

CAPITULO XII

SUMARIO: 1. Intervención del Estado en la construcción y conservación de las Obras Públicas: disposiciones pertinentes de la Constitución Nacional y de las Constituciones Estatales.—2. Ejecución de las Obras Públicas: cuáles son los sistemas de construcción que habrán de emplearse?—3. Naturaleza jurídica de los contratos de Obras Públicas.—4. Concesiones de Obras Públicas.—5. Diferencia entre el contrato y la concesión.—6. Intervención del Estado en las vías de comunicación: su justificación.—7. Los caminos: su concepto jurídico. Caminos nacionales: cuáles son éstos?—8. Importancia del problema de la vialidad en Venezuela.—9. Disposiciones legales sobre tránsito terrestre.—10. Las obras de ingeniería: profesionales legalmente autorizados para ejecutarlas. Lo que se entiende por obras de ingeniería. Disposiciones de la Ley de ejercicio de las profesiones de Ingeniero, Arquitecto y Agrimensor.—11. El Colegio de Ingenieros de Venezuela.

I.—Intervención del Estado en la construcción y conservación de las Obras Públicas: disposiciones pertinentes de la Constitución Nacional y de las Constituciones Estatales

Como sabemos, los Estados han reservado a la competencia federal, por el inciso 19 del Artículo 15 de la Constitución Nacional “Lo relativo, en todo el territorio de la Nación, a las obras públicas que sean necesarias, sin que esto coarte el derecho de los Estados y Municipalidades a emprender por su cuenta las que tengan a bien”.

Se entiende por obras públicas, según Santamaría de Paredes, las que sean de general uso y aprovechamiento, y las construcciones destinadas a servicios de la Nación, los Estados o los Municipios.

Del texto mismo del inciso 19 se desprende que las *obras públicas* pueden ser nacionales, de los Estados y Municipales, según se hallen a cargo de cualquiera de las tres entidades (Nación, Estado o Municipio), respectivamente.

Todo lo referente a la construcción, mejora, inspección y sostenimiento de las *obras públicas nacionales*, es de la competencia del Ministerio de Obras Públicas. Por órgano de este Ministerio, el Gobierno Nacional acomete las construcciones más importantes para la Nación y las más costosas; tal ocurre con las carreteras y caminos nacionales, los puertos, muelles, almacenes, malecones, acueductos, astilleros, aeródromos, penitenciarías, estaciones de cuarentena, etc., y cualesquiera otras obras necesarias para la Administración Federal (1).

Los Estados y los Municipios dedican sus actividades a obras menos costosas y de interés especialmente local: tal sería la construcción de carreteras y otros caminos para comunicar los Distritos entre sí, un Municipio con otro, etc.

Las Constituciones de los Estados dan a sus Legislaturas la facultad de promover la apertura de toda clase de vías de comunicación y la de disponer la construcción de obras de utilidad pública (2); y dan también a sus Presidentes la atribución de “emprender obras públicas y vigilar su ejecución y la inversión de los fondos que a ellas se destinen”, así como la facultad de “contratar la construcción de las obras públicas del Estado con las cantidades que para cada una de ellas presuponga la Asamblea Legislativa, bajo las reglas y condiciones que la Ley establezca” (3).

Las Municipalidades de los Distritos de los Estados podrán, por su parte, decretar y contratar la apertura de caminos en e¹

(1) Consúltese el Art. 21 de la Const. Nacional.

(2) Véase, por ej., el inciso 16 del Art. 38 de la Const. del Estado Miranda.

(3) Incisos 12 y 13 del Art. 65, *ejusdem*.

Distrito, velar por sus mejoras y conservación y por la de los caminos y carreteras vecinales, pudiendo, además, emprender obras de utilidad y ornato distrital, tales como la construcción de cárceles, puentes, calzadas, hospitales, alamedas, edificios, y de todo aquello que forme el patrimonio de la Municipalidad, todo a costa del Erario Municipal (4).

2.—Ejecución de las Obras Públicas: cuáles son los sistemas de construcción que habrán de emplearse?

Lo primero que ha de hacerse para la ejecución de una obra pública, sea nacional, estatal o municipal, es la formación del correspondiente proyecto, con los respectivos planos, perfiles y explicaciones convenientes, que deben ser examinados detenidamente y aprobados por las Comisiones Técnicas o funcionarios dependientes de aquellas Entidades. Si se trata de alguna obra pública nacional, el Ministerio de Obras Públicas hará los estudios que el caso requiera, por medio de sus Servicios Técnicos, pues este Despacho a más de las Direcciones de Vías de Comunicación, de Obras Hidráulicas, de Edificio y de Cartografía Nacional, mencionadas en el Reglamento de la Ley de Ministerios de 1940, puede valerse de la “Comisión Nacional Permanente de Vías de Comunicación”, adscrita a la Dirección de Vías de Comunicación, o bien ocurrirá al “Consejo Nacional de Obras Públicas”, una de cuyas atribuciones consiste en dictaminar sobre los contratos destinados a la construcción de obras públicas, además de que podrá ejercer la supervigilancia en cuanto a su ejecución en lo administrativo y técnico, si es que la obra no entra en la esfera de competencia del “Instituto Nacional de Obras Sanitarias”, recientemente creado; y si la obra corresponde ejecutarla al Gobierno de un Estado de la Unión, o a la Municipalidad distrital, dicho estudio deberá estar a cargo del Ingeniero del respectivo Estado, o de la Municipalidad interesada en su realización. Mas debe tenerse presente que el “Consejo Nacional de Obras Públicas” está facultado para prestar su colaboración a las diversas Entidades Federativas, en

(4) Véase el inciso 16 del Art. 16 de la Ley Org. del Poder Municipal del Estado Lara.

cuanto a la planificación y ejecución de obras de importancia regional, en la medida que éstas la soliciten.

Aprobado el proyecto de la obra, se ha de incluir el importe de su *presupuesto* en los de la Nación, del Estado o del Municipio, para que se pueda poner en práctica.

Al efecto, en todos los presupuestos anuales de la Nación, del Estado o del Municipio, habrán de figurar precisamente las partidas necesarias para conservación de las obras públicas existentes que corren a sus respectivos cargos, además de las que permitan los recursos económicos para proseguir las ya comenzadas y emprender otras nuevas.

Si se presenta la necesidad perentoria de acometer la ejecución de una obra pública, y no hay fondos suficientes en el Capítulo presupuestario respectivo, o bien no estaba previsto el gasto, se sufragará éste decretando el correspondiente Crédito Adicional, siempre que en el Tesoro Nacional o regional hubiere fondos con que cubrir dicho Crédito, todo con sujeción a las normas legales imperantes (5).

Cuáles son los sistemas de construcción que habrán de emplearse? Tanto el Gobierno federal como el estatal o municipal emplean corrientemente la construcción por *administración* o por *contrato*, según lo hagan por sí mismos o mediante concesión a un tercero.

El sistema de *administración* se aplicará con especialidad a aquellos trabajos que no se prestan a contratación por sus condiciones peculiares, o porque no puedan fácilmente sujetarse a presupuestos, por predominar en ellos la parte aleatoria o por otra circunstancia cualquiera.

