

NOTAS SOBRE ALGUNOS SERVICIOS Y FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

Por el Dr. **TOMAS POLANCO A.**
Catedrático de Derecho Administrativo

P r e s e n t a c i ó n :

El trabajo de la cátedra de Derecho Administrativo II, Sección "B", a mi cargo en la Facultad de Derecho de la Universidad Central, me ha hecho estudiar sistemáticamente las funciones y servicios administrativos venezolanos.

Con el deseo de facilitar a los alumnos el conocimiento de la materia y de hacer a la vez un modesto aporte a la tecnificación de nuestra Administración Pública, he reunido las notas de clase en estos breves apuntes que han encontrado hogar en la "Revista de la Facultad de Derecho", con tanto acierto dirigida y publicada por el Decano y el Director de esta Facultad.

Proyectaba publicar estos trabajos al tener estudiados mayor cantidad de temas, pero quise conocer antes la acogida de un estudio de este tipo a través de la muestra que en estas páginas ofrecemos. Las observaciones que se me hagan servirán para estudios posteriores de mayor dimensión.

Los temas seleccionados para esta publicación han sido tres: El régimen administrativo de cultos, el régimen administrativo de la defensa nacional y el régimen administrativo de los servicios de sanidad. La diversidad de ellos facilitará su examen por mayor cantidad de personas interesadas y permitirá su mejoramiento para futuras publicaciones.

Debo agradecer expresamente la colaboración importante que me han prestado para este trabajo distinguidos funcionarios que actúan en los campos administrativos, por mí estudiados, y a quienes en gratitud a sus bondades me complace dedicarles este trabajo.

Régimen administrativo en materia de cultos. Introducción. Situación constitucional. Situación administrativa. Aspectos fundamentales del régimen administrativo del Patronato; Designación de autoridades eclesiásticas; la organización territorial eclesiástica. Tratados o convenios para regular relaciones de la Iglesia y el Estado. La Suprema inspección de todos los cultos por el Ejecutivo Nacional.

Régimen administrativo en materia de cultos.

Introducción:

El problema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado, es fecundo en problemas de orden teológico, filosófico y jurídico.

El objeto fundamental que nos proponemos en nuestro estudio, no es el entrar a la consideración detenida de tales cuestiones, sino solamente ver un aspecto del lado jurídico: examinar las regulaciones administrativas en materia de cultos.

Generalmente se corre el peligro de no saber distinguir campos, por lo que las apreciaciones están lejos de ser correctas. Nos hemos señalado esta meta antes indicada, y Dios quiera que la podamos lograr.

Situación constitucional:

La Constitución Nacional contiene tres principios rectores en materia de asuntos religiosos:

a) El establecimiento de la libertad religiosa bajo la suprema inspección de todos los cultos por el Ejecutivo Nacional.

b) La declaratoria de que la República se encuentra en posesión del Derecho de Patronato, que será ejercido conforme a la Ley.

c) La posibilidad de celebrar tratados o convenios que regulen las relaciones entre la Iglesia y el Estado.

El primer principio se aplica a la práctica de cualesquiera religión en el territorio de la República. El segundo y el tercero solamente a la Religión Católica.

Es de advertir que los problemas filosóficos, teológicos y jurídicos a que antes hemos hecho referencia, se concentran en el punto que hemos señalado b), o sea de la existencia o no del Derecho de Patronato.

En tal sentido son de mucho interés las obras que han escrito los Doctores Carlos Sánchez Espejo, Nicolás E. Navarro y Jesús María Pellín, sobre el particular.

Procuraremos no entrar en tal aspecto, no para eludirlo, sino por no formar parte de nuestro propósito al redactar este estudio.

Situación Administrativa:

Con vista a los anteriores principios constitucionales están vigentes en la actualidad las siguientes normas:

a) El Decreto Ejecutivo sobre el ejercicio de la suprema inspección de cultos, de fecha 24 de octubre de 1911.

b) El Decreto Legislativo que declara vigente y manda observar la Ley de Patronato, de fecha 21 de marzo de 1833.

c) La Ley de Patronato Eclesiástico de 28 de julio de 1824.

d) La Ley de División Territorial Eclesiástica, de fecha 10 de junio de 1923, modificada en 1954.

Aspectos fundamentales del régimen administrativo del Patronato.

El régimen administrativo del Patronato gira alrededor de dos puntos principales: a) la designación de autoridades eclesiásticas; b) la organización eclesiástica-territorial.

Designación de autoridades eclesiásticas:

La Iglesia está organizada en forma tal, que bajo el comando directo del Papa en Roma, y ante su imposibilidad física de poder atender a los numerosísimos problemas que afectan la vida religiosa de cada región, la superficie de los países católicos se divide en Arquidiócesis y Diócesis, cada una de las cuales está bajo la jurisdicción de un Arzobispo u Obispo, según el caso.

El Código de Derecho Canónico ha mandado que "Los Obispos son nombrados libremente por el Romano Pontífice" (Canon 329) pero ello no impide que la misma Iglesia, como lo dice el Dr. Laureano Pérez Mier, en su magnífica obra "Iglesia y Estado nuevo" (Madrid. 1940. Edi. Fax. pág. 304) pretenda desconocer el interés legítimo que tenga el Estado en la designación de las personas que han de desempeñar altos cargos con influencia social notoria. Llegándose hasta decir por el Dr. Sánchez Espejo que "en casi todas las naciones la Santa Sede consulta el Poder Civil sobre las personas que han de ser consagradas" (Véase "El Patronato en Venezuela, Caracas, 1953, página 121).

Durante el régimen español en América las leyes de Indias disponían que "Los Arzobispados, Obispados y Abadías sean proveídos por presentación del Rey a Su Santidad" (Véase la Ley III. Título VI, de la Recopilación de Leyes de Indias, en su Libro I, Tomo I, pág. 37 de la Edición del Consejo de la Hispanidad en 1943).

Al declararse la República independiente de España, hubo juristas en quienes prevaleció la tesis de que todos los derechos

que antes poseía la persona del Monarca español, recaían ahora en la persona jurídica del Estado Colombiano.

Sin entrar en mayores discusiones y evitando siempre el fondo filosófico de la cuestión, la Ley de Patronato Eclesiástico siguió tal sistema y atribuyó al Estado las facultades que antes tenía el Rey.

Pero, ante la integración del Estado en tres órganos (El Poder Ejecutivo, el Congreso y la Corte Suprema de Justicia a diferencia de Estado Español con un solo órgano supremo "El Rey", la legislación de 1824 estructuró un sistema *sui generis* según el cual la presentación de las personas candidatas a Arzobispos y Obispos se hace en dos pasos complementarios: El uno la designación por el Congreso de la persona indicada, el otro la presentación por el Poder Ejecutivo al Santo Padre del candidato designado por el Congreso.

Este sistema, vigente con la Ley que lo establece, es el que se ha aplicado y se aplica en Venezuela para la designación de Arzobispos y Obispos: El Congreso designa el candidato (Art. 4, numeral 10) y el Ejecutivo lo presenta al Santo Padre (Art. 6, numeral 1).

El tema está reglamentado más al detalle en los arts. 13 y 14 de la propia ley. Según ellos, al ocurrir una vacante de Diócesis o Arquidiócesis, el Ejecutivo puede recomendar al Congreso a los eclesiásticos que considere más dignos (arts. 13) y el Congreso en la primera reunión después de la vacante, hará la designación por el voto de las dos terceras partes de los asistentes (art. 14).

Pero, no son los Arzobispos y Obispos las únicas autoridades eclesiásticas a las cuales se refiere la Ley. Junto a los Arzobispos y Obispos, existen en algunas Arquidiócesis y Diócesis, un cuerpo plural, de carácter consultivo para algunos casos, ejecutivos para otros, que tiene personalidad jurídica propia y distinta de la Arquidiócesis o Diócesis a la cual está asignado y que se llama "Cabildo" si es de una Arquidiócesis y "Capítulo" si es de una Diócesis. Los integrantes de dichos cuerpos reciben el nombre genérico de "Canónigos" y están clasificados en diferentes "Dignidades". Tales cargos, dispone la Ley deben ser desempeñados por personas designadas por el Poder Ejecutivo (Art. 6, numeral 5°).

