

PUBLICACIONES DEL INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO



EL RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA VENEZOLANAS

ALLAN RANDOLPH BREWER C.

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela

1

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

FACULTAD DE DERECHO
CARACAS

1965

NOTA INTRODUCTIVA

La experiencia del poco tiempo que llevo dedicado a la docencia en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, en las cátedras de Derecho Administrativo I (Parte General) y Derecho Administrativo II (Parte Especial), me ha mostrado claramente la imperfección de los programas tradicionales de ambas asignaturas, con especial gravedad en lo que se refiere a la segunda de ellas, es decir, al llamado Derecho Administrativo Especial.

Ello me condujo, desde el primer momento, y aun antes de mi ingreso al personal docente, al análisis sistemático del Derecho Administrativo venezolano, para intentar elaborar un sistema que integrara, en una ordenación lógica y metodológica, toda la materia o contenido del Derecho Administrativo venezolano. La búsqueda y elaboración de ese sistema me condujo a una primera y principal conclusión: es inútil hablar de un Derecho Administrativo especial por contraposición a un Derecho Administrativo general. Ambas materias se integran perfectamente en Venezuela, constituyendo un todo integral y uniforme.

Me parece conveniente indicar aquí el esquema provisional del sistema elaborado, — y que constituirá en definitiva, con las correcciones y modificaciones que sean necesarias, el esquema fundamental de una obra de Derecho Administrativo venezolano que con la presente publicación he comenzado a preparar—, por considerar que puede tener interés para contribuir a lograr la reforma de los programas oficiales de las asignaturas que todos los profesores de la cátedra de Derecho Administrativo persiguen.

El sistema en referencia estudia el Derecho Administrativo venezolano en cuatro partes. Las dos primeras, para ser explicadas en el primer curso (Derecho Administrativo I), y las dos restantes, para ser explicadas en el segundo curso (Derecho Administrativo II). Su síntesis es la siguiente:

PRIMERA PARTE

INTRODUCCIÓN

- I. *La Administración y el Derecho Administrativo*
- II. *Las fuentes del Derecho Administrativo*

III. *La relación Jurídico Administrativa*

SEGUNDA PARTE:

EL RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DE LA ADMINISTRACION

I. *La Teoría de las Personas Públicas*

II. *El régimen de la actividad administrativa*

1. *Los Medios de la Actividad Administrativa*

A. *La Teoría de los Actos Administrativos*

B. *La Teoría de los Contratos Administrativos*

C. *Las Concesiones Administrativas*

2. *Las Formas de la Actividad Administrativa*

A. *La Actividad Administrativa de Policía*

B. *La Actividad Administrativa de Fomento*

C. *La Actividad Administrativa de Servicio Público*

D. *La Actividad Administrativa de Gestión Económica*

3. *Las Consecuencias de la Actividad Administrativa*

A. *La Teoría de la Indemnización en Derecho Público*

B. *La Teoría de la Responsabilidad Administrativa*

4. *El Control de la Actividad Administrativa*

A. *Los Recursos Administrativos*

B. *La Jurisdicción Contencioso-Administrativa*

III. *La Organización Administrativa*

1. *Los Servidores del Estado*

2. *La Organización Administrativa.*

TERCERA PARTE:

EL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LOS ADMINISTRADOS

I. *El Régimen jurídico Administrativo de los derechos de los Administrados*

1. *El derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad*

A. *El Principio Constitucional*

B. *Las causas que condicionan la capacidad de los administrados*

a. *La Nacionalidad*

b. *La Edad*

c. *El Sexo*

d. *La Residencia*

- e. *La Condición Social: Los Indígenas*
- C. *La Policía de la Personalidad*
 - a. *La Policía de la Identidad*
 - b. *La Policía de Extranjeros*
- 2. *El derecho a la Protección de la Salud.*
 - A. *El Principio Constitucional*
 - B. *La Regulación Jurídico Administrativa del derecho a la Protección de la Salud*
 - C. *La Policía Sanitaria*
- 3. *El derecho a profesar la Fe religiosa y a ejercitar el culto*
 - A. *El Principio Constitucional*
 - B. *La Regulación Jurídico Administrativa del derecho a ejercitar el culto*
 - C. *La Policía de Cultos*
- 4. *El derecho a la Educación y a la Cultura*
 - A. *Los Principios Constitucionales*
 - B. *El Régimen jurídico Administrativo de la Educación*
 - C. *El Régimen jurídico Administrativo del Fomento la Cultura*
- 5. *El derecho al libre ejercicio de las Actividades Lucrativas*
 - A. *El Principio Constitucional*
 - B. *La Regulación Jurídico Administrativa de las limitaciones al derecho al libre ejercicio de las Actividades Lucrativas*
 - a. *Limitaciones derivadas de la protección a la economía nacional*
 - b. *Limitaciones por razones de seguridad*
 - c. *Limitaciones por razones de sanidad*
 - d. *Limitaciones por razones de interés social*
 - a' *Limitaciones Jurídico Administrativas a la actividad crediticia*
 - b' *Limitaciones jurídico Administrativas a la actividad de las empresas de seguro*
 - C. *La Regulación Jurídico-Administrativa de la protección a la libertad económica*
- 6. *El Derecho de Propiedad*
 - A. *El Principio Constitucional*

- B. *La Regulación Jurídico-Administrativa de la Propiedad Privada: Las Restricciones Administrativas*
 - a. *Limitaciones administrativas al ejercicio del Derecho de Propiedad*
 - b. *Limitaciones administrativas a la titularidad del Derecho de Propiedad*
 - c. *Limitaciones administrativas a la oponibilidad del Derecho de Propiedad por razón de Registro*
 - C. *La Regulación Jurídico Administrativa de las Propiedades Especiales*
 - a. *El Principio Constitucional*
 - b. *El Derecho de Autor*
 - c. *La Propiedad Industrial*
- II. *El Régimen Jurídico Administrativo de los deberes de los administrados*
- 1. *El Deber de Defender la Patria*
 - 2. *El Deber de Trabajar*
 - 3. *El Deber de Educarse,*

CUARTA PARTE:

EL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DEL DOMINIO DEL ESTADO

- I. *El Dominio Público*
- 1. *El Criterio del Dominio Público*
 - 2. *Elementos del Dominio Público*
 - 3. *El Régimen jurídico del Dominio Público*
 - 4. *La Regulación Jurídico Administrativa de los bienes del Dominio Público de Uso Público*
 - A. *El Dominio Público de Uso Público*
 - B. *El Dominio Hídrico*
 - C. *El Dominio Marítimo*
 - D. *El Dominio Aéreo*
 - E. *El Dominio Terrestre.*
- II. *El Dominio Privado.*

Ahora bien, ante la ausencia de un Manual de Derecho Administrativo venezolano que desarrolle, conforme al Plan propuesto, el Régimen Jurídico Administrativo de los Administrados y el Régimen del Dominio del Estado —correspondiente a la llamada Parte Especial cuyo primer intento de sistematización fue realizado por nuestro profesor Dr. Tomás Palanca en su libro "Derecho Administrativo Especial"—, y que

integran las dos últimas partes del Esquema anteriormente señalado; y con el propósito fundamental de facilitarle a mis alumnos el estudio de dicha materia, es que me he propuesto ir redactando y publicando cada Capítulo o tema y comenzar a evitar así, en mi curso, la proliferación de "apuntes multigrafiados" que, con las consiguientes fallas y faltas, se van publicando en nuestra Facultad.

El desarrollo que ahora presento al lector se refiere a alguno de los primeros temas de la Tercera Parte del esquema, referente al Régimen Jurídico Administrativo de los Administrados, donde estudio La Nacionalidad y la Ciudadanía Venezolanas como una de las causas que condicionan la capacidad jurídico administrativa de los administrados. Estos temas concretos pueden resultar de interés por otra parte, no sólo a los alumnos que cursan el Derecho Administrativo II, sino también a los que cursan el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional Privado.

La forma de presentación de estas notas es quizá sistemática in extremo. La razón de ser de ello es que están destinadas fundamentalmente a mis alumnos. Con ello pretendo inculcarles, en la medida de lo posible, la importancia y la necesidad del método y del sistema, no sólo para el estudio sino también para el futuro ejercicio de la profesión en todos sus aspectos: Abogacía, Judicatura, Administración Pública y Docencia.

Por otra parte, contrariamente a lo que se hace normalmente en los Manuales de Derecho, he utilizado abundantes citas bibliográficas e informativas de jurisprudencia y doctrina de los organismos administrativos. Ello con el propósito fundamental de mostrale al alumno las diversas fuentes principales de estudio del Derecho Administrativo venezolano: textos legales, doctrina, jurisprudencia y doctrina de los diversos organismos administrativos competentes en cada materia.

Estando en prensa este libro ha llegado a nosotros la dolorosa noticia de la muerte del gran tratadista uruguayo en Derecho Administrativo, Profesor Enrique Sayagués Laso. Lamentablemente, su muerte ha dejado una gran obra inconclusa, sobre todo en lo que se refiere a la Parte Especial del Derecho Administrativo que en los anunciados y esperados volúmenes III y IV de su Tratado iba a acometer. Sea esta primera publicación de la colección del Instituto de Derecho Público, mi humilde homenaje personal, así como del propio Instituto, a la memoria de ese gran jurista latinoamericano.

Caracas, abril de 1965.

AR B. C.

I. INTRODUCCION

1. LA NORMA CONSTITUCIONAL

1. 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 Constitución¹ luego de enunciar el contenido de las Disposiciones Generales sobre los Deberes, Derechos y Garantías, señala que están precedidas "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 ni impedido de ejecutarlo que ella no prohíba".

Sin embargo, esta norma constitucional² agrega un nuevo elemento a la terminología constitucional, que es "el libre desenvolvimiento de la personalidad". Por tanto, al analizar esta norma constitucional, debemos determinar en qué consiste el libre desenvolvimiento de la personalidad y cuáles son las implicaciones jurídico administrativas que conlleva este derecho.

2. LA PERSONALIDAD

2. En lenguaje jurídico, la persona es un 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 sólo de una personalidad reducida, pero que fue 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.

1 La Exposición de Motivos de la Constitución puede verse en la *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 21, Caracas, 1961, p. 380.

2 Las Constituciones de 1947, artículo 23 y de 1953, artículo 29, establecían lo siguiente:
"Todos tienen el derecho de hacer lo que no perjudique a otro, y nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordene ni impedido de ejecutar lo que ella no prohíbe".
En cierto modo, la nueva disposición del artículo 43 de la Constitución vigente, viene a sustituir el artículo antes señalado de las Constituciones de 1947 y 1953, ya que dicho dispositivo fue eliminado del articulado de la actual constitución.

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 matrimonio 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.³

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 decir, de aptitud para llegar a ser sujeto de derechos y de obligaciones. Esto es lo primero que reafirma la Constitución en su artículo 43 que analizamos.⁴

3. LOS DERECHOS DE LA PERSONALIDAD

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

En efecto, los bienes de la persona que obtienen protección jurídica, pueden ser de diversa naturaleza. Hay bienes personales, como la vida, el nombre, 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.⁵

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, básicamente, a la necesidad de proteger ciertos atributos 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.⁶ También las disposiciones de la Constitución garantizan algunos de esos derechos.⁷ Asimismo, las disposiciones del Código Civil sobre hechos ilícitos, extensivas a la reparación del daño moral, dan cierta protección al individuo.⁸

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 extra patrimoniales proviene también de disposiciones Constitucionales, que reclaman para su realización efectiva un conjunto elaborado de

3 En tal sentido, véase, Henry, León y Jean Mazeaud, *Lecciones de Derecho Civil*, primera parte, volumen 2º, Editorial EJE, Sueños Aires, 1959, p. 5 y ss.

4 Véase el artículo 16 del Código Civil.

En este sentido, el artículo 6º de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre dispone: "Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica".

5 Véase al efecto José Castán Tobeñas, *Los derechos de la personalidad*, Instituto Editorial Reus, Madrid, 1959, p. 6.

6 Véase al efecto el título IX del Código Penal referente a los delitos contra las personal. Asimismo, véase el Título II del mismo Código referido a los delitos contra la libertad.

7 Véanse los artículos 58 y siguientes de la Constitución vigente.

8 Artículo 1.185 del Código Civil.

preceptos especiales. Esta fue 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.⁹

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.¹⁰

4. EL LIBRE DESENVOLVIMIENTO DE LA PERSONALIDAD: LA CAPACIDAD JURÍDICA

4. Pero la norma constitucional consagrada en el Artículo 43, además de reafirmar la personalidad de "todos" los habitantes de la República y además de reconocer implícitamente la existencia de los llamados derechos de la personalidad, 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 naturales.

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 administrados; y es precisamente la capacidad una de las condiciones de las personas físicas que tiene consecuencias especiales en el derecho administrativo.

En efecto, aún 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:¹¹

En primer lugar, en relación con la distinción entre capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones (capacidad jurídica) y la capacidad del ejercicio o cumplimiento de los mismos (capacidad de obrar), y su importancia en ambos campos del Derecho. En Derecho Privado, la capacidad jurídica es general, mientras que en muchos sujetos la capacidad de obrar no existe o está limitada de diversos modos. En cambio, en el Derecho Público generalmente no existe esta separación, porque siendo las relaciones estrictamente personales, la capacidad jurídica se atribuye sólo a quien puede ejercitarla personalmente. Excepcionalmente puede admitirse la distinción respecto de las relaciones exclusivamente patrimoniales (por ejemplo, la obligación de pagar los impuestos).¹²

En segundo lugar, en el Derecho Público no existen normas generales sobre capacidad, referentes a todas las relaciones jurídicas, como las que promedian en el Derecho Privado (sobre mayoría de edad, etc.). Al contrario, una serie de normas particulares, repartidas en distintas leyes administrativas, disciplinan la materia para

9 En tal sentido véase Exposición de Motivos y Proyecto de Ley sobre el nombre y la protección de la personalidad, *Ministerio de Justicia*, Caracas, 1960, 21 pp.

10 Cfr. José Castán Tobeñas, *op. cit.*, p. 12.

11 Véase, Guido Zanobini, *Curso de Derecho Administrativo*, parte general, Vol. 1, Ediciones Arayú, Buenos Aires, 1954, p. 199.

12 En tal sentido véase Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. 1. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, p. 310.

cada categoría de relaciones. Consiguientemente, son 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).

5. LAS CAUSAS QUE CONDICIONAN LA CAPACIDAD DE LOS ADMINISTRADOS

5. 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 el 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 empleos del Estado.

Esto quiere decir que la capacidad en Derecho Público hay que constituirlo 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 de 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.¹³ Tal es el caso, por ejemplo, de la idoneidad física requerida para cumplir el Servicio Militar Obligatorio.

6. LA NACIONALIDAD

6. La primera de las causas que condicionan la capacidad de los administrados es la nacionalidad, siendo además, un derecho fundamental de las personas.¹⁴

El propio Código Civil hace la distinción "De las personas en cuanto a su nacionalidad", entre venezolanos o extranjeros,¹⁵ 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

13 G. Zanobini, *op. cit.*, Vol. 1, p. 200

14 En efecto, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, señalada en su artículo 14, expresa: "Toda persona tiene derecho a una nacionalidad". En relación a la nacionalidad, véase en Venezuela Francisco Betancourt Aristiguieta, *Nacionalidad, Naturalización y Ciudadanía en Hispanoamérica*, Empresa El Cojo, Caracas, 1957. Benito Sansó, *Estudios de Derecho Internacional Privado y de Derecho Comparado entre Italia y Venezuela*, Publicaciones del Instituto de Derecho Privado, Facultad de Derecho, UCV., Caracas, 1964, pp. 21 a 30.

15 Artículo 24 del Código Civil.

las leyes extranjeras relativas al estado y capacidad de las personas en los casos autorizados por el Derecho Internacional Privado".¹⁶

Ahora, si bien es cierto que en Derecho Privado la capacidades 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. Nos limitaremos, sin embargo, en esta oportunidad a analizar solamente la Nacionalidad Venezolana y sus consecuencias jurídico administrativas.

La Nacionalidad Venezolana es el vínculo jurídico político que otorga a un individuo el carácter de miembro del Estado Venezolano. Por tanto, nos encontramos frente a una relación de Derecho Público. El vínculo que se establece entre el Estado Venezolano y el individuo con carácter de nacional, es de Derecho Público. Asimismo, es un acto de Derecho Público aquel por medio del cual el Estado Venezolano concede la nacionalidad a un determinado individuo.

Ahora bien, por ser la nacionalidad una relación jurídico-pública es que está enmarcada en el Derecho Público interno, y ello trae como consecuencia que su estudio corresponda por igual al Derecho Constitucional, al Derecho Político y al Derecho Administrativo.

Es bajo este último aspecto, el del Derecho Administrativo, que nosotros analizaremos ese vínculo jurídico público que es la Nacionalidad Venezolana en primer lugar. Luego analizaremos una de las consecuencias esenciales de la Nacionalidad Venezolana que es la Ciudadanía Venezolana.

16 Véase al efecto el *Código Bustamante*, Libro primero, Título primero, referente a las personas, artículo 9 y siguientes, en Publicaciones de la Facultad de Derecho, Vol. VII, Caracas, 1955, p. 56 y ss.

II. LA NACIONALIDAD VENEZOLANA

1. INTRODUCCIÓN

7. Al hablar de la Nacionalidad Venezolana debemos referirnos separadamente a la adquisición, pérdida y recuperación de la misma.

2. LA ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD

A. *Conceptos previos*

8. La Nacionalidad Venezolana se tiene y puede adquirirse de dos maneras: En primer lugar, por el hecho del nacimiento; se trata de la nacionalidad originaria, y el elemento esencial es lógicamente el nacimiento, cuando aparece vinculado por el territorio venezolano o por la filiación. En segundo lugar, por un hecho posterior al nacimiento: se trata de la nacionalidad derivada.

Es imprescindible hablar separadamente de estas dos formas de adquisición de la nacionalidad en esta parte. Además, y principalmente estudiaremos las diferencias, en cuanto al régimen jurídico, entre los venezolanos por nacimiento (nacionalidad originaria) y los venezolanos por naturalización (nacionalidad derivada).¹⁷

B. *La Nacionalidad Venezolana originaria*

a. *Concepto*

9. La nacionalidad venezolana originaria es aquella que se adquiere por el hecho mismo del nacimiento, y se contrapone de este modo a la nacionalidad derivada.¹⁸

17 En este sentido, la *Corte Federal y de Casación* en sentencia de 3 de abril de 1945 señaló: "Recuérdese que hay dos clases de Nacionalidad, la de origen y la adquirida. Desde el momento de su nacimiento en el territorio nacional, adquiere el individuo el goce de dicha condición; o desde que un extranjero renuncia a su nacionalidad, expresa o tácitamente y se somete a otra ley, la cual viene a ser la suya. El sistema en Venezuela descansa en la voluntad presunta de los nacidos en el territorio de la República o de padres venezolanos, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento; en la voluntad expresa de los hijos mayores de edad, de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos fuera del territorio de la República; en la voluntad expresa de las personas nacidas en España o en las Repúblicas Iberoamericanas; en la voluntad expresa de los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza; y en la voluntad tácita de la mujer casada con venezolano por naturalización; y en la voluntad expresa de la misma, cuyo matrimonio ha sido disuelto". (*Memoria* de 1946, tomo I, p. 188).

18 En cuanto a la nacionalidad venezolana originaria, véase Gonzalo Parra Aranguren, *La Nacionalidad venezolana originaria*, 2 tomos, Publicaciones de la Facultad de Derecho, UCV., Vols. XXXI y XXXII, Caracas, 1964. Véase asimismo, la bibliografía citada por el autor en las páginas 643 a 652 de la obra.

Los elementos fundamentales de la nacionalidad venezolana originaria son: por una parte, el lugar donde se nace, es decir, el territorio (*jus soli*); y por la otra, los padres de quienes se nace, es decir, la filiación (*jus sanguinis*).

Es necesario estudiar separadamente la nacionalidad venezolana originaria *jure soli* y la nacionalidad venezolana originaria *jure sanguinis*.

b. *La Nacionalidad Venezolana originaria jure soli*

10. Ciertamente, la nacionalidad *jure soli* presenta una neta superioridad sobre el nacimiento *jure sanguinis*. Exige, para otorgara un individuo la condición de nacional venezolano, que haya nacido en el territorio venezolano.

En efecto, el artículo 31, ordinal 1º de la Constitución, establece que son venezolanos por nacimiento los individuos nacidos en el territorio de la República.

La declaración de esta norma Constitucional es categórica en el sentido de que no hace ninguna salvedad como la que hacía la vieja Constitución de 1947 sobre los hijos de extranjeros nacidos en territorio venezolano por causa accidental, o por estar desempeñando sus padres, misiones diplomáticas.¹⁹ Por tanto, por el hecho de nacer en el territorio de la República de Venezuela se es venezolano, así los padres sean transeúntes.

El problema de la determinación de la nacionalidad venezolana originaria surge, sin embargo, con la demarcación del territorio de la República.

La Constitución vigente señala en su artículo 7º que "el territorio nacional es el que correspondía a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada en 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados celebrados válidamente por la República". La Exposición de Motivos señala²⁰ que "se agregó el adverbio 'válidamente' para demostrar, en forma inequívoca, la voluntad de la República de aceptar sólo aquellas modificaciones en su status territorial que hayan sido el resultado de libre y válida determinación".

Esta afirmación de la Exposición de Motivos plantea un primer problema de interpretación respecto a los nacionales por nacimiento. En efecto, ¿podrían los individuos nacidos en una porción de territorio que estaba comprendida en el territorio de la antigua Capitanía General de Venezuela antes de 1810, y que ahora pertenece a otro país distinto de Venezuela en virtud de una modificación territorial no resultante de una "libre y válida determinación" o de tratados que la República considere inválidamente celebrados considerarse venezolanos por nacimiento y pretender el ejercicio de los derechos que esta condición comporta?²¹

Pero además de este problema interpretativo, surgen otros relativos a la extensión del territorio nacional. En efecto, las Constituciones de 1947 y 1953 regulaban expresamente el nacimiento de personas en naves y aeronaves venezolanas,

19 En este sentido, el artículo II, ordinal 1º de la Constitución de 1947, expresaba: "Son venezolanos por nacimiento. . . los nacidos en Venezuela, con excepción de los hijos de extranjeros no domiciliados ni residenciados en la República o que estuvieren en el país al servicio oficial de otro Estado".

20 La Exposición de Motivos de la Constitución de 1961, puede verse en la *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 21, Caracas, 1961, p. 376.

21 El problema, en todo caso, debería ser resuelto por el acto de Derecho Internacional Público, que declare inválido el tratado celebrado por la República en el caso concreto.

considerándolas como venezolanos por nacimiento. La Constitución vigente de 1961 no regula expresamente este problema. Creemos, sin embargo, que los individuos nacidos en aeronaves y naves venezolanas que navegan sobre alta mar, mar territorial venezolano y zona contigua venezolana son venezolanos por nacimiento.²²

Necesario es, sin embargo, determinar cuáles son las naves y aeronaves que pueden considerarse como de nacionalidad venezolana. Respecto a las naves, para que tengan nacionalidad venezolana, es preciso que exista "una relación auténtica entre el Estado y el buque; en particular, el Estado ha de ejercer efectivamente su jurisdicción y su autoridad sobre los buques que enarbolan su pabellón, en los aspectos administrativo, técnico y social".²³ En Venezuela, la nacionalidad venezolana de los buques o naves viene determinada por su registro en la Marina Mercante Venezolana.²⁴

Respecto a las aeronaves, la nacionalidad venezolana viene determinada por la matriculación en Venezuela en el Registro Aéreo de la República.²⁵

c. *La Nacionalidad Venezolana originaria jure sanguinis*

a' *Nota previa*

11. La nacionalidad venezolana originaria *jure sanguinis* viene determinada esencialmente, por la nacionalidad venezolana de los padres. En este sentido debemos distinguir dos supuestos según se trate de hijos de padres venezolanos por nacimiento o venezolanos por naturalización.

b' *Padres venezolanos por nacimiento*

a" *Ambos padres*

12. La Constitución de 1961 en su artículo 35, ordinal Segundo, considera que son venezolanos por nacimiento los nacidos en territorio extranjero de padre y madre venezolanos por nacimiento.