El Gobierno podrá *contratar* las obras públicas que sean de su cargo, de los modos siguientes: 1º—Obligándose a pagar el importe de ellas a medida que los trabajos se vayan ejecutando, en los plazos y con las formalidades que se determinen en las cláusulas especiales de cada contrato; 2º.—Otorgando a los contratistas el derecho

(5) Véase el inciso 28 del Art. 100 de la Const. Nacional; y el inciso 4º del Art. 65 de la Const. del Estado Miranda.

de disfrutar, por tiempo determinado, del producto de los arbitrios que se establezcan por el aprovechamiento de las Obras; 3º.—Combinando los dos medios expresados.

Los contratistas quedan en libertad de elegir para la dirección de los trabajos que se obliguen a ejecutar, a las personas que tuvieren por conveniente, pero por regla general, el Gobierno se reserva el derecho de vigilar e inspeccionar la ejecución de las obras. Suele emplearse en este método los destajos parciales, o sea, el ajuste de una parte de la obra, o del acopio de los materiales, por un tanto, que paga la Entidad que construye, comprometiéndose el que hace el ajuste, a hacer el trazo de la obra, de su cuenta y riesgo, o el acopio de materiales de igual modo. Por supuesto, que los ajustes parciales no deben aumentar el presupuesto aprobado de la obra.

En Venezuela —según indicamos en el N°. 5 del Capítulo VII (Primera Parte) del Tomo I, de este Tratado,— está autorizado el sistema de contratar la construcción de obras públicas nacionales, bajo forma de *licitación*, avisándose por la prensa todas las condiciones que se exigen en la obra, y dándose la buena pro a la propuesta que ofrezca mayor ventaja (6). Este sistema lo emplean también las Municipalidades para la construcción de obras de utilidad comunal. En este caso, en el Decreto respectivo, podrá disponerse que dicha construcción sea sacada a *licitación*, observándose —al tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Municipal del Estado Miranda, p. ej.—en cuanto sean aplicables, las reglas siguientes:

1ª.—Invitar *licitadores* por la prensa y por carteles, dentro de un término que no baje de 15 días, expresando las condiciones que se exijan para la obra u obras; 2ª.—Que se levante el plano de la construcción que haya de hacerse y el presupuesto de la obra; y 3ª.—Que se señale el día y hora en que se declare la buena pro (7).

(6) Para los detalles que deben cumplirse en la licitación, consúltese el Art. 429 de la Ley Org. de la Hacienda Nacional.

(7) Véase el Art. 23 de la Ley Org. del Poder Municipal del Estado Miranda.

A los Concejos Municipales toca dictar los Reglamentos especiales para las obras que decretaren y para el cumplimiento de los contratos que celebren con particulares.

3.—Naturaleza jurídica de los contratos de Obras Públicas

Previamente a la investigación que nos proponemos hacer, conviene definir lo que es un contrato de esta índole. Adoptando la formulada por Hauriou, diremos, que es “un contrato por el cual un empresario se obliga con la Administración pública (nacional, estatal o municipal), a ejecutar, bajo la vigilancia de ésta, pero a su riesgo y ventura, la obra convenida, mediante un precio en metálico que debe serle abonado con arreglo a bases determinadas”.

No es fácil interpretar la naturaleza jurídica del contrato administrativo, que tan singulares excepciones presenta en relación con la contratación civil. ¿Son realmente contractuales las relaciones jurídicas que encuadra? Si lo son, ¿puede equipararse al contrato civil? ¿Es un contrato especial? ¿Qué contenido puede tener?

La solución de estos problemas da lugar a tres posiciones doctrinales, que a continuación indicamos:

1ª.—*Identificación entre el contrato administrativo y el contrato civil.* Es el criterio que predominó en el siglo pasado. Según Santamaría de Paredes, a partir de la doble consideración del Estado, como Poder público y como persona jurídica de derecho privado, o descansando sobre ideas análogas, se admite que la Administración, en determinadas relaciones, se somete totalmente al derecho privado, y tal es el caso del contrato administrativo de obras públicas. Las diferencias existentes son secundarias o circunstanciales. Tal es la doctrina sustentada por el tratadista español, en unión de otros más, que no reconocen más diferencia a tales contratos, con los civiles, que la jurisdicción que resuelve en las incidencias que suscitan, combatiéndola o dándole circunstancial carácter.

2ª.—*Doctrinas que consideran el contrato administrativo como caso especial de la contratación civil.* Otras doctrinas, con frecuencia solo diferenciadas de las anteriores por razón de matiz, sostienen que la índole jurídica de estas relaciones no puede ni debe ser diferente de las que son reguladas por el Derecho civil, pero en razón del sujeto o por garantía del interés general, se imponen determinadas reglas especiales que afectan fundamentalmente algunos de sus aspectos formales (Posada, Royo Villanova, Gascón y Marín, etc.). Dentro de esta misma orientación, pero aproximándose más a la que a continuación exponemos (posición 3ª), se afirma por otros que lo que distingue y caracteriza a estos contratos es su objeto y finalidad (Güenechea, Gallostra, Torres, etc. —citados por Gascón y Marín).

Para el argentino Bielsa, el contrato de obras públicas se rige principalmente por el derecho privado, y por su estructura jurídica, se caracteriza más propiamente como locación de obra: “La Administración pública procede, al celebrarlo, como persona jurídica, si bien en la ejecución de la obra tiene derechos que en principio no puede ejercer el locatario de obras. Y ello se comprende, pues se trata de *obra pública*, y esto basta para determinar un régimen legal que no es simplemente el establecido en el Código Civil, bien que lo sea en lo substancial”. Seguidamente menciona Bielsa la clásica distinción entre actos *jure imperii* y actos *jure gestionis*; mas como el mismo autor admite una tercera clase de actos, que no son propiamente de imperio ni solamente de gestión, sino que participan de ambos caracteres, por lo que los denomina *mixtos*, llega a la conclusión siguiente: en el régimen legal del contrato de obra pública, cuyo fin es siempre la utilidad pública, la Administración sigue procedimientos que no podría emplear si contratara simplemente como persona jurídica de derecho privado, por cuya causa —dice— se ha de convenir en que dicho contrato tiene carácter especial, y si se le reputa como acto de la Administración, debe incluirse en la categoría *mixta*. Dicho contrato es —a su juicio— por su estructura jurídica, substancialmente de derecho común; pero al entrar a ejecutarlo, la Administración procede como *poder público*, por lo que no puede considerárselo, repite, ni acto de imperio ni acto de gestión solamente, sino como un acto *mixto*, o en todo caso, de gestión pública.

Puede incluirse también en esta 2ª posición al Profesor Waline, de la Universidad de Poitiers, quien en su "Manual de Derecho Administrativo" (1936) opina que el mecanismo de formación del contrato de obra pública es siempre el mismo de derecho privado; siempre aparece un acuerdo de voluntades realizado bajo la forma de oferta seguida de aceptación y determinada por la solicitud de objetos complementarios. Todas las semejanzas entre la situación jurídica del contratista de trabajos públicos y la de un empresario constructor de una casa particular, p. ej., resultan, no de una diferencia en la naturaleza íntima del contrato, sino de diferencias que presentan las reglas jurídicas definidoras de sus obligaciones respectivas, las que constituyen su estatuto legal.