Por último, se refiere la Ley a la designación "en propiedad" de personas para los "curatos" y "sacristías", que debe ser hecho por los "Intendentes" excepción hecha de la Diócesis donde resida el Poder Ejecutivo, al cual corresponderá entonces hacer la designación (Art. 7 numeral 1); permite sin embargo la Ley que la autoridad eclesiástica designe "interinamente" a quienes hayan de desempeñar curatos y sacristías (art. 34). Queda sin embargo en pie la duda de cuál es el funcionario que equivale, dentro de la actual organización administrativa Venezolana a los Intendentes de la antigua Colombia.

La Organización Territorial Eclesiástica:

La Ley de Patronato atribuye al Congreso Nacional el "Decretar las erecciones de nuevos arzobispados y obispados" (Art. 4, numeral 1). Tal se ha hecho por medio de la Ley de División Territorial Eclesiástica, que divide la República en los territorios de Dos Arquidiócesis, Caracas y Mérida y diez diócesis, pero a título de curiosidad, y como si el propio legislador de 1824 tuviese dudas sobre la validez de erecciones eclesiásticas que hiciere el Congreso, encargó al Poder Ejecutivo (art. 6, numeral 1) que hiciere la presentación a Su Santidad de los Decretos de erección de Arzobispados y Obispados "para que ratificándose por la Silla Apostólica a efecto".

El legislador, pues, está convencido de que su Decreto carecerá de validez hasta tanto no sea ratificado por la Santa Sede. Caso único en la legislación venezolana de que una Ley de la República necesite, para su validez y aplicación, que sea ratificada por órganos distintos de los del Estado Venezolano.

Tratados o convenios para regular relaciones de la Iglesia y del Estado:

La Constitución Nacional, como antes hemos dicho, permite la celebración de "tratados o convenios que regulen las relaciones entre la Iglesia y el Estado".

Así mismo lo estipula el art. 2º de la propia Ley de Patronato al ordenar al Poder Ejecutivo la celebración de un Concordato con la Santa Sede.

El sistema del concordato es el que con mayor aceptación universal rige las relaciones entre la Iglesia y el Estado: en la obra antes citada de Laureano Pérez Mier pueden leerse el conjunto de textos de concordatos posteriores a 1917: con Letonia, el 30 de mayo de 1922, con el Estado Bávaro, el 24 de junio de 1925; con Polonia, el 10 de febrero de 1925; con Lituania, el 27 de febrero de 1927; con Checoslovaquia, el 2 de febrero de 1927; con Italia, el 11 de febrero de 1929; con Rumania, el 7 de julio de 1929; con Prusia, el 13 de agosto de 1929; con la República de Baden, el 11 de febrero de 1933; con el Reich Germánico, el 10 de octubre de 1933; con la República Austríaca, el 1 de mayo de 1934; con Portugal, el 7 de mayo de 1940, y con España, en 1941.

La Suprema inspección de todos los cultos:

Las manifestaciones externas de la fe religiosa interesan al Estado desde el punto de vista de la conservación del orden público: en efecto, se hace necesario, en atención a la diversidad de opiniones en materia religiosa que puede haber en una colectividad, el establecer una reglamentación que impida que los partidarios de una creencia impidan o interrumpan a los partidarios

de la otra las manifestaciones que consideren convenientes relativas a sus creencias y que con motivo de ello se altere el orden público.

La importancia especial de la religión para las personas requiere por otra parte que las cosas y las personas que directa o indirectamente están conectadas a actividades religiosas, tengan un tratamiento especial derivado de su carácter religioso.

Por ello toda la gama de normas que existen aisladas en la legislación administrativa y que dan a personas o cosas relacionadas con la religión, un régimen especial.

El propio Código Penal trae un conjunto de artículos destinados a tipificar delitos contra la libertad de cultos (art. 169 y 173)) castigando a quienes en una forma u otra traten de molestar, ofender, perturbar u hostilizar el ejercicio de cultos lícitamente establecido en el país.

Esas consideraciones nos llevan a una más profunda: la licitud del culto.

En el caso del culto católico su licitud derivada de expresos textos constitucionales no ofrece problema alguno.

No así los cultos distintos al católico: el art. 1º del Decreto de 24 de octubre de 1911 se refiere al "ejercicio de todo culto tolerado" y en los diferentes artículos del código penal a "cultos lícitamente establecidos".

Estando atribuída la suprema inspección de cultos al Ejecutivo Nacional, es por lo tanto a dicho Ejecutivo a quien corresponde determinar si tolera o no un culto, derivándose de dicha determinación que ese culto sea o no lícito en Venezuela.

Pero, bajo el criterio constitucional de la libertad religiosa, la determinación por el Ejecutivo de la tolerancia o no tolerancia de un culto en el país, debe regirse por el dictamen acerca de que "los reglamentos y leyes por los cuales se rija para su disciplina interna" el culto que pretende ser tolerado se ajuste a la Constitución y Leyes de la República.

La determinación de tal situación le corresponde al Ministerio de Justicia (art. 29, numeral 12, Estatuto de Ministerios).

Consideración administrativa de la Defensa Nacional: Prenotandos.—Origen constitucional de la materia.—Normas administrativas.—Organización y competencia de los Organos del Estado encargados de su Defensa.—Organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales.—Regulación del cumplimiento de los deberes cívicos de contribución a la Defensa Nacional. Organización de los cuerpos armados.—Regulación de actividades civiles relacionadas con la Defensa Nacional: Pilotaje, marina mercante, aviación civil, adquisición de inmuebles por extranjeros, trabajos hidrográficos y sondeos, trabajos de aéreo fotografía.—El Servicio Militar Obligatorio: evolución constitucional venezolana, régimen legal vigente.—Estudio sobre las inscripciones y sus efectos.—Estudio sobre las excepciones, clases y formas de prueba.

Consideración administrativa de la Defensa Nacional: Prenotandos.

En los estudios que se hacen en la Filosofía del Derecho se demuestra en forma que ya nadie pone en duda, que el Estado tiene “derecho” a su defensa.

Y de ese “derecho la defensa” que el Estado tiene se derivan otros, entre los cuales se encuentra el de organizar los medios e instrumentos adecuados a tal finalidad.

Así, por ejemplo, cuando no existían aeronaves, en ningún tratadista se podían encontrar normas y consideraciones sobre la navegación aérea. Pero, al aparecer la navegación aérea, inmediatamente surgió, como una consecuencia del derecho a la defensa, la soberanía del Estado sobre el espacio aéreo que lo cubre y su derecho a organizar los medios adecuados para vigilar, controlar y reglamentar la circulación de aeronaves.

La posibilidad que el Estado tiene pues, derivada de su derecho a la defensa, trae consigo la realidad de la organización destinada a tal fin, y junto a dicha organización, el conjunto de normas jurídicas que las rigen.

La Constitución Nacional encarga la defensa de la Nación al Poder Nacional (Art. 60, numeral 1), determina que dicha defensa estará garantizada por las Fuerzas Armadas Nacionales (art. 56) y atribuye lo relativo a esa Institución al Poder Nacional (art. 60, numeral 4), entre cuyos órganos, designa uno, el Presidente de la República, como a su suprema autoridad jerárquica (art. 102).

Está además establecido como deber de los venezolanos el “prestar servicio militar” (art. 33, numeral 2º) y como deber del extranjero el “contribuir a la defensa nacional, en la forma que lo determine la ley” (art. 34, numeral 1º).

Normas administrativas:

Sobre las bases constitucionales antes enunciadas está construida la legislación administrativa referente a la defensa nacional.

Puede decirse que abarca tres aspectos:

1) Organización y competencia de los órganos del Estado encargados de su defensa.

2) Organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales.

3) Regulación del cumplimiento de los deberes cívicos de contribución a la defensa nacional.

Organización y competencia de los órganos del Estado encargados de su defensa:

El Organismo del Estado sobre el cual recae el mando supremo de todas las Fuerzas Armadas Nacionales, es el designado como su suprema autoridad jerárquica, o sea el Presidente de la República. (Art 102 de la Constitución en relación con art. 4 y 47 de la Ley Orgánica del Ejército y de la Armada).

Ahora bien, establece el art. 1 del Estatuto de Ministerios, en relación con el art. 4 de la Ley Orgánica del Ejército y de la Armada, que las atribuciones constitucionales y legales del Presidente de la República en materia de defensa nacional, las ejerce por órgano de un Despacho especial que se denomina "Ministerio de la Defensa", a cargo del Ministro de la Defensa.

Este Despacho está organizado de conformidad con lo dispuesto en la citada Ley Orgánica del Ejército y de la Armada y con el Decreto Orgánico correspondiente, de fecha 22 de junio de 1946.

Organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales

Existen en tal sentido dos normas legales: la una la ya citada Ley Orgánica del Ejército y de la Armada, la otra el Decreto N° 349 de fecha 22 de junio de 1946.

Las Fuerzas Armadas Nacionales constan de clases, denominadas Fuerzas Terrestres, Navales, Aéreas y de Cooperación.

Cada una de tales clases y grupos de fuerzas, tiene su régimen ad hoc, siempre bajo el comando del Ministerio de la Defensa (art. 55 de la Ley OEA) y la unidad de instrucción del Estado Mayor General (art. 74 de la Ley).

Regulación del cumplimiento de los deberes cívicos en contribución a la Defensa Nacional

Este aspecto comprende dos situaciones complementarias:

a) La obligación de prestar servicio militar, regulada en

Ley de Servicio Militar Obligatorio de fecha 11 de julio de 1945 y su reglamento de fecha 13 de diciembre de 1933.

b) La regulación por el Despacho de la Defensa de determinadas actividades civiles: por ejemplo, adquisición de bienes por parte de extranjeros, utilización de armas y explosivos, navegación aérea y marítima, etc.

Vistas tales normas de tipo general pasemos al estudio de algunos aspectos fundamentales en cada una de ellas.

1) Organización de los cuerpos armados:

El principio general antes enunciado sobre que cada una de las clases y grupos de fuerzas tiene un régimen peculiar, no impide sin embargo la existencia de normas comunes que son las que debemos enunciar.

En primer lugar debe destacarse su carácter de **servicio público**, sometido por lo tanto, en tanto es tal servicio público, al control por parte del Presidente de la República, tal como lo establece el art. 108, numeral 3, de la Constitución Nacional.

Y su personal deb edistinguirse en ramas esenciales:

- a) la Oficialidad.
- b) La Sub-Oficialidad técnica.
- c) la tropa o marinería. (Marinería para la Marina, tropa para los demás cuerpos armados).

Pero tal clasificación general requiere análisis detenido:

La Oficialidad está subdividida en grados clasificados así:

1) Oficiales generales (General en Jefe-Almirante; General de División; Vice-Almirante; General de Brigada; Contralmirante).

2) Oficiales Superiores: (Coronel; Capitán de Navío; Teniente Coronel; Capitán de Fragata; Mayor; Capitán de Corbeta).

3) Oficiales Subalternos: (Capitán; Teniente de Navío; Teniente; Teniente de Fragata; Sub-Teniente; Alférez de Navío).

Se distingue dentro de la Oficialidad al: Efectivo, al de Reserva y al Asimilado (art. 241 LOEA). El fondo de la distinción entre una situación y la otra hay que buscarlo en la "Profesión"; el efectivo es el militar de profesión (art. 242), el de Reserva es el que solamente en forma eventual desempeña actividades militares (art. 243) y "asimilado" el profesional o especialista civil que temporalmente desempeña funciones de oficial (artículo 243).

Dentro del efectivo hay a su vez tres especies o situaciones:

a) la de actividad: cuando el oficial desempeña un empleo en los casos previstos en el art. 246 de la Ley.

b) La de disponibilidad, cuando sin haber llegado a situación de retiro no se desempeña empleo alguno en ningún cuerpo armado (art. 252).

c) la de retiro: cuando el oficial no desempeña empleo en

cuerpos armados, o por haber llegado a la edad límite, o por retiro voluntario, por incapacidad física o profesional o por sentencia o presidio o reincidencia en faltas contra el honor y el decoro militar (art. 266).

El ingreso a la oficialidad en categoría de efectivo requiere el comienzo por el grado de subteniente o alférez de navío y el ascenso de grado a grado mediante el otorgamiento del Despacho respectivo.

Este "Despacho" o documento comprobatorio del grado (art. 132) lo expide el Presidente de la República y lo refrenda el Ministerio de la Defensa; pero si el Oficial ascendido es el propio Presidente de la República, corresponde al Senado de la República expedir el Despacho y si el Oficial ascendido es el Ministro de la Defensa, es entonces el Ministro de Relaciones Interiores quien refrenda el respectivo Despacho.

El grado imprime a su titular una situación permanente de cuyos honores y beneficios no puede ser privado el titular sino por los medios indicados en la ley, o sea sentencia definitivamente firme de los Tribunales Militares o Navales (art. 58 de la Constitución Nacional, y en relación con el cual el art. 128 de la Ley).

El Oficial efectivo tiene algunas limitaciones establecidas por la Constitución y la ley, mientras permanece en situación de actividad. Tal por ejemplo, la prohibición del ejercicio de derecho de sufragio, de permanecer a agrupaciones políticas, etc. (art. 57 de la Constitución).

El oficial efectivo en actividad puede desempeñar empleos en tres modalidades:

- a) Como titular
- b) Como interino
- c) En forma accidental (art. 141).

La norma general es que un Oficial puede desempeñar interina o accidentalmente un empleo que requiere un grado superior al suyo, pero no uno de grado inferior (Art. 145).

2) Regulación de actividades civiles relacionadas con la Defensa Nacional:

Es norma general en la conducta cívica de los ciudadanos su obligación de colaborar, cada uno en la medida de sus posibilidad y situación, con las exigencias de la Defensa Nacional.

Ello se logra, en la forma más conocida y pública por medio del servicio militar del cual hablaremos más adelante.

Pero, existen una serie de actividades civiles, que están relacionadas directa o indirectamente con las funciones de la Defensa Nacional y a las cuales el Estado ha querido regular especialmente a fin de asegurar su corrección.

Dentro de tal estado se encuentran las que de seguidas estudiaremos:

a) La fabricación, comercio y utilización de armas y explosivos:

A tal efecto la ley de 12 de junio de 1939 trae consigo disposiciones terminantes que permiten al Estado, la exclusividad en el uso y fabricación de armas, la regulación de su utilización por particulares, el control y la vigilancia en la utilización industrial de explosivos y la supervisión general de toda la materia por órgano de Ministerio de la Defensa.

Es de suma importancia para el profesional del derecho pues, el conocer esta especialidad de la materia que tratamos, pues la necesidad del uso de explosivos por parte de particulares para obras de construcción, obliga a sus consejeros legales, a tomar en cuenta la necesidad que hay de la autorización previa del Ministerio de la Defensa para tales actividades.

b) Pilotaje, marina mercante y aviación civil:

Las leyes de Pilotaje, fecha 18 de junio de 1942, de Aviación Civil de 13 de julio de 1944 y de Navegación, de fecha 9 de agosto de 1944, atribuyen diferentes competencias, cada una dentro de su respectiva materia, al Despacho de la Defensa.

Pero, la creación del Despacho de Comunicaciones el 29 de octubre de 1945 y su reorganización el 4 de abril de 1946 creó una situación legalmente confusa sobre si tales materias continuaban bajo la competencia del Despacho de la Defensa o pasaban al de Comunicaciones.