En estos casos, no es necesario el cumplimiento de ningún otro requisito para conservar o adquirir la condición de venezolano por nacimiento.

b" *Uno de los padres venezolano por nacimiento*

13. También considera venezolanos por nacimiento nuestra Carta Fundamental en el ordinal 3° del indicado artículo 35, a los nacidos en territorio extranjero de padre venezolano por nacimiento o madre venezolana por nacimiento, siempre que

22 En tal sentido, en Circular informativa a todas las Embajadas, Legaciones, Consulados de Carrera y Honorarios, de la *Cancillería de la República* de 6 de febrero de 1961, se lee lo siguiente:

"Aunque la propia Constitución no lo establece, de los debates de las Cámaras legislativas y del Informe correspondiente de la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional, resulta claro que el concepto de territorio de la República comprende, como la Constitución de 1953, las naves o aeronaves venezolanas fuera del territorio de otro Estado, o sea, las que navegan o vuelan en alta mar bajo la bandera nacional. En consecuencia, los nacidos en estas condiciones tendrán derecho igualmente al pasaporte venezolano en las mismas circunstancias anteriormente establecidas". Véase esta circular en Gonzalo Parra Aranguren, "La Nacionalidad venezolana originaria en la Constitución de 23 de Enero de 1961", *Boletín de la Biblioteca de los Tribunales del Distrito Federal*, Fundación Rojas Astudillo, N° 13, Caracas, 1963, pp. 62 y 63.

23 Así lo establece el artículo 5°, ordinal 1° de la Ley Aprobatoria de la Convención sobre Alta Mar, de 26 de julio de 1961, *Gaceta Oficial*, N° 26.616 de 1° de agosto de 1961.

24 Así lo establece el artículo 15 de la Ley de Navegación.

25 Así se establece en los artículos 19 y 20 de la Ley de Aviación Civil.

establezcan su residencia en el territorio de la República o declaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana.

En estos supuestos, por el hecho de establecerse la residencia en la República se adquiere la nacionalidad venezolana por nacimiento; o *alternativamente*, por el hecho de declarar la voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana. En este último caso, la declaración de voluntad debe hacerse en forma auténtica por el interesado, cuando sea mayor de 18 años, o por su representante legal, si no ha cumplido esa edad.²⁶ Por otra parte, declaración auténtica es aquella que se hace por documento público, por documento autenticado o por documento reconocido.²⁷ Una vez hecho esto, debe ser presentada la declaración auténtica ante el Ministro de Relaciones Interiores.²⁸

Como no se ha regulado aún legalmente el régimen de estas declaraciones de voluntad consagradas en la nueva Constitución, creemos que debe aplicarse transitoriamente, por vía analógica, el régimen de las "manifestaciones de voluntad de ser venezolanos" que consagra la ley de Naturalización para "los hijos de padre o madre venezolanos por naturalización, nacidos en el exterior, mayores de edad y domiciliados en el País", conforme lo disponía el artículo 23, ordinal 1° de la derogada Constitución de 1953. Este régimen lo consagra la Ley de Naturalización en su artículo 3°, cuando señala que una vez recibida la manifestación de voluntad" se insertará en el Registro correspondiente y se publicará dentro de un plazo de 15 días, a partir de la fecha de inscripción".

26 En este sentido, la *Consultoría del Ministerio de Justicia*, en Dictamen N° 10, de 24 de enero de 1963, estableció: "La Constitución en su título II, modificó en algunos aspectos las normas sobre nacionalidad.

Los objetivos principales que inspiran dicha materia, según establece la Exposición de Motivos respectiva son consagrar: "los principios que se ajustan a la realidad social y a la tradición histórica de nuestro país", e indicar "los principios indispensables, a reserva de su regulación detallada en una ley especial".

El artículo 35 Constitucional establece:

"Son venezolanos por nacimiento.

...

3° Los nacidos en territorio extranjero de padre venezolano por nacimiento o madre venezolana por nacimiento, siempre que establezcan su residencia en el territorio de la República o declaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana".

Ahora bien, la norma constitucional no limita la cadena de descendencia sino que atiende sólo a la circunstancia de la nacionalidad del padre o madre y a la circunstancia de establecer la residencia en el territorio de la república o *declarar la voluntad* de acogerse a la nacionalidad venezolana. En consecuencia:

- 1) El hijo de un venezolano nacido en el territorio de la República, es venezolano por nacimiento.
- 2) El hijo de ese venezolano a que se refiere el aparte anterior, si biennacido en el extranjero, es *venezolano por nacimiento* si estableció su residencia en el país o *declaró tu voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana*.
- 3) El hijo de ese venezolano por nacimiento a que se refiere el artículo anterior puede repetir el proceso de su padre y así indefinidamente seguir siendo venezolano por nacimiento en razón de que nuestras normas constitucionales en amparo de la nacionalidad no establecen más limitaciones y, por lo tanto, donde no limita la ley no debe limitar el intérprete". Véase este dictamen en la doctrina administrativa de la Consultoría Jurídica, 1959 1963, publicado en la Memoria y Cuenta del Ministerio de Justicia de 1963, pp. 96 y 97. Asimismo en *Doctrina Administrativa 19591963, Dictámenes de la Consultaría Jurídica*, Ministerio de Justicia, Caracas, Enero 1965, p. 182.

27 Sobre el documento autenticado, que no debe confundirse con el documento público, véase nuestro trabajo: "Consideraciones sobre la distinción entre documento público o auténtico, documento privado reconocido y autenticado y documento Registrado", *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 23, Caracas, 1962, p. 347 y ss. Asimismo, véase en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 41, Caracas, 1962, p. 187 y ss.

28 Véase N° 25

Esto es lo que en nuestro criterio debe hacerse con las manifestaciones de voluntad de ser venezolanos que consagra la vigente Constitución de 1961, mientras no se dicte la respectiva regulación legal.

c' *Alguno de los padres venezolano por naturalización*

14. Pero además, la Constitución en el ordinal 4° del artículo 35, establece que también son venezolanos por nacimiento, "los nacidos en territorio extranjero de padre venezolano por naturalización o madre venezolana por naturalización, siempre que antes de cumplir 18 años de edad establezcan residencia en el territorio de la República y antes de cumplir 25 años de edad declaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana".

Este supuesto difiere del analizado anteriormente en el sentido de que los requisitos de residencia y manifestación de voluntad ahí eran alternativos, siendo en este caso *acumulativos*.

Pero para el presente caso, además de exigir el cumplimiento acumulativo de los requisitos de residencia y declaración de voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana, la Constitución establece límites de edad dentro de la cual se deben cumplir los requisitos acumulables. Debe establecerse la residencia en el país antes de cumplir los 18 años, lo que se prueba con el pasaporte y los datos contenidos en los archivos de entrada y salida de personas de la Dirección de Identificación del Ministerio de Relaciones Exteriores; y debe además, declararse la voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana antes de cumplir los 25 años de edad, en la misma forma indicada en el supuesto anterior.²⁹

C. *La Nacionalidad Venezolana derivada*

a. *Concepto*

15. La nacionalidad venezolana derivada es aquella adquirida posteriormente al nacimiento de un individuo, y por un hecho posterior al mismo. En este sentido se habla de naturalización, cuyas características fundamentales son la voluntariedad que la gobierna, y los efectos personales que produce, en principio.

Fundamentalmente existen dos tipos de naturalización: La común, que es estrictamente voluntaria y cuya concesión es discrecional para el Estado; y la especial, que aunque también es voluntaria, su otorgamiento es obligatorio para el Estado una vez declarada la voluntad del individuo.

Veamos separadamente estas dos clases de naturalización.

29 Véase N° 15. Por otra parte, a las personas antes indicadas se les exigirá:

1° Constancia municipal de domicilio, expedida por el Concejo Municipal respectivo; 2° El pasaporte con el cual ingresó al país y a falta de éste, constancia del ingreso que expide la Dirección de Extranjería; 3° La *Gaceta Oficial*, en la que salieron naturalizados los padres; y Certificado de antecedentes penales, expedido por la Oficina de Identificación Nacional respectiva.

b. *La Naturalización común: Carta de Naturaleza*

a' *Régimen Ordinario*

a" *Conceptos Previos*

16. La Constitución vigente señala en su artículo 36 que son venezolanos por naturalización, los extranjeros que obtengan Carta de Naturaleza.

b" *Requisitos*

17. Para la adquisición de la Carta de Naturaleza es necesario, además de que el extranjero que la pretenda obtener pueda ingresar y permanecer legalmente en el País, que esté domiciliado en la República con residencia.³⁰

La ley no establece plazos de residencia, pues deja al Ejecutivo Nacional la facultad de establecerlo por vía reglamentaria. Sin embargo, aún no se ha dictado el Reglamento respectivo.

En todo caso, por vía indirecta se desprende que un extranjero, para poder obtener carta de naturaleza, debe estar residenciado en el país por lo menos un año. En efecto, hemos dicho que el artículo 4° de la Ley de Naturalización requiere que para adquirir la Carta de Naturaleza, el extranjero "esté domiciliado en el País con residencia". Ahora bien, para que un extranjero, pueda adquirir el domicilio en el país debe, además de declarar su voluntad de fijar su domicilio, haber ingresado y permanecido legalmente en el territorio nacional, y haber *residido* sin interrupción en el país, *un año* por lo menos tal como lo requiere el artículo 2° del Reglamento de la Ley de Extranjeros; por lo que para obtener la Carta de Naturaleza, el extranjero, por lo menos, debe tener un lapso de residencia no menor a un año.

La Ley de Naturalización establece por otra parte en el mismo artículo 4° que "El Ejecutivo Nacional determinará lo referente a los conocimientos del idioma castellano que deberá poseer el aspirante a obtener la Carta de Naturaleza". El Ejecutivo ha delimitado parcialmente estas condiciones.

En efecto, actualmente se exige por Resolución N° 6 de los Ministerios de Relaciones Interiores y de Educación de 4 de julio de 1963, que "Los aspirantes a adquirir la ciudadanía venezolana a que se refiere el artículo 36 de la Constitución Nacional, acreditarán a satisfacción, previamente a su concesión, que están en posesión de conocimientos suficientes sobre idioma castellano, Historia, Geografía y Formación Cívica Patrias". La misma Resolución establece diversas condiciones para hacer efectiva la exigencia de esos requisitos.³¹

Además, por Resolución N° 7 del Ministerio de Relaciones Interiores del mismo 4 de julio de 1963 se instituyó el juramento a la Bandera Nacional, para quienes adquieran la nacionalidad venezolana.

30 Así se desprende de los artículos 1° y 4° de la Ley de Naturalización vigente, del 8 de julio de 1955. Véase además, los artículos 3° y siguientes de la Ley de Extranjeros de 31 de julio de 1937, y 2° y siguientes del Reglamento de la Ley de Extranjeros del 7 de marzo de 1942.

31 Por otra parte, por Resolución N° 2.671 de 6 de marzo de 1964, publicada en *Gaceta Oficial* N° 27.388, de 9 de marzo de 1964, se establecieron normas con el fin de capacitar a los extranjeros que deseen adquirir la nacionalidad venezolana en relación a los conocimientos de idioma castellano, historia, geografía y formación cívica patrias, a que se refiere la resolución citada a el texto.

Por otra parte, la solicitud debe ser dirigida al Ministerio de Relaciones Interiores, por intermedio de los Gobernadores de Estado y Gobernadores del Distrito Federal y Territorio Amazonas, acompañada de los recaudos necesarios.³²

c" *Las circunstancias favorables*

18. La Ley de Naturalización consagra en su artículo 6° una serie de circunstancias favorables para la obtención de la Carta de Naturaleza. Estas son: 1. El hecho de poseer el extranjero en el país bienes muebles o ser propietario de empresas comerciales, industriales, agrícolas o pecuarias, nacionales o domiciliadas en Venezuela, de reconocida solvencia, o socio de ellas; 2. El número de hijos que tenga en Venezuela bajo su patria potestad; 3. Haber prestado algún servicio de importancia a Venezuela o a la Humanidad; 4. Haber prestado en el País servicios técnicos de reconocida utilidad pública; 5. Tener una larga residencia en la República; 6. Estar casado con mujer venezolana; 7. Haber ingresado y permanecido en el País en calidad de colono; 8. Haber cursado estudios y obtenido títulos científicos en una Universidad Venezolana. Haberse destacado como científico, artista o escritor.

d" *La decisión*

19. El acto administrativo que otorga o niega la concesión de la Carta de Naturaleza es un acto administrativo discrecional.³³ Así lo confirma el artículo 8° de la Ley de Naturalización al señalar que el Ejecutivo Nacional, con vista de la solicitud y recaudos acompañados, *si lo juzgare conveniente*, expedirá la Carta de Naturaleza.

32 Dichos recaudos son los siguientes:

- 1° Pasaporte legal;
- 2° Cédula de identidad vigente;
- 3° Certificado municipal de domicilio, expedido por el Concejo Municipal respectivo.
- 4° Constancia nacional de domicilio, expedida por la Dirección de Extranjeros, Ministerio de Relaciones Interiores (excepto para los nacidos en España y en la Latinoamérica e hijos de naturalizados y extranjeras casadas con venezolanos);
- 5° Certificado de Antecedentes Penales, expedido por la Oficina de Identificación Nacional respectiva;
- 6° Certificado médico de salud, expedido por la Unidad Sanitaria respectiva;
- 7° Partida de nacimiento debidamente legalizada por el Consulado de Venezuela del lugar más cercano al de su nacimiento;
- 8° En defecto de lo anterior, Justificativo Judicial Supletorio firmado por tres (3) testigos sobre estado civil; si es soltero, comprobar que no tiene hijos legítimos o naturales; si es casado, indicar el nombre y nacionalidad del cónyuge, lugar donde se efectuó el acto; si tiene hijos indicar los nombres, fecha y lugar de su nacimiento; comprobar la mayoría de edad del solicitante, según la legislación de Venezuela y de su país de origen y demás particulares de Ley. Este documento lo otorgan las Notarías Públicas;
- 9° Comprobante de la profesión u oficio que ejerza o de los medios lícitos económicos de que dispone;
- 10° Tres (3) cartas de referencias firmadas por personas de reconocida honorabilidad.
- 11° Si es mujer casada o separada de cuerpo, presentará la autorización marital o judicial según el caso; y
- 12° Certificado de Antecedentes Penales de la Policía de su país (cuando el Despacho de Relaciones Interiores lo requiera).

33 Sobre los actos administrativos discrecionales, véase nuestro libro *"Las Instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia venezolana"*, Publicaciones de la Facultad de Derecho, UCV., Colección Tesis de Doctorado, Vol. IV, Caracas, 1964, pp. y ss. Véase, asimismo nuestro trabajo "Poder Discrecional en la jurisprudencia administrativa venezolana", *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 28, Caracas, 1964, pp. 187 y ss.

Como todo acto administrativo discrecional, el mismo no requiere motivación cuando la decisión es denegatoria de la solicitud.³⁴ En este último caso, el extranjero solicitante no puede solicitar nuevamente la Carta de Naturaleza sino después de transcurridos dos años de la fecha de la resolución recaída.³⁵

Cuando el acto administrativo decisorio otorga la Carta de Naturaleza, ésta deberá insertarse en un Registro que al respecto se lleva en el Ministerio de Relaciones Exteriores.³⁶

b' Régimen de facilidades especiales

20. Además del régimen ordinario para la obtención de la Carta de Naturaleza, el mismo artículo 36 de la Constitución vigente, señala que "los extranjeros que tengan por nacimiento la nacionalidad de España o de un Estado latinoamericano gozarán de *facilidades especiales* para la obtención de Carta de Naturaleza".

La Disposición Transitoria Tercera de la Constitución dispone sin embargo que "mientras la ley establece las facilidades a que se refiere el artículo 36 de la Constitución, la adquisición de la Nacionalidad venezolana por quienes tengan por nacimiento la nacionalidad de España o de un Estado latinoamericano continuará rigiéndose por las disposiciones legales vigentes"; por lo que, en este sentido, está vigente transitoriamente la ley de Naturalización.

En efecto, ésta fue dictada conforme a la derogada Constitución de 1953 que contenía a este respecto una norma en el siguiente sentido: "Son venezolanos por naturalización,, los naturales de España o de los Estados latinoamericanos que estén domiciliados en el país y manifiesten y *les sea aceptada* su voluntad de ser venezolanos,³⁷ La regulación legal de este dispositivo de la derogada Constitución de 1953, está consagrada en el artículo 3' de la Ley de Naturalización vigente por mandato de la Disposición Transitoria Tercera de la Constitución, que señala: "La decisión sobre la manifestación de voluntad de los naturales de España o de los Estados latinoamericanos... se dictará, una vez satisfechas las condiciones que establezca el reglamento, en un plazo de tres meses. Si la decisión fuere favorable, se inscribirá seguidamente dentro del término de quince días, a partir de la fecha de su inscripción".

El régimen transitorio se diferencia del que prevé la vigente Constitución en lo siguiente: La Constitución señala que los naturales de España y los Estados latinoamericanos deben obtener Carta de Naturaleza con facilidades especiales. El régimen transitorio, en cambio, no exige a estos extranjeros que obtengan Carta de Naturaleza. Sin embargo, el régimen transitorio no se aparta mucho del espíritu de la Constitución vigente en el sentido de que para otorgarse la naturalización a estos extranjeros no sólo basta que ellos "declaren su voluntad de ser venezolanos", sino que es imprescindible que ella les sea aceptada, lo que configura a una facultad discrecional del Estado similar a la que tiene respecto al otorgamiento de la Carta de Naturaleza.³⁸

34 Así se establece en el artículo 9° de la Ley de Naturalización.

35 Artículo 10 de la Ley de Naturalización.

36 Artículo 8° de la Ley de Naturalización.

37 Véase el artículo 23, ordinal 2° de la Constitución de 1953.

38 Véase N° 29

c. *Las Naturalizaciones especiales*

a' *Nota previa*

21. Pero la Constitución de 1961, además de la Naturalización común mediante la obtención de Carta de Naturaleza vista anteriormente,³⁹ contempla una serie de naturalizaciones especiales derivadas de afinidades familiares, que no requieren la obtención de Carta de Naturaleza sino simplemente una declaración de voluntad de ser venezolanos.

Los supuestos de naturalizaciones especiales se derivan del matrimonio, de la filiación y de la adopción.

b' *Las afinidades familiares*

a" *Naturalización de la extranjera casada con venezolano*

22. El artículo 37 de la Constitución vigente establece que es venezolana por naturalización desde que declare su voluntad de serlo, "la extranjera casada con venezolano".

A este respecto, la Constitución vigente sólo exige una declaración de voluntad, sin que la Administración tenga que aceptarla o rechazarla. Es más, la Administración no podría rechazarla discrecionalmente.⁴⁰

Por otra parte, esta naturalización especial abarca a la extranjera casada con venezolano por nacimiento como a la extranjera casada con venezolano por naturalización.⁴¹

39 Véase Nos. 16 y ss.

40 Contrariamente a lo sucedía en la Constitución de 1953, en la cual el artículo 23, ordinal 3º establecía que era venezolana por naturalización la extranjera casada con venezolano que manifestare y *le fuere aceptada* su voluntad de ser venezolana.

Por otra parte, a la declaración de voluntad a que se ha hecho referencia en el texto, deben adjuntarse los siguientes documentos:

1º Copia auténtica del Acta de Matrimonio. Cuando éste se haya efectuado en el extranjero, las interesadas deben presentar la mencionada Acta, debidamente legalizada por nuestro representante Diplomático o Consular y traducida al castellano si está en otro idioma. Dicho documento debe ser registrado por la primera autoridad civil del lugar de su residencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Código Civil.

2º El pasaporte con su condición legal en el país.

3º La *Gaceta Oficial* donde haya salido la naturalización de su esposo; si éste es naturalizado venezolano.

4º Certificado de antecedentes penales, expedido por la Oficina de Identificación nacional respectiva.

41 En este sentido, la antigua *Corte Federal y de Casación*, en sentencia de 5 de abril de 1945, estableció lo siguiente:

"Una deducción lógicamente jurídica emana del precepto constitucional citado, en relación a la indicada forma de adquisición de la nacionalidad por la extranjera casada con un venezolano por naturalización. Vale decir que el matrimonio y la venezolanidad adquirida del marido, son elementos que deben existir en todo momento, en que se pretenda apreciar el efecto previsto en el referido precepto. Por manera, que la coexistencia o simultaneidad de tales elementos integrantes del expresado fenómeno político, opera *ipso jacto*, el cambio de la nacionalidad de origen de la mujer por su tácito querer de hacerse venezolana, ello mientras subsista el matrimonio. El principio, pues, no se refiere al matrimonio entre una extranjera y un extranjero que no ha adquirido, en alguna forma legal, la ciudadanía venezolana, matrimonio, éste entre extranjeros exclusivamente cuyos efectos en relación a la nación de origen se rigen por principios diferentes.

b" *Naturalización de los hijos menores de padres naturalizados venezolanos*

23. Por otra parte, el mismo artículo 37 de la Constitución vigente, en su ordinal 2º señala que: "son venezolanos por naturalización desde que declaren su voluntad de serlo... los extranjeros menores de edad en la fecha de naturalización de quien ejerza sobre ellos la patria potestad, si residen en el territorio de la República y hacen la declaración antes de cumplir veinticinco años de edad".

Para que esta naturalización especial se produzca es necesario entonces; 1) Que el extranjero sea menor de edad en la fecha de la naturalización de quien ejerza sobre ellos la patria potestad; 2) Que resida en el territorio de la República; y 3) Que haga la declaración de voluntad antes de cumplir 25 años de edad. Estos requisitos deben ser cumplidos *acumulativamente*.

En todo caso, mientras esos extranjeros menores alcancen la mayoría de edad, "gozarán de la naturalización de sus padres "conforme lo establece la Ley de Naturalización en su artículo 2º.

c" *Naturalización de los extranjeros menores adoptados por venezolanos*

24. Por último, también como naturalización especial, la Constitución de 1961, en su artículo 37, ordinal 3º establece que:"son venezolanos por naturalización desde que declaren su voluntad de serlo... los extranjeros menores de edad adoptados por venezolanos, si residen en el territorio de la República y hacen la declaración antes de cumplir veinticinco años de edad".

Refiérese, sin duda, el mentado principio constitucional venezolano a un matrimonio entre una extranjera con un extranjero que ya hubiere adquirido la ciudadanía venezolana para el momento de su celebración, es decir, a matrimonio de una extranjera con un venezolano por naturalización. Aquel punto de vista —matrimonio entre extranjeros— crea una situación de estado civil con la cual no pueden aspirar los cónyuges a gozar más que los derechos que le corresponden a los extranjeros en el país. Si este marido extranjero obtiene la carta de naturaleza en la República, tal cambio de la nacionalidad de origen no arrastra *ipso facto* el de la mujer, bien sea esta nacionalidad una misma, bien sea diversa. Porque en este caso, sería preciso considerar que la extranjera tenga al propio tiempo el carácter contradictorio de venezolana por efecto retroactivo de la supuesta venezolanización resultante del cambio efectuado por el marido. Pero para que la mujer pierda su nacionalidad de origen, la cual ha conservado en su matrimonio, es preciso que voluntariamente adquiera la venezolana, mediante algunas de las indicadas formas legales, conjunta o separadamente o simultánea o sucesivamente, con el marido. Sería necesario el imperio del principio de que la mujer sigue la condición y nacionalidad del marido que dejó de existir en la legislación civil venezolana, por expresa declaración de este Alto Tribunal, y que rige en algunos países, España, por ejemplo.

La fórmula que al respecto generalizó el artículo 22 del Código Civil Español es así: "La mujer casada sigue la condición y nacionalidad de su marido". Aun en estricto rigor gramatical la expresión "casada" con venezolano por naturalización" que emplea el texto constitucional venezolano no es óbice a la deducción que queda hecha; porque si dijera "casada" con "venezolano" a secas, sí se prestaría dicho texto a que se juzgase confuso el distingo allí formulado entre venezolano de origen y venezolano por naturalización. Pero refiriéndose a venezolano por naturalización exclusivamente da franco margen a la referida deducción "casada" con venezolano por naturalización; a la de que se casare con venezolano por naturalización y por ello no tendría razón la solicitud de impugnar la doctrina administrativa establecida por el Ministerio con la expresión del susodicho texto constitucional, al negar la solicitud del ciudadano "M. A. T." de cuatro de diciembre retro próximo; de que se le expidiera a su esposa "R. A. de A." carta que la acredita como venezolana, sin. llenar los requisitos mencionados" (Sentencia del 5 de abril de 1945, *Memoria*, 1946, tomo Iº, pp. 188 y 189).

Para que esta naturalización especial se produzca es necesario *acumulativamente* que: 1) El extranjero adoptado sea menor de edad; 2) Que el extranjero resida en el territorio de la República y 3) Que haga la declaración de voluntad antes de cumplir 25 años de edad.

Gozan de esta naturalización especial, por otra parte, tanto los extranjeros menores adoptados por venezolanos por nacimiento como los extranjeros menores adoptados por venezolanos naturalizados.⁴²

c' *El régimen de las declaraciones de voluntad*

25. Las declaraciones de voluntad requeridas en los supuestos de naturalizaciones especiales vistos anteriormente "se harán en forma auténtica por el interesado, cuando sea mayor de 18 años, o por su representante legal, si no ha cumplido esa edad", tal como lo exige el artículo 41 de la Constitución vigente.

