antecedente sobre el caso. Por tanto, de la decisión del Instituto de Cultura y Bellas Artes, sólo será posible recurrir por la vía contencioso-administrativa ante la Corte Suprema de Justicia.

2) El Patrimonio arqueológico y paleontológico de la Nación.

La Ley establece, por otra parte, la constitución de un patrimonio arqueológico y paleontológico de la Nación, y declara que son propiedad del Estado todos los objetos arqueológicos que contengan las huacas, mintoyas, cementerios y cuevas de la época anterior a la dominación española, y los fósiles humanos o animales que fueren descubiertos en cualquier lugar del subsuelo de la República. (Artículo 13 de la Ley de Protección, etc.).

En caso de que la conservación de los cementerios, cuevas, montículos, calzadas y petroglifos impliquen una servidumbre perpetua sobre una propiedad particular, el Estado remunerará a los propietarios el valor correspondiente a dicha limitación.

### III.- La Policía Cultural.

La constitución de estos dos patrimonios conlleva una serie de medidas de policía:

1) Limitaciones a las actividades de los administrados.

A.- Limitaciones a la propiedad privada.

Existe una limitación genérica a la propiedad privada. De acuerdo con la Ley de Protección, etc, se prohíbe destruir, reformar, reparar, cambiar de destino o de ubicación, los monumentos y demás obras que constituyen el patrimonio histórico y artístico de la Nación, sin el previo consentimiento del Ejecutivo Federal. (Artículo 3).

En lo que respecta al patrimonio arqueológico y paleontológico, la prohibición es más absoluta, al prohibir en absoluto la destrucción de montículos, calzadas o construcciones de la época aborigen y de los petroglifos que se hallen en cualquier parte del territorio. (Artículo 14 de la Ley).

B.- Limitaciones al traslado de objetos.

No se permitirá que salgan del país las antigüedades y obras artísticas y restos fósiles a que se refieren los Artículos anteriores, aún cuando fueren de propiedad particular, sin que haya constancia de que hayan sido ofrecidos en venta a la Nación. Si el Gobierno no juzga conveniente la adquisición de antigüedades y obras artísticas que le fueren ofrecidas en venta, el poseedor podrá disponer de ellas, mediante el consentimiento del

Instituto.

2). Medidas de Policía.

La contravención de las disposiciones es tablecidas sobre las medidas relativas a los patrimonios citados, serán penados con multas de cuatro a diez mil bolívares, que serán impuestas por el Instituto.



	Pag.
<u>SECCION PRIMERA:</u> EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL ...	16
I.- La Norma Constitucional .....	16
II.- Análisis de la Norma .....	16
1) La Personalidad .....	16
2) Los Derechos de la Personalidad .....	18
3) El Libre desenvolvimiento de la persona- lidad: la capacidad jurídica .....	19
III.* Consecuencias .....	21
<u>SECCION SEGUNDA:</u> LAS CAUSAS QUE CONDICIONAN LA CAPACIDAD DE LOS ADMINISTRADOS.	22
I.- Introducción .....	22
II.- La Nacionalidad .....	23
1) Introducción .....	23
2) Los Venezolanos (Nacionalidad y Ciudadanía) .....	24
3) Los Extranjeros .....	27
A) Introducción .....	27
B) Clasificación .....	27
a) Extranjeros Domiciliados .....	27
b) Extranjeros Transeúntes .....	30
C) Situación Jurídica .....	33
III.- La Edad .....	35
1) Introducción .....	35
2) Efectos Jurídico-Administrativos de la Edad .....	39
3) Protección Jurídico-Administrativa deri- vada de la Edad .....	39
A) En cuanto a los Menores .....	39
B) En cuanto a los Ancianos .....	45

	Pag.
IV.- El Sexo .....	46
V.- El Domicilio y la Residencia .....	48
VI.- La Condición Social: Régimen jurídico - Administrativo de los indígenas .....	51
1) El Principio Constitucional .....	51
2) El Régimen Jurídico-Administrativo de la Personalidad del indígena .....	51
a) Jurisdicción especial .....	51
b) Limitaciones Administrativas .....	52
3) Las Misiones .....	53
A) Concepto .....	53
B) Carácter Administrativo .....	54
C) El Misionero .....	55
4) Protecciones especiales a la Misión y a los Indígenas .....	57
<u>SECCION TERCERA:</u> LA POLICIA DE LA PERSONALIDAD .	57
I.- Introducción .....	57
II.- Policía de la Identidad .....	60
1) Introducción .....	60
2) El Registro Civil .....	61
3) La Identificación Personal .....	63
A) Identificación de los Venezolanos .....	63
a) Introducción .....	63
b) La Identificación en el Territorio de la República: La Cédula de Identidad.	64
c) La Identificación fuera del Territorio de la República: El Pasaporte .....	68
a) Introducción .....	68
b) Clases de Pasaportes .....	68
c) Características del Pasaporte .....	68
B) La Identificación de los Extranjeros ..	71
a) Pasaporte .....	72