Lo que interesa indagar —agrega Waline— es porqué la ley y la jurisprudencia han establecido un estatuto distinto y particularmente menos favorable respecto a las personas contratantes con la Administración, que para aquellas que lo hacen con otros particulares. Esta desigualdad no puede provenir de que las personas administrativas o sus representantes sean de una naturaleza superior; y si entonces la diferencia no radica en la personalidad de los *sujetos* contratantes, debe necesariamente derivarse del *objeto* del contrato. Es, precisamente, desde este punto de vista que el análisis jurídico revela diferencias: los contratos entre particulares ponen en juego únicamente intereses particulares; mientras en los administrativos (los de obras públicas, entre ellos) hallamos, de un lado el interés meramente privado (interés del contratante y de la Administración) y del otro el público, apreciándose que la persona administrativa, por el órgano de sus agentes, contrató con el fin de ejercer un servicio público.

El criterio que permite determinar en cada caso especial si un contrato debe regirse por las reglas particulares del Derecho administrativo es entonces el *fin*, público o privado, tenido en mientes por los agentes administrativos que celebraron dicho contrato. Es la idea de *fin* la que debe fundamentar las investigaciones, y la jurisprudencia habrá de practicarlas en cada caso concreto, pues que es necesario para saber cuáles son las reglas de derecho que hay que aplicar, y, en consecuencia, precisar cuál jurisdicción (civil o administrativa) será la competente. La personalidad de los contratantes no es el motivo por cuya virtud un contrato se

regirá por el Derecho administrativo o el Derecho privado: la verdadera razón hállese en el *fin* del contrato: éste es el índice que permitirá reconocer en la práctica si el contrato reviste interés público, y, en consecuencia, habrá de conformarse a los preceptos del Derecho administrativo.

Cuando un contrato se ha celebrado entre dos particulares, jamás podrá ser administrativo, pero si alguna de las partes tiene el carácter de agente gubernativo en ejercicio de sus funciones, bastará para que el contrato sea administrativo. La razón de esta regla está en la idea de que los particulares, al contrario de la Administración, nunca están encargados de empeñar sus actividades en obras de interés público.

3ª.—*Doctrinas que caracterizan el contrato administrativo como contrato de derecho público.* Otros autores —en especial Laferriere— acentúan la diferencia entre la contratación civil y la contratación administrativa, para ver en ésta una combinación de elementos de poder público y de aspectos contractuales, y afirmar la figura del contrato de derecho público o negarle carácter contractual.

La doctrina reciente —sostenida, entre otros, por los autores Jeze, de Velasco Calvo y Alvarez Gendín— se inclina a la solución del contrato de derecho público, constituida en un comienzo por juristas alemanes (Laband, Jellineck), que ahora cobra nuevo ímpetu. Gastón Jeze afirma que la semejanza entre el contrato administrativo y el contrato civil es sólo aparente, porque en las relaciones entre particulares no se encuentra nunca el servicio público, motivo que da lugar a los contratos administrativos. Por esto Jeze, al realizar el estudio de tales contratos, menciona lo que él llama la *teoría de los motivos determinantes*, según la cual el motivo determinante de las actuaciones de los funcionarios es el *interés público*, en contraposición con lo que pasa a los individuos particulares, en quienes el motivo determinante de sus actos no está circunscrito, y puede ser, y es realmente, el interés privado de cada cual. “De aquí se desprende, para decirlo brevemente, la conclusión de que, tratándose de contratos de la Administración, éstos se diferencian por sus *motivos determinantes*: si el motivo determinante de un contrato ha sido *el servicio público*, ese contrato será administrativo propiamente dicho; si el motivo de-

terminante *no es* el servicio público—aunque remotamente pueda serlo—ese contrato es un contrato civil”. (Dr. Pareja).

En este mismo orden de ideas, de Velasco Calvo argumenta que en el contrato administrativo todo aparece sometido al servicio público, de modo que si se establecen diferencias entre la expresión y contenido de todo acto jurídico, “diremos que en el contrato civil la parte fija, permanente, inmutable, mientras no se modifique por los sujetos mismos interesados, es la expresión del contrato, las consecuencias jurídicas que se estipulan, y, en cambio, en el administrativo, lo arraigado, lo sólido e inmodificable, es el contenido, en el sentido de que la expresión del contrato ha de atenerse al servicio público, sufriendo y permitiendo todas las modificaciones que el servicio exija”. Y Alvarez Gendín dice que “esencialmente se diversifican los contratos públicos de los contratos privados o civiles, porque los primeros son caracterizados virtualmente por un *imperium*, que los puede destruir, anular, o modificar, dejando sin efecto la relación bilateral, quedando sustituido el interés privado convenido por una indemnización, al igual que sucede en la transmisión de la propiedad, forzosamente, por lo que, en Derecho administrativo, se llama expropiación, si bien para éstos se precisa la previa declaración de utilidad pública, y en el contrato público esa utilidad nace desde que se perfecciona”.

Un paso más lleva a la negación de carácter contractual a las relaciones que estudiamos. En Velasco Calvo se apunta esta conclusión. “Para Otto Mayer el contrato de derecho público no es verdadero contrato, y lo que así es llamado, se aproxima por su naturaleza, a la requisición, exteriorizándose en dos actos administrativos: uno, que impone una prestación; el otro, a cambio, concede una indemnización. Se diferencia, sin embargo, el contrato público de la requisición, en que en esta última se impone unilateralmente la voluntad de la Administración, mientras que en el contrato, la sumisión es voluntaria”.

4.—Concesiones de Obras Públicas

También podrá el Gobierno otorgar concesiones de obras públicas, tanto a particulares como a Compañías o Corporaciones, cuando estas ofrecen realizar la construcción en el tiempo y condiciones tenidas por convenientes.

Es el método usual para la construcción de ferrocarriles.

Discrepan los autores sobre lo que debe entenderse por concesión: para el Profesor Jeze, existe concesión cuando el Estado faculta a un particular (individuo o Compañía) para hacer funcionar un servicio público. En cambio Hauriou refiere la concesión, exclusivamente, a la construcción de una obra pública; para este autor, pues, hay concesión cuando el particular va a realizar una obra pública, en que la Nación, el Estado o la Municipalidad están interesados, pero que no pueden hacer por su cuenta. Además, según el propio Hauriou, el particular explota la obra que construye para cobrarse la inversión de su dinero, debiendo ella quedar a beneficio del Estado después de determinado tiempo, que será fijado en la carta de concesión respectiva.

Para este autor francés, la parte fundamental en el servicio público es que haya una obra pública, donde la actividad que se desenvuelva apareje un riesgo. Según Hauriou, si no existe la obra o este riesgo, no hay servicio público, pues el Estado debe realizar sí aquellos servicios cuya explotación es segura.