Estas declaraciones de voluntad son similares a la exigida en el supuesto de nacionalidad venezolana originaria *jure sanguinis* cuando uno de los padres es venezolano por nacimiento, estudiado anteriormente.⁴³

Ahora bien, la declaración de voluntad de ser venezolano, en el régimen actual debe hacerse por intermedio de los Registradores Principales, en sus respectivas jurisdicciones, quienes deberán protocolizarlas tal como se dispone en el artículo 54 de la ley de Registro Público.

Hecho esto deberán presentarse al Ministerio de Relaciones Interiores, aplicándose, en ausencia de un régimen legal acorde con las disposiciones constitucionales vigentes, el artículo 3° de la Ley de Naturalización que indica que "una vez recibida (por el Ministerio) se insertará en el Registro correspondiente y se publicará dentro de un plazo de quince días, a partir de la fecha de inscripción.

c. *Efectos de la Naturalización*

a' *En cuanto al tiempo*

26. Al hablar de los efectos de la naturalización debemos indicar previamente, la oportunidad en que la misma comienza a surtir efectos.

Respecto a la naturalización común obtenida por Carta de Naturaleza, la naturalización surtirá efectos desde el momento en que la Administración dicte la Resolución correspondiente conforme al capítulo 5° de la ley de Naturalización, y la misma sea notificada al interesado⁴⁴ Es práctica administrativa realizar la notificación por la publicación de la Resolución respectiva en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela* conforme al artículo 9° de la ley de Publicaciones Oficiales, sin perjuicio, por

42 En relación a la naturalización de los hijos menores de padres naturalizados y de extranjeros adoptados por venezolanos, deben acompañarse a la Declaración de voluntad los siguientes documentos: 1° Constancia municipal de domicilio, expedida por el Concejo Municipal respectivo; 2° El pasaporte con el cual ingresó al país y a falta de éste, constancia de ingreso que expide la Dirección de Extranjeros; 3° La *Gaceta Oficial* en la que salieron naturalizados los padres; y 4° Certificado de antecedentes penales, expedido por la Oficina de Identificación Nacional respectiva.

43 Véase N° 13.

44 Sobre la notificación de los actos administrativos, véase nuestra tesis de grado citada: "*Las Instituciones fundamentales...*" pp. 74 y 125.

supuesto, de que dicho acto tenga la debida autenticidad sin el requisito de la publicación.

En materia de naturalizaciones especiales en las cuales no se requiere un acto de la Administración que otorgue la nacionalidad, la naturalización surte efectos conforme al artículo 37 de la Constitución desde que se declare la voluntad de ser venezolano en forma auténtica.⁴⁵ Es práctica administrativa publicar también estas declaraciones de voluntad conforme ya se ha indicado.⁴⁶ Sin embargo, consideramos que la naturalización surte efectos desde el momento en que se declare la voluntad de ser venezolano en forma auténtica, y no desde el momento en que la Administración publique la correspondiente declaración de voluntad.

b' *En cuanto al individuo: efectos personales*

27. En principio, los efectos de la naturalización son primeramente individuales. Sin embargo, los hijos menores gozarán de los efectos de la naturalización de sus padres, mientras alcancen la mayoría de edad.⁴⁷

c *En cuanto a los derechos y deberes del naturalizado; la igualdad jurídica*

28. Entre los efectos que produce la naturalización se encuentra, fundamentalmente, el de la igualdad jurídica entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización.

En efecto, el artículo 45 de la Constitución establece la igualdad jurídica entre venezolanos y extranjeros "con las limitaciones o excepciones establecidas por la Constitución y las leyes"; y cuando la Constitución habla de venezolanos se refiere tanto a los venezolanos por naturalización como a los venezolanos por nacimiento. En efecto, el artículo 111 de la propia Constitución agrega que "son electores todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política", y cuando ahí se habla de venezolanos se refiere tanto a los venezolanos por naturalización como a los venezolanos por nacimiento.

Por otra parte, el artículo 112 de la Constitución agrega que son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de 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, sin hacer distinción alguna entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. En este mismo sentido se dispone en los demás artículos de la Constitución en que se hable de los venezolanos.⁴⁸

Por tanto, entre venezolanos por naturalización y venezolanos por nacimiento existe igualdad jurídica salvo las excepciones que establezca la Constitución, no pudiendo la ley ni ningún otro acto del Poder Público establecer esas restricciones,⁴⁹

45 Artículo 41 de la Constitución.

46 Véase Nos. 13 y 25.

47 Artículo 2 de la Ley de Naturalización, Véase N° 23.

48 Véase Los artículos 45, 47, 51, 52, 114, 149, 152, 182, 195, 213 y 237 de la Constitución vigente.

49 En este sentido, en Dictamen N° 55, de 29 de marzo de 1963, de la *Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia*, se estableció: "En el artículo 11 se establece que el Director del Cuerpo Técnico de la Policía

La Constitución consagra diferencias entre venezolanos por naturalización y venezolanos por nacimiento, conforme al artículo 112 respecto a la elegibilidad o al desempeño de determinadas funciones públicas. En este sentido, reserva a los venezolanos por nacimiento la posibilidad de ser electos Presidente de la República,⁵⁰ Senadores⁵¹ o Diputados.⁵² Asimismo reserva a los venezolanos por nacimiento la posibilidad de desempeñar las siguientes funciones Públicas: Magistrado de la Corte,⁵³ Ministro del Despacho,⁵⁴ Contralor General de la República,⁵⁵ Procurador General de la República⁵⁶ y Fiscal General de la República.⁵⁷

Fuera de estas distinciones constitucionales la ley no puede establecer diferencia alguna entre venezolanos por naturalización y venezolanos por nacimiento sin estar viciada de inconstitucionalidad.⁵⁸

Judicial debe ser "venezolano por nacimiento". Esta disposición es manifiestamente inconstitucional. Sólo la constitución, puede establecer diferencia entre venezolano por nacimiento y venezolano por naturalización. En efecto, el artículo 45 de la Constitución establece la igualdad jurídica entre venezolanos y extranjeros, "con las limitaciones o excepciones establecidas por la Constitución y las leyes", y cuando la Constitución habla de venezolanos se refiere tanto a venezolanos por nacimiento como a venezolanos por naturalización. Por otra parte, el artículo 112 dispone que: "son elegibles y aptos para el desempeño de funciones públicas los electores que sepan leer y escribir, mayores de veintitún años..." Ahora bien, son electores "todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad. . ." (Art. 111 de la Constitución). En consecuencia, no puede exigirse, para ser Director del Cuerpo Técnico, ser "venezolano por nacimiento". Véase este dictamen en la "Doctrina Administrativa de la Consultora Jurídica., 1959-1963", publicado en la *Memoria y Cuenta del Ministerio de Justicia* de 1963, p. 154. Véase asimismo en *Doctrina Administrativa 1959-1963, Dictámenes de la Consultoría Jurídica*, Ministerio de Justicia, enero de 1965, p. 287.

En este sentido, vale destacar que algunas disposiciones legales vigentes establecen diferencias entre venezolanos por nacimiento y ciertos venezolanos por naturalización. Exonerando a estos últimos de determinados derechos. Así, la vigente Ley de Inmigración y Colonización, señala en su artículo 7, que los inmigrantes conforme a esa Ley que se nacionalizaren" quedarán exentos durante su vida del servicio de armas, excepto en el caso de guerra internacional".

Véanse, asimismo las sentencias de la antigua *Corte Federal*, de fecha 20 de mayo de 1959 y de la *Corte Suprema de Justicia en Sala Política Administrativa*, de 24 de abril de 1961, citadas en la nota 66.

50 Artículo 182 de la Constitución.

51 Artículo 149 de la Constitución.

52 Artículo 152 de la Constitución.

53 Artículo 213 de la Constitución.

54 Artículo 195 de la Constitución.

55 Artículo 237 de la Constitución.

56 Artículo 210 de la Constitución.

57 Artículo 219 de la Constitución.

58 Este, por otra parte, es el criterio tradicionalmente sostenido por la Corte Suprema de Justicia. En efecto, en sentencia de la antigua *Corte Federal y de Casación* en Sala Plena de 30 de mayo de 1947, publicada en *Gaceta Oficial*, N° 22.324, de 31 de mayo de 1947, se estableció lo siguiente:

"El artículo V de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, reformada el 16 de julio de 1943, dispone: "Los Ministros que han de componer las Cortes Suprema y Superior, serán elegidos por el Presidente de la República, de sendas listas de doce abogados venezolanos por nacimiento que formará la Corte Federal y de Casación"... Conforme al artículo 15, base 4° de la Constitución Nacional, "los Estados de la Unión convienen en reservar al Poder Federal la legislación que regirá en toda la República en materia civil, mercantil, penal y de procedimiento". Ahora bien, el Código de Procedimiento Civil, en el Título Preliminar, consagrado a las Disposiciones Fundamentales, en el artículo 2°, dice en su primer aparte: "En los Tribunales de Venezuela, no podrán ocupar puestos de jueces o vocales, permanentes o accidentales, quienes no sean venezolanos". No distingue, pues, esta disposición fundamental procesal entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. En consecuencia, una Ley Especial de aplicación local, como es la Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, reformada el 16 de julio de 1943, que limita el cargo de

Ahora bien, si bien hemos dicho que la Constitución establece restricciones a la igualdad jurídica entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización, el propio texto Constitucional establece una excepción en la cual equipara, en forma absoluta, al venezolano naturalizado con el venezolano por nacimiento.

En efecto, el artículo 45 de la Constitución establece que "gozarán de los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento los venezolanos por naturalización que hubieren ingresado al país antes de cumplir los siete años de edad y residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría".

Para que esta equiparación absoluta se produzca es imprescindible que se cumplan *acumulativamente* los siguientes requisitos: 1) Que el venezolano por naturalización hubiere ingresado al país antes de cumplir los siete años de edad; y 2) Que haya residido en el país permanentemente hasta alcanzar la mayoría.

3. LA PERDIDA DE LA NACIONALIDAD

A. *Conceptos Previos*

29. Al hablar de la pérdida de la nacionalidad venezolana es necesario distinguir y estudiar separadamente la pérdida de la nacionalidad venezolana originaria de la pérdida de la nacionalidad venezolana derivada.

B. *Pérdida de la nacionalidad venezolana originaria*

a. *Nota Previa*

30. Dos supuestos consagra la Constitución vigente sobre la pérdida de la nacionalidad venezolana originaria: en primer lugar por opción o adquisición voluntaria de otra nacionalidad; y en segundo lugar, respecto a la venezolana que casare con extranjero.

ciertos jueces solamente a los venezolanos por nacimiento, rompe con la uniformidad de la legislación procesal requerida para toda la República, con desconocimiento de la mente del constituyente que tuvo por mira, al establecerla, consolidarla unidad nacional con una misma legislación civil, mercantil, penal y de procedimiento; por lo que resulta que el Artículo 2º de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, reformada el 16 de julio de 1943, colide con el artículo 15, base 4º de la Constitución Nacional y así se declara. El artículo 32, garantía 14º de la Constitución Nacional, al consagrar el derecho de elegir, como el de ser elegido para el desempeño de las funciones públicas, y las condiciones que deben llenar los venezolanos para el ejercicio de tales derechos, no hace tampoco distinción entre los venezolanos por nacimiento y por naturalización, para ejercerlos. Y si bien añade; 'sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y las que se deriven de las condiciones especiales de competencia o capacidad que para el ejercicio de determinados cargos requieran las leyes', no expresivas estas condiciones especiales de la cualidad de ser nacional, lo cierto es que la Constitución de la República no limita en ninguno de sus preceptos únicamente a los venezolanos por nacimiento, e; cargo de la magistratura judicial, salvo el caso de los vocales de la Corte Federal y de Casación. Por tanto, el artículo 1º de la Ley Orgánica de los Tribunales del Distrito Federal, reformada el 16 de julio de 1943, al establecer que los Ministros de las Cofes Suprema y Superior, serán elegidos por el Presidente de la República de sendas listas de doce abogados, por nacimiento que formará la Corte Federal y de Casación". Menoscaba el derecho de los venezolanos por naturalización, en manifiesta colisión con el artículo 32, garantía 14º de la Constitución Nacional, y así se declara.

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

Veamos separadamente estos supuestos.

b. La adquisición voluntaria de otra nacionalidad

31. El Derecho sobre nacionalidad responde a dos principios fundamentales recogidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 15 al señalar: "Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de ella".

Estos principios han sido recogidos por la Constitución vigente de 1961, sobre todo en lo que respecta al derecho a cambiar de nacionalidad.

En efecto, por mucho tiempo fue debatido el problema de si el venezolano podía cambiar de nacionalidad en nuestro derecho.⁵⁹

Diversas Constituciones y la ley de Naturalización de 1940 prohibieron expresamente la posibilidad del venezolano de cambiar y perder su nacionalidad, situación que Lorenzo Herrera Mendoza calificó de "antijurídica, impolítica, contradictoria, injusta y, sobre todo, fecunda en inconvenientes y conflictos."⁶⁰

Esta situación, sin embargo, fue modificada por la Constitución de 1947 y posteriormente por la vigente Constitución de 1961 donde se establece que "la nacionalidad venezolana se pierde... por opción o adquisición voluntaria de otra nacionalidad".⁶¹

c. La situación de la venezolana que casare con extranjero

32. En principio, la Constitución Nacional señala que la venezolana que casare con extranjero conserva su nacionalidad.⁶² Sin embargo, la propia Constitución en su artículo 38 establece que, la venezolana que casare con extranjero pierde la nacionalidad venezolana cuando declare su voluntad contraria a conservar la nacionalidad venezolana y adquiriera, según la ley nacional del marido, la nacionalidad de éste.

59 Véase Lorenzo Herrera Mendoza: "¿Puede el venezolano cambiar de nacionalidad?", en *Estudios sobre Derecho Internacional Privado y Temas conexos*, Empresa El Cojo, Caracas, 1960, pp. 403 y ss.

60 Lorenzo Herrera Mendoza, *op. cit.*, p. 448.

61 Artículo 39, ordinal 1° de la Constitución.

62 Este ha sido el principio tradicional consagrada en nuestro sistema constitucional, como se manifiesta del artículo 14 de la Constitución de 1947 y 24 de la Constitución de 1953. Es de destacar, sin embargo, que el Código Civil de 1922, derogado por el vigente de 1942, establecía en su artículo 22 que: "la venezolana que se casare con un extranjero se reputará como extranjera respecto de los derechos propios de los venezolanos, siempre que por el hecho del matrimonio adquiriera la nacionalidad del marido y mientras permanezca casada". Esta norma del Código Civil derogado había sido criticada por la Corte. En efecto, la antigua *Corte Federal y de Casación*, en sentencia de 25 de septiembre de 1937 (*Memoria* de 1938, tomo I° p. 282) que puede verse en Alfredo Acuña, *Jurisprudencia Ordenada de la Corte Federal y de Casación de Venezuela*, Editorial Las Novedades, Caracas, 1943, p. 140, Señalaba lo siguiente: "Es repugnante, cuando menos, el precepto del artículo 22 del Código Civil. Manda que se repute por extranjera a la venezolana siempre que por el hecho del matrimonio adquiriera la nacionalidad del marido. Esto es, sujeta la pérdida de la nacionalidad venezolana y la adquisición de otra distinta a una ley extranjera cuando en rigor de principios tal declaratoria ya sea respecto a su pérdida, sólo puede hacerlo la Constitución de la República. Remitir a una ley extranjera, es en cierto modo abdicar de la soberanía nacional y derogar tácitamente el ordenamiento que somete a los venezolanos que residan o tengan su domicilio en país extranjero a las leyes venezolanas concernientes al estado y capacidad de las personas.

Por tanto, la venezolana que casare con extranjero no pierde por ese solo hecho la nacionalidad venezolana a menos que, *acumulativamente*, adquiera la nacionalidad del marido según la ley nacional de éste y declare al Estado venezolano su voluntad contraria a conservar la nacionalidad venezolana.

La Constitución no establece la forma de esta declaración de voluntad. Sin embargo, bien puede aplicarse por vía analógica el dispositivo consagrado en el artículo 41 de la misma, exigiéndose que esa declaración de voluntad se haga en forma auténtica.

C. *Pérdida de la nacionalidad venezolana derivada*

a. *La previsión Constitucional y el régimen transitorio*

33. De acuerdo con la Constitución vigente, la nacionalidad venezolana derivada se pierde "por revocación de la naturalización mediante sentencia judicial de acuerdo con la ley"⁶³ modificando sustancialmente lo consagrado por la vigente Ley de Naturalización de 1955.

Sin embargo, el propio constituyente, mientras se dicte una nueva legislación sobre nacionalidad que establezca normas sustantivas y procesales en esta materia, ha establecido en la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución que "la pérdida de nacionalidad por revocatoria de la naturalización se ajustará a las disposiciones de la legislación vigente".

Por tanto, en materia de pérdida de la nacionalidad venezolana derivada, transitoriamente, rigen los artículos 11 y siguientes de la Ley de Naturalización de 1955.

Sin embargo, ello no implica que la pérdida de la nacionalidad derivada no pueda ser consecuencia de una anulación, por el juez contencioso administrativo, del acto administrativo de concesión de nacionalidad.⁶⁴

63 Artículo 39, ordinal 2º de la Constitución.

64 Puede, por la vía del recurso contencioso administrativo de anulación, solicitarse la nulidad del acto administrativo de concesión de la naturalización, y en este sentido, el propio Procurador General de la República puede solicitar dicha nulidad. Esto se desprende claramente de la sentencia de la antigua *Corte Federal y de Casación en Corte Plena*, del 19 de octubre de 1951 (CFC CP 181, 19 1051, según sigla del *Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia*), que es del tenor siguiente:

"Recibida por esta Corte Plena la presente solicitud de nulidad y los recaudos a ella acompañados, se dio comienzo a la relación de la causa sin necesidad del requisito de notificación del Procurador General de la Nación, por haber sido introducida aquélla por dicho funcionario, y cumplidos como han sido los demás trámites procesales, ha llegado la oportunidad para decidir y, al efecto se observa:

La nacionalidad es, sin duda, una de las cuestiones más íntimamente vinculadas al principio de soberanía del Estado; en tal materia está grandemente interesado el orden público puesto que en ella está sentado uno de los aspectos más fundamentales de la existencia de cada Nación.

De aquí, por consiguiente, el que los países al legislar sobre el principio de la nacionalidad, sean extremadamente cuidadosos y procedan muy de acuerdo con su seguridad, con sus intereses y con sus deberes, sobre todo cuando se trata de otorgar o atribuir la nacionalidad a un extranjero. En el cumplimiento, pues, de todas las condiciones establecidas por la ley y por la Constitución Nacional para la adquisición de la nacionalidad, está estrechamente ligado al interés social y al orden público.

El ordinal 2º del artículo 29 de la Carta fundamental establece que son venezolanos; "Los nacidos o que nazcan en España o en las Repúblicas Iberoamericanas, siempre que hayan fijado su residencia en el territorio de la República y manifestado su voluntad de ser venezolanos y llenados los requisitos de la Ley de la materia.

b. *La revocación de las naturalizaciones*

a' *Las causales*

a" *Noción Previa*

34. El artículo 11 de la ley de Naturalización establece diversas causales de pérdida de la nacionalidad venezolana derivada, que podemos agrupar en los siguientes apartes: adquisición o uso de otra nacionalidad; actos contra la Nación; adquisición de la nacionalidad con fraude a la ley; adquisición de la nacionalidad en fraude de la ley; y ausencia prolongada fuera del país.

b" *Por adquisición o uso de otra nacionalidad*

35. Los venezolanos por naturalización pierden la nacionalidad venezolana, en primer lugar, cuando hicieren voluntariamente uso de su nacionalidad de origen o cuando adquieran otra nacionalidad, tal como lo establece el artículo 11, ordinal 1° de la Ley de Naturalización,

Como se ve, para dar aplicación al referido texto constitucional es indispensable que se demuestre ante todo, de manera clara y precisa: 1° Que se ha nacido en España o en una de las Repúblicas iberoamericanas; 2° Que se ha cumplido con el requisito de la residencia; 3° Que se manifieste la voluntad de ser venezolano y 4° Que se ha dado cumplimiento a todos los preceptos de la ley sobre la materia, o sea, la de Naturalización.

Ahora bien, la Ley de Naturalización vigente para el año 1936 requería como condición esencial para la adquisición de la nacionalidad venezolana la residencia en el país de dos años, por lo menos, para la fecha de la manifestación, salvo respecto de quienes tuvieran contraído matrimonio con un venezolano.

Analizados los recaudos presentados por el ciudadano Procurador General de la Nación se encuentra que el Señor C. J. S. en la manifestación dirigida al Registrador Principal del Distrito Federal, expresó que era nativo de San Pedro, República de Honduras, según constaba del documento justificativo acompañado.

Mas, es lo cierto que *en* el referido justificativo evacuado ante el Juez Cuarto de la Parroquia de Caracas, con relación al nacimiento de dicho señor S. sólo aparece este interrogatorio: "Cuarto: *si saben y les consta que soy mayor de **veintiún** años y mayor de edad, según la legislación de la República de Honduras, mi país*"; a lo cual, los dos testigos interrogados, al efecto, se limitaron a contestar, sin dar razón fundada de su dicho, que les constaba que S. era mayor de edad por "la ley venezolana y por la de Honduras". Por consiguiente, dicho señor no comprobó que había nacido en los países indicados. por más que tomó por base ese hecho para hacer la manifestación de ser venezolano, dirigida al Registrador Principal del Distrito Federal con fecha 26 de agosto de 1936. Y a esto podría agregarse que con anterioridad, el referido señor, con el fin de lograr un pasaporte, manifestó al Cónsul de Inglaterra en Lima, que era Palestino, y con posterioridad a la manifestación de voluntad de ser venezolano, aseguró al Cónsul de Venezuela en Curazao, en la oportunidad de la expedición de la Cédula de Identidad, que era nacido en la población de Lima de la República de Honduras, todo lo cual consta de autos.

En cuanto al hecho de ser casado con una ciudadana venezolana, tampoco lo comprobó el expresado señor S., pues en lugar de ocurrir a la prueba impremitible, en circunstancias normales, cual es la presentación de la partida de matrimonio, sólo presentó el aludido justificativo, en el cual consta de los testigos interrogados sobre el siguiente particular: "*Segundo: Si por ese conocimiento saben y les consta que soy casado con la ciudadana L. P. P., con quien contraje matrimonio por ante el Ilustre Concejo Municipal en Caracas*", contestaron únicamente que sí les constaba el particular en todas sus partes.

No comprobada, como no fue esa circunstancia, y estando demostrado en los autos que para la fecha de la manifestación, el señor C. J. S. no tenía dos años de residencia en Venezuela, a él no podía habersele dispensado del requisito de la residencia por el plazo indicado, y, por lo tanto, al dispensársele se violaron expresas disposiciones constitucionales y legales.

Por todo lo expuesto ha quedado suficientemente evidenciado que no se cumplieron los extremos de la Ley para la aplicación del precepto constitucional contenido en el ordinal 2° del artículo 29 de la Carta Fundamental y que no pudo, en consecuencia, el dicho señor S. adquirir jamás la nacionalidad venezolana, ni pudo tampoco el Ministerio de Relaciones Interiores, sin violar la propia Constitución, ordenar la publicación de la manifestación de voluntad de nacionalizarse venezolano, hecha por el aludido S., siendo así ambos actos completamente nulos".

Esta primera causal constituye una ratificación del ordinal 1° del artículo 39 de la Constitución.

c" *Por actos contra la Nación*

36. Por otra parte, los ordinales 2°, 3° y 5° del artículo 11 de la Ley de Naturalización consagran diversas causales de pérdida de la nacionalidad venezolana derivada para los venezolanos por naturalización.

En efecto, en esos dispositivos se consagra que los venezolanos por naturalización pierden la nacionalidad venezolana: 1) Cuando en el exterior se presten a servir en cualquier forma contra la República de Venezuela; 2) Cuando en el territorio de la Nación cometan actos contrarios a la integridad y a la seguridad de ella y logren sustraerse a la acción de las leyes venezolanas; y 3) Cuando inciten al menosprecio o desacato de las instituciones, leyes o disposiciones de las autoridades, sin perjuicio de lo que dispongan al respecto otras leyes.

d" *Por adquisición de la nacionalidad con fraude a la ley*

37. Debe entenderse el fraude a la ley como aquella institución, típica del derecho internacional privado, en virtud de la cual se pretende aplicar a un hecho, un derecho que no es el competente, por medio de una manipulación de los factores de conexión.