La situación fué aclarada en el Estatuto de Ministerios de 30 de diciembre de 1950, al atribuir al Despacho de Comunicaciones lo concerniente a "aviación civil, y navegación marítima, fluvial y lacustre" art. 28, numeral 5º, quedando a salvo la supervisión por parte del Ministerio de la Defensa de todo cuanto relacionado con esas actividades de aviación y marina pueda tener que ver con la defensa nacional.

El pilotaje, o sea la conducción de buques a puerto seguro, permanece bajo la dirección y organización del Ministerio de la Defensa.

4) Trabajos hidrográficos y sondeos:

Deben ser o ejecutados por el Ministerio de Defensa o bajo su supervisión (art. 21, numeral 9, Estatuto de Ministerios).

5) Trabajos de aereofotografía:

Se encuentran en las mismas condiciones (art. 21, numeral 10 ejusdem).

6) Adquisición de bienes inmuebles por extranjeros:

La Ley de Registro Público (art. 40, numeral 7) y la Ley de

Expropiación por causa de Utilidad Pública (art. 17) establecen que los extranjeros no pueden adquirir propiedades en zonas de 25 Km. a lo largo de las costas de mar, de las fronteras y de los ríos navegables, sin una constancia previa de que el Ejecutivo Federal está en cuenta y no se opone a dicha adquisición.

Ahora bien, el Ejecutivo Federal ejerce tal atribución por intermedio de dos Despachos Ejecutivos: Justicia y Defensa, con un mecanismo tal que atribuye a Defensa el dictamen sobre si hay o no oposición por parte del Ejecutivo, vistos los intereses nacionales cuya garantía tiene atribuida el referido Despacho.

El Servicio Militar Obligatorio:

La Constitución de 1811, inspirada a este respecto en los escritos del gran revolucionario Picornell, habla de cómo es deber de todo ciudadano el "servir a la Patria cuando ella lo exija, haciéndole el sacrificio de sus bienes y de su vida si es necesario" (art. 3 del cap. 8º).

El mismo principio se conservó en la constitución de 1819 (art. 3), en la de 1830 (art. 12), en la de 1857 (art. 96).

La Constitución federal de 1864 (art. 94) habla de cómo la fuerza a cargo de la unión se formará con individuos voluntarios", pero facultando siempre al Gobierno Nacional (artículo 95) para aumentar a su pedido el contingente con el "número de hombres necesarios", y quedando siempre a salvo la garantía ciudadana de no ser reclutado forzosamente para el servicio de las armas (art. 14, numeral 5º). Iguales principios se conservan en el 1874.

En la de 1881, manteniendo la prohibición del reclutamiento forzoso para el servicio de las armas, habla ya sin embargo de como el contingente que cada Estado debe suministrar para integrar las fuerzas de la Unión, lo hará "llamando a servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme a sus leyes internas" (art. 92). Se deja pues a la COMPETENCIA DE LOS ESTADOS el determinar las modalidades y condiciones en que un ciudadano se vería obligado a prestar servicio militar.

De esa misma forma legisla sobre la materia la constitución de 1891, en la de 1893.

En la de 1901 ya encontramos de nuevo los principios de 1810: así en la sección referente a los derechos de los venezolanos se mantiene al igual que en constituciones anteriores la prohibición del reclutamiento forzoso para el servicio de las armas, pero a la vez se dispone que "dicho servicio ha de prestarse conforme lo dispone la ley" (art. 17, numeral 5) haciendo juego dicha disposición con la del art. 11 que expresamente sanciona: "Todos los venezolanos tienen el deber de servir a la Nación conforme lo dispongan las leyes". Igual se mantiene en la de 1904, en la de 1909, 1914, 1922, 1927, 1928, 1929, 1931.

En la constitución de 1936 se habla por primera vez de que

el Ejército se formará con el contingente que cada Estado llame a servicio "de conformidad con la Ley de Servicio Militar Obligatorio (art. 14 numeral 8°) dejándose establecido como una de las Bases de la Unión de los Estados es la reserva al Poder Nacional de todo lo relativo al Ejército, a la Armada y a la Aviación Militar.

Se mantiene la obligación de servir a la Patria en la forma que determine la ley (art. 31) y la abolición del reclutamiento forzoso (art 32, numeral 5°).

En la Constitución de 1945 sostiene idénticos principios.

La Constitución de 1947 no alteró tampoco la situación de 1936, conteniendo en su art. 30 que "nadie podrá ser sometido a reclutamiento forzoso. El servicio militar es obligatorio y se prestará conforme a la Ley".

La Constitución de 1953 aclaró metodológicamente la cuestión al definir los deberes de los venezolanos en dos (aparte de los de obedecer la Constitución, las leyes y las disposiciones del Poder Público): la una la defensa de la Patria y la otra la prestación de servicio militar.

Así están en su debido puesto dos obligaciones, que si bien pueden coincidir, por ejemplo cuando existe una situación de guerra al prestar servicio militar se está defendiendo a la Patria, pueden también cumplirse separadamente: por ejemplo, quien defiende los intereses económicos de la Nación está defendiendo a la Patria, en cumplimiento de su deber constitucional, pero no está prestando servicio militar.

Podemos pues concluir diciendo que aunque todo servicio militar implica defensa de la Patria, no toda defensa de la Patria implica servicio militar.

Ahí pues la razón metodológica de que hablábamos en la Constitución de 1953.

La obligación de defender a la Patria, no ya en forma general, sino en la concreta de servicio militar, está definida en el art. 2 de la Ley de Servicio Militar Obligatorio.

a) En tiempo de paz prestar servicio de armas o someterse a la instrucción militar.

b) En tiempo de guerra alistarse bajo banderas y contribuir con la sangre y los bienes a la defensa nacional.

Ahora bien, aunque el deber genérico de defender a la Patria es para "todo venezolano" (art. 1°) el deber específico de prestar servicio militar no puede tener tanta amplitud personal, es decir, no puede aplicarse a todos los venezolanos, ya que hay razones de edad y de otras índoles que pueden imposibilitar a una persona para esa actividad (art. 3°).

Pero la determinación acerca de si una persona está o no dentro de la situación que hace o no obligatorio el prestar servicio militar, no se ha querido dejar a su libre juicio, sino que la ley creó dispositivos concretos para comprobarlos.

El primero es la obligación general, sin excepciones, que tienen todos los venezolanos, el año siguiente a aquel en que han cumplido 18 años, de presentarse ante la autoridad u organismo señalado en la Ley. Es lo que llama "la inscripción" (art. 53).

Esa presentación es ineludible (art. 54) pero no necesariamente personal: hay casos, y situaciones en que la inscripción la debe hacer otra persona: el ausente que debe ser inscrito por su padre o representante, y el sometido a juicio, los que estén cumpliendo condena o reclusión en un leprocomio o establecimiento semejante que deben ser inscritos por los Jefes o Directores del establecimiento penal o de salud, según el caso (art. 56).

Personalmente creo que el sentido exacto en que hay que interpretar el concepto de ausencia que maneja el art. 56 de la ley de servicio militar obligatorio es en el de "no presente en el país pero cuya existencia no está en duda" (art. 417 del Código Civil) y no en el de presunto ausente" (art. 418 ejusdem) ni en el de "declarado ausente" (art. 421 ejusdem).

El impedido físicamente para presentarse en persona debe hacerlo saber a la autoridad que debe inscribirlo para que sean tomadas las medidas oportunas (art. 57).

La presentación hay que hacerla, en el territorio de la República, ante la Junta de inscripción militar de la residencia, en el exterior ante el Cónsul de Venezuela (art. 59 y 70).

Es conveniente hacer unas cuantas consideraciones acerca de la jurisdicción territorial ante la cual debe hacerse la inscripción: la ley habla de la Junta del Municipio de la residencia del inscrito, no de la del domicilio.