Cuál es la naturaleza jurídica de la concesión de obras públicas? Cuestión de no escasa dificultad y muy debatida, ha recibido numerosas soluciones, que cabe agrupar en estas tres:

1ª.—*La concesión, acto unilateral.* El término concesión—dice Blondeau, citado por García Oviedo— evoca la idea de un favor otorgado por la Administración, y así fácilmente conduce a considerarla como un acto unilateral. Esta opinión es la que ha prevalecido mucho tiempo en Alemania e Italia.

La doctrina tiene muchas variedades. En su concepción más antigua, considera las concesiones como una regalía (Gerber). Para Otto Mayer los derechos del concesionario emanan de un acto unilateral de los órganos del Estado, y sus obligaciones, de la sumisión voluntaria expresa en su petición o en la aceptación de la concesión, *de donde la situación que ha sido concebida podrá ser modificada por la sola voluntad del primero, porque el Estado puede en todo momento, en un acto de soberanía, restringir o revocar lo acordado: "Neminem laedit, qui jure suo utitur"*. El Profesor Ranelletti entiende que la concesión es una operación compleja, for-

mada por la reunión de dos actos unilaterales: un acto de poder público, que crea derechos y provechos del concesionario y un acto de derecho privado, por el que el concesionario se obliga.

2ª.—*La concesión, contrato puro y simple.* “Es el punto de vista civilista, tan frecuente para definir la naturaleza de instituciones administrativas, como infecundo para explicarla. Existe discrepancia al tratar de fijar el contrato de que se trata, pero se estima frecuentemente como de arrendamiento de obra, con la particularidad de que el precio se abona con los arrendamientos que el contratista obtiene, con la explotación del servicio en vista del cual se realizó”. Es ésta la posición de Berthélemy, Moreau, etc.

3ª.—*La concesión, acto mixto.* «En el derecho francés domina hoy la teoría que vé en la concesión un acto complejo, con resultados mixtos. Distinguiéndose en ella un acto unilateral, que determina la situación reglamentaria del servicio, su organización, mientras que el contrato determina las relaciones financieras entre el Estado y el concesionario, llamado a asegurar la remuneración de éste por el servicio que asume. De estos dos aspectos, suele considerarse que es el primero el que domina, estándole subordinado el segundo.

Esta doctrina, aparece defendida, entre otros, por Duguit, Hauriou, Jeze, Rolland, Alcalá Zamora, García Oviedo, etc.

5.—Diferencia entre el contrato y la concesión

Según el Profesor García Oviedo, mencionado por Royo Villanova, la diferencia entre el contrato y la concesión salta a la vista. “En el contrato, el contratista limita su trabajo a la realización de la obra. Efectuada ésta y recibido el precio estipulado, pasa la obra a la Administración, la que explota el servicio directamente o lo arrienda. En la concesión la misión del contratista va más lejos. Terminada la obra y establecido el consiguiente servicio, lo hace objeto de explotación”.

6.—Intervención del Estado en las vías de comunicación: su justificación

La intervención del Estado en las vías de comunicación, dice Royo Villanova, se justifica por varias razones:

1º. Desde el punto de vista *económico*, porque la utilidad general que reportan y lo costoso de su construcción explican, racional e históricamente, que el Estado haya acudido con sus medios a satisfacer esa necesidad, a que no hubiera podido proveer la iniciativa privada;

2º. Desde el punto de vista *jurídico*, en cuanto las vías de comunicación se consideran, por regla general, parte integrante del dominio público;

3º. Por razones *políticas*, a causa de la íntima relación que tienen con la Soberanía (importancia estratégica de las vías de comunicación, alcance político de la “concesión” que el Estado otorga a un particular o empresa nacional o extranjera para construir una carretera, un ferrocarril, etc.);

4º. Desde el punto de vista *administrativo*, consecuencia de los anteriores aspectos y que explica la intervención del Estado en esta parte de la administración social.

7.—Los caminos: su concepto jurídico. Caminos nacionales: cuáles son éstos?

Recordemos que por el inciso 16 del Artículo 15 de la Constitución Nacional, los Estados también han reservado a la competencia federal todo lo relativo a la apertura y conservación de los *caminos nacionales*, esto es, los que atraviesan un Estado o el Distrito Federal o un Territorio Federal y salen de sus límites.

Son los caminos bienes del dominio público de la Nación, de los Estados y de los Municipios, y de aprovechamiento común. Desde antiguo—expone Santamaría de Paredes— se les ha reconocido esta naturaleza de bienes públicos, así como su calidad de imprescriptibles. Aunque el Estado se utiliza de ellos, no pueden ser estimados como de su patrimonio, pues que constituyen parte

de la superficie nacional, sirviendo de medios materiales para el cumplimiento, no sólo del fin del Estado, sino de todos los fines humanos que se realizan en la Nación, los Estados, los Distritos y Municipios.

Las funciones de la Administración respecto de los caminos, que son las funciones del Estado respecto a los otros bienes públicos, consisten: 1º en construirlos y repararlos, costeándolos con fondos públicos, y ejecutando las obras bien por sí o por concesionarios; 2º, velar por la conservación de su propiedad; y 3º, regular el aprovechamiento común, dictando Leyes y Reglamentos sobre tránsito terrestre.

El Estado saca ventajas de las facilidades dadas a la circulación de las gentes y de las cosas. Estas facilidades son una causa del acrecentamiento de la riqueza, puesto que los caminos permiten la mejor y más útil repartición de los productos del suelo y del trabajo. Una de las fuentes del progreso económico de los países, es la posibilidad cada vez más segura de poder cambiar de lugar con facilidad, valiéndose de los medios de transporte; crear y mantener las vías de comunicación es hacer el negocio de todos, aún de aquellos que no han de transitarlas.

La construcción de los caminos, como de las demás obras públicas, ha sido encomendada a la acción del Estado, más esto no quiere decir que carezca por completo de valor la iniciativa privada; ahora bien, entre la acción del Estado y la iniciativa privada hay colocación para la acción de las colectividades secundarias, para el desarrollo de la actividad constructiva de las agrupaciones administrativas (Estados, Distritos, Municipios), o de las agrupaciones voluntarias (Compañías Anónimas, Asociaciones Sindicales, Consorcios Urbanizadores, etc.). También los Gobiernos acostumbran subvencionar ciertas obras de utilidad pública o social emprendidas por los particulares, lo que sirve de estímulo y de premio a esas actividades desarrolladas en beneficio de la colectividad.

Por la naturaleza de las cosas, en razón de la multiplicidad de intereses que hay que satisfacer en las diversas naciones del mundo, el régimen de las vías públicas jamás ha presentado uniformidad en cuanto a su creación, su mantenimiento, uso y policía.