En el caso del factor de conexión nacionalidad (*lex patrie*), la Ley de Naturalización considera que es causal de revocación o pérdida de la nacionalidad venezolana derivada, cuando es obtenida "con el fin de sustraerse a determinados efectos de una legislación".⁶⁵

A este respecto, la definición de la adquisición de la nacionalidad venezolana originaria con fraude a la ley era más técnica en la derogada ley de 1940, cuando en su artículo 21 señalaba que "será castigado como fraudulento y viciado de nulidad, todo cambio de nacionalidad verificado con el fin de sustraerse, circunstancial o temporalmente, a determinados efectos de una legislación".

Ahora bien, debe tenerse presente que no todo cambio de nacionalidad debe verse como hecho con fraude a la ley, aunque los factores de conexión cambiados tengan como consecuencia la no aplicación de una determinada legislación. Por ello lo que debe caracterizar el fraude a la ley es precisamente el elemento intencional, el ánimo de eludir la ley normalmente competente.⁶⁶

65 Artículo 11, ordinal 4° de la Ley de Naturalización.

66 La Corte en diversas oportunidades ha aplicado esta causal de revocación de las naturalizaciones configurado por el fraude a la ley, en la resolución de problemas de extradición.

En efecto, en sentencia de la antigua *Corte Federal*, de 20 de marzo de 1959 (CF-46-1, 20-5-59, según sigla del *Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia*) se establece:

"El artículo 6° de nuestro C. P. establece que la extradición de un venezolano, no podrá concederse por ningún motivo. Ajustado a este principio, el artículo 4° del tratado de Extradición entre Venezuela e Italia declara: "que las Altas Partes contratantes no concederán ja extradición de sus propios ciudadanos".

No distinguiendo nuestra ley sustantiva ni tampoco el Tratado entre Venezuela e Italia entre los venezolanos por nacimiento y los venezolanos por naturalización, y habiendo sido concedida al encausado la nacionalidad venezolana, en principio impediría esta circunstancia la concesión de la extradición. Pero conviene destacar el hecho de que la expedición de la carta de nacionalización fue muy posterior a la apertura en Venezuela del juicio de extradición. En efecto, la carta de naturalización venezolana fue expedida en 25 de junio de 1958, y

e" *Por adquisición de la nacionalidad en fraude de la ley*

38. Por otra parte, la ley de Naturalización en el ordinal 6° del artículo 11 establece como causal de pérdida de la nacionalidad venezolana por naturalización "cuando la adquieran en fraude de la Ley".

Esta causal se distingue de la anterior porque no se refiere a una manipulación fraudulenta de los factores de conexión, sino pura y simplemente, a una manipulación fraudulenta de los requisitos que exige la Ley para obtener la naturalización.

En efecto, la ley de Naturalización en su artículo 1° establece que "son aptos para adquirir la nacionalidad venezolana los extranjeros que puedan ingresar y permanecer legalmente en el país", por lo que no podrán adquirir la nacionalidad venezolana aquellos extranjeros a quienes les está prohibida la entrada al territorio de la República.⁶⁷

la solicitud de extradición fue hecha antela Corte Federal, el 27 de noviembre de 1957, o sea nueve meses antes.

Ahora bien, la vigente Ley de Naturalización al tratar en el Capítulo 3°, sobre la revocación de las naturalizaciones, señala, entre otros casos, el de que ésta se haya obtenido "con el fin de sustraerse a determinados efectos de una legislación" y cuando la adquieran en "fraude de la ley". Asimismo los Tratados suscritos entre Venezuela y otros países, entre ellos los Tratados con España y Bolivia, señalan que no serán considerados como ciudadanos de los respectivos países los extranjeros naturalizados en el otro si el delito hubiere sido cometido con anterioridad a la fecha de su naturalización. En el caso de M. B. la comisión de los delitos fue en los años de 1955 y 1956, o sea tres años y dos años antes de la fecha de la naturalización. Y aun cuando en el Tratado con Italia no se establece una disposición semejante, cabe aplicarla por analogía, en virtud de los principios del Derecho Internacional". Asimismo en sentencia de 24 de abril de 1961, la *Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa* (CSJ-PA 16-1-24-4-61, según sigla del *Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia*) sostuvo lo siguiente:

"Alega el solicitado J. L. P., que dada su condición de venezolano por naturalización, que le fue concedida por el gobierno de la República de Venezuela, con fecha 31 de julio de 1958, y conforme al art. 6° del C. P. venezolano el cual pauta que "la extradición de un venezolano, no podrá concederse por ningún motivo", ello es causa suficiente para que se niegue su extradición a la República Argentina.

El referido alegato es improcedente, no tanto por la circunstancia de que el solicitado sea venezolano por naturalización, ya que la ley venezolana no hace distinción alguna entre venezolanos por nacimiento y aquellos que lo son por naturalización, confiriendo a estos últimos, en términos generales, los mismos derechos que a los originarios, pero sí lo es en cuanto a que, de acuerdo a los principios legales que regulan la materia de extradición, la obtención o adquisición de la nacionalización con posterioridad a la perpetración del delito que ha dado lugar a la solicitud de extradición, no es óbice a que el Estado requerido acuerde la entrega del delincuente. Tales principios aplicables al caso presente, están contenidos en los Tratados de Extradición que Venezuela tiene firmado con varios países, entre ellos, con Italia y España, y de manera especial, en el suscrito con el Brasil en 1938, el cual en la parte segunda del art. textualmente dice: "La naturalización del inculcado posterior al hecho delictuoso que haya servido de base a una solicitud de extradición, no constituirá obstáculo para ésta".

En el orden jurídico internacional es natural que así sea; y la justificación del mencionado principio obedece al deber de asistencia jurídica que se prestan los Estados entre sí en beneficio del interés de la justicia represiva, de suerte que, el criminal fugitivo no puede acogerse a su nueva nacionalidad, presumiblemente, con la finalidad de eludir la respectiva demanda de extradición.

El ejercicio de soberanía implica para el Estado requerido la obligación de enjuiciar en su territorio, por el delito que se le imputare al naturalizado, cuya entrega se hubiera negado.

Esa es la orientación que ha guiado a la mayoría de los Estados y que aparece consagrada en las diferentes Convenciones de Extradición".

67 Artículo 32 de la Ley de Extranjeros.

Por tanto, cuando un extranjero que no pueda adquirir la nacionalidad venezolana por encontrarse incurso en una de las prohibiciones establecidas en la Ley de Extranjeros, la adquiere por medios fraudulentos engañando a las autoridades competentes, puede decirse que adquirió la nacionalidad venezolana en fraude de la Ley, por lo que ésta puede ser revocada por la Administración por constituir una de las causales de pérdida de la nacionalidad venezolana derivada.

f" *Por ausencia del territorio de la República*

39. Por último, el artículo 11 de la ley de Naturalización señala como causal de pérdida de la nacionalidad venezolana derivada, que los venezolanos por naturalización "se ausenten de Venezuela en el transcurso de los cinco años siguientes a su naturalización y adquieran residencia permanente en el exterior o, cuando después de estos cinco años residan en el extranjero durante dos años consecutivos, a menos que antes de vencerse este último plazo soliciten ante un funcionario Consular Venezolano prórroga por dos años", sin posibilidad de obtener una nueva prórroga.

La misma Ley de Naturalización exceptúa en su artículo 12 de esta causal de pérdida de la nacionalidad venezolana derivada:

1° A quien resida en el exterior no más de cinco años para realizar estudios superiores o de especialización; 2° A quien resida en el exterior por razones del ejercicio de un cargo remunerado en alguna organización internacional en la cual participe Venezuela; 3° Al cónyuge y a los padres naturalizados, del venezolano por nacimiento que resida en el extranjero cuando vivan con él; 4° Quien haya residido en Venezuela durante veinticinco años o más, contados a partir de la fecha de su naturalización y haya cumplido sesenta y cinco años de edad.

b' *La decisión*

40. La declaración de pérdida de la nacionalidad venezolana derivada en los casos vistos anteriormente, se hará por el Ministerio de Relaciones Interiores sin perjuicio de que se apliquen a los responsables las sanciones penales a que haya lugar. La decisión deberá publicarse en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*.⁶⁸

De esta decisión tal como lo señala la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, "el interesado podrá apelar... ante la Corte Suprema de Justicia en el plazo de seis meses a partir de la fecha de publicación de la revocatoria en la *Gaceta Oficial*", configurándose este Recurso, no como uno contencioso-administrativo de anulación, sino como un Recurso Administrativo Impropio y concretamente como un Recurso Jerárquico Impropio.⁶⁹

c. *La situación de la venezolana por naturalización que casare con extranjero*

41. La venezolana por naturalización que casare con extranjero conserva su nacionalidad venezolana, a menos que declare su voluntad contraria y adquiera, según la Ley nacional del marido, la nacionalidad de éste.⁷⁰

68 Artículo 13 de la Ley de Naturalización.

69 Véase nuestra obra "*Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo, la Jurisprudencia venezolana*", Colección Tesis de Doctorado, Volumen IV, Publicaciones de la Facultad de Derecho, UCV., Caracas, 1964, p. 269, nota 120.

70 Artículo 38 de la Constitución.

En este sentido rige el mismo régimen que respecto a la venezolana por nacimiento que casare con extranjero.⁷¹

4. LA RECUPERACIÓN DE LA NACIONALIDAD VENEZOLANA ORIGINARIA

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

Dos formas establece entonces la Constitución para recuperarla nacionalidad venezolana originaria. En primer lugar cuando acumulativamente, se domicilia en el territorio de la República y declara su voluntad de recuperarla. Esta declaración de voluntad debe hacerse mientras no se dicte la legislación respectiva, como se ha indicado respecto a las declaraciones de voluntad exigidas a los hijos de padre venezolano por nacimiento, nacidos en el extranjero, para adquirir la nacionalidad venezolana originaria *jure sanguinis*.⁷²

En segundo lugar, también se recupera la nacionalidad venezolana originaria, cuando el que la hubiere perdido permanece en el país por un período no menor de dos años.⁷³

71 Véase Nº 32.

72 Véase Nº 13.

73 Sobre esto, Gonzalo Parra Aranguren en su trabajo citado sobre "La nacionalidad venezolana originaria en la Constitución de 23 de Enero de 1961", *Boletín de la Biblioteca de los Tribunales del Distrito Federal*, 1963, p. 81, señala:

"La recuperación se produce también en forma automática por la simple permanencia en el país por un período no menor de dos años. La voluntad del individuo entonces no interviene sino de manera indirecta, en el sentido de que al permanecer en el país por ese período está manifestando su deseo de reincorporarse a su nacionalidad originaria. Este método imperativo de recuperación tiende precisamente a evitar que venezolanos originarios, naturalizados en el extranjero, pretendan regresar y vivir indefinidamente en el país para disfrutar de las prerrogativas que concede la extranjería, sin asumir ninguno de los deberes derivados de su vínculo originario con el país".

III. LA CIUDADANÍA VENEZOLANA

1. INTRODUCCIÓN

43. El uso equívoco de la palabra ciudadano en nuestra Constitución⁷⁴ ha dado lugar a que con frecuencia se haya estimado que es idéntico el concepto de ciudadanía y nacionalidad. Ello constituye un evidente error, y la mayoría de los autores modernos y algunas Constituciones de América establecen una clara distinción entre esas dos instituciones jurídicas.⁷⁵

La nacionalidad consiste en la introducción de una persona a la sociedad civil; la ciudadanía a la sociedad política. Por ello lo nacional se opone a lo extranjero; y lo ciudadano puede también o ponerse, pero no necesariamente. Por otra parte, la ciudadanía implica la idea de Estado por lo general soberano: la nacionalidad, en cambio, implica la existencia de una sociedad civil con los caracteres configurativos de la Nación, pero sin ninguna condicionabilidad política.

Por ello, si bien en principio todo ciudadano es nacional, no todo nacional es ciudadano.

2. EL CONCEPTO DE CIUDADANÍA

44. El Diccionario de la Lengua Española⁷⁶ define al ciudadano como "el habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos, como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país".

En líneas generales, el concepto jurídico de ciudadanía coincide con la definición gramatical antes anotada. En este sentido la ciudadanía establece una relación política entre el hombre y el Estado, y engendra el nacimiento de los derechos y deberes políticos.

Por tanto, la ciudadanía venezolana no es más que la condición jurídica en cuya virtud un individuo interviene en el ejercicio de la potestad política del Estado Venezolano.

En principio, los derechos de la ciudadanía se ejercen y son privativos de los nacionales, tal como lo establece el artículo 45 de la Constitución. Por ello hemos dicho que también en principio todo ciudadano es nacional. Sin embargo, nuestra Constitución vigente admite la posibilidad de que los extranjeros ejerciten determinados derechos de ciudadanía.

74 Véase el Preámbulo y los Artículos 61, 115, 148 y 250.

75 Cfr. Pablo A. Ramella, "Ciudadanía" en *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo II, p. 1.038 y ss.

76 Real Academia Española, 18ª edición, 1956.

En efecto, 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" agregando que "el voto para elecciones municipales podrá hacerse extensivo a los extranjeros, en las condiciones de residencia y otras que la ley establezca".⁷⁷

Por otra parte, la nacionalidad por sí sola no acuerda la ciudadanía. Por ello hemos señalado que no todo nacional es ciudadano. En efecto, para ser ciudadano venezolano es necesario, además de ser de nacionalidad venezolana, no estar sujeto a interdicción civil ni a inhabilitación política, y ser por lo menos mayor de dieciocho años. La Constitución por otra parte, exige determinados requisitos, respecto a la edad. En efecto, por ejemplo, para ser electores necesario haber cumplido dieciocho años de edad y no estar sujeto a interdicción civil ni a inhabilitación política.⁷⁸ En cambio, para ser elegido y desempeñar funciones públicas los electores deben saber leer y escribir, ser mayores de veintiún años y reunir determinadas condiciones de aptitud.⁷⁹

3. DERECHOS Y DEBERES DE LA CIUDADANÍA

A. Introducción

45. Además de gozar de todos los derechos y deberes que la Constitución consagra, garantiza y obliga para toda persona humana, nacional o extranjera, ciudadano o no, los ciudadanos gozan de ciertos derechos con carácter de exclusividad, y que son el derecho activo y pasivo al sufragio, el derecho a desempeñar funciones públicas, el derecho de asociarse en partidos políticos y el derecho de manifestar pacíficamente y sin armas.⁸⁰

77 Esta norma constituye una excepción a) artículo 45 de la misma Constitución que establece que: "los derechos políticos son privativos de los venezolanos". Su antecedente está en el artículo 80 de la Constitución de 1947, que señalaba que: "El sufragio es derecho y función pública privativa de los venezolanos, pero podrá hacerse extensivo para elecciones municipales y conforme a la ley, a los extranjeros que tengan más de diez años de residencia ininterrumpida en el país".

Es de destacar que en la Constitución de 1953, artículo 39, se estableció que: "El sufragio es función pública privativa de los venezolanos. No obstante, podrá hacerse extensiva a los extranjeros", lo que confirma una norma sin precedentes. Esta norma constitucional, permitió que en la Ley de Elecciones de 14 de noviembre de 1957, artículo 1º, ya derogada, se estableciera que: "Podrán ejercer el derecho del voto los habitantes del país, venezolanos o extranjeros, que justifiquen ante la correspondiente autoridad electoral ser mayores de dieciocho años. Los extranjeros comprobarán también tener dos años en el país, por lo menos, para la fecha de la votación".

78 La interdicción civil está regulada en el artículo 393 del Código Civil al establecer que: "El mayor de edad y el menor emancipado que se encuentren en estado habitual de defecto intelectual que los haga incapaces de proveer sus propios intereses, serán sometidos a interdicción, aunque tengan intervalos lúcidos". La inhabilitación política la regula el Código Penal como pena en su artículo 24, estableciendo que "no podrá imponerse como pena principal, sino como accesoria a las de presidio o prisión y produce como efecto la privación de los cargos o empleos públicos o políticos que tengan el penado y la incapacidad, durante la condena, para obtener otros y para el goce del derecho activo y pasivo del sufragio. También perderá toda dignidad o condecoración oficial que se le haya conferido, sin poder obtener las mismas ni ninguna otra durante el propio tiempo".

Sobre la interdicción civil véase: José Luis Aguilar G., *Derecho Civil I (Personas)* Caracas, 1963, p. 351 y ss.; sobre la inhabilitación política, véase Tulio Chiossone, *Anotaciones al Código Penal Venezolano*, Caracas, 1932, p. 117,

79 Artículo 112 de la Constitución.

80 Estos son los Derechos Políticos a que se refieren los artículos 45 y 110 y siguientes de la Constitución. No son, por tanto, derechos políticos los de reunión (artículo 71 de la Constitución) y de asociación con fines

Es de interés para el desarrollo del tema, dar una somera revisión a la regulación jurídica administrativa de estos derechos aunque su estudio específico corresponde a otra rama jurídica distinta del Derecho Administrativo y que es el Derecho Constitucional.

B. *El Derecho activo al sufragio*

46. El derecho del sufragio activo corresponde a todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad, y que no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política.⁸¹ Esta disposición constitucional es complementada por la ley Electoral reformada parcialmente el 30 de marzo de 1964, cuando en su artículo y establece que "todos los venezolanos hombres y mujeres, mayores de dieciocho años, no sujetos por sentencia definitivamente firme a interdicción civil ni a condena penal que lleve consigo inhabilitación política, tienen el derecho y están en el deber de inscribirse en el Registro Electoral y de votar" y ello por cuanto que "el voto es un derecho y una función pública"⁸² cuyo ejercicio es obligatorio.

La Ley excluye del ejercicio del derecho de sufragio activo a los miembros de las Fuerzas Armadas Nacionales mientras permanezcan en servicio militar activo.⁸³

Hemos visto que no gozan del derecho del sufragio activo, los venezolanos sujetos por sentencia definitivamente firme a interdicción civil, Ahora bien, conforme al artículo 393 del Código Civil, "serán sometidos a interdicción, aunque tengan intervalos lúcidos, las personas que se encuentren en estado habitual de defecto intelectual que las haga incapaces de proveer a sus propios intereses".

Asimismo hemos señalado que tampoco gozan del derecho al sufragio activo los venezolanos sujetos a inhabilitación política. Ahora bien, el Código Penal consagra como una de las penas no corporales la inhabilitación política,⁸⁴ estableciendo que "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 o 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".⁸⁵ Por tanto, todo condenado penal a presidio o prisión pierde los derechos propios de la ciudadanía.

C. *El Derecho pasivo al sufragio*

a. *Principio General*

47. La Constitución, en su artículo 112 establece que son elegibles los electores que sepan leer y escribir mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas por la propia Constitución.

Por tanto, no gozarán del derecho al sufragio pasivo los venezolanos que no puedan ser electores y que, por tanto, no gocen del derecho activo al sufragio, que no sean

lícitos (art. 70 de la Constitución) que por ser derechos individuales, no son exclusivos de los ciudadanos, y corresponden a todos los habitantes de la República.

81 Artículo 111 de la Constitución.

82 Artículo 110 de la Constitución.

83 Artículo 3º, párrafo único de la Ley Electoral.

84 Artículos 10, 13 y 16 del Código Penal.

85 Artículo 24 del Código Penal.

mayores de veintiún años y que no sepan leer y escribir y que, por tanto, hayan incumplido el deber de educarse.⁸⁶

La norma constitucional, por otra parte, establece que, aparte de las restricciones antes señaladas, el derecho pasivo al sufragio estará sometido a las restricciones que ella misma establezca, consagrando un típico caso de reserva constitucional no regulable por ley.⁸⁷

Veamos cuáles son las restricciones que establece la Constitución a la elegibilidad.

b. *Restricciones a la elegibilidad*

a' *Nota previa*

48. Son cargos elegibles en el sistema jurídico venezolano, los de Presidente de la República, Senadores y Diputados al Congreso Nacional, Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados y miembros de los Concejos Municipales.⁸⁸

Veremos las restricciones a las condiciones de elegibilidad citadas anteriormente, sólo respecto al Presidente de la República y a los Senadores y Diputados al Congreso Nacional. Respecto a estos últimos veremos también las restricciones a la postulación.

b' *Restricciones para la elegibilidad del Presidente de la República*

49. Respecto a la elegibilidad del Presidente de la República, es necesario que éste sea venezolano por nacimiento, mayor de treinta años y de estado seglar,⁸⁹

Por otra parte, "no podrá ser elegido Presidente de la República quien esté en ejercicio de la Presidencia para el momento de la elección, o lo haya estado durante más de cien días en el año inmediatamente anterior, ni sus parientes dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad".⁹⁰

Asimismo, "tampoco podrá ser elegido Presidente de la República quien esté en ejercicio del cargo de Ministro, Gobernador o Secretario de la Presidencia de la República en el día de su postulación o en cualquier momento entre esta fecha y la de la elección".⁹¹ Es de observar que para que se haga efectiva la restricción basta con que la persona "esté en ejercicio del cargo" en la época señalada, esté o no investido propiamente de dicho cargo.

Por último, la propia Constitución, en su artículo 185, establece una última restricción al señalar que "quien haya ejercido la Presidencia de la República por un período constitucional o por más de la mitad del mismo, no puede ser nuevamente Presidente de la República ni desempeñar dicho cargo dentro de los diez años siguientes a la terminación de su mandato".

86 Consagrado en el artículo 55 de la Constitución.

87 Artículo 112 de la Constitución.

88 Artículo 2° de la Ley Electoral.

89 Artículo 182 de la Constitución

90 Artículo 184 de la Constitución.

91 Artículo 184 de la Constitución.

c' *Restricciones para la elegibilidad de Senadores o Diputados al Congreso Nacional*

a" *Principio General*

50. Respecto a la elegibilidad de Senadores y Diputados al Congreso Nacional la Constitución exige que sean venezolanos por nacimiento.⁹² Sólo respecto a los Senadores se exige que sean mayores de treinta años;⁹³ y en cambio, respecto a los Diputados se exige la condición normal de la mayoría de edad.⁹⁴

Pero además de estas restricciones generales, existe otra serie de restricciones particulares.

b" *Restricciones respecto a altos funcionarios públicos nacionales*

51. El artículo 140, ordinal 1º, de la Constitución establece que no podrán ser elegidos Senadores o Diputados el Presidente de la República, los Ministros, el Secretario de la Presidencia de la República y los Presidentes y Directores de Institutos Autónomos, hasta tres meses después de la *separación absoluta* de sus cargos.

Es decir, los altos funcionarios públicos nacionales indicados no pueden ser elegidos Senadores o Diputados si no pierden su *investidura* de funcionarios por lo menos tres meses antes de la votación.

c" *Restricciones respecto a altos funcionarios públicos estatales*

52. El artículo 140, ordinal 2º, de la Constitución establece que no podrán ser elegidos Senadores o Diputados los Gobernadores y Secretarios de Gobierno de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales en los siguientes casos:

1. Si la representación corresponde a su jurisdicción, hasta tres meses después de la *separación absoluta* de sus cargos. Es decir, los altos funcionarios públicos estatales indicados no pueden ser elegidos Senadores o Diputados cuando la representación corresponda a su jurisdicción, si no pierden su *investidura* de funcionarios por lo menos tres meses antes de la votación; y

2. Si la representación corresponde a otra jurisdicción, *mientras ejerzan el cargo*. Es decir, los altos funcionarios públicos estatales indicados pueden ser elegidos Senadores o Diputados en otra jurisdicción distinta a aquella donde actúan, siempre y cuando para el momento de la votación no estén en el *ejercicio de su cargo* sin necesidad de que pierdan su *investidura* de funcionario. La restricción constitucional se refiere al ejercicio del cargo y no a la *investidura* del funcionario.

d" *Restricciones respecto a otros funcionarios públicos*

53. El ordinal y del mismo artículo 140 de la Constitución, establece que no podrán ser elegidos Senadores o Diputados los funcionarios o empleados nacionales, estatales o municipales de Institutos Autónomos o de empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva, *cuando la elección tenga lugar en la jurisdicción donde actúan*.

92 Artículos 149 y 152 de la Constitución.

93 Artículo 149 de la Constitución.

94 Artículos 112 y 152 de la Constitución y artículo 18 del Código Civil.

Es decir, la norma constitucional se refiere a la *investidura* del funcionario. Una persona cuando tenga el *status* de funcionario público, no puede ser elegido Senador o Diputado si la elección tiene lugar en la jurisdicción en la cual actúa.

Esta norma conlleva dos excepciones: en primer lugar, podrán ser elegidos Senadores o Diputados los funcionarios públicos indicados, siempre y cuando la elección tenga lugar en una jurisdicción distinta a aquella en la cual actúen. En este caso, estos funcionarios *no necesitan perder su investidura*, y pueden conservarla aun para el momento de la votación.