	Pag.
b) El Pasaporte de emergencia .....	72
c) La Cédula de Identidad .....	73
III.- Policía de Extranjeros .....	73
1) Introducción .....	73
2) Limitaciones a las actividades de los Extranjeros .....	74
A) Limitaciones de tipo político .....	74
B) Limitaciones de tipo civil .....	76
3) Medidas de Policía .....	77
A) La inadmisión de Extranjeros .....	77
a) Causas .....	77
b) Medidas coactivas .....	77
B) La Expulsión de Extranjeros .....	79
a) Causas .....	79
b) Ejecuriedad del acto .....	82
c) Revisión del acto administrativo .....	82
4) Autoridades de Policía .....	84
<u>CAPITULO SEGUNDO: DERECHO A LA PROTECCION DE LA SALUD</u> .....	85
<u>SECCION PRIMERA: EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL</u> ...	85
I.- La Norma Constitucional .....	85
II.- Análisis de la Norma .....	85
1) Una obligación estatal .....	85
2) Una obligación del administrado .....	86
<u>SECCION SEGUNDA LA REGULACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DEL DERECHO A LA PROTECCION DE LA SALUD</u> .....	87
I.- Régimen Administrativo del Mantenimiento de la Salud de las personas .....	87
1) Normas sobre alimentos .....	87
A) Noción de alimento .....	88



	Pag.
B) Prohibición de Importación, Depósito y Venta de alimentos .....	88
C) Registro de alimentos .....	90
D) Establecimientos dedicados a la produc- ción, Depósito y expendio de alimentos	91
2) Normas sobre Fabricación, comercio y expendio de medicinas .....	92
3) Normas sobre construcciones .....	94
4) Normas sobre Vacunación .....	95
A) Obligatoriedad .....	95
B) Certificado de Vacuna .....	95
5) Normas sobre el ejercicio de Profesio- nes liberales conectadas con la Salud de los Administrados .....	96
<b>II.- Régimen Administrativo del Reestableci-</b> <b>miento de la Salud Pública .....</b>	<b>97</b>
1) La Denuncia obligatoria de Enfermeda- des .....	97
2) Medidas restrictivas de la libertad - personal .....	98
A) Principio Constitucional .....	98
B) Reclusión Obligatoria de Enfermos ....	98
C) Aislamiento .....	99
D) Cuarentena .....	99
3) Medidas restrictivas a la libertad de transitar .....	99
4) Medidas restrictivas a la inviolabili- dad de domicilio .....	100
5) Medidas restrictivas a la propiedad - privada .....	100
6) La exención de Deberes .....	100
7) El Nacimiento de Derechos .....	101

	Pag.
<u>SECCION TERCERA:</u> LA POLICIA SANITARIA .....	101
I.- Concepto .....	101
II.- Medidas de Policía .....	101
1) Respecto a los alimentos .....	101
A) Inspección de alimentos .....	102
B) Clausura de establecimientos .....	102
C) Comisión de alimentos .....	102
2) Respecto a las construcciones .....	103
3) Respecto a las Vacunas .....	104
4) Respecto a la Reclusión Obligatoria ....	104
5) Las Visitas Sanitarias .....	105
6) Medidas respecto a extranjeros .....	105
III.- Autoridad de Policía .....	105
<u>CAPITULO TERCERO:</u> <u>DERECHO A PROFESAR LA FE RELIGIOSA Y A EJERCITAR EL CULTO</u>	106
<u>SECCION PRIMERA:</u> EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL ..	106
I.- La Norma Constitucional .....	106
II.- Análisis de la Norma .....	106
1) Derecho que consagra .....	106
2) Limitaciones a los Derechos .....	106
<u>SECCION SEGUNDA:</u> <u>REGULACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DEL DERECHO A EJERCITAR EL CULTO</u>	108
I.- Introducción .....	108
II.- Regulación jurídico-administrativa del culto católico .....	108
1) Introducción .....	108
2) Las Bulas sobre Disciplina religiosa ...	110
3) La designación de las autoridades Eclesiásticas .....	110

	Pag.
5) El Control Presupuestario .....	113
6) La Personalidad jurídica .....	114
III.- Regulación jurídico-administrativa del culto no católico: la Inspección Suprema de cultos .....	114
<b><u>SECCION TERCERA:</u></b> LA POLICIA DE CULTOS .....	115
I.- Introducción .....	115
II.- Los Agentes del culto .....	117
III.- El Ejercicio del culto .....	117
1) El Ejercicio Privado del culto .....	118
2) El Ejercicio Público del culto .....	118
A) En el Interior de las Iglesias .....	118
B) En la vía pública .....	119
C) La manifestación exterior del culto ...	119
3) La Protección al Ejercicio del Culto ..	120
<b><u>CAPITULO CUARTO</u></b> <b><u>EL DERECHO A LA EDUCACION Y A LA CULTURA</u></b> .....	122
<b><u>SECCION PRIMERA:</u></b> <b><u>LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES</u></b> .....	122
I.- El Derecho a la Educación .....	122
II.- Finalidad de la Educación .....	122
III.- Las obligaciones Estatales .....	122
IV.- La Libertad de Enseñanza .....	124
V.- Los Agentes de la Enseñanza .....	125
VI.- Las Obligaciones derivadas .....	126
<b><u>SECCION SEGUNDA:</u></b> <b><u>EL REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LA EDUCACION</u></b> .....	126
I.- Los Establecimientos docentes .....	126
1) La Supervisión de los Establecimientos docentes .....	126