8.—Importancia del problema de la vialidad en Venezuela

Para nuestro país, cuyo suelo es tan rico en toda clase de productos naturales y cuyo subsuelo encierra inmensas reservas minerales, (oro e hidrocarburos, entre otras); que ofrece en sus extensas llanuras atravesadas por incontables ríos, o en sus zonas montañosas, tantas dificultades para todo transporte, especialmente en los meses de invierno; en que las cordilleras y los ríos caudalosos separan y aíslan poblaciones y caseríos, que vegetan en la miseria y en la inercia; para nuestro país, más que para ningún otro, son de indiscutible utilidad, de vital importancia, los caminos (carreteras, particularmente), los puentes, la canalización de ríos, etc. En una palabra, que las vías de comunicación hagan fácil el comercio interior, que levanten de su postración los pueblos, aletargados en los confines de los llanos o en las sierras inaccesibles (donde sólo trajinan recuas) y lleven el progreso a la agricultura, que languidece por falta de medios para transportar a las haciendas del interior las máquinas y elementos que tanto aumentarían el cultivo. Las buenas vías de comunicación facilitarían igualmente la explotación y laboreo de las minas; harían posible la explotación y aprovechamiento del espléndido tesoro de nuestras selvas vírgenes, llenas de maderas preciosas, aptas para todos los usos industriales; y llamarían a nuestro suelo, con las facilidades que prestan a la inmigración, nuevos brazos para el trabajo, pues el inmigrante sano y de raza seleccionada, aporta al país el capital, el orden, el buen ejemplo, la actividad y la regeneración, en fin, de nuestra masa pobladora.

Además de todo esto, la acción de la Administración Federal, y en ocasiones la misma regional, no puede extenderse a los puntos lejanos del territorio, sin la facilidad de los transportes.

Tenemos Estados de gran extensión, como lo son Bolívar, (238.000 K².); Apure, (76.500 K².); Guárico, (64.986 K².); Anzoátegui (43.300 K².); y el Territorio Federal Amazonas (175.750 K².). En muchos pueblos del interior, aislados y cortados por ríos y precipicios, no se siente la acción benéfica de las leyes que tutelan los derechos e intereses privados y los infelices habitantes están a veces a merced del despotismo de las autoridades locales y aún

de los ataques de malhechores, sin que puedan acudir con rapidez en demanda de justicia, para evitarse lo primero, ni recibir la protección de la policía. Si no hay manera de hacer viaje en vehículo de motor, ni vía férrea, todo auxilio llegará tarde, pues ya sabemos lo moroso que es el transporte de personas y de cargas valiéndose de bestias. Y hay algo mucho más grave, el orden público peligra constantemente, en cuanto a la paz interior, porque cualquier caudillo o cacique ambicioso y audaz, levanta bandera contra las autoridades constituídas, sin que estas puedan enviar inmediatamente, por falta de caminos, la fuerza pública necesaria, dando así lugar a que se acumulen elementos, y que de un simple motín o bien un alzamiento, pueda pasarse muchas veces a una encarnizada guerra civil.

En una palabra, sin vías de comunicación no hay industria, ni hay agricultura ni hay comercio para los pueblos y ciudades del interior; ni es posible el progreso intelectual y material de las poblaciones. Por esto se ha dicho, con sobrada razón, que ellas contribuyen a formar y afianzar la unidad política, estableciendo y facilitando relaciones necesarias entre las diversas demarcaciones locales, evitando así la anarquía moral.

Si bien es cierto que, en lo corrido de este siglo, mucho se ha realizado entre nosotros para aumentar la vialidad, pues entre otras carreteras, la *Trasandina* permite hacer viaje de Caracas a San Cristóbal, separadas por una distancia de mil y pico de kilómetros, todavía faltan numerosas vías de comunicación, ya por construir, ya por perfeccionar. A la carretera de los Llanos (Caracas a Ciudad Bolívar) atravesando el Guárico y Anzoátegui, le falta una larga extensión para quedar terminada, en la cual se trabaja actualmente, y algunas porciones de la parte ya concluída, por no tener buen pavimento, a veces son intransitables en los meses de invierno.

La cuestión de los pavimentos de las carreteras se presta a consideraciones muy importantes. El criterio técnico a seguir no debe ser el consistente en echar unas carretilladas de tierra o arena que hacen que el camino permanezca en buen estado tanto cuanto tarda en llover, ni el proyectado en algunas ocasiones a base de empedrados, macadamizaciones, concreto u otros materiales harto costosos.

Basta normalmente con buenos terraplenes de tierra, debidamente abovedados y apisonados, con ancho no menor de seis metros, y contruídos de altura tal que las aguas escurran con rapidez, unido esto a las buenas obras de arte, etc., evitándose así la erosión.

“Los caminos hechos con materiales más costosos —como dice el Dr. Garbarini Islas en su *“Tratado de Derecho Rural Argentino”*— hoy sólo se justifican cuando el exceso de tráfico, por la destrucción que ocasiona, torne antieconómicos los caminos de tierra por la necesidad de continuas reparaciones”.

En virtud de lo expuesto no es errado pensar que las vías de comunicación pueden considerarse como el servicio administrativo que más cuidados demanda, tanto del Gobierno Nacional, como de las Administraciones estatales y municipales.

Para terminar, diremos que hasta la promulgación de la Constitución Nacional de 1º de julio de 1925 (8), la reparación de los caminos vecinales y rurales que enlazan los diversos caseríos y campos de los Municipios de los Estados y Territorios Federales, se hacía mediante el sistema de las prestaciones personales de trabajo, especie de servidumbre, en virtud de la cual los Jefes Civiles y Comisarios reunían, en días prefijados, a los vecinos de la localidad respectiva, para proceder a desmontar y reparar los mencionados caminos, casi todos de recuas. Para reglamentar estos trabajos, cada Estado tenía su correspondiente “Ley de Tareas” y los Territorios sus Ordenanzas sobre la misma materia. Mas, a partir de la promulgación del Pacto Federal de 1925, quedó prohibido el régimen de las Tareas, en virtud de la disposición en él contenida, según la cual los Estados no podían “crear impuestos pagaderos en *trabajo personal ni su equivalente en dinero*” (9), precepto éste conservado en todas las Constituciones posteriores, inclusive la vigente (10).

(8) Recop. Cit., Tomo XLVIII, p. 266.

(9) Véase la letra e) del apart. 1) del N° 4 del Art. 17 de la Const. Nacional de 1925.

(10) Véase la letra e) del apart. 3) del N° 4 del Art. 17 de la Const. vigente.

En la actualidad la reparación de los caminos vecinales y rurales corre a cargo del Presupuesto del Estado, interesándose en ello también las Municipalidades. Eliminado el régimen odioso y deprimente de las Tareas, ha sido posible sustituirlo por el de trabajos pagados por el Erario estatal, debido al aumento progresivo del Situado constitucional de las Entidades Federativas, y hoy señalase un Capítulo especial del Presupuesto de éstas, destinado a la construcción, reparación y conveniente cuidado de las vías de comunicación regionales.

9.—Disposiciones legales sobre tránsito terrestre

Hay un conjunto de disposiciones policiales sobre el tránsito terrestre, encaminadas a obtener la mayor seguridad posible, tanto de las personas como de las propiedades y para prevenir las causas de choques de vehículos y otros accidentes que pueden ocurrir; y también poder, llegado el caso, hacer efectiva la responsabilidad civil y penal de los conductores, por los delitos y daños que causaren con el respectivo vehículo que conduzcan.