En segundo lugar, también podrán ser elegidos Senadores o Diputados los funcionarios públicos cuyos cargos sean considerados como accidentales, electorales, asistenciales, docentes o académicos, o de representación legislativa o municipal, se realice o no la elección en la jurisdicción donde actúen. En este caso, los funcionarios pueden conservar su investidura aun para el momento de la votación.

c. *Restricciones para la postulación de los candidatos a Senadores y Diputados al Congreso Nacional.*

a' *Nota previa*

54. Las restricciones a la postulación de los candidatos a Senadores y Diputados al Congreso Nacional tienen el objetivo fundamental de evitar que se haga presión indebida al electorado a través del ejercicio efectivo de los cargos públicos. Este objetivo no fue desarrollado por la Constituyente tal como se ha visto en las restricciones a la elegibilidad de Senadores y Diputados vistas anteriormente, y en cambio sí fue tomada en cuenta por el legislador en el artículo 10 de la Ley Electoral.

Analicemos entonces el referido artículo 10 de la Ley Electoral.

b' *Restricciones respecto al Presidente de la República*

55. El ordinal primero del artículo 10 de la Ley Electoral establece que "no podrá ser postulado para Senador ni Diputado el Presidente de la República o quien haga sus veces". Este ordinal no tiene problemas de vigencia porque la Constitución es más rígida. En efecto, ésta establece que para que el Presidente de la República pueda ser elegido es necesario que haya perdido su *investidura* tres meses antes de la votación y, por tanto, dos meses antes de la postulación ya que ésta, conforme al artículo 75 de la Ley Electoral, debe hacerse por lo menos un mes antes de la votación.

Por tanto, no podrá ser postulado como candidato a Senador o Diputado la persona que esté *investida* de la función de Presidente de la República.

c' *Restricciones respecto a altos funcionarios públicos nacionales*

56. Por su parte, el ordinal segundo del artículo 10 de la Ley Electoral señala que "no podrán ser postulados para Senadores ni Diputados al Congreso Nacional quienes en el momento de la postulación estuvieren *investidos o en ejercicio del cargo* de Ministro del Despacho Ejecutivo, Secretario del Presidente de la República, Vocal de las Cortes Federal y de Casación (actuales magistrados de la Corte Suprema de Justicia), Procurador General de la República, el Contralor o Sub Contralor General de la República, Gobernador o Secretario General de Gobierno".

Ante todo, debe indicarse que este ordinal establece condiciones de postulación referidas tanto a la *investidura* de las funciones públicas como al ejercicio de las mismas.

Por tanto, debemos analizar los diversos supuestos de acuerdo con las condiciones de elegibilidad establecidas por la Constitución j vistas anteriormente.⁹⁵ En efecto:

1. Respecto a los Ministros y Secretario de la Presidencia de la República, el ordinal no plantea problemas respecto a su vigencia, ya que la Constitución es más rígida: en efecto, estos funcionarios, para poder ser elegidos, deben haber perdido la investidura por lo menos tres meses antes de la votación y, por tanto, por lo menos dos meses antes de la postulación.⁹⁶

2. Respecto a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la República, Contralor General de la República y Fiscal General de la República,⁹⁷ se aplican las soluciones que veremos más adelante al analizar el ordinal cuarto del artículo 10 de la Ley Electoral, por su condición de funcionarios públicos nacionales.⁹⁸

3. Respecto a los Gobernadores de Estados y Secretarios Generales de Gobierno de los mismos debemos distinguir los supuestos contemplados por la Constitución respecto a si la elección se lleva a cabo en la jurisdicción en la cual actúan o en otra distinta.⁹⁹

En efecto, si la representación que se pretende corresponde a la jurisdicción en que actúan, el ordinal 2º que estudiamos del artículo 10 de la Ley Electoral no plantea problemas de vigencia ya que la Constitución es más rígida, pues exige que para poder ser elegidos Senadores o Diputados estos funcionarios en representación de la jurisdicción en la cual actúen, deben haber perdido su *investidura* de funcionarios por lo menos tres meses antes de la votación y, por tanto, por lo menos dos meses antes de la postulación conforme al artículo 76 de la misma Ley Electoral.

Por otra parte, si la representación que se pretende corresponde a otra jurisdicción distinta a aquella en la cual actúa, el dispositivo legal (ordinal 2º del artículo 10 de la Ley Electoral) no tiene vigencia, y ello porque, de conformidad con lo establecido en la Constitución,¹⁰⁰ estos funcionarios, en este caso concreto, pueden *conservar su investidura e incluso pueden estar en el ejercicio de su cargo hasta el momento de la votación*. Lo contrario sería restringir las condiciones de elegibilidad, cosa que está reservada a la propia Constitución.

d' *Restricciones respecto a funcionarios de Institutos Autónomos*

57. El artículo 10, ordinal 3º de la Ley Electoral consagra que "no podrán ser postulados para Senadores ni Diputados al Congreso Nacional, quienes para el momento de la postulación estuvieren *investidos* o en ejercicio de la función de Director o Administrador de algún Instituto Autónomo".

95 Véase Nº 48 y ss.

96 Y ello porque, conforme a los artículos 69 y 76, la postulación de candidatos ha de hacerse, por lo menos, treinta días antes de la fecha de la elección.

97 Se incluye al Fiscal General de la República por el desdoblamiento de las funciones que correspondían al Procurador, y que ahora corresponden a ambos funcionarios, conforme a la nueva Constitución de 1961.

98 Véase Nº 58.

99 Véase Nº 52.

100 Véase Nº 53.

Este ordinal no tiene problemas de vigencia porque la Constitución es más rígida. En efecto, ésta señala¹⁰¹ que estos funcionarios, para poder ser elegidos Senadores o Diputados, deben haber perdido su investidura por lo menos tres meses antes de la elección y, por tanto, por lo menos dos meses antes de la postulación conforme al artículo 76 de la misma Ley Electoral.

e' *Respecto a otros funcionarios públicos*

58. Los ordinales cuarto y segundo del artículo 10 de la Ley Electoral, al concordarse, señalan que no podrán tampoco ser postulados para Senadores ni Diputados al Congreso Nacional, quienes para el momento de la postulación estuvieren *investidos o en ejercicio del cargo* de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la República, Contralor General de la República, Fiscal General de la República y quienes para el momento de la postulación *ejercieren* cualquier otro cargo público remunerado, salvo que sea accidental, electoral, académico, docente y asistencial.

Respecto a estos ordinales debemos distinguir varios supuestos:

1. Respecto a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procurador General de la República, Contralor General de la República y Fiscal General de la República,¹⁰² por tener en sus funciones jurisdicción nacional, de acuerdo con la Constitución¹⁰³ es necesario, para que puedan ser elegidos Senadores o Diputados, que pierdan su investidura para el momento de la votación y no para el momento de la postulación. Por tanto, el ordinal 2º del artículo 10 de la Ley Electoral sólo rige en lo que se refiere al *cese del ejercicio del cargo* para el momento de la postulación, pero dichos funcionarios pueden seguir *investidos* de sus funciones hasta el momento de la votación,

2. Respecto a los funcionarios públicos nacionales, estatales, municipales, de Institutos Autónomos, o de empresas en las cuales el Estado tenga participación decisiva¹⁰⁴ debemos distinguir dos supuestos:

En primer lugar, si la elección tiene lugar en la jurisdicción donde actúan, es necesario que dichos funcionarios pierdan la *investidura* de su función para el momento de la votación pero no para el momento de la postulación. El referido ordinal 4º del artículo 10 de la Ley Electoral exige solamente que dichos funcionarios *cesen en el ejercicio de sus cargos* para el momento de la postulación, lo que no implica la pérdida de la *investidura*.

En segundo lugar, si la elección tiene lugar en una jurisdicción distinta de aquella en la cual actúan, los funcionarios indicados no necesitan perder la *investidura* de su función para el momento de la postulación ni para el momento de la votación. Sin embargo, rige el ordinal 4º del artículo 10 de la Ley Electoral en el sentido de que

101 Artículo 140, ordinal 1º de la Constitución.

102 Artículo 10, ordinal 2º de la Ley Electoral.

103 Artículo 140, ordinal 4º de la Constitución.

104 Artículo 10, ordinal 4º de la Ley Electoral.

deben cesar en el ejercicio del cargo para el momento de la postulación, lo que no implica la pérdida de la investidura.¹⁰⁵

D. *El derecho a desempeñar junciones públicas*

59 Otros de los derechos exclusivos del ciudadano es el de desempeñar funciones públicas. En efecto, el artículo 112 de la Constitución, establece que son aptos para el desempeño de funciones públicas los electores¹⁰⁶ que sepan leer y escribir, mayores de veintiún años, sin más restricciones que las establecidas en la propia Constitución y las derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes.

En cuanto a la edad, la Constitución ha establecido una serie de restricciones para determinados cargos públicos.¹⁰⁷ Por otra parte, en cuanto a la aptitud para el desempeño de las funciones públicas, el Reglamento de Administración de Personal para los servidores del Gobierno Nacional, de 14 de noviembre de 1960, establece en su artículo 8, como principio, que "los empleados serán seleccionados de acuerdo con sus méritos, cuya apreciación se hará por medio de exámenes o evaluaciones orales o escritas, o la combinación de ambos, a fin de determinar la idoneidad y habilidad para desempeñar el puesto optado".

Las leyes exigen además, y de acuerdo al cargo público de que se trate, una serie de requisitos de idoneidad intelectual.¹⁰⁸

La Constitución por otra parte, establece determinadas restricciones derivadas de las llamadas incompatibilidades, para desempeñar funciones públicas.

En efecto, el artículo 123 de la Constitución establece que "nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público remunerado, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios o electorales que determine la ley. La aceptación de un segundo destino que no sea de los exceptuados en este artículo implica la renuncia del primero, salvo los casos previstos en el artículo 141 o cuando se trate de suplentes mientras no reemplacen definitivamente al principal".¹⁰⁹

Este principio constitucional ha sido tradicional en nuestra evolución constitucional,¹¹⁰ por lo que también ha sido tradicional en nuestras constituciones el

105 Como podrá observarse, todas las consideraciones hechas con motivo de las restricciones a la postulación, se basan en la distinción entre investidura y ejercicio del cargo en el *status* del funcionario público que la misma Ley Electoral, artículo 10, consagra. La persona *investida* de una función es aquella que ha sido nombrada y ha tomado posesión del cargo cumpliendo todos los requisitos Legales. La investidura no implica el ejercicio del cargo, ya que se puede estar investido de la función y no ejercer el cargo, como sucede en los supuestos de permiso o vacación del funcionario público. Por tanto, un funcionario puede no ejercer el cargo pero conserva su investidura.

106 Véase N° 46.

107 Véase los artículos 195, 201, 213, 219 y 237 de la Constitución.

108 Por vía de ejemplo, la Ley de Registro Público exige que los Registradores sean Doctores en Derecho o Abogados. Los aspirantes al cargo de Registradores que no posean estos títulos deben rendir un examen de las materias relativas al Registro Público, tal como lo establece el artículo 18 de la Ley de Registro Público.

109 La excepción prevista en el artículo 141 de la Constitución se refiere a que "los Senadores y Diputados podrán aceptar cargos de Ministro, Secretario de la Presidencia de la República, Gobernador, Jefe de Misión Diplomática o Presidente de Institutos Autónomos, sin perder su investidura".

110 Artículo 46 de la Constitución de 1936; artículo 91 de la Constitución de 1947 y artículo 46 de la Constitución de 1953

principio de la "incompatibilidad de diversos destinos públicos" como lo indica la Exposición de motivos de la Constitución,¹¹¹ especialmente referida, esa incompatibilidad, a los *destinos públicos remunerados*.

Esto nos lleva a analizar el *principio* consagrado en la Constitución de 1961 con todas sus consecuencias.

La norma constitucional, aunque escueta y esquemática, indudablemente sienta las bases en Venezuela para el establecimiento de un régimen de incompatibilidades de funciones públicas, que responde a una tendencia de los Estados contemporáneos, que ven en su aplicación una garantía de buena administración, de objetiva gestión de los intereses generales y de eficacia de los servicios públicos.

Los objetivos del régimen de incompatibilidades son diversos, de acuerdo a cada sistema jurídico y a cada legislación positiva. *Prima facie*, señala E. Serrano Guirado,¹¹² los objetivos fundamentales a que puede responder un sistema legal de incompatibilidades son los siguientes: a) La defensa y garantía del interés público en la actuación de las autoridades; b) La dedicación de los funcionarios al cargo público y sus exigencias; c) La ordenación del mercado de trabajo.

Por otra parte, es común la opinión de que toda la incompatibilidad tiene sus fundamentos en el *deber de dedicación*, característico del funcionario público.

Sin embargo, y ello en nuestro criterio es evidente, la indicada norma constitucional no sólo consagra una incompatibilidad de cargos públicos pura y simplemente, identificándose en este caso el concepto de cargo público con el más amplio de destino público, empleado por la Constitución; sino que también consagra una incompatibilidad de remuneraciones en los diversos destinos públicos que pueda tener una persona, identificándose el término "destino público" en este sentido, con cualquier forma de servicio al Estado o de remuneración pagada por el Estado en razón de servicios que han sido prestados a él.

Por tanto, no compartimos el criterio que identifica al término "destino público" con "cargo público".

Si bien la norma constitucional es de interpretación restrictiva, ya hemos señalado que la Constitución no puede ser interpretada aisladamente.¹¹³ En efecto, la Constitución, si bien es la norma suprema del Estado, tal como lo ha declarado la jurisprudencia de nuestro máximo Tribunal,¹¹⁴ ella no puede ser interpretada aisladamente. La interpretación de las normas constitucionales como de toda norma jurídico positiva, debe ser hecha atribuyéndole a la disposición el sentido que aparece evidente del

111 Véase en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV., N° 21, Caracas, 1961, p. 390.

112 *Las incompatibilidades de Autoridades y Funcionarios*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956, p. 31.

113 Véase nuestro trabajo "La Formación de la voluntad de la Administración Pública Nacional en los Contratos Administrativos". *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 28, 1964, p. 77.

114 La antigua *Corte Federal y de Casación* en Sentencia de 23 de abril de 1942 (Memoria 1943, Tomo I, página 295) ha establecido que la Constitución "es la prueba primordial de toda ley, hasta el punto de que no puede existir precepto alguno que colida con esa suprema ley que es la Carta Fundamental de la Nación".

Por otra parte, la actual *Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa* por sentencia de 14 de marzo de 1962 (CSJ-PA-24-1, 14-3-62, según sigla del *Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia*) ha establecido que "El concepto de Supremacía constitucional implica que la Ley Fundamental sea no sólo superior a los demás cuerpos legales, sino que, sobre ella, no puede existir ninguna otra norma jurídica".

significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del constituyente en concordancia con todo el orden jurídico positivo.

Así, diversos dispositivos legislativos y reglamentarios consagran la incompatibilidad de remuneraciones pagadas por el Estado respecto a los servidores permanentes o temporales del mismo, estableciendo, por ejemplo, que la aceptación, por parte de un empleado jubilado o pensionado por el Estado, de una nueva remuneración o sueldo por parte de organismos públicos, suspende el derecho a percibir la pensión mientras dure la causa de la suspensión.¹¹⁵

115 En este sentido, en Dictamen N° 33 de 4 de mayo de 1964, la *Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia* sostuvo lo siguiente:

"Así, en efecto, el artículo 39 de dicha Ley (de pensiones) dispone expresamente: "Toda persona que hubiere prestado servicios civiles en una o en varias ramas de la Administración Pública Nacional, con posterioridad al 9 de diciembre de 1824, durante treinta años consecutivos o por un total de cuarenta años no consecutivos, pero con interrupciones no mayores de un año, tendrá *derecho a retirarse del servicio, y gozar de una pensión* proporcional al cargo más alto que hubiere desempeñado durante cinco años consecutivos.

De modo, pues, que, a juicio de la Consultoría, la prestación de servicios civiles a la Administración Pública Nacional, durante el tiempo exigido por la Ley, da al funcionario "*derecho a retirarse del servicio y gozar de una pensión*"; es decir, el *goce de la pensión* supone el *retiro del servicio*, a lo cual el funcionario tiene derecho. Y de ahí que la Consultoría estima que, seguramente, por eso mismo, el legislador juzgó innecesario establecer, expresamente, la prohibición de que beneficiarios de pensiones por servicios prestados a la Administración continuarán prestándole sus servicios y, al mismo tiempo, gozando de la pensión.

De consiguiente, la Consultoría considera que sí el beneficiario de una pensión, o jubilación, vuelve al servicio de la Administración Pública Nacional, implícitamente está renunciando al derecho —que la Ley le otorga y que ya había ejercido— a retirarse de dicho servicio y gozar de la pensión, como consecuencia de dicho retiro. Por ello, piensa la Consultoría que el pago de la pensión o jubilación debe suspenderse durante el tiempo en que su beneficiario está prestando nuevamente sus servicios a la mencionada Administración y restablecerse cuando cese en su prestación. Las pensiones, consecuencialmente, erróneamente pagadas durante ese término, en que legalmente han debido considerarse suspendidas, dan derecho a ser repetidas por el Estado. *Tercero*: Es cierto que la única mención expresa, que la referida Ley hace a la circunstancia advertida por la Dirección de Administración, es la contenida en el aparte de su artículo 38, el cual establece: "Los favorecidos por esta pensión (o sean los ex Presidentes constitucionales de la República) no podrán exigir su pago, cuando se hallen desempeñando un cargo oficial que esté remunerado". Pero la Consultoría estima que esta norma puede ser susceptible de una doble interpretación.

1) A una pretendida generalización de esta prohibición, por vía de interpretación y aplicación analógicas a los demás casos, podría oponerse, de una parte, el carácter excepcional del mismo precepto, que lo hace de interpretación restrictiva; y, de otra parte, la razón de ser de la pensión allí prevista que no es la misma de las otras pensiones civiles.

En efecto: la razón de ser de la pensión de que gozan los ex Presidentes de la República, no es tanto los servicios prestados por éstos, pues por eminentes que hayan sido, han estado limitados, constitucionalmente, a una corta duración en el tiempo (un período constitucional), sino el interés del legislador, que es el de la Nación, de que aquellas personas que han desempeñado la más elevada Magistratura del Estado puedan llevar una vida decorosa y digna, al descender de la misma, honorablemente desde luego; y por ello el dispositivo comentado exige que "no se haya instaurado o seguido contra ellos, acusación o causa criminal que se relacione con el ejercicio de sus funciones o que la Corte..., con vista del proceso, no hubiere decidido la suspensión del acusado, ni ordenado seguir el juicio criminal correspondiente". En tanto que la razón de ser de las demás pensiones civiles es, fundamentalmente, la previa prestación, por su beneficiario, de servicios a la Administración Pública Nacional, durante el tiempo que la misma Ley previene (artículo 39).

2) No obstante, por vía de interpretación racional, podría considerarse que, si el legislador, por una parte, prohibió expresamente a los ex Presidentes de la República exigir el pago de su pensión "cuando se hallen desempeñando un cargo oficial que esté remunerado", fue precisamente, porque conceptuó que, siendo relativamente corta la duración del período constitucional, nada impedía que aquéllos continuaren prestando sus servicios al Estado en otro destino público; y que, si el legislador, por otra parte, silenció tal prohibición respecto de los demás beneficiarios de pensiones civiles, fue, precisamente, porque la consideró *innecesaria*, porque, a su vez, presumió inverosímil que estos otros pudieran continuar prestando sus servicios a la

En efecto, en reciente Resolución del Ministerio de Agricultura y Cría, N° 424 de 30 de octubre de 1964 (*Gaceta Oficial* N° 27.582 de 21-1-64) se establece en el artículo 7 que "el beneficio de la pensión o de la jubilación a que se refiere este reglamento se suspende mientras el beneficiario goce de *sueldo* en cualquier organismo Nacional, Estadal o Municipal.

Asimismo, en Resolución N° 181-A del Ministerio del Trabajo de 1 de noviembre de 1964, se establece, en el artículo 12, que "si el empleado a quien se hubiere acordado una pensión o jubilación llegase a desempeñar *cargo remunerado*, en cualquier organismo Nacional, Estadal o Municipal, el pago de la misma quedará suspendido por el tiempo en que ello ocurra. El beneficiario tendrá derecho, previa la correspondiente comprobación, a que el referido pago le sea restablecido al *cesar en las funciones* que determinaron la suspensión".

Con el mismo criterio, el artículo 8° del Reglamento Parcial N° 1 de la Ley del Personal del Servicio Exterior, de fecha 17 de febrero de 1961¹¹⁶ establece que "si el funcionario a quien hubiere sido acordada una pensión, llegare a desempeñar otro cargo en la Administración Pública, el pago de aquélla quedará suspendido por el tiempo en que ello ocurra. El beneficiario tendrá derecho, previa la correspondiente comprobación, a que la pensión le sea restablecida al cesar en las funciones que hubieren determinado su suspensión".

administración, pues que, a renglón seguido, en el citado artículo 39, les impuso, como condición necesaria para obtener el "derecho a retirarse de) servicio, y gozar de una pensión proporcional al cargo más alto que hubieren desempeñado durante cinco años consecutivos", la prestación de "servicios civiles en una o en varias ramas de la Administración Pública Nacional. . . , durante *treinta años consecutivos* o por un total de *cuarenta años no consecutivos*, pero con interrupciones no mayores de un año"; es decir, que, en este último supuesto, pareció ilógico al Legislador— y así lo entiende la Consultaría, como ya se expuso en el examen del asunto bajo otro aspecto—, que personas que habían prestado sus servicios al Estado durante tanto tiempo y que, precisamente, por ese mismo motivo, habían obtenido ese "derecho", continuaran gozando de éste y, al mismo tiempo, prestando sus servicios al Estado; y de ahí que se piense que el legislador no haya considerado necesario establecer, respecto de estas personas, una prohibición análoga a la que estableciera respecto a los ex Presidentes de la República. *Cuarto*: De otra parte, ha de tenerse presente que cuando la pensión, o jubilación, del funcionario —que es un "derecho" que la Ley le otorga y, de consiguiente, una obligación que la misma Ley impone al Estado —obedece a una anterior y prolongada prestación de sus servicios civiles personales al Estado mismo, la causa, económica y jurídicamente hablando, de esa obligación del Estado, es, ciertamente, esa prestación anterior de servicios; de modo que la pensión, o jubilación, no es otra cosa —y así lo entiende la previsión y la seguridad sociales, y hasta la Contabilidad misma— que una remuneración o salario diferidos en el tiempo.

Siendo así, como al menos materialmente lo es, el goce de una pensión, o jubilación, concedida por el Estado con tal motivo, es asimilable al goce de la remuneración de un destino público, aunque sin el desempeño de ese mismo destino; de modo que la situación, así creada y así entendida, puede considerársela incurso en la prohibición contemplada en el artículo 123 de la Constitución, que dice: "Nadie podrá desempeñar a la vez más de un destino público *remunerado*, a menos que se trate de cargos académicos, accidentales, asistenciales, docentes, edilicios o electorales que determine la Ley..."En esa inteligencia, puede considerarse, pues, que la consecuencia, derivada del hecho de que el beneficiario de una pensión o jubilación acepte un nuevo destino público, es la prevista también en el mismo precepto constitucional: "la aceptación de un segundo destino que no sea de los exceptuados en este artículo implica la renuncia del primero..." De modo que, bajo este otro aspecto, debe considerarse asimismo, pues la razón de ser de la norma constitucional no es tanto prohibir el desempeño simultáneo de más de un destino público, sino evitar que éstas sean al mismo tiempo remunerados; debe considerarse —se repite— que dicho beneficiario, por el hecho mismo de la aceptación de un nuevo destino público, renuncia, tácitamente, a la pensión o jubilación de que goza, al menos por el tiempo en que lo desempeñe; y, si tal renuncia no se ha hecho efectiva, el Estado podría repetir del beneficiario el monto de la pensión o jubilación pagadas durante el desempeño del mismo"

116 Publicado en *Gaceta Oficial*. N° 26.485 de 20 de febrero de 1961.

Por último, en el mismo sentido, la reciente Ley de Pensiones para los ex Presidentes de la República de 15 de diciembre de 1964, establece en su artículo 5º que: "No podrán disfrutar de sueldo o salario ni de ninguna otra pensión del Estado, quienes se acojan a los beneficios que esta ley les concede".