El menor tiene el domicilio de su padre o representante (art. 33), pero puede muy bien residir en un sitio distinto de su verdadero domicilio: la inscripción pues debe hacerla tomándose en cuenta no el concepto de "domicilio" sino el de "residencia".

La comparecencia del interesado ante la Junta debe ser acompañada con la presentación de los medios más seguros de identificación.

Interpretando con exactitud la ley de Servicio Militar con la ley del Servicio Nacional de Seguridad y los Decretos Orgánicos de la Identificación Nacional, no nos parece absurdo concluir que siendo el que comparece a inscribirse, una persona de más de 18 años está obligado por lo tanto a poseer su cédula de identidad personal (art. 11 del Decreto que reorganiza el Servicio Nacional de Identificación), y estando como están todos los funcionarios públicos de obligados a exigir la presentación de la Cédula Personal a toda persona que ocurra a ellos en relación con los servicios públicos que desempeñan (art. 31 de la Ley del Servicio Nacional de Seguridad), es muy posible el afirmar que el funcionario ante quien comparece una persona para inscribirse en el servicio militar debe exigirle la Cédula de Identidad.

La Oportunidad de la inscripción está claramente fijada en la ley: hasta el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que se cumplieron 18 años.

Hay un caso de excepción: el extranjero que se nacionaliza y que es menor de 45 años: debe inscribirse dice la ley, el año siguiente al de su naturalización (art. 55).

Ahora la inscripción no consiste solamente en la presencia del interesado ante el funcionario: se hacen necesarias, una vez presente el interesado y debidamente identificado que se lleven a cabo las siguientes actividades: a) anotación de los datos personales; b) alegación de la excepción por la cual pretende estar amparado; c) la expedición de una boleta o comprobante de la inscripción.

De entre los inscritos no exceptuados saldrá por el SORTEO (art. 105 a 113) el contingente que prestará servicio.

Pero, dejando a un lado el sorteo y los problemas jurídicos que plantea, preferimos concretarnos por la trascendencia que tiene para el oportuno y exacto consejo profesional, al estudio de las situaciones de excepción.

Deben interpretarse en su claro y correcto sentido: son situaciones que la ley considera suficientes para eximir definitiva o temporalmente al interesado de prestar el servicio militar.

No son pues "reglas generales" sino reglas de excepción, y como tales deben interpretarse. Mucho más cuando eximen de un deber cuyo cumplimiento por todos los obligados es un elemento primordial en la defensa nacional.

Las excepciones llevan a la consideración de dos problemas: primero, en qué consisten. Segundo, cómo se acreditan.

En cuanto a la primera cuestión debemos decir que primero que todo deben distinguirse las absolutas de las temporales.

La excepción absoluta es la situación que incapacita total y definitivamente a una persona para el servicio militar; son dos nada más: la existencia de un defecto físico que incapacite para llevar las armas y la existencia de una enfermedad incurable.

Quien está enfermo de enfermedad incurable o padece un defecto físico definitivamente irremediable que lo incapacita para llevar las armas, no podrá en un futuro tampoco estar en condiciones. Su presencia en un cuerpo armado no será nunca útil. La ley por lo tanto lo exime de prestar el servicio militar.

La excepción temporal obedece a una filosofía distinta: el sujeto no está incapacitado físicamente para llevar las armas, pero desempeña funciones de tal índole o se encuentra en situación tal, que el legislador ha creído que mejor beneficio obtiene la colectividad de que ese sujeto continúe desempeñando sus funciones o atendiéndole a su situación personal que, si las abandona por ir a prestar servicio militar, salvo que el estado de defensa del país, colocado en un momento de emergencia por sobre cualquier interés o situación personal, e incluso colectiva,

haga necesario que se sacrifiquen dichos intereses o situaciones en aras del bien común en peligro.

Para comprender bien sus diferentes especies debemos hacer antes otras explicaciones previas:

Las Fuerzas Armadas Nacionales comprenden dos secciones principales: la primera línea y la segunda línea. La primera línea, a su vez está integrada por las fuerzas activas y las de complemento: la fuerza activa integrada por los oficiales en actividad y el personal de sub-oficiales, clases y soldados que formen el contingente ordinario del año respectivo; la fuerza de complemento la integran una serie de personas, que por su edad y preparación militar pueden en un momento de necesidad aumentar los efectivos de las fuerzas activas. La segunda línea en cambio la forman sujetos que sin tener las condiciones de las fuerzas de complemento pueden ser utilizados después de ellas en los servicios activos en caso de necesidad. Todo el resto de ciudadanos disponibles que no pasen de 45 años de edad forman lo que se llama la "guardia territorial".

Visto ello pasemos a las excepciones:

a) Existe un primer grupo cuyas excepciones los eximen de pertenecer al ejército de primera línea, pero no de pertenecer al de segunda línea y a la Guardia Territorial: es pues un reducido número que se considera que solamente en última instancia debe ir a formar parte de servicios de fuerzas activas por creerse que el país tiene urgente necesidad de mantenerlos en sus respectivas funciones; son los miembros del clero secular y regular; los profesores y maestros de universidades, escuelas especiales, colegios y escuelas federales, estatales, municipales y particulares y los Profesionales de las distintas facultades.

Esas tres clases de personas, el clérigo, el profesor y el profesional de una facultad, son para el legislador una reserva que sólo puede ponerse en los peligros de la fuerza activa cuando lo exijan supremas necesidades de la Patria. La labor del profesional, la del profesor o al del clérigo debe continuar hasta que sea indispensable que se suspendan.

La ley sin embargo deja expresa constancia, de que si bien estas situaciones eximen de pertenecer al ejército de primera línea, el resto de las obligaciones militares debe ser prestado en la forma que determine el Ministerio de la Defensa, ya que tales personas, sin suspender sus actividades normales, pueden prestar valiosos servicios a la Defensa Nacional.

b) Existe un segundo grupo eximido de pertenecer a las fuerzas activas, pero no a las de complemento y a la Guardia Territorial. Son situaciones de consideración, pero a las que la Ley no ha tomado en el mismo grado que a las que hemos visto antes. Por eso no lo exime completamente del ejército de primera línea, sino tan solo de las fuerzas activas.

Son casos muy diversos, cada uno de ellos respetable, y que deben ser analizados con detenimiento:

a) el casado antes de su inscripción y mientras haga vida conyugal: se exigen pues dos situaciones que deben darse conjuntamente, la una que el matrimonio se hubiere verificado antes de la inscripción. Si se ha verificado después, no nos encontraremos ante la situación de ley; la segunda, que el casado haga vida conyugal, es decir, que si se ha separado de cuerpos, o si simplemente existe una separación de hecho, no está amparado por la excepción, ya que no existe causa para ello.

b) el hijo único a cuyas expensas vivan sus padres: se requieren por lo tanto dos situaciones: una que el hijo sea único, la otra, que sostenga a sus padres. Si es hijo único pero no sostiene a sus padres no goza de excepción; tampoco si aunque sostiene a sus padres lo hace junto con otros hermanos por no ser hijo único. Pero la ley deja una duda no resuelta: se trata del "hijo único varón" o del "hijo único existente". Ante el texto de la ley, poco claro, hay que concluir que caben las dos opiniones con igual derecho a ser consideradas exactas.

c) el nieto único, sostén de sus abuelos mayores de 60 años, cuando éstos no tengan hijos vivos o estén incapacitados para el trabajo.

Esta situación da lugar a problemas de interpretación más complejos que en el caso anterior: cada quien no tiene sino dos padres, pero en cambio tiene dos pares de abuelos. Se deberá entender la ley de que para gozar de la excepción debe el interesado sostener a TODOS sus abuelos, o bastará que sostenga a un par de ellos, los abuelos maternos o los abuelos paternos. Personalmente creo que bastará que sostenga un par de abuelos, los paternos o los maternos, o solamente el abuelo o al abuelo o abuela materno o paterno que estuviere vivo, para que proceda la excepción.

d) el hermano, sostén de hermanos menores que no tengan padres: hay que fijarse en que: a) los hermanos deben ser menores; b) deben carecer de padres, en plural, de modo de que si solamente existe la madre procede la excepción.

e) el que tiene ya un hermano sirviendo en el Ejército o la Armada.

f) los alumnos de Universidades y escuelas especiales cuando tengan certificado de instrucción premilitar: tal como está redactada la ley no abarca a todo tipo de estudiante, sino con carácter exclusivo a los de universidades (nacionales o privadas) y de escuelas especiales; y no está basada la excepción en que el interesado sea solamente alumno sino que además tenga certificado de instrucción premilitar.