Toda la legislación de referencia está comprendida en la llamada “Ley de Tránsito Terrestre”, de 15 de julio de 1930 (11), la que abarca tanto a los vehículos de tracción de sangre como a los de motor (automóviles, camiones, motocicletas, etc.), que circulan en el territorio nacional. Se hace excepción de los ferrocarriles y de los tranvías, pues para los primeros, a más de los contratos respectivos, existe una Ley especial, la de Concesiones Ferrocarrileras (de la cual trataremos en Capítulo aparte) y para los segundos, regirán los contratos y las Ordenanzas Municipales respectivas, en cuanto les sean aplicables.

De otra parte, la misma Ley faculta a los Concejos Municipales para dictar Ordenanzas sobre la circulación urbana de vehículos (12), en todo lo relativo a la seguridad y comodidad de los

(11) Recop. Cit. Tomo LIII, p. 458.

(12) La Ordenanza de Tránsito Urbano del Distrito Federal, clasifica los vehículos de la manera siguiente: 1o. Automóviles de uso particular; 2o. Automóviles de alquiler; 3o. Coches de tracción de sangre de uso particular; 4o. Coches de tracción de sangre de alquiler; 5o. Autobuses; 6o. Tranvías eléctricos; 7o. Camiones; 8o. Motocicletas; 9o. Bici-

habitantes de las poblaciones, tarifas de las empresas de trasportes de personas, peso y tamaño de los camiones de permitido tránsito en las calles de las ciudades; y en cuanto a los camiones que hayan de circular por las carreteras, prohíbe la Ley emplear los de una capacidad mayor de tres toneladas. Las Ordenanzas regulan la velocidad de los vehículos de motor, que será de veinte kilómetros por hora, dentro del perímetro de las ciudades, y de 30 en las carreteras (13).

En materia de responsabilidad por accidentes, precisa la Ley los casos en que ella recae en el conductor o chofer, y sobre el dueño del vehículo. Merece no ser dejado inadvertido el canon siguiente: “No es responsable el conductor de un vehículo, *si marchando a la velocidad reglamentaria*, se comprueba que el accidente procede de falta o imprudencia del lesionado. Tampoco lo es por el atropello o muerte de una persona, cuando ésta se ha lanzado intempestivamente delante de la máquina o automóvil”. En cambio “el exceso de velocidad, caso de accidente, hace presumir la cul

cletas; 10o. Carros de dos o más ruedas de tracción animal; y 11o. Carros de mano. Esta Ordenanza es de fecha 26 de febrero de 1938, y puede consultarse a la p. 451 del “*Digesto Municipal de Caracas*”, compilado por Luis Rodríguez Espinoza (1939).

(13) Los términos de la velocidad de los vehículos, pueden ~~variar~~ de una localidad a otra, pues su fijación es potestativa de las Municipalidades. Según la Ordenanza cit. del Distrito Federal, los automóviles, autobuses y motocicletas no podrán desarrollar dentro de la ciudad una velocidad mayor de 30 kilómetros por hora, y al cruzar las esquinas deberá ser reducida a no más de 10 kilómetros por hora; para los camiones, la velocidad en poblado no podrá exceder de 25 kilómetros por hora, quedando también sujetos a reducirla en los cruces de vía y lugares donde haya peligro; la velocidad de los vehículos no podrá exceder en despoblado de 45 kilómetros por hora, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Tránsito Terrestre. Quedan excluidos de esta disposición, los vehículos del Cuerpo de Policía, los del Servicio de Bomberos, los del Ejército Nacional y las Ambulancias, en casos de urgencia solamente; a tal efecto, tendrán vía libre, y todo conductor de automóvil deberá pararse inmediatamente a su derecha, al oír las respectivas sirenas. Pero los conductores de aquellos vehículos no podrán desarrollar una velocidad inmoderada en las esquinas y lugares concurridos, y en todo sitio donde pueden ocasionar perjuicios a terceros, siendo responsable de los daños que causaren (Véase el Art. 37 *ejusdem*).

pabilidad del conductor, salvo prueba en contrario, conforme al derecho común”.

Para la vigilancia relativa al cumplimiento de la Ley de Tránsito Terrestre existen las Inspectorías de Vehículos, tanto en las ciudades de los Estados donde los Presidentes tengan por conveniente crearlas, como en el Distrito Federal y los Territorios Federales, a juicio de los Gobernadores respectivos; también prestarán su cooperación, como funcionarios dependientes de los Inspectores, los Fiscales de Tránsito, a los cuales se les reconoce carácter policial y se les señalan sus atribuciones en las Ordenanzas Municipales respectivas.

La superior vigilancia y control del cumplimiento en la República de la Ley que estudiamos, corresponde al Ministerio de Relaciones Interiores, y para la mayor eficacia de este servicio administrativo podrá el Ejecutivo Federal establecer, cuando lo juzgue conveniente, una Inspectoría General de Vehículos, dependiente del mencionado Despacho.

No siendo posible transcribir *in extenso* todas las demás disposiciones comprendidas en la Ley de Tránsito Terrestre —ya que rebasaríamos los límites del presente Tratado Elemental— nos reduciremos al enunciado de los Títulos que encierra, lo que permitirá formarse, al menos, una idea general de las materias en ella precisadas, a saber: “De las diversas clases de vehículos”. “De los automóviles”. “De la matrícula”. “De los dueños y empresarios de automóviles”. “De los conductores o choferes”. “Del examen de los aspirantes y la expedición de Títulos”. “De las motocicletas”. “De la marcha”. “De los accidentes, de la responsabilidad, de las faltas y penas y de la averiguación e imposición de penas” (14). “De los Inspectores”. “De la matrícula y choferes extranjeros”, y, por último, las “Disposiciones Finales”, una de las cuales faculta al Ejecutivo Federal para reglamentar la Ley que analizamos, lo que se hizo por Decreto de 30 de julio de 1930 (15).

(14) Las penas que se impondrán, según los casos, a los infractores de las disposiciones sobre Tránsito Terrestre, serán las siguientes: a) Multa; b) Arresto; c) Prisión; d) Suspensión temporal del permiso de manejar; e) Pago de daños y perjuicios; f) Las que impone el Código Penal.

(15) Recop. cit. Tomo LIII, p. 581.

10.—Las obras de ingeniería: profesionales legalmente autorizados para ejecutarlas. Lo que se entiende por obras de ingeniería. Disposiciones de la Ley de Ejercicio de las Profesiones de Ingeniero, Arquitecto y Agrimensor

Antes de entrar en materia, juzgamos conveniente decir, que “la Ingeniería es la ciencia y arte de construir o manejar ingenios o máquinas, o bien de trazar y ejecutar obras con arreglo a principios científicos”. Haciéndose eco de rivalidades profesionales, quieren algunos “señalar división profunda entre la Ingeniería y la Arquitectura, asignando a ésta una misión puramente artística y a aquélla un carácter exclusivamente científico; pero tan íntimamente ligadas se hallan en su esencia esas dos ramas principales, que muchos de los adjetivos que hoy se aplican a la Ingeniería, se unían antes, sin protestas ni violencias, a la Arquitectura, que está fundada en los principios y teorías de la Física, de la Matemática, y regida en sus concepciones por las sublimes enseñanzas de la Estética”.