Y todo esto es evidente, ya que las pensiones y jubilaciones tienden únicamente a asegurar la subsistencia del empleado y su familia, y de ninguna manera pueden constituir una fuente de ingreso extraordinario para los beneficiarios, y de allí que para obtener pensión sea preciso carecer de bienes de fortuna y que no se permita la acumulación de estas pensiones, como disponen los artículos 11 y 18 de la Ley de Pensiones.¹¹⁷

Por otra parte, la incompatibilidad entre sueldos y pensiones es la solución que trae, por ejemplo, el Derecho Positivo Español, cuyo Estatuto de Clases Pasivas dispone en su artículo 96 que "es incompatible el goce simultáneo de dos o más pensiones civiles o militares y el de unas y otras con sueldos, haberes o gratificaciones que se paguen con fondos generales, provinciales, municipales o de la Real Casa"¹¹⁸

El hecho de que no exista en Venezuela texto legal expreso de carácter general, no debe inducirnos a suponer que la solución entre nosotros debe ser distinta cuando, como hemos visto, los principios generales y las normas administrativas que rigen la materia apuntan en la misma dirección.

Y en referencia al punto concreto de los empleados públicos jubilados, esos mismos principios generales que se desprenden de la interpretación de la Constitución en concordancia con todo el ordenamiento jurídico nos conduce a concluir que el beneficiario de jubilación no puede percibir ningún otro tipo de remuneración del Estado o demás personas públicas, aunque dicha remuneración provenga de cualquier tipo de prestación de servicios. Por tanto, el beneficiario de una jubilación no puede prestar servicios *remunerados* al Estado y gozar simultáneamente del beneficio de la pensión, sea que esos servicios se presten permanentemente por nombramiento o temporalmente por contrato.

E. El derecho de asociarse en partidos políticos

a. *Introducción*

60. El tercer derecho exclusivo de los ciudadanos es el de asociarse en partidos políticos.¹¹⁹ En efecto, el artículo 114 de la Constitución señala que "todos los

117 En este sentido se ha pronunciado la *Procuraduría General de la República* en Dictamen de 15 de mayo de 1963, publicado en *Dictámenes de la Procuraduría General de la República* 1963, Caracas, 1964, p. 176. Este criterio ha sido ratificado por la *Procuraduría General de la República* en el Dictamen N° 4.863 de la Sección de Asesoría del Estado de fecha 8 de octubre de 1964.

118 Enrique Serrano Guirado, *op. cit.*, p. 122.

119 Véase, N° 45.

El artículo 3º de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones establece que "para afiliarse a un partido político se requiere ser venezolano, haber cumplido 18 años y no estar sujeto a inhabilitación política". A esto hay que agregar conforme a los artículos 111 y 114 de la constitución que tampoco deben estar sujetos a interdicción civil para poder afiliarse, los venezolanos, a un partido político.

Por otra parte, el carácter de derecho de este poder de afiliarse en partidos políticos se desprende del Art. 24 de la Ley respectiva cuando establece que "quienes de alguna manera coaccionen a trabajadores, empleados o funcionarios de su departamento para que se afilien a determinada organización política, serán castigados con multa de 500 a 1.000 bolívares o arresto proporcional. Si el infractor fuere funcionario público, incurrirá,

venezolanos aptos para el voto tienen el derecho de asociarse en partidos políticos para participar, por métodos democráticos, en la orientación de la política nacional".

La Constitución dejó al legislador la labor de reglamentar "la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y garantizar su igualdad ante la ley", labor esta que se ha hecho realidad recientemente por la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, de 15 de diciembre de 1964.¹²⁰ El artículo 53, de dicha Ley derogó el Decreto N° 120 de 15 de marzo de 1951, emanado de la Junta de Gobierno de los Estados Unidos de Venezuela, sobre Garantías de Asociación y Reuniones, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 23.507 de la misma fecha, que regulaba someramente los partidos políticos en Venezuela.

Consideramos imprescindible, dada la novedad de la regulación sobre partidos políticos, hacer un ligero comentario a la misma.

b. *Definición*

a' *Noción legal*

61. La Ley de 1964, define los partidos políticos como aquellas "Agrupaciones de carácter permanente, cuyos miembros convienen en asociarse para participar, por medios lícitos, en la vida política del país, de acuerdo con programas y estatutos libremente acordados por ellos".¹²¹ Varios elementos se destacan de esta definición: en

además en la pena de destitución del cargo sin que pueda nombrarse para desempeñar ninguna otra función pública durante seis meses a contar de la fecha de la sentencia".

Aunque el artículo 48 de la ley no establece la autoridad competente para imponer esa sanción, de su aplicación analógica, resulta que es el juez de Municipio, Distrito o Departamento que ejerzan jurisdicción en el lugar donde el hecho fuere cometido.

120 Publicada en *Gaceta Oficial* de la República N° 27.620 de 16 de diciembre de 1964.

121 Artículo 2° de la Ley de Partidos Políticos. Respecto a la naturaleza de los partidos políticos es interesante destacar el Dictamen de la *Procuraduría General de la República*, de fecha 15 de noviembre de 1962, publicado en los *Dictámenes de la Procuraduría General de la República* 1962, Caracas, 1963, p. 43 y ss., donde se estableció lo siguiente:

"Los partidos políticos son organizaciones de individuos que se proponen actuar conjunta o colectivamente, movidos por unas mismas tendencias, opiniones o ideas, en la vida pública de las colectividades donde existen, y en ese sentido, cabe decir que han nacido para el ejercicio de los derechos del ciudadano. Pero, mientras en las viejas democracias liberales, las propiamente llamadas "formales" por el recargo en sus textos fundamentales de un normativismo meramente teórico, ausente de las realidades sociales e históricas, fueron consideradas aquellas organizaciones como elementos secundarios en la vida del Estado, y, casi siempre, como agentes de contradicción y conflictos perturbadores de la vida social y, por consecuencia, obstáculos para el logro de los limitados fines que al ente público primordial le asignaba el antiguo liberalismo, en el nuevo constitucionalismo, el que hunde sus raíces en la etapa revisionista que siguió a la primera conflagración mundial para darle un mayor contenido al régimen liberal democrático, y adquiere nuevo.; y definidos ímpetus transformadores en el último período de postguerra, conforme a los cuales la democracia interpreta la voluntad del pueblo en su compleja diferenciación e integridad, y el Estado, como expresión suya, no es su mera representación jurídica sino su idóneo y poderoso instrumento para la realización de los múltiples, variados y difíciles fines que a aquella le están modernamente atribuidos en relación a los administrados, en ese constitucionalismo de nuestros días y en los regímenes democráticos que constituyen expresión suya, los partidos políticos dejan de ser lo que fueron en la caduca democracia liberal, asociaciones inspiradoras de indiferencia o desconfianza, y pasan a ocupar puesto relevante en la vida del Estado, que ahora los considera como asociaciones cuya finalidad permanente en el ejercicio o la participación en el ejercicio del poder público; y que, si bien, en principio, pueden considerarse como simples modos de la práctica del derecho de asociarse, su naturaleza y su efectiva participación en la vida pública les dan rango de fenómeno social autónomo, que interesa al Estado, quien los "incorpora a su estructura, de tal manera que su regulación forma parte integrante de su ordenamiento jurídico constitutivo".

Es bajo el influjo del concepto últimamente expresado que, por una parte, los tratadistas suelen diferenciar con marcada precisión conceptual los "derechos fundamentales puros" —o derechos individuales propiamente dichos de las "instituciones o complejos organizativos", provistos de distintas garantías, entre las cuales se catalogan a los partidos políticos (*Schmitt, Huber, Dennewitz, Klein*); y por la otra, que aquéllos —los partidos políticos— han sido incorporados al texto de las Constituciones. "...El partido político que históricamente fue desenvolviéndose con el sistema de Gobierno representativo, merced a su participación progresiva en las actividades del Estado, se han convertido en una pieza del régimen constitucional" (*E. Grotz*; "Lo Stato Democrático Moderno", Torino, 1946, p. 282).

De aquí, según afirma el Profesor *Andre Philip*, que "el partido político no debe considerarse una asociación cualquiera, pues hemos llegado a un momento en que el partido se convierte en órgano del sufragio universal, un intermedio entre el legislador y el pueblo. El partido ha de tener garantizada su vida pero también debe asegurarse su organización democrática, y para conseguirlo ha de plegarse a ciertas reglas" ("*Actas de la Comisión redactora del proyecto de Constitución francesa de 1947*". Cita de *Georges Burdeau*: "Traité de Science Politique", Vol. I, p. 454).

Y es esa incorporación en las Cartas Fundamentales la que los configura como auténticas "Instituciones" de naturaleza constitucional que participan en ciertas actividades del Estado en virtud del ejercicio de derechos políticos, bien diferenciados de aquellas franquicias correspondientes a los particulares, conocidas con el nombre de derechos individuales, dicotomía que, como se ha dicho, han expuesto acentuadamente los tratadistas.

Para apreciar objetivamente la incontrovertible veracidad de la afirmación de que los partidos políticos contemporáneamente han pasado a ser instituciones con rango constitucional, veamos su regulación en diversos textos fundamentales aparecidos a partir de la última postguerra:

Así, la Ley fundamental de la *República Federal Alemana*, estatuye enérgicamente:

"Artículo 21. Los Partidos colaboran en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna ha de corresponder a los principios democráticos".

La Constitución de la *República Francesa* establece, en su artículo 4º: "Los partidos políticos concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen libremente sus actividades. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia".

La Constitución del *Brasil* establece en su artículo 141, 12 y 13: "Se garantiza la libertad de asociación para fines lícitos.

"...Se prohíbe la organización o inscripción o funcionamiento de cualquier partido política o asociación cuyo programa de acción se oponga al régimen democrático, basado en la pluralidad de partidos y en la garantía de los derechos fundamentales del orden".

La Constitución de *Guatemala* establece, en su artículo 23:

"Es libre la formación y funcionamiento de partidos políticos que se normen por los principios democráticos".

El *Acta Constitucional Danesa* de 1953, que comportó una reforma a la vieja Constitución, dice en su artículo 78:

"Los ciudadanos tienen el derecho de formar asociaciones con fines lícitos sin necesidad de permiso previo. Las asociaciones que empleen la violencia o procuren lograr su objeto por la violencia, por instigación a la violencia o mediante influencia punible sobre quienes sostengan otros puntos de vista, serán disueltas por sentencia judicial".

La Constitución *Italiana* sostiene, en su artículo 49:

"Todos los ciudadanos tienen el derecho de asociarse libremente en partidos para cooperar con métodos democráticos en la determinación de la política nacional".

Del contenido de las transcritas normas se infiere, de manera clara, lógica e indubitable, que la inclusión en las cartas fundamentales de los partidos políticos tiene por objeto, de una parte, garantizarle constitucionalmente su existencia, como reconocimiento a la gran importancia que han adquirido en el desenvolvimiento de la vida pública, y de otra, garantizar a la propia Constitución contra los partidos destinados a destruirla o a obstaculizar su normal funcionamiento y desarrollo, interés este más trascendental, si se quiere, por cuanto tiende a la salvaguarda del orden jurídico establecido. Y esta determinación le viene impuesta al constituyente por la propia naturaleza de los partidos, en cuanto a sus métodos de lucha y conforme a los cuales cabe distinguir dos tipos perfectamente definidos a saber:

primer lugar la permanencia; para que una asociación con fines lícitos pueda considerarse como partido político ha de tener carácter permanente y estar constituido con ese mismo carácter. En segundo lugar, los fines lícitos de la asociación han de ser el participar, por medios lícitos, en la vida política del país, es decir, han de ser fines políticos. Es necesario destacar, por otra parte, que es imprescindible la utilización de medios lícitos para la realización de los fines.¹²²

Veamos estos tres elementos de la definición legal,

b' *El carácter permanente*

62. En primer lugar, la ley exige el carácter permanente de la asociación política para que se la pueda considerar como partido político. Por tanto, las agrupaciones transitorias no se considerarán partidos políticos, ni podrán obtener la inscripción de funcionamiento. Esto produce, por otra parte, que cuando un partido político ha dejado

Unos orientados a lograr su finalidad mediante su sumisión a las formas y a los límites establecidos por la Constitución. Aun teniendo puntos de vista distintos e incluso contrapuestos en cuanto al contenido de la política a desarrollar, coinciden, sin embargo, en cuanto a la necesidad de actuar dentro del orden normativo establecido por la Constitución. Están pues, unidos en la forma y en la substancia jurídica, aunque discrepan en la materia y en los accidentes políticos. Dichos partidos actualizan el principio democrático; a) En cuanto que son la vía normal a través de la cual se canaliza la voluntad del pueblo para convertirse en voluntad del Estado; y b) En cuanto que aseguran la unidad de éste, ya que la oposición de los diversos criterios e intereses representados por cada uno de ellos queda cancelada, al aceptar el imperio de los principios, de los métodos y de las formas establecidas por el orden constitucional; o dicho de otro modo, la discrepancia de los puntos de vista políticos se unifica en el reconocimiento de un orden jurídico constitucional común a todos. Pueden ser "partidos de gobierno" si sustentan al grupo que ejerce el poder ejecutivo, o "partidos de oposición" si se oponen a la política de aquél, dentro del marco y límite del orden jurídico constitucional.

Otros partidos, en cambio, están orientados a lograr su finalidad mediante la conquista violenta del poder del Estado, con lo que es claro que se sitúan, no sólo en oposición al método jurídico de la formación de la voluntad estatal establecido por la Constitución, sino en abierta oposición a ésta, y tratan de romper, por todos los medios a su alcance, la solidez del Estado democrático de Derecho.

Ahora bien, el constituyente venezolano de 1961, siguiendo las nuevas tendencias del constitucionalismo actual, reconoció explícitamente la existencia y legalidad de los partidos políticos al sancionar en la Constitución vigente dos disposiciones atañedoras a esa clase de asociaciones: los artículos 70 y 114, que comportan, en forma expresa, la peculiar legalidad a la cual están sometidos: la legalidad democrática.

El artículo 70 de la Constitución Nacional: Siendo los partidos asociaciones de ciudadanos que se rigen por estatutos y programas y a los que la propia Constitución atribuye la facultad de orientar la política del país, no son ni pueden ser extraños al artículo 70 de la misma Carta. Están, por el contrario, sometidos a esa norma general, bajo cuya obediencia se sitúan todas las asociaciones, cualquiera que sea su índole o naturaleza. En consecuencia, se colocarían fuera de la previsión legislativa y serían, por tanto, inconstitucionales las parcialidades o grupos políticos encaminados, según sus normas internas, estatutos o programas, a la toma del poder por la violencia, mediante la guerra o golpe de Estado. No serían asociaciones de carácter lícito los partidos que se propongan, según tesis aceptadas por sus adherentes, el cambio de la Constitución mediante procedimientos no previstos en ella misma, la constitución de la forma republicana de gobierno, ni los que conspiran contra la integridad del territorio o preconicen la subordinación del país a una potencia extranjera, cualquiera que sea el sistema social y político que impere en esa nación. El carácter delictivo de las asociaciones políticas que se propongan, según sus doctrinas y programas, cualesquiera de las finalidades señaladas, se evidencia, sin posibles dudas, si se recuerda que, según el Código Penal de la República, son delitos severamente castigados la conspiración contra la integridad del territorio o contra las instituciones, contra la forma republicana de gobierno, así como la rebelión contra el gobierno legítimo para deponerlo, para cambiar violentamente la Constitución Nacional. No sería, pues, necesaria una especial legislación emanada del Congreso sobre los partidos políticos, para descubrir el carácter ilícito y anticonstitucional de una agrupación política que incluyera en sus programas finalidades contrarias al orden social y jurídico político que postula y protege, con las más severas sanciones, el Código Penal de la República"

122 Permitidos por el artículo 70 de la Constitución.

de participar en las elecciones en dos períodos constitucionales sucesivos, la inscripción respectiva se cancelará por el Consejo Supremo Electoral.¹²³

c' *Los fines políticos*

63. La Constitución consagra la garantía de asociación en partidos políticos con la finalidad de que éstos participen en la orientación de la política nacional,¹²⁴ y la ley concreta esa finalidad al señalar que los partidos políticos deben "participar en la vida política del país".¹²⁵

Por tanto, la inscripción de los partidos políticos se cancelará por el Consejo Supremo Electoral, cuando hayan dejado de participar en las elecciones, en dos períodos constitucionales sucesivos¹²⁶ pues, el legislador ha entendido que la forma de participar en la vida política del país y en la orientación de la política nacional,¹²⁷ en un Estado como Venezuela cuyo gobierno "es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo",¹²⁸ es la de participar en las elecciones por la orientación del sufragio,¹²⁹⁹ que además de ser un derecho político¹³⁰ es una "función pública".¹³¹

Por otra parte, y por cuanto se trata de participar en la vida política del país, la ley ha establecido que los partidos políticos deben expresar en su acta constitutiva "que no suscribirán pactos que los obliguen a subordinar su actuación a directivas provenientes de entidades o asociaciones extranjeras",¹³² pues, ello vendría a desnaturalizar la esencia de la República de Venezuela como Estado que "es para siempre e irrevocablemente libre e independiente de toda dominación o protección de potencia extranjera".¹³³

Sin embargo, en el mismo artículo 6° de la Ley se establece que "en ningún caso esta disposición implicará prohibición para que los partidos participen en reuniones políticas internacionales y suscriban declaraciones o acuerdos, siempre que no atenten contra la soberanía o la independencia de la nación o propicien el cambio por la violencia de las instituciones nacionales o el derrocamiento de las autoridades legítimamente constituidas".

d' *Los medios lícitos: métodos democráticos*

64. La Ley en su artículo 2° establece que los partidos políticos, para perseguir sus fines políticos, deben utilizar medios lícitos, permitidos por el ordenamiento jurídico

123 Artículo 27, letra "C" de la Ley de Partidos Políticos.

124 Artículo 114 de la Constitución.

125 Artículo 2° de la Ley de Partidos Políticos.

126 Artículo 27, letra "C" de la Ley de Partidos Políticos.

127 Artículo 2° de la Ley de Partidos Políticos. Artículo 115 de la Constitución.

128 Artículo 3° de la Constitución.

129 Artículo 4° de la Constitución.

130 Véase N° 46.

131 Artículo 110 de la Constitución.

132 Artículo 6° de la Ley de Partidos Políticos.

133 Artículo 1° de la Constitución.

venezolano, y especialmente, entre los medios lícitos, los partidos políticos deben usar métodos democráticos.¹³⁴

134 Artículo 114 de la Constitución. Sobre la utilización de métodos democráticos por parte de los partidos políticos, la *Procuraduría General de la República* en dictamen de 15 de noviembre de 1962, publicado en *Dictámenes de la Procuraduría General de la República 1962*, Caracas. 1963, p. 41 y ss., se estableció lo siguiente:

"Desde el punto de vista del orden jurídico venezolano coincidiendo con lo que al efecto ha establecido el pensamiento político occidental", el orden democrático es el concretado y organizado en la Constitución, y es antidemocrático aquello que sea contrario a los principios y preceptos de la Constitución.

La Constitución es un todo orgánico, distinto de la norma constitucional, pero es una totalidad jerarquizada, pues, no todo su texto tiene el mismo rango o valor, sitio que hay unos preceptos o declaraciones substanciales "principios jurídicos superiores" los llama *Maurice Hauriou* (*"Précis de Droit Constitutionnel"*, París, 1919; p. 236), y hay otros instrumentales o accidentales.

La distinción es importante, porque los principios preeminentes revelan la intención del constituyente sobre la propia forma de la existencia política *Carl Schmitt*, *"Teoría de la Constitución"*; pp. 26, 86 y 119 y SS.) y así los partidos políticos encuentran el límite de su propia actividad frente a esa "decisión existencial", concretada, como se ha dicho, en los principios constitucionales o declaraciones substanciales, que tienen prevalencia sobre los instrumentales o accidentales, los cuales sólo existen para darle realidad a aquéllos.

Son en nuestra Constitución normas prevalecientes, "principios jurídicos superiores", las contenidas en el preámbulo, al que las corrientes constitucionales contemporáneas le reconocen pleno valor jurídico. Estas son:

"Con el propósito de mantener la independencia y la integridad territorial de la Nación, fortalecer su unidad, asegurar la libertad, la paz y la estabilidad de las instituciones;

"proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social; lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre;"mantener En igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de raza, sexo, credo o condición social;

"cooperar con las demás naciones, y, de modo especial, con las Repúblicas hermanas del Continente, en los fines de la comunidad internacional, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la autodeterminación de los pueblos, la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana, y el repudio de la guerra, de la conquista y del predominio económico como instrumentos de política internacional;

"sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos, y favorecer pacíficamente su extensión a todos los pueblos de la tierra;

"y conservar y acrecer el patrimonio moral e histórico de la Nación, forjado por el pueblo en sus luchas por la libertad y la justicia y por el pensamiento y la acción de los grandes servidores de la patria, cuya expresión más alta es Simón Bolívar, el Libertador".

E igualmente, tienen el carácter de preeminentes, entre otros, los siguientes: los contenidos en los artículos 3 y 4. que postulan el gobierno democrático, representativo y alternativo, y consagran al pueblo, en su totalidad, como titular de la soberanía, que la ejerce mediante el sufragio, por los órganos del poder público; los contenidos en los artículos 58 y 60, que se refieren al derecho a la vida y a la seguridad de las personas; el contenido en el artículo 52, que establece la obligación de obedecer las normas jurídicas, cualquiera que sea su origen; el contenido en el artículo 66, que prohíbe la propaganda de guerra y la incitación a la guerra civil, y condena la desobediencia a las leyes; el contenido en el artículo 132, que establece la institucionalidad de las fuerzas armadas como organización apolítica, obediente y no deliberante; el contenido en el artículo 70, que consagra el derecho de asociarse; y el contenido en el artículo 114, que prevé el derecho de asociación referido a los partidos políticos.

En resumen, para nosotros, de acuerdo con la Constitución, democracia es la coexistencia y multiplicidad de organizaciones partidistas que interpretan con iguales procedimientos, admitidos por las leyes, la compleja y variada composición de grupos, tendencias, intereses y opiniones. Para nosotros, democracia es la dignidad del hombre al amparo de un gobierno respetuoso de sus prerrogativas y facultades inherentes a su propia naturaleza. Es el derecho a la vida; el de pensar con entera libertad sobre las altas cuestiones filosóficas,

Por tanto, los partidos políticos deberán establecer en la declaración de principios o en su programa, el compromiso de perseguir siempre sus objetivos a través de métodos

políticas y religiosas; el derecho de asociarse libremente para la satisfacción de las más hondas aspiraciones que emergen de su propia esencia; el derecho a no ser maltratado ni torturado, ni a sufrir penas ni prisiones sino conforme a las leyes conocidas que garantizan la defensa contra la arbitrariedad de gobernantes que sólo actúan y proceden con arreglo a un Estatuto definidor de sus atribuciones y facultades. Democracia es, para nosotros, la condenación de todas las desigualdades artificiales o caprichosas que provienen de la raza, del sexo, de creencias políticas o religiosas, de la herencia o de la condición social. Es el derecho a trabajar de acuerdo con las peculiares capacidades de cada uno y a obtener una remuneración justa por ese trabajo. Democracia es el derecho a sindicalizarse para lograr un nivel de vida tan alto como sea posible, para permitir a todos una existencia decorosa, libre de calamidades y miserias, con el correlativo derecho a la huelga para vencer injustificadas resistencias de fuerzas y poderes económicos. Democracia es, para el legislador venezolano, el derecho y la obligación de participar mediante el voto, y no por la violencia ni la guerra civil, en la integración de los poderes públicos. Democracia es, en suma, para el constituyente venezolano, un sistema de vida que reconoce en el hombre los altos valores incluidos en la dignidad de la persona humana, que así realiza Su destino libremente, emancipada de coacciones y violencias no consentidas por leyes votadas con el asentamiento de todos.

Por otra parte, el Constituyente venezolano entiende por métodos democráticos los que la propia Carta fundamental autoriza para la conquista del poder: el sufragio, la prensa, reuniones públicas pacíficas y sin armas, petición, propaganda, medios e instrumentos permitidos por la Constitución para que los partidos ganen el voto de los electores fuente única que confiere legitimidad al título de gobernante.