Esta instrucción premilitar a que se refiere la ley, está definida en su art. 206 y 207 como un servicio que está autorizado a organizar el Presidente de la República en los Planteles de Edu-

cación Secundaria, Normal, Especial y Técnica, ya fueren nacionales, estatales, municipales o particulares, y que una vez que sean organizados serán de curso obligatorio (art. 208) y que tiene por objeto familiarizar a los jóvenes con los principios elementales de la formación militar en orden a proporcionarles un desarrollo físico adecuado y conocimientos suficientes para ser utilizados como sub-oficiales o clases en el caso de que les tocara incorporarse a las fuerzas activas.

Esta instrucción no es pues universitaria, sino pre-universitaria, una vez que fuere organizada y su aprobación, unida a la calidad de estudiante universitario, exceptúa temporalmente del servicio militar.

Como no se han organizado todavía plenamente dichos cursos en los estudios previos a la Universidad se ha acostumbrado no llamar a formar parte del contingente ordinario a quienes fueren estudiantes universitarios, pero debe siempre quedar aclarado que la situación exacta de la ley es la que hemos señalado antes.

g) los bachilleres que tuvieren certificado de instrucción premilitar: no hace falta pues el estar inscrito en la Universidad, basta el título de Bachiller, pero acompañado del certificado ad hoc.

h) el empleado público que tenga certificado de instrucción premilitar y no sea Presidente de la República, o esté entre los funcionarios que exima el Ejecutivo del Servicio militar (art. 88) o tenga situación oficial por elección.

i) los empleados y obreros de ferrocarriles.

j) los individuos que hayan prestado, en cualquier condición más de dos años en cualquier servicio, cuerpo o dependencia de las Fuerzas Armadas Nacionales.

k) los individuos que padezcan enfermedades físicas que los hicieren incapaces de prestar servicio a las fuerzas activas, debiéndose haber establecido dicha enfermedad en examen médico verificado antes de la incorporación a filas.

Estas situaciones de excepción no deben confundirse con las de exclusión que son dos: el tener vicios infamantes y el haber sido condenado a prisión por más de un año.

Hay que advertir sin embargo que en los casos previstos en los numerales b) c) d) la excepción dura en tanto en cuanto el interesado desarrolló las labores de sostén de que se habla. De no ser así la obligación de servicio se le hace ineludible.

Una vez que hemos visto todos estos aspectos de la excepción debemos ver otro: ¿cómo y cuándo se acredita?

Se debe alegar en el momento de la inscripción y la forma de probarla dependerá del tipo: la norma general es el justificativo judicial, salvo aquellas situaciones que por su objetividad requieren prueba especial: el matrimonio, con la copia del acta, el que ha prestado servicio, con el certificado correspondiente,

el profesional profesor, etc., con su título o nombramiento, el universitario, bachiller o funcionario, además con su certificado de instrucción premilitar, etc.

Los elementos de prueba que se presenten a la Junta de inscripción por el interesado, antes del 30 de abril de cada año, y sus propias averiguaciones, le servirán de base para el informe que sobre cada solicitud debe hacer dicha Junta a la Junta Permanente, la cual decidirá antes del 15 de julio.

Existe un caso especial en el cual la decisión sobre la procedencia o no de la excepción pertenece a la competencia directa del Ministro de Defensa, y es el caso de que la excepción surja después del 30 de abril de cada año. Si la excepción surge antes del 30 de abril pero luego de la inscripción seguirá el procedimiento ordinario.

Quien no se inscriba oportunamente se le considera "renuente" y si su edad es de 19 a 23 años deben ser incorporados a las Fuerzas activas por un período de tres años; si tienen más de 23 años deberán ser puestos a la orden de la autoridad judicial para sufrir, luego del juicio respectivo, arresto de 90 a 180 días.

Régimen jurídico de la Sanidad Nacional.—Aspectos constitucionales del problema.— Modalidades administrativas. Clasificación general de los servicios sanitarios.—Servicios destinados a la conservación de la salud: normas sobre alimentos; normas sobre construcciones; normas sobre vacunación; control de profesiones relacionadas con la salud humana; fabricación, comercio y expendio de medicinas. Servicios destinados a la recuperación de la salud perdida: denuncia obligatoria de enfermedades; reclusión obligatoria de enfermos; tratamiento obligatorio de enfermedades; reglamentación de clínicas y casas de salud.—La Sanidad Marítima.—Normas internacionales en materia sanitaria.

Régimen jurídico de la sanidad nacional.

Aspectos constitucionales del problema.

El Estado, supremo guardián del bien común, no puede quedar indiferente ante el problema de la salud. Es más, en razón de que la salud es de difícil conservación y recuperamiento por medios individuales, la necesidad de la labor colectiva, dirigida y encausada por el Estado, se hace más patente.

Sobre todo el problema se agrava cuando se toman en cuenta colectividades como la nuestra, que en razón de su enorme extensión y de la falta de medios en la mayoría de los particulares, requiere aún más la labor estatal.

El problema, idéntico en todos los países americanos, ha despertado la preocupación del Estado desde la primera manifestación de su poder soberano: el Poder Constituyente.

Argentina por ejemplo, expresa en su texto constitucional: "El cuidado de la salud física y moral de los individuos debe ser una preocupación primordial y constante de la sociedad" (art. 37, capítulo 1, numeral 5º, Constitución de 11 de marzo de 1949).

Panamá considera "función esencial del Estado" el velar por la salud pública (art. 92 de la Constitución de 1º de marzo de 1946).

Y así podríamos señalar otros casos de Constituciones que directa o indirectamente tratan de la materia.

La nuestra, de 1953, contiene normas precisas sobre el particular:

La de más importancia es la atribución al Poder Nacional de "la dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública" (art. 60, numeral 23).

De allí vamos a derivar dos consecuencias fundamentales:

a) Que las normas sanitarias pueden ser objeto de LEY ya que el Poder Legislativo nacional tiene competencia para legislar sobre las materias atribuidas al Poder Nacional.

b) Que el Presidente de la República, en Consejo de Ministros puede crear, suprimir y modificar los servicios sanitarios) en cuanto son "servicios públicos".

Modalidades administrativas del problema:

Señalados ya los orígenes constitucionales del tema cabe pues el entrar a considerar, cómo ha desarrollado la legislación tales principios.

El punto básico de la cuestión es la consideración de la LEY DE SANIDAD NACIONAL de fecha 7 de julio de 1942.

Esta Ley precisa cómo ha de ejercer el Poder Nacional la atribución constitucional de velar por la salud humana, encargando la suprema dirección del servicio de sanidad de la República al Poder Ejecutivo por órgano del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (art. 2).

Así lo ha ratificado el Estatuto Orgánico de Ministerios vigente en los doce numerales de su artículo 25 referentes al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Es de destacarse que entre las funciones de suprema dirección del servicio público de sanidad atribuidas al Ejecutivo Nacional, es punto importante el coordinar los servicios que en materia de sanidad puedan crear los Estados y las Municipalidades.

Clasificación general de los servicios sanitarios:

La salud plantea dos problemas sobre los cuales se teje la organización de los servicios sanitarios:

1º Conservar la salud existente.

2º Recuperar la salud perdida.