“Antiguamente no se conocían sino Arquitectos, maestros mayores, canteros, etc., comprendiendo la Arquitectura cuanto se refiere a la construcción en toda su generalidad, o sea el arte de emplear los materiales utilizando su resistencia; pero los inmensos progresos realizados con el tiempo, así en los medios de producción como en la cantidad y diversidad de las obras demandadas, ha dividido la profesión en varios ramos, reservándose el nombre especial de Arquitectura al arte de construir los edificios habitables o sus análogos o derivados, y dando al de Ingeniería a las profesiones diversas cuyo principal objeto se dirige a la actividad industrial”.

“La Arquitectura está considerada como un arte liberal que todo el mundo puede ejercer tan libre y fácilmente como se puede ser pintor o escultor; pero la seguridad y la higiene públicas están interesadas en que el arte de edificar no sea ejercido sino por gentes competentes”. “Una casa mal construida puede derrumbarse; una habitación mal dispuesta desde el punto de vista de las reglas de la salubridad y de la higiene puede ser nociva para la salud de sus

habitantes. El ingeniero, como técnico, conoce a fondo la ciencia de calcular la resistencia de los materiales; higienista, sabe aplicar las enseñanzas de la higiene; artista, es capaz de sacar partido de todos los efectos plásticos de un edificio, y para todo ello debe poseer el arquitecto una cultura intelectual muy desenvuelta” (16).

Por las razones apuntadas, en todos los países civilizados cuando se trata de la construcción de obras de importancia, ya públicas, ya particulares (tales como vías de comunicación, puertos, muelles, puentes, edificios, etc.), se encarga de ellas a personas técnicas que garanticen la ejecución científica y la solidez de los trabajos que han de ejecutarse. En este sentido, la Ley de Ejercicio de las Profesiones de Ingeniero, Arquitecto y Agrimensor, de 23 de julio de 1925 (17), establece que las *Obras de Ingeniería* que se ejecuten en el País deben estar a cargo de profesionales *legalmente autorizados*.

Según esta Ley se entiende por *obras de ingeniería*, la construcción de puertos o muelles, canales navegables, ferrocarriles y similares, instalaciones hidráulicas de importancia, cables aéreos, trabajos topográficos y geodésicos, edificios de más de dos pisos, los grandes muros de sostenimiento y puentes y arcadas de más de 6 metros de abertura.

En los lugares en donde no haya ingenieros ni arquitectos, podrán levantar edificios de más de dos pisos los maestros de obras que al efecto autorice el Colegio de Ingenieros.

Por regla general, toda persona que desea le construyan una obra, digamos un edificio industrial, un teatro, una casa de apartamentos, etc., lo primero que hace es tratar el asunto con un Ingeniero o arquitecto “para que levante los planos del proyecto de acuerdo con las instrucciones del propietario, quien decidirá si quiere hacer la construcción a destajo o precio alzado o bien por serie de precios, estableciéndose éstos a tanto por la medida, según la naturaleza de los trabajos que hayan de ejecutarse, en cuyo caso

(16) Dres. José Loreto Arismendi y Germán Jiménez, “*El Derecho y la Ingeniería*”, p. 307 y sigs.

(17) Recop. cit., Tomo XLVIII, p. 399.

el precio global de la obra no podía quedar determinado sino por la medida de todos los trabajos después de terminada la obra”.

“La ejecución de los trabajos va a menudo precedida de un proyecto: éste es *descriptivo*, cuando se limita a calcular la naturaleza y cantidad de los trabajos y los suministros necesarios, así como los modos de ejecución; si se hace al propio tiempo la evaluación detallada, el proyecto es entonces también *estimativo*, pues generalmente termina con un resumen expresando el precio total de la construcción”.

“Después de levantados los planos y presupuestos, el propietario y el arquitecto o ingeniero preparan la ejecución por medio de un *contrato* conteniendo las cláusulas y condiciones generales, según las cuales el propietario y el empresario se obligan el uno a ejecutar los trabajos conforme a los planos y presupuesto, y el otro a pagar el precio convenido”.

“Habrá contrato a destajo o a precio fijo, cuando el constructor se obliga a hacer la obra según un plano determinado y convenido por un precio global e invariable fijado de antemano”.

“El contrato a destajo implica a la vez una noción de precio y riesgo. Es menester que el precio sea fijado previamente de una manera invariable, para la totalidad de los trabajos previstos en los planos y presupuestos. De ahí que no podrá obligarse al empresario a una reducción del precio convenido, ni tampoco podrá reclamar un aumento de éste bajo ningún pretexto, cualquiera que sea la ganancia o la pérdida efectuada por él en la ejecución misma de los trabajos previstos.

El contrato de obras, estando sometido a las reglas generales de las obligaciones, debe tener un objeto cierto, posible y lícito. Dicho contrato debe ejecutarse de buena fe y obliga no solamente a cumplir lo expresado en él sino a todas las consecuencias que se deriven del mismo contrato según la equidad, el uso y la ley” (18).

“En esta materia, el uso constituye un factor importante de interpretación de las obligaciones contratadas. En caso de duda,

(18) Art. 169 del Cód. Civil. — Véase la p. 290 de la Ob. cit. de los Dres. Arismendi y Jiménez.

es menester interpretar la convención contra aquel que ha estipulado y en favor del que ha contraído la obligación. Por generales que sean los términos de una convención, ésta no comprende sino los casos sobre los cuales aparezca que las partes se han propuesto contratar. El pliego de condiciones es elemento esencial del contrato que se celebra entre el empresario y el dueño de la obra, y no debe olvidarse que las convenciones son leyes entre las partes y por ello todas las estipulaciones contenidas en el pliego de condiciones tienen fuerza obligatoria”.

“El propietario está obligado a tener a la orden del empresario, en el tiempo indicado en el contrato, los elementos necesarios para la ejecución de los trabajos. El deberá poner a su disposición el terreno para la construcción, obtener las autorizaciones administrativas indispensables, y, en general, deberá abstenerse de todo acto susceptible de entorpecer los trabajos confiados al empresario o de hacerlos más onerosos”.

“La principal obligación que incumbe al propietario es, la de pagar el precio convenido en las épocas fijadas en la convención. Si el contrato no indica fecha para el pago del precio de la obra, éste, si no hubiere costumbre en contrario, deberá pagarse al hacerse la entrega” (19).

A menudo se estipula en el contrato que el precio será pagado por partes, a medida que avanzan los trabajos; caso de que el propietario no pague en su oportunidad la parte que le corresponda, el empresario, salvo disposición contraria, podrá prevalerse del artículo 1.167 del Código Civil para demandar en justicia, a su elección, la resolución del contrato o el cumplimiento de éste junto con los daños y perjuicios en ambos casos.

El empresario podrá en esta emergencia suspender los trabajos, pero no sin hacer antes un requerimiento legal de pago al propietario. “Ordinariamente el propietario invocará algunas razones para no pagar, argüirá que los trabajos están mal hechos, señalará defectos reales o imaginarios; en este caso el empresario no podrá suspender los trabajos sin exponerse a responder de daños y per-

(19) Art. 1.646 *ejusdem*. — Dres. Arismendi y Jiménez Ob. cit., p. 292.

juicios, si, por medio de una experticia, se probare la realidad de los vicios y defectos de construcción alegados, decidiendo, en consecuencia, el tribunal que la falta de pago del propietario está justificada”.