En consecuencia, no tienen ni pueden tener legitimación constitucional los grupos o partidos políticos que se proclaman contrarios a los principios esenciales de la organización jurídico política que la Constitución consagra, o que actúan mediante sistemas y procedimientos que la Constitución no sólo desconoce, sino que los proscribiera expresa y enérgicamente; los grupos o partidos políticos que pretenden que la soberanía resida en una fracción del pueblo; que los poderes públicos se originen y organicen, no por el sufragio, sino por el asalto al poder, mediante la violencia en todas sus formas de sedición, conspiración, guerra civil, golpe de Estado; que contrarían por el terrorismo el derecho a la vida y a la seguridad de las personas; que hacen la apología de dichos actos incitando en esa forma a desobedecer las leyes y las órdenes de las autoridades legítimamente constituidas; que incitan a las fuerzas armadas a la deserción de sus deberes constitucionales. En atención a lo expuesto, es asimismo evidente que no se requiere una legislación reglamentaria de la Constitución para entender lo que el Constituyente entiende por "métodos democráticos". En efecto: al analizar el texto del artículo 114 de la Constitución, se ve que contiene dos órdenes de disposiciones. Por una parte, ratifica el derecho de los *ciudadanos* a asociarse en partidos políticos para participar o concurrir, por métodos democráticos, a la orientación de la política nacional. Por la otra, en el aparte siguiente ordena el Poder Legislativo la reglamentación de los partidos, con el fin de asegurar su carácter democrático y de garantizar su igualdad ante la Ley. Por lo que respecta a su primera parte, el artículo define derecho y establece condiciones por a su ejercicio que no requieren una posterior actividad legislativa. Se trata de una de esas disposiciones, numerosas en el texto constitucional, que llevan en sí misma su carácter jurídico y fuerza obligatoria en virtud de su propio contenido, sin necesidad de referirse a otras normas que viniesen a completar su alcance y sus extremos para poder alcanzar eficacia y positividad. Otros muchos textos de esa índole figuran en la Ley fundamental: la igualdad social y jurídica, los textos declarativos de los derechos individuales. Y así, cuando el artículo 114 impone a los partidos políticos la obligación de someterse en sus actividades a los "métodos democráticos", es claro que no se requiere ninguna posterior actuación del Congreso para saberlo que son, para el Constituyente, esos métodos precisos y excluyentes. Claramente los define cuando explica que la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce mediante el sufragio, por los órganos del poder público; cuando consagra como único título para el derecho a gobernar la investidura que se deriva del voto ejercido por el pueblo; y cuando prohíbe el cambio de la Constitución y de los poderes establecidos, por medios distintos a los previstos por ella misma; todo lo cual evidencia, sin posibles dudas, que la violencia o la fuerza son métodos inconstitucionales y antidemocráticos. Para concluir con este Capítulo y dada la incuestionable similitud entre el artículo 49 de la Constitución italiana y el artículo 114 de la Constitución Nacional, merece señalarse aquí el antecedente legislativo referente a aquella norma que aclaró que por "método democrático" ha de entenderse el acatamiento al orden democrático y, concretamente, que no tiene derecho a existir aquella asociación que sea antidemocrática, esto es, que constituya una amenaza inmanente al aparato democrático de la vida nacional y no persiga un fin legítimo y jurídico ("*La Costituzione della Repubblica Italiana Illustrata con i Lavori Preparatori*". Roma, 1954; p. 136 y ss.).

democráticos, acatar la manifestación de la soberanía popular y respetar el carácter institucional y apolítico de las Fuerzas Armadas Nacionales.¹³⁵

Como consecuencia de estos métodos democráticos que deben utilizar los partidos políticos para alcanzar sus propósitos, ellos deben garantizar asimismo en sus estatutos "los métodos democráticos en su orientación y acción política, así como la apertura de afiliación sin discriminación de raza, sexo, credo o condición social;¹³⁶ y asegurarán a sus afiliados la participación directa o representativa en el gobierno del partido y en la fiscalización de su actuación".¹³⁷

Por otra parte, y como consecuencia de los métodos democráticos que deben utilizar los partidos políticos, es obligación de los mismos el "no mantener directa ni indirectamente, ni como órgano propio ni como entidad complementaria o subsidiaria, milicias o formaciones con organización militar o paramilitar, aunque ello no comporte el uso de armas, ni a permitir uniformes, símbolos o consignas que proclamen o inviten a la violencia", tal como lo consagra el artículo 25, ordinal 3* de la Ley.

c. *La constitución de los partidos políticos*

a' *El funcionamiento provisional*

65. Los grupos de *ciudadanos* que deseen constituir un partido político deberán participarlo a la autoridad civil del Distrito o Departamento con indicación de las oficinas o locales que establecerán, en cuyos frentes y en forma visible para el público, colocarán aviso o placa indicativa del nombre provisional con que actúan. Así lo establece el artículo 8º de la ley.

En todo caso, serán clausurados los locales de asociaciones o grupos políticos que funcionen sin haber cumplido con los requisitos antes señalados.

La ley, por otra parte, permite el funcionamiento provisional de asociaciones de *ciudadanos* que postulen candidatos durante los procesos electorales conforme al artículo 70 de la Ley Electoral,¹³⁸ mientras dure el proceso electoral, y los autoriza en el mismo artículo 8º para que tengan y organicen locales y oficinas como los partidos políticos, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos para el funcionamiento provisional de los partidos políticos, visto anteriormente.

b' *La Constitución definitiva*

a" *Los dos tipos de partidos políticos*

66. A los fines de la regulación sobre la constitución definitiva de los partidos políticos, la vigente Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones establece dos tipos de organizaciones: los partidos políticos nacionales y los partidos políticos regionales.

135 Artículo 4º de la Ley de Partidos Políticos. En este sentido y respecto a las Fuerzas Armadas, el artículo 132 de la Constitución señala que "forman una institución *apolítica*, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y a las leyes, cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación"

136 Artículo 61 de la Constitución.

137 Artículo 5º de la Ley de Partidos Políticos.

138 Artículo 70 de la Ley Electoral.

Analicemos separadamente la constitución de los partidos políticos nacionales y de los partidos políticos regionales.

b" *Constitución de los partidos políticos Regionales*

a" *La solicitud de inscripción*

67. Los partidos políticos regionales se constituirán mediante su inscripción en el registro que al efecto llevará el Consejo Supremo Electoral.

Las solicitudes de inscripción deben ir acompañadas de los siguientes documentos:¹³⁹

1. Nómina de integrantes del partido en número no inferior al 0,5 por ciento de la población inscrita en el registro electoral de la respectiva Entidad.¹⁴⁰ La nómina especificará sus nombres y apellidos, edad, domicilio y Cédula de Identidad.

139 Artículo 10 de la Ley de Partidos Políticos.

140 Es interesante destacar la disposición del artículo 1º del derogado Decreto N° 120 de 18 de abril de 1951 por la interpretación que la *Corte Suprema de Justicia* le había dado.

El artículo 1º del citado Decreto establecía que podían funcionar en el territorio de la República partidos y organizaciones políticas integradas por ciudadanos venezolanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos y siempre que cumplan las formalidades que se establecían en el mismo. Quienes aspiraran a constituir partidos u organizaciones políticas, establecía el artículo 29 del mismo Decreto, debían presentar ante la primera autoridad civil de la jurisdicción correspondiente una solicitud por duplicado, anexa a la cual debían enviar los documentos siguientes:

1º Copia del Acta constitutiva de la organización, con la firma de *todos los asistentes a la reunión*; y 2º Un ejemplar del Programa y otro de los Estatutos que definieran las bases, finalidades y orientación del Partido o agrupación política".

La inteligencia de esta disposición había planteado dudas en cuanto al número de personas que debían firmar el Acta constitutiva del partido político.

Al efecto, la *Corle Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa*, en sentencia de 29 de abril de 1963 (CSJ-PA-54-1, 29-4-63, según sigla del *instituto de Codificación y Jurisprudencia*), estableció:

"Esta alusión a la firma de *todos los asistentes* a la reunión (Decreto 120 de 18 de abril de 1951) sugiere: por una parte, la idea de que el número de personas que se reúna para constituir un partido debe ser de alguna consideración, lo cual es razonable por tratarse de la creación de un organismo importante, cuyo objeto es intervenir en la vida pública de la Nación; y, por la otra, implica y así lo interpreta la Corte, un cierto grado de autenticidad en los firmantes del Acta constitutiva o la presentación de documentos adecuados de identificación que acrediten tal autenticidad ante la autoridad administrativa. En consecuencia se impone por la trascendencia del asunto la averiguación de cuál es la voluntad del legislador siguiendo para ello la norma del artículo 4º del Código Civil, según la cual: cuando se trate de aplicar la ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador. Cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas; si hubiere dudas, se aplicarán los principios generales del Derecho". "En concepto de este Supremo Tribunal, la intención del legislador que promulgó el Decreto N° 120 en 1951, viene a quedar complementada por la Ley Electoral de 1959, al establecer en su artículo 69 la cantidad mínima de doscientos (200) electores mayores de veintiún (21) años que sepan leer y escribir y que estén debidamente inscritos en siete (7) circunscripciones electorales por lo menos. De esta manera el propio legislador confirma la importancia cuantitativa que le atribuye a los organismos o grupos que actúan de manera permanente o accidental como representantes de sectores de la opinión pública en la vida política del país, y por ello ha impuesto, de manera expresa, que los grupos electorales no podrán ser menores de doscientos (200) inscritos en siete (7) jurisdicciones para postular candidatos; y de ello es lógico concluir que los partidos políticos, cuyo objeto al formarse es básicamente su ascenso al poder en virtud del ejercicio del sufragio, por medio de la presentación de candidatos, requiera, para su constitución, en número mínimo de adherentes que impone el artículo 69 al grupo de electores. Considera la Corte, por tanto, que sería contraria a la voluntad misma del legislador pretender constituir una organización política integrada,

Los integrantes del partido que aparezcan en esta nómina deberán estar domiciliados en la respectiva entidad.

2. Manifestación de voluntad de los integrantes del partido de pertenecer a él.¹⁴¹

3. Tres ejemplares de su declaración de principios, de su acta constitutiva, de su programa de acción política y de sus estatutos. Uno de estos ejemplares se archivará en el expediente del Consejo Supremo Electoral, otro se enviará al Ministerio de Relaciones Interiores y el tercero será remitido a la Gobernación correspondiente.

4. Descripción y dibujo de los símbolos y emblemas del partido.

5. Indicación de los supremos organismos directivos del partido, personas que los integran y los cargos que dentro de ellos desempeñan.

La solicitud de inscripción podrá ser tramitada por los interesados directamente ante el Consejo Supremo Electoral o por intermedio de la Gobernación de la respectiva entidad. En todo caso, los directivos del partido deberán autorizar con su firma todos los documentos requeridos para la constitución del partido enumerados anteriormente, de acuerdo con sus disposiciones estatutarias.

b" La publicación y la impugnación de nombres

68. El Consejo Supremo Electoral al recibir la solicitud de inscripción, deberá entregar constancia de ello a los interesados y ordenará su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República y en la Gaceta de la entidad correspondiente, dentro de los cinco (5) días siguientes.

Cuando la solicitud se haga a través de la Gobernación regional, la Secretaría de Gobierno cumplirá con la tramitación establecida y hará la publicación en la Gaceta del Estado en el mismo plazo antes señalado, remitiendo los recaudos al Consejo Supremo Electoral, con excepción de la nómina de militantes del partido. El Consejo Supremo Electoral podrá designar delegados, al recibir la información de que se ha solicitado el registro de un partido regional, para que supervise o tome a su cargo la tramitación de los recaudos.

En la publicación de la solicitud a que se ha hecho referencia, se expresará el *derecho* de cualquier *ciudadano* para revisar, en la Secretaría de Gobierno de la respectiva entidad, la nómina de los integrantes del partido y para impugnar el uso indebido de algún nombre.¹⁴² A estos efectos, cuando la solicitud de inscripción se ha hecho

como en el caso examinado, por sólo diez (10) personas y que, en consecuencia, la Gobernación del Distrito Federal ha aplicado rectamente en la decisión recurrida el artículo 69 de la Ley Electoral".

Esta sentencia fue confirmada por la de la misma *Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa*, de 6 de mayo de 1963 (CSJ-PA-61-1, 6-5-63, según sigla del *Instituto de Codificación y Jurisprudencia*).

141 Estos dos primeros requisitos no tienen que cumplirse, sin embargo, por "los grupos de ciudadanos que hubieren presentado planchas de candidatos en las últimas elecciones regionales o nacionales, según el caso, y hubieren obtenido el 3 por ciento de los votos emitidos..., pero deberán someterse a los demás requisitos para la constitución de partidos políticos".

142 Se trata de la protección específica del nombre como uno de los derechos de la personalidad: Véase N° 3.

Es de destacar, por otra parte, que la Ley de Partidos Políticos no consagra otra forma de oposición a la inscripción de partidos regionales, salvo ésta de la oposición al uso indebido de algún nombre. Al contrario, en la constitución de partidos políticos nacionales se admite la oposición a la inscripción, de los mismos, por cualquier motivo: Véase N° 74. No se comprenden los motivos por los cuales se estableció este distinto régimen en materia de oposición a la inscripción de partidos políticos.

directamente ante el Consejo Supremo Electoral, éste remitirá a la Gobernación correspondiente la nómina de los integrantes del partido.

La impugnación de nombres la oirá, comprobará y certificará el Consejo Supremo Electoral a través de sus delegados o del Secretario de Gobierno, con la simple confrontación de su Cédula de Identidad.¹⁴³

c''' *La devolución de la solicitud*

69 Una vez transcurridos treinta (30) días a contar de la fecha de la publicación la Gobernación respectiva debe enviar al Consejo Supremo Electoral la nómina, con las observaciones o impugnaciones que se le hubieren hecho.

El Consejo Supremo Electoral, si no se han cumplido todos los extremos legales, devolverá la solicitud, haciendo constar por escrito los reparos formulados, siempre que no se trate de una negativa de la inscripción. Los interesados, dentro de los diez días siguientes, podrán presentar los nuevos recaudos necesarios para formalizar la solicitud y el Consejo resolverá dentro de los diez días después de haber recibido respuesta a los reparos formulados. Así lo establece el artículo 12 de la Ley.

d''' *La objeción del Ministerio de Relaciones Interiores*

70. Tal como lo indica el artículo 14 de la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, el Ministerio de Relaciones Interiores podrá objetar la solicitud de inscripción de cualquier partido ante el Consejo Supremo Electoral, indicando las razones en que se fundamenta.

Si fueran rechazadas las objeciones por el Consejo Supremo Electoral, el Ejecutivo Nacional, por órgano de la Procuraduría General de la República, podrá recurrir contra ese acto, por ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la cual decidirá en la forma y dentro de los lapsos establecidos para la negativa de inscripción, que veremos más adelante.¹⁴⁴

e''' *La inscripción*

71. Si los interesados han cumplido con todos los requisitos legales, y no ha habido objeción del Ejecutivo Nacional o si la ha habido ha sido rechazada definitivamente, el Consejo Supremo Electoral, dentro de los quince días siguientes al recibo de la solicitud y sus recaudos, luego de transcurridos los treinta días siguientes a las publicaciones,¹⁴⁵ procederá a inscribir al partido en su registro.

Hecha la inscripción del partido, el Consejo Supremo Electoral debe comunicar su decisión a los interesados y publicarla en la *Gaceta Oficial* de la República y en la *Gaceta* de la entidad correspondiente, dentro de los cinco días siguientes.¹⁴⁶

Conforme lo establece el artículo 21 de la Ley, desde la fecha de la publicación de su registro, el partido político adquirirá personería jurídica y podrá actuar, a los fines de sus objetivos políticos, en todo el territorio de la entidad regional respectiva.

143 Los servicios de la *Dirección Nacional de Identificación y Extranjería*, atenderán cualquier requerimiento que le sea hecho a los fines del cumplimiento de la disposición del artículo 12 de la Ley, comentada en el texto.

144 Véase Nº 72.

145 Véase Nos. 68 y 69.

146 Artículos 12 y 13 de la Ley de Partidos Políticos.

i''' *La negativa de inscripción*

72. La decisión del Consejo Supremo Electoral puede ser también denegatoria de la solicitud y, por tanto, de negativa de la inscripción solicitada. Cuando así sea, esta decisión también debe ser notificada a los interesados y publicada en la *Gaceta Oficial* de la República y en la Gaceta de la entidad correspondiente, dentro de los cinco días siguientes. En todo caso, en la decisión de negativa de la inscripción, se expresarán las razones que para ello tuvo el Consejo Supremo Electoral,¹⁴⁷ es decir, debe tratarse de un acto administrativo motivado.¹⁴⁸

De este acto administrativo decisorio de negativa de inscripción, se podrá recurrir dentro de los quince días siguientes a la publicación en la *Gaceta Oficial*, por ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

La Corte deberá decidir en la decima quinta (15) audiencia siguiente al recibo de las actuaciones, pudiendo, tanto el Consejo Supremo Electoral como los interesados, promover y evacuar los alegatos y pruebas que estimen procedente, dentro de las diez (10) primeras audiencias de aquel lapso.

Cuando la decisión de la Corte sea revocatoria de la del Consejo Supremo Electoral, éste debe proceder a inscribir el partido dentro de los tres días siguientes a la decisión de la Corte.¹⁴⁹

c'' *Constitución de los partidos políticos nacionales*

a''' *La solicitud de inscripción*

73. Los partidos políticos nacionales se constituirán mediante su inscripción en el registro que al efecto llevará el Consejo Supremo Electoral.

Las solicitudes de inscripción deberán ir acompañadas de los siguientes documentos:¹⁵⁰

1. Dos ejemplares de su acta constitutiva, de su declaración de principios, de su programa de acción política y de sus estatutos. Uno de estos ejemplares se archivará en el respectivo expediente del Consejo Supremo Electoral y el otro será remitido al Ministerio de Relaciones Interiores.

Cuando se trate de partidos políticos regionales que hubieren acordado su fusión para constituir una organización nacional, así se expresará en la respectiva Acta Constitutiva, acompañándose copia fehaciente del voluntario consentimiento expresado por cada una de las organizaciones regionales, de acuerdo con sus Estatutos, para convertirse en Partido Nacional.¹⁵¹

2. Debe acompañarse además, constancia auténtica de que el partido ha sido constituido en doce (12) por lo menos de las entidades regionales, conforme a las normas y procedimientos a que se ha hecho referencia 'anteriormente.¹⁵² En este

147 Artículo 13 de la Ley de Partidos Políticos.

148 Sobre la motivación de los actos administrativos véase nuestra tesis de grado "*Las Instituciones Fundamentales...*" cit., pp. 74 y 124.

149 Artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos.

150 Artículo 16 de la Ley de Partidos Políticos.

151 Artículo 17 de la Ley de Partidos Políticos.

152 Véase N° 67 y siguientes.

sentido, y a los efectos de la solicitud de inscripción *regional* conforme 'al artículo 10 de la Ley, el partido en trámite de organización nacional, podrá presentar los recaudos ahí solicitados¹⁵³ referidos al partido nacional, agregando las correspondientes disposiciones transitorias para su actuación regional mientras se cumplen aquellos trámites.¹⁵⁴

3. En tercer lugar, debe presentarse con la solicitud, la descripción y dibujo de los símbolos y emblemas del partido.

4. Por último, debe acompañarse la indicación de los organismos nacionales de dirección, las personas que los integran y los cargos que dentro de ellos desempeñan.

Los Directores del partido deben autorizar con su firma las actuaciones precedentes, de acuerdo con las disposiciones estatutarias respectivas.

b''' La publicación y la oposición

74. El Consejo Supremo Electoral, al recibir la solicitud de inscripción entregará constancia de ello a los interesados y ordenará su publicación en la *Gaceta Oficial*, dentro de los cinco días siguientes. En dicha publicación se expresará el derecho de cualquier *ciudadano* a impugnar la solicitud de inscripción.

Los ciudadanos tendrán treinta días, contados a partir de la publicación de la solicitud para oponerse a la inscripción del partido, y tendrán si así lo hacen, veinte días para presentar las pruebas y alegatos que consideren pertinentes. El Consejo Supremo Electoral debe decidir dentro de los diez días siguientes.

En todo caso, de la decisión del Consejo Supremo Electoral, los que hubiesen hecho oposición o los promotores del partido, podrán recurrir por ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, dentro de los diez días siguientes a la fecha de la decisión. La Corte deberá decidir en la decima quinta audiencia siguiente al recibo de las actuaciones, pudiendo el Consejo Supremo Electoral, como los interesados, promover y evacuar los alegatos y pruebas que estimen procedentes, dentro de las diez primeras audiencias de aquel plazo.¹⁵⁵

c''' La objeción del Ministerio de Relaciones Interiores

75. Al igual de lo que regula la ley respecto a los partidos regionales, el artículo 20 de la misma establece que el Ministerio de Relaciones Interiores podrá objetar la solicitud de inscripción de cualquier partido nacional ante el Consejo Supremo Electoral, indicando las razones en que se fundamente de acuerdo con lo prescrito en la ley. Si las objeciones fueren rechazadas, el Ejecutivo Nacional, por órgano del Procurador General de la República, podrá recurrir por ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en la forma y dentro de los lapsos que analizamos anteriormente.¹⁵⁶

153 Véase Nº 67.

154 Artículo 11 de la Ley de Partidos Políticos.

155 Artículo 18 de la Ley de Partidos Políticos.

156 Artículos 18 y 20 de la Ley de Partidos Políticos. Véase Nº 70 y 72.

d''' *La inscripción*

76. Transcurridos treinta días a contar de la fecha de la publicación de la solicitud de inscripción del partido político nacional, si no se hubiere formulado oposición razonada ni objeción por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y si el Consejo Supremo Electoral considerare que han sido llenados los requisitos legales, procederá a inscribir al partido en su registro dentro de los cinco días siguientes a aquel plazo.¹⁵⁷

Una vez hecha la inscripción del partido, el Consejo Supremo Electoral debe proceder a comunicarla a los interesados y a publicarla en la *Gaceta Oficial* dentro del lapso de cinco días.¹⁵⁸ Desde la fecha de la publicación de su registro, el partido político nacional adquirirá personería jurídica y podrá actuar, a los fines de sus objetivos políticos en toda la República.

e''' *La negativa de inscripción*

77. Sin embargo, también la decisión del Consejo Supremo Electoral puede ser en sentido negativo cuando considere que no se han cumplido los requisitos legales de inscripción. La decisión denegatoria de la solicitud debe también publicarse en la *Gaceta Oficial* y comunicarse a los interesados. De acuerdo al artículo 19 de la ley, el Consejo Supremo Electoral debe expresar las razones que tuvo para negar la inscripción. Se trata de la necesaria motivación del acto administrativo denegatorio.

Contrariamente a lo estipulado expresamente en materia de negativa de inscripción de partidos políticos regionales,¹⁵⁹ la ley no reguló en forma expresa la impugnación por ante la Corte Suprema de Justicia del acto administrativo denegatorio de inscripción de partidos políticos nacionales. Sin embargo, consideramos que el artículo 15 de la Ley, ya analizado, es perfectamente aplicable por vía analógica, a los partidos políticos nacionales.

c' *La constitución de seccionales regionales*

78. En caso de partidos políticos nacionales la ley regula expresamente la constitución de seccionales regionales. En efecto, la ley vigente somete la constitución de seccionales regionales, en las entidades donde no se hubiera constituido con anterioridad a su inscripción en el registro del Consejo Supremo Electoral, al cumplimiento de lo establecido en los numerales 3, 4 y 5 del artículo 10 de la misma, referido a la constitución de partidos políticos regionales, que ya hemos analizado.¹⁶⁰

En todo caso, la representación de las seccionales, mientras quedan definitivamente constituidas, corresponde a las autoridades partidistas nacionales.

157 Artículo 18 de la Ley de Partidos Políticos.

158 Artículo 19 de la Ley de Partidos Políticos.

159 Artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos. Véase N° 72.

160 Véase N° 77.

d. *Las obligaciones de los Partidos Políticos*

a' *Obligaciones generales*

79. Además de las obligaciones derivadas de la propia naturaleza y definición legal de los partidos políticos, antes analizadas,¹⁶¹ el artículo 25 de la Ley establece que son obligaciones de los mismos las siguientes:

1. Adecuar su conducta a la declaración de principios, acta constitutiva, programa de acción política y estatutos debidamente registrados;

2. Enviar copia al organismo electoral correspondiente de las modificaciones introducidas en los documentos mencionados anteriormente;

3. No mantener directa ni indirectamente, ni como órgano propio ni como entidad complementaria o subsidiaria, milicias o formaciones con organización militar o paramilitar, aunque ello no comporte el uso de armas, ni a permitir uniformes, símbolos o consignas que proclamen o inviten a la violencia;

4. No aceptar donaciones o subsidios de las entidades públicas, tengan o no carácter autónomo; de las compañías extranjeras o con casa matriz en el extranjero; de empresas concesionarias de obras públicas, de cualquier servicio o de bienes propiedad del listado, de Estados extranjeros o de organizaciones políticas extranjeras;¹⁶²

5. Llevar una documentación contable en la que consten los ingresos y la inversión de los recursos del partido.¹⁶³

Estos libros de contabilidad y sus respectivos comprobantes deberán ser conservados durante cinco (5) años, por lo menos, contados a partir del último asiento de cada uno de ellos.