Cada situación, aunque íntimamente relacionada con la otra, será objeto de consideración separada por nuestra parte. **Servicios destinados a la conservación de la salud:**

Se trata aquí de que quien está sano, siga siendo sano y no se enferme, no pierda la salud. Por eso se han estructurado normas pendientes a tal finalidad y que son:

a) **NORMAS SOBRE ALIMENTOS:**

Es evidente que para la conservación de la salud, la buena calidad de los alimentos que ingiera el individuo se convierte en un supuesto indispensable. De ahí la necesidad del "Reglamento de alimentos y bebidas", promulgado por el Poder Ejecutivo en fecha 17 de marzo de 1941, y que vino a consagrar en un solo cuerpo de normas una serie de disposiciones aisladas sobre la materia.

Regula todos los alimentos, líquidos o sólidos, destinados a la nutrición del organismo humano y a los licores producidos, manufacturados, fabricados, almacenados, importados o consumidos en el país, y a todo aquello que forme parte o se use en la preparación o composición tanto de los alimentos como de los licores. No entran en esta reglamentación las sustancias que se empleen con fines terapéuticos.

El Reglamento no trata problemas diferentes de los exclusivamente de carácter sanitario.

Esas normas son en resumen:

a) Sobre las sustancias que entren en la preparación o composición del alimento, bebida o licor.

b) Sobre los procedimientos de fabricación o composición.

c) Sobre los métodos de almacenaje y conservación.

d) Sobre el expendio de los mismos.

e) Sobre el consumo.

Sobre tales normas existe un principio general: la autoridad o competencia exclusiva por parte de la autoridad sanitaria para determinar la bondad del ingrediente, del método de fabricación o composición, de la forma de expendio o almacenaje, de consumo o de la calidad del producto en definitiva.

En virtud de esa competencia exclusiva:

a) Basta la simple duda de la autoridad sanitaria sobre la inocuidad inmediata o tardía de una sustancia para que no se pueda lícitamente venderla ni añadirla a alimento o licor alguno (art. 3).

b) Es necesaria la previa declaración de "apto para el consumo" y la inscripción en el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social para que cualquier producto considerado como alimento, bebida o licor pueda ser expedido como tal dentro del territorio de la República (art. 4, letra o).

c) Todo local desitnado a fabricación, almacenamiento o expendio de alimentos, bebidas y licores debe estar provisto de licencia expedida por la autoridad sanitaria (art. 4, letra r).

d) Toda persona empleada en fábrica, expendio o almacén de alimentos debe estar provista de certificado de salud expedido por la autoridad sanitaria (art. 4, letra s).

e) Todo vehículo, vitrina, azafate u otro útil de vendedor ambulante debe ser previamente aprobado por la autoridad sanitaria (art. 4, letra t).

f) El texto de toda propaganda relacionada con productos alimenticios, bebidas y licores, debe ser previamente aprobado por la autoridad sanitaria (art. 4, letra u).

g) La autoridad sanitaria tiene el derecho de tomar y captar en cualquier día, hora y lugar las muestras que requiera para comprobar el estado de alimentos, bebidas y licores (artículo 9).

Como puede verse el Estado, por intermedio de sus servicios sanitarios, está dotado de la competencia necesaria para asegurar la inocuidad de todo producto que sea expedido, fabricado o almacenado como alimento, como bebida o como licor. No entra la autoridad sanitaria a declarar si es de tal o cual calidad, sino si es o no dañino para la salud del público. La determinación de la "calidad" no es problema que importe a la administración sanitaria siempre y cuando el defecto de la calidad no se traduzca en perjuicios a la salud.

Pero es de advertirse que, si bien la autoridad sanitaria no tiene que entrar a dictaminar sobre la calidad del producto sino solo cuando, como ya hemos dicho, esa calidad influye en la inocuidad del mismo, sí es deber suyo el vigilar por el producto ofrecido por el vendedor sea el solicitado por el comprador (art. 2).

b) NORMAS SOBRE CONSTRUCCIONES:

En la conservación de la salud, y consiguientemente en la preservación de las enfermedades es un aspecto de evidente importancia la vivienda. No tiene la misma garantía de salud quien habita en una vivienda higiénica que aquel que mora en la que deja mucho que desear desde el punto de vista de las condiciones sanitarias. La ventilación, la luz, los servicios sanitarios oportunamente distribuidos, el volumen de aire disponible en las habitaciones, etc., constituyen elementos fundamentales para la caracterización higiénica de la vivienda.

Pero, es imposible el dejar la determinación de tales elementos de tanta importancia al libre juicio de los particulares, ya que razones de ignorancia o de especulación pueden llevar a su no aplicación en la práctica de las construcciones.

Por tales razones la autoridad sanitaria ha sido dotada por la ley de Sanidad Nacional (art. 14) de la facultad de vigilancia, no sólo sobre la construcción de casas y edificios, sino sobre las reformas y reparaciones de las mismas, ampliándose dicha vigilancia a toda clase de obras de construcción y a las urbanizaciones.

La Ley ordena a las autoridades municipales no expedir el permiso necesario para la ejecución de dichas obras sin que se les presente constancia expedida por la autoridad sanitaria de haber aprobado el proyecto de construcción, reforma o reparación.

Pero el control sanitario no queda allí: se amplía en dos otras oportunidades: durante la construcción y luego de terminada ella a fin de asegurarse que la obra realizada o por realizarse se atiene el proyecto que ha recibido la aprobación de la autoridad sanitaria.

Esa facultad de vigilancia de la autoridad sanitaria llega hasta la posibilidad de ordenar que la construcción hecha o por hacerse sea paralizada, modificada y hasta destruida si tal es el caso.

Ahora bien, sobre las construcciones ya hechas continúa la vigilancia sanitaria, pues bien puede suceder que una obra, construida conforme a las reglas sanitarias, amerite por causa del uso o del tiempo, reparaciones o reformas que la vuelvan de nuevo apta para el uso humano. La autoridad sanitaria puede ordenar dichas modificaciones, resolver la clausura del local, imponer multas al propietario por no ejecutar las modificaciones ordenadas y hasta ejecutarlas por cuenta del Tesoro Nacional cobrando luego al propietario el valor de las mismas (art. 15).

La Ley va todavía más allá, facultando a la autoridad sanitaria para destruir la propiedad cuando sus condiciones de insalubridad o cualquier otra circunstancia puedan constituir una amenaza para la salud pública o fuere necesario el prevenir o extinguir una epidemia (art. 17).

c) NORMAS SOBRE VACUNACION:

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

a) Vacuna obligatoria para todo ciudadano: Es por ejemplo la establecida por la Ley de Vacuna (de 4 de julio de 1912), como prevención de la viruela.

b) Vacuna obligatoria en los sitios donde lo resuelva el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social por haberse declarado una epidemia o se hubiese manifestado una enfermedad de denuncia obligatoria (así lo determina el art. 18 del Reglamento de enfermedades de denuncia obligatoria).

c) Vacuna obligatoria para quien se encuentre en determinadas circunstancias: es el caso por ejemplo de quien fuere mordido, arañado o babeado por un animal sospechoso de estar infectado de rabia, que, si se comprueba que el animal efectivamente está atacado de rabia, debe ser vacunado (art. 16 del Reglamento profiláctico de la rabia de fecha 9 de marzo de 1938).

La vacuna, cuando es obligatoria, trae consigo por parte de las autoridades sanitarias el derecho de imponer sanciones a los infractores, y se hace condición indispensable para el ingreso en institutos docentes, particulares u oficiales, para ser admitidos a empleos, para transitar por el territorio de la República, etc. (art. 1º del Reglamento sanitario de vacunación, de fecha 3 de marzo de 1921 en relación con art. 8 de la Ley de Vacuna de fecha 4 de julio de 1912).

d) CONTROL DE PROFESIONES RELACIONADAS CON LA SALUD HUMANA:

Existen profesiones cuya finalidad inmediata es una actividad relacionada con la salud humana, por ejemplo la medicina, la odontología, la farmacia y las actividades anexas a las mismas, por ejemplo, la enfermería, auxiliares de farmacia, técnicos de laboratorio, etc.