Cuando se trata del pago del precio de una obra contratada a destajo, como la obligación es indivisible, no queda cumplida sino en el momento en que esté totalmente construida de una manera irreproachable, pues de lo contrario el propietario podría oponer victoriosamente a la acción intentada por el empresario para el pago del precio, la excepción *non adimpleti contractus*.

El empresario debe conformarse exactamente a los planos y presupuestos y debe ejecutar la obra dentro del plazo con venido y, en defecto de cláusula expresa sobre este punto, dentro de un plazo proporcional a la naturaleza e importancia de la obra. “Las cláusulas penales establecidas a este respecto en el contrato o pliego de cargas, no pueden ser aplicadas al empresario sino cuando el retardo proviene de *su falta*, y no cuando es imputable al propietario o a dificultades excepcionales que no hubieran podido preverse.

Esas dificultades excepcionales pueden constituir lo que se llama *un caso fortuito o de fuerza mayor*, resultante, ora de un acto de la autoridad, hecho del príncipe, ora de acontecimientos físicos imprevistos, más fuertes que la voluntad humana, y aun de hechos de terceros, siempre que estos acontecimientos no hayan podido ser previstos ni conjurados. Si, por ejemplo, el terreno destinado para la construcción ha sido expropiado por causa de utilidad pública, la fuerza mayor resultante de este acto de la autoridad hará que la inejecución no sea imputable al empresario. Si un rayo o la fuerza de un huracán destruye el todo o parte del edificio en vía de construcción, estos acontecimientos naturales, extraordinarios o imprevistos, libertarán al empresario de la responsabilidad por el retardo; pero los acontecimientos naturales normales que el empresario ha debido prever, tales como la lluvia, las heladas y la nieve no pueden ser considerados como casos fortuitos” (20).

Los profesionales cobrarán sus honorarios convencionalmente. Cuando no hubiere convenio ni se lograre acuerdo entre los intere-

(20) Dres. Arismendi y Jiménez, Ob. cit., p. 302.

sados, los honorarios del profesional se fijarán por expertos, o en juicio contradictorio (21).

Todo proyecto, plano, minuta, dibujo, etc., es propiedad del profesional autor de él; por consiguiente, ni el propietario de la obra, ni ninguna otra persona podrá hacer uso del proyecto, plano, etc., con cualquier fin, sin consentimiento del autor, salvo estipulación en contrario.

Toda empresa de obra de ingeniería, de arquitectura o de agrimensura, que se ponga al servicio del público, deberá estar provista de los profesionales que sean necesarios para garantizar la corrección, eficacia y seguridad de las obras.

Todo proyecto, plano, croquis, minuta, informe o escrito de carácter técnico que se presente para surtir algún efecto en las Oficinas de la República, deberá llevar la firma del autor, quien deberá ser de los profesionales legalmente autorizados para ejercer la profesión.

II.—El Colegio de Ingenieros de Venezuela.

La Ley de referencia organiza este Colegio, con el fin de cohesionar a todos los profesionales de la Ingeniería; velar por sus intereses; someter a fiscalización el ejercicio de sus actividades, a objeto de que éstas no anden reñidas con la ética.

(21) El contrato que liga al Ingeniero o Arquitecto con su cliente, es un *arrendamiento de obras*. La convención en la cual se fijan los honorarios que devengarán aquéllos por su trabajo, no podrá ser puesta en discusión, sino en los casos previstos por la ley, si, por ejemplo, el Ingeniero o Arquitecto no cumple sus obligaciones. Pero si no se ha fijado ninguna suma por honorarios, como el arrendamiento de obras no es por su naturaleza un contrato gratuito sino un contrato oneroso, sólo faltará determinar el montante del precio de los honorarios que puedan ser recibidos al Ingeniero. Sería soberanamente injusto que el cliente que se ha aprovechado de los conocimientos y de la experiencia de dichos profesionales, pueda beneficiarse de sus trabajos sin quedar obligado a darles ninguna retribución, de ahí la facultad que tienen los Tribunales para justipreciar, en defecto de convención, los honorarios debidos al Arquitecto o Ingeniero por los servicios prestados a su cliente (Dres. Arismendi y Jiménez, Ob. cit., 316).

El Colegio se compondrá: de los Doctores en Ciencias Físicas y Matemáticas, de los Ingenieros Civiles, de Minas y Agrónomos, y los Arquitectos que hayan obtenido o revalidado sus títulos en Venezuela, conforme a las Leyes y Reglamentos respectivos. Los Agrimensores también pertenecen al Colegio de Ingenieros.

Todo profesional, sea Ingeniero, Arquitecto o Agrimensor, está obligado:

1º. A registrar su título, en los términos que establece la Ley de Registro Público;

2º. A inscribirse en el Colegio de Ingenieros de Venezuela, llenando las formalidades requeridas por la Ley de la materia y los Reglamentos respectivos.

3º. A cumplir con los demás preceptos que establece la Ley que nos ocupa.

Queda prohibido a los profesionales:

1º. Autorizar con sus firmas, proyectos, permisos, planos, minutas, croquis, informes o escritos de carácter profesional que no hayan sido ejecutados personalmente, o bajo su inmediata dirección;

2º. Prestar su concurso profesional a personas que ejerzan ilegalmente las profesiones de que trata la Ley que estudiamos.

Ejercen ilegalmente:

1º. Las personas que debiendo llenar los requisitos de la Ley que nos ocupa, no lo hayan efectuado;

2º. Los profesionales que faltan a los preceptos establecidos por dicha Ley;

3º. Los profesionales suspensos del ejercicio de la profesión.

Los particulares, empresas, compañías o corporaciones que pongan sus obras bajo la dirección de los que ejerzan ilegalmente, serán responsables de los daños materiales que resulten de aquella dirección.

Los profesionales que hayan sido suspendidos del ejercicio de su profesión, una vez terminada la suspensión, deberán solicitar

de nuevo su inscripción en el Colegio de Ingenieros de Venezuela, para ejercer nuevamente.

BIBLIOGRAFIA

Hauriou, *Ob. cit.*, (*"Droit Administratif"*); Posada, *Ob. cit.*; Royo Villanova, *Ob. cit.*; Gascón y Marín, *Ob. cit.*, Tomo II; Wainline, *Ob. cit.*; Bielsa, *Ob. cit.*, Tomo II; de Velasco Calvo, *Ob. cit.*, Tomo II; Jeze, *Ob. cit.*; Duguit, *Ob. cit.*; C. García Oviedo, *"Instituciones de Derecho Administrativo"*, Tomo II (Madrid, 1927-30); Santamaría de Paredes, *Ob. cit.*; Spiegel, *Ob. cit.*; O. Ranelletti, *"Principii di Diritto Amministrativo"*, (Nápoles, 1912); Dr. Garbarini Islas, *Ob. cit.*, Dres. Arismendi y Jiménez, *Ob. cit.*; Dr. Pareja, *Ob. cit.*