6. Deben asimismo participar por escrito al Consejo Supremo Electoral, en cada oportunidad, los nombres de las personas que integren los supremos órganos directivos del partido y los cargos que dentro de ellos desempeñen. En los Estados y en el Distrito Federal y en los Territorios Federales, esta participación deberá hacerse ante la Gobernación respectiva, la cual remitirá copia al Consejo Supremo Electoral.

b' *La denominación*

80. Por otra parte, los partidos políticos deben adoptar una denominación distinta de la de otros partidos políticos debidamente registrados. Dicha denominación no podrá incluir nombres de personas ni de iglesias, ni ser contraria a la igualdad social y jurídica, ni expresiva de antagonismo hacia naciones extranjeras, ni en forma alguna

161 Véase Nos. 62, 63 y 64.

162 Ello con el fin de evitar en todo momento que los partidos políticos suscriban pactos que los obliguen a subordinar su actuación a directivas provenientes de entidades o asociaciones extranjeras como lo prohíbe el artículo 6° de la Ley de Partidos Políticos.

163 A los efectos de esta disposición, las Directivas nacionales de las organizaciones políticas deberán presentar ante el Consejo Supremo Electoral y las Directivas regionales por ante el Gobernador del Estado, un libro diario, un mayor y un libro de inventario, los cuales deberán ser encuadernados y foliados. La autoridad electoral o el Secretario de Gobierno regional, según el caso, dejará constancia de los folios que éste tuviere, en el primer folio de cada libro, fechada y firmada; y en los siguientes folios hará estampar el sello de su oficina, y devolverá los libros a los interesados en un término no mayor de diez días.

parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la Patria o con emblemas religiosos.¹⁶⁴

Además, los partidos políticos deberán dar cuenta al Consejo Supremo Electoral, dentro de los 10 días siguientes, de toda determinación que cambie la denominación del partido que por otra parte, sólo podrá hacerse conforme a las reglas antes enunciadas.¹⁶⁵

c La renovación de la nómina

81. Además de las obligaciones anteriormente analizadas, los partidos políticos nacionales deben renovar, en el curso del año en que comience cada período constitucional, su nómina de inscritos en el porcentaje del cinco por ciento (0,5%) en la forma señalada para la constitución de los partidos regionales, anteriormente analizada.¹⁶⁶ Sin embargo, los partidos que hubieren obtenido en las elecciones nacionales correspondientes, el uno por ciento (1%) de los votos emitidos, sólo tendrán que presentar una constancia de la votación que obtuvieron, debidamente certificada, por el respectivo organismo electoral. Esta regía se aplica asimismo a los partidos políticos regionales.¹⁶⁷

e. La extinción de los partidos políticos

a' La cancelación del registro de los partidos políticos

a" Causales

82. Diversas causales de cancelación del registro de los partidos políticos establece la ley en su artículo 27. Ellas son:

1. Por solicitud del propio partido, conforme a sus estatutos.
2. Como consecuencia de su incorporación a otro partido o de su fusión con éste.
3. Cuando haya dejado de participar en las elecciones, en dos períodos constitucionales sucesivos.
4. Cuando se compruebe que ha obtenido su inscripción en fraude a la ley, o ha dejado de cumplir los requisitos en ella señalados, o su actuación no estuviere ajustada a las normas legales. En esta causal pueden incluirse el incumplimiento de las obligaciones de los partidos políticos antes vista.¹⁶⁸

b" Procedimiento

83. En caso de producirse alguna de las causales de cancelación del registro de un partido político, el Consejo Supremo Electoral podrá hacerlo, actuando de oficio o a petición del Ministerio de Relaciones Interiores, del Ministerio Público o de otro partido.¹⁶⁹

164 Artículo 7° de la Ley de Partidos Políticos.

165 Artículo 7° de la Ley de Partidos Políticos.

166 Véase N° 67.

167 Artículo 26 de la Ley de Partidos Políticos.

168 Véase N° 79 y siguientes.

169 Artículo 27 de la Ley de Partidos Políticos.

En todo caso, ninguna revocatoria podrá acordarla el Consejo Supremo Electoral sin la previa citación del partido afectado¹⁷⁰ en las personas que ejerzan su representación de conformidad con sus estatutos, quienes podrán oponerse a la cancelación, promoviendo y evacuando las pruebas conducentes y exponiendo por escrito los alegatos que estimen procedentes.

Establece el artículo 27 de la ley que todo ese procedimiento debe cumplirse dentro del término de treinta días computados a partir de la citación del partido afectado. Si transcurre este término sin que haya habido oposición, quedará definitivamente cancelado el registro y se publicará la decisión en la *Gaceta Oficial*.

Si, por el contrario, hubiere habido oposición, de la decisión recaída podrá recurrirse ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en la forma que se indicó al examinarla negativa de inscripción¹⁷¹ y en tanto, no recaiga sentencia definitivamente firme el partido podrá continuar sus actividades ordinarias.

En todo caso, el Consejo Supremo Electoral debe publicar en la *Gaceta Oficial* y en los demás órganos de publicidad que crea necesarios el respectivo asiento de cancelación del partido, excepto cuando lo fuera por sentencia de la Corte Suprema de Justicia¹⁷² en cuyo caso ésta cuidará de su publicación.¹⁷³

b' *La disolución de los partidos políticos*

84. La Ley de Partidos Políticos no sólo regula la cancelación del registro como medio de extinción de los partidos, sino que prevé la disolución de los mismos.

En efecto, la disolución está prevista respecto a los partidos políticos que de manera sistemática propugnen o desarrollen actividades contra el orden constitucional.

En estos casos corresponde a la Corte Suprema de Justicia, a instancia del Poder Ejecutivo Nacional, conocer y decidir sobre la disolución del partido en referencia.¹⁷⁴

170 Lo que constituye la necesaria garantía del procedimiento administrativo configurada por la audiencia del interesado.

171 Véase N° 72.

172 Artículo 28 de la Ley Electoral.

173 Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

174 Artículo 29 de la Ley Electoral. Si se tiene en cuenta la disposición que consagra la cancelación de los partidos políticos que se ha analizado en el N° 82 y que consagra como causal de cancelación el hecho de que la actuación del partido político "no estuviere ajustada a las normas legales", no se comprende la razón de ser de esta norma del artículo 29 de la Ley, ya que las actividades que de manera sistemática tiendan contra el orden constitucional, constituyen actividades "no ajustadas a las normas legales" y, por tanto, los partidos que las desarrollen, quedan sujetos a cancelación.

Esta disposición parece estar destinada, sin embargo, a la "institucionalización" de un procedimiento utilizado por el Ejecutivo Nacional para lograr la "inhabilitación" de partidos políticos por parte de la Corte Suprema de Justicia. El caso concreto fue decidido por la *Corte Suprema de Justicia* en Sentencia de 3 de octubre de 1963 CSJ-PA-159-1, 3-10-63, según sigla del *Instituto de Codificación y Jurisprudencia del Ministerio de Justicia*).

f. *La Propaganda política*

a' *El Derecho*

85. El artículo 30 de la ley indica que las asociaciones políticas tienen el derecho de hacer propaganda por cualquier medio de difusión del pensamiento, oral o escrito, con las limitaciones establecidas por la Constitución y las leyes.

Se trata de la concreción del derecho de expresar el pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa, que consagra el artículo 66 de la Constitución.

Este derecho, sin embargo, está limitado.

b' *La limitación*

86. En primer lugar, no se permiten las publicaciones políticas anónimas, ni las que atenten contra la dignidad humana y ofendan la moral pública, ni las que tengan por objeto promoverla desobediencia de las leyes, sin que pueda coartarse el análisis o la crítica de los preceptos legales.¹⁷⁵ Asimismo tampoco se permite la propaganda de guerra hecha por los partidos políticos.¹⁷⁶

La ley exige que toda publicación de carácter político lleve el pie de imprenta correspondiente, con el fin de establecer las responsabilidades a que haya lugar.

El mismo artículo 34 de la Ley de Partidos Políticos autoriza, por otra parte, a las autoridades policiales para recoger toda propaganda o publicaciones hechas en contra de las limitaciones antes expuestas, esto sin perjuicio de las responsabilidades en que puedan incurrir sus autores.¹⁷⁷

Por otra parte, la Ley de Partidos Políticos limita asimismo el ejercicio de este derecho en cuanto a los medios de difusión a utilizarse. En ese sentido establece que las publicaciones, radioemisoras, televisoras y demás medios *oficiales* de cultura y difusión, no podrán ser utilizados por ningún partido político para su propaganda.¹⁷⁸ Y ello en cierta forma, porque los empleados públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad política alguna.¹⁷⁹

Asimismo, y en cuanto a los medios de difusión a utilizarse, la ley señala que la propaganda política mediante altavoces instalados en vehículos o transportados por cualquier otro medio, podrá hacerse previa *participación* a la autoridad civil

175 Así se especifica en el artículo 66 de la Constitución, en el artículo 34 de la Ley de Partidos Políticos y en el artículo 125 de la Ley Electoral.

176 Artículo 66 de la Constitución y artículo 25, ordinal 3º de la Ley de Partidos Políticos.

177 En todo caso, los directores de imprenta, periódicos, radioemisoras, salas de cine y cualesquiera otras empresas u organismos de publicación no serán responsables por la propaganda política que se efectúe bajo la responsabilidad de los partidos, con excepción de aquellas propagandas que anuncie reuniones públicas o manifestaciones para las cuales la autoridad civil, anuncie públicamente que no se han sometido a los requisitos de la Ley de Partidos Políticos, tal como lo establece el artículo 44 de dicha Ley. En igual sentido está previsto el artículo 126 de la Ley Electoral.

178 Artículo 35 de la Ley de Partidos Políticos, y art. 131 de la Ley Electoral.

179 Artículo 122 de la Constitución.

correspondiente, a los fines de invitar a la ciudadanía a reuniones públicas o a manifestaciones.¹⁸⁰

Por otra parte, la fijación de carteles, dibujos y otros materiales de propaganda política podrá hacerse en edificios o casas particulares, *previa autorización de los ocupantes*. No se permite en edificios o monumentos públicos, ni en templos.¹⁸¹

Además, la ley prohíbe el uso de los símbolos de la patria y de los retratos o imágenes de los Próceres de nuestra Independencia en la propaganda de los partidos.¹⁸²

A los infractores de las anteriores prohibiciones les será aplicada la sanción de arresto de uno a quince días, sin perjuicio de las acciones a que dichos actos pudieren dar lugar.¹⁸³

F. *El derecho a manifestar pacíficamente*

a. *Introducción*

87. Por último, y dentro de los derechos exclusivos de los ciudadanos, la Constitución en su artículo 115 señala textualmente que "los *ciudadanos* tienen el derecho de manifestar pacíficamente y sin armas, sin otros requisitos que los que establezca la ley". Este derecho configura otro de los derechos políticos establecidos en la Constitución.

Distinto es el derecho de reunión consagrado en la Constitución dentro de los derechos individuales de las personas. En efecto, el artículo 70 de nuestra Carta fundamental establece que "*todos* tienen el derecho de reunirse, pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas". Este derecho no es un derecho político, por lo que corresponde a todos los habitantes de la República, ciudadanos o no, venezolanos o extranjeros; en cambio, el derecho de manifestar pacíficamente corresponde, de acuerdo al texto expreso de la Constitución, a los ciudadanos.

Establecida esta diferencia que resulta evidente de la Constitución, debemos concluir que el artículo 36 de la reciente Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones es inconstitucional. En efecto, dicho artículo establece: "*Todos los habitantes de la República* tienen el derecho de reunirse en lugares públicos o de *manifestar*, sin más limitaciones que las que establezcan las leyes". Esta disposición viola la Constitución, pues otorga a "*todos los habitantes de la República*" el derecho de *manifestar* cuando la Constitución, expresamente, reserva ese derecho a los *ciudadanos* como derecho político que es.

180 Artículo 51 de la Ley de Partidos Políticos.

Queda a salvo, sin embargo, la propaganda política durante los procesos electorales. En este sentido, el artículo 127 de la Ley Electoral dispone que "la propaganda mediante altavoces desde vehículos en marcha, por las calles o vías de tránsito podrá efectuarse dentro de las oportunidades que en condiciones iguales, para todos los participantes en el proceso electoral fijará el Consejo Supremo Electoral, y deberá limitarse a excitar a los ciudadanos al cumplimiento de su deber electoral, a la lectura de las listas de candidatos y de los puntos básicos de su programa, a la invitación a asistir a actos de propaganda electoral o a cualquier otro anuncio semejante".

181 Artículo 52 de la Ley de Partidos Políticos y 128 de la Ley Electoral.

182 Artículo 32 de la Ley de Partidos Políticos y artículo 20 de la Ley de Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

183 Artículo 33 de la Ley de Partidos Políticos. Conforme al artículo 48 de la misma Ley, las sanciones serán impuestas por los jueces de Municipio, Distrito o Departamento que ejerzan jurisdicción en el lugar donde el hecho fuere cometido.

Sin embargo, analicemos someramente las normas de dicha ley en lo que se refiere a las manifestaciones públicas.

b. *La participación previa*

88. La ley, a pesar de que ha podido someter la realización de manifestaciones públicas al requisito de autorización o permiso previo por parte de la autoridad administrativa,¹⁸⁴ sólo ha establecido la obligación para los organizadores de manifestaciones de *participar*, con veinticuatro horas de anticipación por lo menos, la realización de la manifestación, a la primera autoridad civil de la jurisdicción.¹⁸⁵ Esta participación debe hacerse por escrito duplicado, donde debe indicarse el lugar o itinerario escogido para la manifestación, además del día, hora y objeto general que se persiga.

La primera autoridad civil de la jurisdicción en el mismo acto del recibo de la participación deberá estampar en el ejemplar que entregará a los organizadores, la *aceptación* del sitio o itinerario y hora.

Esta necesaria aceptación del lugar o itinerario y hora de la manifestación que se proyecta, implica la facultad de la Administración de objetarlos. Y en efecto, el artículo 39 de la ley establece que cuando hubiere razones fundadas para temer que la celebración simultánea de manifestaciones en la misma localidad¹⁸⁶ pueda provocar trastornos del orden público, la autoridad ante quien deba hacerse la participación previa, podrá disponer, de acuerdo con los organizadores de las manifestaciones, que aquéllas se realicen en sitios suficientemente distantes o en horas distintas.¹⁸⁷

En todo caso, la ley autoriza a las autoridades de policía para tomar todas las medidas preventivas, tendientes a evitar las manifestaciones para las cuales no se haya hecho la debida participación o las que pretendan realizarse en contravención de las disposiciones de la ley.¹⁸⁸

c. *Limitaciones*

89. La Ley consagra determinadas limitaciones a la realización de manifestaciones. Así, el artículo 43 de la misma prohíbe las manifestaciones de carácter político con uso de uniformes, estableciendo, además, que los infractores serán sancionados con arresto de quince a treinta días, sin perjuicio de las acciones a que dichos actos pudieren dar lugar.¹⁸⁹

184 La Constitución solamente excluye el permiso previo respecto a las Reuniones públicas (artículo 71).

185 Artículo 38 de la Ley de Partidos Políticos y artículo 129 de la Ley Electoral.

186 Para ello el artículo 40 de la Ley de Partidos Políticos prevé que la autoridad civil "llevará un libro en el cual irá anotando, en riguroso orden cronológico, las participaciones de reuniones públicas y manifestaciones que vaya recibiendo".

187 En este caso, consagra el artículo 39 de la Ley de Partidos Políticos, "tendrán preferencia para la elección del sitio y la hora quienes hayan hecho la participación con anterioridad".

188 Artículo 44 de la Ley de Partidos Políticos: Véase nota N° 177. En todo caso, el artículo 47 de la Ley dispone que el agente de la autoridad que intervenga en algún procedimiento de los señalados en la Ley, está obligado a identificarse debidamente ante los directivos del partido o personas afectadas por el procedimiento.

189 Las autoridades competentes para imponer dicha sanción son los jueces de Municipio, Distrito o Departamento que ejerzan jurisdicción en el lugar donde el hecho fuere cometido conforme al artículo 48 de la Ley.

Por otra parte se autoriza expresamente a los Gobernadores de la entidad política respectiva, para fijar periódicamente, mediante resoluciones publicadas en las respectivas Gacetas, y oyendo previamente la opinión de los partidos, los sitios donde no podrán realizarse manifestaciones.¹⁹⁰ Sin embargo, a solicitud de las asociaciones políticas, la autoridad civil podrá autorizar manifestaciones en aquellos sitios prohibidos, cuando no afecten el orden público, el libre tránsito u otros derechos ciudadanos.¹⁹¹

d. *La vigilancia y protección de las manifestaciones*

90. Las autoridades de policía, deben velar por el normal desarrollo de las manifestaciones, para cuya realización se hubieren llenado los requisitos legales. Por ello, establece la ley que quienes interrumpen, perturben o en alguna forma, pretendan impedir u obstaculizar su celebración, serán sancionados con arresto de uno a treinta días.¹⁹²

e. *La disolución de manifestaciones*

91. De acuerdo a lo expresamente autorizado por la ley, las autoridades de policía procederán a disolver las aglomeraciones que traten de impedir el normal funcionamiento de las reuniones de los cuerpos deliberantes políticos, judiciales o administrativos, así como también aquellas que traten de fomentar desórdenes u obstaculicen el libre tránsito. Los aprehendidos infraganti serán penados con arresto de quince a treinta días, sin perjuicio de las acciones a que pudiere haber lugar.¹⁹³

f. *Los recursos*

92. La ley concede a los ciudadanos las debidas garantías administrativas contra las decisiones de la autoridad correspondiente en materia de manifestaciones. En efecto, el artículo 45 señala que de cualquier determinación tomada por la primera autoridad civil considerada como injustificada por los organizadores de las manifestaciones, podrá recurrirse por ante el Gobernador del Estado, Distrito Federal o del Territorio Federal, el cual está obligado a decidir dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes; de esta decisión se podrá apelar por ante el Consejo Supremo Electoral, quien deberá decidir con preferencia.

4. LA PERDIDA DE LA CIUDADANÍA

93. La ciudadanía se pierde por declaración judicial de interdicción civil conforme a los artículos 393 del Código Civil y 565 y siguientes del Código de Procedimiento

190 Artículo 41 de la Ley.

191 Durante los procesos electorales deben aplicarse con preferencia las disposiciones de la Ley Electoral, y concretamente el artículo 129 de la misma que establece que la autoridad civil no podrá negar la realización de reuniones públicas o manifestaciones sino por razones basadas en el orden público o en el Interés del libre tránsito, u otros derechos de los ciudadanos, cuando ellos pudieren resultar afectados por el acto, y señalará en forma general los lugares y sitios destinados a aquel objeto, a fin de que puedan disfrutar de ellos en condiciones de igualdad los grupos u organizaciones participantes en el proceso electoral en el orden en que los soliciten, cuidando de que el ejercicio de este derecho por parte de alguno o de algunos no implique su negación para otros.

192 Artículo 42 de la Ley de Partidos Políticos. Véase notas Nos. 188 y 189.

193 Artículo 46 de la Ley de Partidos Políticos. Véase notas Nos. 188 y 189.

Civil,¹⁹⁴ y por condena penal a presidio o prisión que conlleva la aplicación accesoria necesaria¹⁹⁵ de la pena de inhabilitación política.¹⁹⁶

En efecto, es lógico suponer que tanto el entredicho por estado habitual de defecto intelectual, como el condenado a presidio o prisión se encuentren imposibilitados de ejercer los derechos propios de la ciudadanía que anteriormente hemos analizado.

Por otra parte, debemos indicar que también se pierde la ciudadanía como consecuencia de la pérdida de la nacionalidad, tanto originaria como derivada,¹⁹⁷ pues hemos señalado que la ciudadanía venezolana es una de las consecuencias de la nacionalidad venezolana.

Caracas, enero de 1965.

194 Véase nota N° 78.

195 Artículos 13 y 16 del Código Penal.

196 Véase nota N° 78.

197 Véase N° 29 y ss.

Presentación

Nota introductiva

I. INTRODUCCION

1. La Norma Constitucional
2. La personalidad
3. Los Derechos de la Personalidad
4. El libre desenvolvimiento de la personalidad: La capacidad jurídica
5. Las causas que condicionan la capacidad de los administrados
6. La Nacionalidad

II. LA NACIONALIDAD VENEZOLANA

1. Introducción
2. La adquisición de la Nacionalidad
 - A. Conceptos previos
 - B. La Nacionalidad Venezolana originaria
 - a. Concepto
 - b. La Nacionalidad Venezolana originaria *jure soli*
 - c. La Nacionalidad Venezolana originaria *jure sanguinis*
 - a'. Nota previa
 - b'. Padres venezolanos por nacimiento
 - a". Ambos padres
 - b". Uno de los padres venezolano por nacimiento
 - c'. Alguno de los padres venezolano por nacimiento.
 - C. La Nacionalidad Venezolana derivada
 - a. Concepto
 - b. La Naturalización común: Carta de Naturaleza
 - a'. Régimen ordinario

- a". Conceptos previos
 - b". Requisitos
 - c". Las circunstancias favorables
 - d". La decisión
 - b' Régimen de facilidades especiales
 - c. Las Naturalizaciones especiales
 - a'. Nota previa
 - b'. Las afinidades familiares
 - a". Naturalización de la extranjera casada con venezolano
 - b". Naturalización de los hijos menores de padres naturalizados venezolanos
 - c". Naturalización de los extranjeros menores adoptados por venezolanos
 - c'. El régimen de las declaraciones 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 naturalizado: la igualdad jurídica
3. La pérdida de la Nacionalidad
 - 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 casare 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
 - a". Noción previa
 - b". Por adquisición o uso de otra nacionalidad

- c". Por actos contra la Nación
 - d". Por adquisición de la nacionalidad con fraude a la ley
 - e". Por adquisición de la nacionalidad en fraude de la ley
 - f". Por ausencia del territorio de la República
 - b'. La decisión
 - c. La situación de la venezolana por naturalización que casare con extranjero
- 4. La Recuperación de la Nacionalidad Venezolana Originaria

III. LA CIUDADANIA VENEZOLANA

1. Introducción
2. El Concepto de Ciudadanía
3. Los derechos y deberes de la ciudadanía
 - A. Introducción
 - B. El derecho activo al sufragio
 - C. El derecho pasivo al sufragio
 - a. Principio general
 - b. Restricciones a la elegibilidad
 - a'. Nota previa
 - b'. Restricciones para la elegibilidad del Presidente de la República
 - c'. Restricciones para la elegibilidad de Senadores o Diputados al Congreso Nacional
 - a". Principio General
 - b". Restricciones respecto a altos funcionarios públicos nacionales
 - c". Restricciones respecto a altos funcionarios públicos estatales
 - d". Restricciones respecto a otros funcionarios públicos
 - c. Restricciones para la postulación de los candidatos a Senadores y Diputados al Congreso Nacional
 - a'. Nota previa
 - b'. Restricciones respecto al Presidente de la República

- c'. Restricciones respecto a altos funcionarios públicos nacionales
- d'. Restricciones respecto a funcionarios de Institutos Autónomos
- e'. Respecto a otros funcionarios públicos
- D. El derecho a desempeñar funciones públicas
- E. El derecho de asociarse en partidos políticos
 - a. Introducción
 - b. Definición
 - a'. Noción legal
 - b'. El carácter permanente
 - c'. Los fines políticos
 - d'. Los medios lícitos: métodos democráticos
 - c. La constitución de los partidos políticos
 - a'. El funcionamiento provisional
 - b'. La Constitución definitiva
 - a". Los dos tipos de partidos políticos
 - b". Constitución de los partidos políticos regionales
 - a"" La solicitud de inscripción
 - b"" La publicación y la impugnación de nombres
 - c"" La devolución de la solicitud
 - d"" La objeción del Ministerio de Relaciones Interiores
 - e"". La inscripción
 - f"". La negativa de inscripción
 - c". Constitución de los partidos políticos nacionales
 - a"". La solicitud de inscripción
 - b"" La publicación y la oposición
 - c"" La objeción del Ministerio de Relaciones Interiores

- d''' La inscripción
 - e''' La negativa de inscripción
 - c'. La constitución de las seccionales regionales
 - d. Las obligaciones de los Partidos Políticos
 - a'. Obligaciones generales
 - b'. La denominación
 - c'. La renovación de la nómina
 - e. La extinción de los partidos políticos
 - a'. La cancelación del registro de los partidos políticos
 - a". Causales
 - b". Procedimiento
 - b'. La disolución de los partidos políticos
 - f. La propaganda política
 - a'. El Derecho
 - b' La limitación
- F. El derecho a manifestar pacíficamente
 - a. Introducción
 - b. La participación previa
 - c. Limitaciones
 - d. La vigilancia y protección de las manifestaciones
 - e. La disolución de manifestaciones
 - f. Los recursos
4. La Pérdida de la Ciudadanía