Sobre tales profesiones el Estado se ha arrogado el derecho de ejercer una vigilancia especial por intermedio del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social en cumplimiento de las leyes sobre la materia. Estas en la actualidad son, la Ley de Ejercicio de la Medicina (de 29 de julio de 1942), la Ley de Ejercicio de la Odontología (de 1º de octubre de 1943), la Ley de Ejercicio de la Farmacia (de 27 de junio de 1928) y su reglamento del 5 de marzo de 1943).

Tales leyes, conservando cada una de ellas su especialidad, coinciden en las severas sanciones al ejercicio ilegal y al control del ejercicio profesional por la exigencia de formalidades especiales de inscripción del título en las Oficinas sanitarias.

Así se garantiza con gran cuidado, por parte del legislador, que quien se anuncie al público como profesional en una de las actividades que tienen que ver con la salud, es realmente persona en quien deben presumirse conocimientos técnicos mínimos para no causar perjuicio a sus semejantes.

e) FABRICACION, COMERCIO Y EXPENDIO DE MEDICINAS:

Bajo el término "Medicina" deben entenderse las drogas,

preparaciones galénicas, productos químicos, productos biológicos, especialidades farmacéuticas, etc.

Su fabricación, comercio, expendio y uso, está regulado por el Estado en virtud de que no pueden dejarse al libre uso por parte de los particulares, quienes por ignorancia o intencionalmente pueden utilizarlas, en vez de en provecho de la salud, en perjuicio de la misma.

La Ley entiende como "ejercicio de la farmacia" el elaborar, tener, importar, exportar y expender medicinas, y reserva tal actividad a quienes estén provistos del título correspondiente.

El ejercicio de la farmacia está regulado, en todos sus aspectos bajo el principio general de vigilancia del Ministerio de Sanidad.

Aun dentro del ejercicio de la farmacia, la ley regula especialmente el expendio de medicinas al público.

- a) las medicinas de libre expendio.
- b) las que para su expendio requieren la orden médica.
- c) las que para su expendio requieren una orden médica sujeta a formalidades especiales: los estupefacientes (art. 19, Ley de Estupefacientes, 6 de agosto de 1934).

Servicios destinados a la recuperación de la salud perdida

El segundo aspecto de la actividad sanitaria se refiere, no ya a la conservación de la salud, sino a su recuperación cuando ella se pierde. Esto nos lleva a considerar las normas jurídicas que tratan de la materia:

- a) Denuncia obligatoria de enfermedades;

Interesa a las autoridades sanitarias el conocer la incidencia de determinadas enfermedades en la población del país. Por ello el Estado ha dictado el "Reglamento sobre enfermedades de denuncia obligatoria" de fecha 11 de agosto de 1939, por el cual los médicos en principio, y a falta de ellos, el padre de familia, el pariente más cercano o cualquier persona que tenga conocimiento de la enfermedad, está obligada a dar anuncio de ella a la autoridad sanitaria más cercana.

El reglamento trae una larga lista de enfermedades de denuncia obligatoria, pero faculta al Ministerio de Sanidad a agregar otras que según su criterio fueren de interés.

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

- b) Reclusión obligatoria de enfermos:

Puede suceder que una enfermedad quede en cuanto se refiere a su tratamiento, al libre juicio de quien la padece. Pero hay otras en las cuales, por razón de su gravedad, quien las padece se convierte en elemento de peligro de consideración para

la colectividad. Por ello el mismo reglamento antes citado ordena en art. 7 y en su art. 8 que las personas que padezcan de determinadas enfermedades deban ser obligatoriamente aisladas, dentro de dos tipos: Uno, aislamiento en sitios apropiados para los enfermos de Cólera Asiático, fiebre amarilla, lepra, peste, poliometitis, etc.; al otro, aislamiento en su domicilio, siempre que éste reúna condiciones higiénicas y no sea un sitio de vivienda colectiva, como hotel, colegio, etc., para los casos de enfermedades de denuncia obligatoria, pero no de la gravedad de las incluidas en el art. 7.

Existen normas especiales para dos tipos de enfermedades: la lepra y la fiebre amarilla. Sobre la primera el Decreto legislativo sobre leprocomios, de fecha 27 de mayo de 1890 y el otro el reglamento de leproserias nacionales de fecha 28 de diciembre de 1939. Sobre la fiebre amarilla, el reglamento del servicio nacional de profilaxis de 3 de setiembre de 1937.

c) Tratamiento obligatorio de la enfermedad:

Es el caso de las enfermedades venéreas. La Ley de la materia (de 22 de setiembre de 1941) declara en su art. 4 que es obligatorio el tratamiento de ellas. De modo que quien las padece no está en libertad de seguir o no un tratamiento sino que debe necesariamente hacerlo. Ya antes, el art. 10 del Reglamento de enfermedades de denuncia obligatoria, había sancionado con la reclusión obligatoria a aquellas personas que padeciendo una enfermedad venérea no se sujetaren al tratamiento médico adecuado o lo paralizaren.

d) Reglamentación de clínicas y casas de salud:

Una clínica o casa de salud, la enfermería o el hospital, en el cual se trata de hacer recuperar la salud a las personas que la han perdido, sea dicho instituto oficial o particular, en tanto en cuanto se refiere a su aspecto técnico sanitario debe estar sometido a la vigilancia y control del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social.

Al Ministerio no le corresponde intervenir por ejemplo en materia de tarifas para enfermos y médicos, ni en otros aspectos no relacionados con el problema eminentemente técnico-sanitario.

Así lo ha dispuesto el art. 12 de la Ley de Sanidad Nacional. Existe además una regulación especial para el caso de los sitios de tratamiento y hospitalización de las enfermedades llamadas sociales. Tal es el decreto de 28 de diciembre de 1939, por el cual se establecieron las normas que deben regir esos institutos, entre otras la gratuidad de los servicios que en ellos se prestan, y su ubicación en zonas sub-urbanas.

La Sanidad marítima:

Un aspecto especial de nuestro estudio lo comprende la Sanidad Marítima, que se refiere al control sanitario sobre la nave-

gación en tanto en cuanto pueda producir efectos en la salud del País.

Se puede decir que sus temas fundamentales son:

a) La inspección sanitaria obligatoria de todo barco antes de que toque puerto venezolano o salga de él, siempre que no se trate de buques de cabotaje.

b) La exigencia de "Patente de Sanidad" visada por el Cónsul de Venezuela del sitio de donde partió el buque, como formalidad esencial para ingresar a Puerto Venezolano.

c) La imposición de medidas sanitarias variables, según el estado sanitario del buque: desde la simple adopción de medidas de precaución hasta la cuarentena obligatoria.

Todo este fecundo campo de temas está regulado en el Reglamento de Sanidad Marítima de fecha 15 de mayo de 1939.

Estas normas se aplican, en tanto en cuanto sea posible, y dentro de las adaptaciones necesarias, al tráfico aéreo, en virtud de lo dispuesto en el art. 76 de la Ley de Aviación Civil.

Normas internacionales en materia sanitaria:

La posibilidad de transmisión de enfermedades de un país a otro, y la inutilidad de esfuerzos de un país para combatir una enfermedad si no hacen lo mismo los demás, ha obligado a sucesivos convenios de orden internacional, en materia sanitaria.

A tal efecto, Venezuela ha suscrito y ratificado la Convención Sanitaria Internacional y su protocolo anexo, en fecha 4 de febrero de 1930 y la Convención sobre Código Sanitario Pan-Americano de 26 de abril de 1933.

Tales normas contienen principios que hacen obligatorio para todos los países firmantes la notificación de los casos aparecidos en su territorio de ciertas enfermedades y se autorizan medidas de prevención para el tráfico marítimo internacional.

Venezuela ha suscrito por otra parte la "Convención Internacional del Opio" en fecha 23 de enero de 1912 y la "Convención para limitar la fabricación y reglamentar la distribución de estupefacientes de 13 de julio de 1931.