



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/40/638/Add.4
28 enero 1986

ORIGINAL: ESPAÑOL

Cuadragésimo período de sesiones
Tema 12 del programa

INFORME DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

Cuestión de la protección jurídica internacional de los derechos humanos
de los individuos que no son nacionales del país en que viven

Informe del Secretario General

Adición

INDICE

Página

RESPUESTAS RECIBIDAS DE LOS GOBIERNOS

Venezuela	2
-----------------	---

RESPUESTAS RECIBIDAS DE LOS GOBIERNOS

VENEZUELA

[Original: español]

[10 de septiembre de 1985]

1. Antes de proceder con el análisis del proyecto se considera conveniente hacer de una manera sucinta algunas observaciones, desde el punto de vista del derecho constitucional, sobre el régimen jurídico de los extranjeros en Venezuela.
2. En el preámbulo de la Constitución Nacional se prevé como principio de filosofía constitucional el objetivo de "cooperar con las demás naciones y, de modo especial, con las Repúblicas hermanas del continente, en los fines de la comunidad internacional, sobre la base del recíproco respeto de las soberanías, la autodeterminación de los pueblos, la garantía universal de los derechos individuales y sociales de la persona humana ...".
3. El artículo 45 ejusdem dispone:

"Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos que los venezolanos, con las limitaciones o excepciones establecidas por esta Constitución y las leyes.

Los derechos políticos son privativos de los venezolanos, salvo lo que dispone el artículo 111.

Gozarán de los mismos derechos que los venezolanos por nacimiento los venezolanos por naturalización que hubieren ingresado al país antes de cumplir los siete años de edad y residido en él permanentemente hasta alcanzar la mayoría."
4. La mencionada norma indica que únicamente por vía expresa constitucional o de una normativa legal (no reglamentaria) pueden restringirse los derechos de los extranjeros en relación con los de los nacionales, o sea, la materia es de reserva legal.
5. Las distinciones legítimas entre los nacionales y extranjeros no constituyen casos de discriminación sino una situación jurídica preestablecida que consagra la igualdad de trato entre las personas que reúnen las mismas condiciones.
6. El Estado venezolano es un Estado de derecho, por lo tanto, los derechos y deberes de los habitantes (nacionales y extranjeros) se encuentran consagrados en normas jurídicas. La Constitución contiene un título especial que regula "los deberes, derechos y garantías" de la persona humana (habitante de la República) y al respecto se señalan los derechos individuales, sociales, económicos y políticos (arts. 51 al 116).
7. No obstante la existencia de una normativa constitucional, legal y reglamentaria con respecto a los señalados derechos, la Constitución contiene una norma (art. 50) ius naturalista que dispone:

"La enunciación de los derechos y garantías contenidas en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella."

8. La norma transcrita ilustra que el Estado venezolano otorgará protección jurídica a toda persona, sin distinción de su condición en cuanto a su nacionalidad, en todo lo referente a los derechos inherentes a la persona humana también en el caso de que alguno de estos derechos no se contemple expresamente.

9. La simbiosis entre el precepto legal y el citado artículo ius naturalista constituye la esfera de los derechos y obligaciones de los extranjeros en Venezuela y garantiza su efectividad.

10. También en base a los instrumentos internacionales, como por ejemplo la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 6), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2, parte II), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, convenciones regionales, tratados etc., la protección de los derechos y libertades de los no ciudadanos encuentra en Venezuela un país en el cual de una manera efectiva se da vigencia a las normas y principios jurídicos.

11. No se trata por lo tanto, en el contexto jurídico, de gestos humanitarios y de buena voluntad (los cuales per se son de digna consideración) sino de un complejo jurídico de derechos y obligaciones preestablecidas, con todo el imperium, que confiere al extranjero una personalidad jurídica reconocida.

12. Las consideraciones precedentes constituyen las premisas para el análisis del "proyecto de Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son ciudadanos del país en que viven".

13. La normativa al ser contenida en una declaración indica que no se trata de un instrumento vinculante. No obstante, se entiende que su autoridad y observancia se circunscribe a las relaciones internacionales e internas de convivencia civilizada y de reconocimiento de los derechos humanos de todos los seres humanos sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, la declaración encuentra su refuerzo jurídico en la legislación interna e internacional, circunstancia por la cual el análisis de dicho documento se hace conforme a la hermenéutica jurídica.

Artículo 1° (Proyecto de Declaración)

"Para los fines de esta Declaración, el término "no ciudadano" se aplicará a todo individuo que resida legalmente en un Estado del que no es ciudadano."

14. Tres aspectos de esta norma presentan cierta dificultad de aplicación e interpretación:

a) "No ciudadano": En Venezuela, según la normativa interna (Ley de Extranjeros y su Reglamento) "existen dos categorías de extranjeros: domiciliados y transeúntes (turistas, viajeros en tránsito, visitantes locales o fronterizos y simples transeúntes). La esfera jurídica de derechos de cada categoría se amplía en función de su propia naturaleza y del período de permanencia en el país del extranjero.

/...

Se estima más apropiado, desde el punto de vista jurídico, considerar al "no ciudadano" la persona que no sea nacional del Estado en que se encuentre y es extranjero desde el punto de vista de la legislación interna de ese país.

b) "Resida": En el derecho venezolano el término significa una permanencia legalizada prolongada y en esta circunstancia la persona se califica como residente.

El artículo, al decir "resida", ¿se refiere únicamente al residente o también a otras categorías de extranjeros? Si se refiere al sentido amplio, mejor sería prever "que resida o se encuentre" o simplemente "que se encuentre".

Parece más apropiado con la finalidad de la Declaración señalar la fórmula amplia, o sea, "que se encuentre".

c) "Legalmente": Prima facie, la Declaración debería aplicarse a todo individuo que no sea nacional del Estado en que se encuentre y, uno u otro artículo, en función de su contenido, aplicarse también a los no ciudadanos que se encuentren ilegalmente en el país. En este sentido tendrían vigencia, sin duda, los artículos 4, 5, 6, 7 (párrs. 1 y 2) y 10 (vid. infra el contenido de las normas).

15. Sin embargo, se considera que la Declaración debería consagrar, como en efecto consagra, la legalidad de la presencia en el país del no ciudadano, sin perjuicio de los derechos de los cuales pueda gozar una persona que infrinja la ley - en su condición de persona humana - ya que a lo ilícito un Estado de derecho y civilizado no reacciona y no responde con medidas ilícitas.

16. Se sugiere por lo tanto, mantener la exigencia de la legalidad, sin perjuicio de los derechos de la persona humana que infrinja la ley en cuanto a su presencia en el país del cual no es nacional.

Artículo 2°

"1. Los no ciudadanos observarán las leyes en vigor en el Estado en que residan y se abstendrán de actividades ilegales que puedan ser perjudiciales para el Estado.

2. Todo Estado tiene derecho a esperar que los no ciudadanos respetarán las costumbres y tradiciones de los nacionales del Estado."

17. Artículo 2, párrafo 1: Es suficiente conservar la primera parte: "Los no ciudadanos observarán las leyes en vigor en el Estado en que residan"; la segunda parte parece redundante.

18. Respecto al término "residan", véanse las observaciones supra.

19. Artículo 21, párrafo 2: Se sugiere reformar este ordinal. Al efecto se observa: Dentro de una sociedad civilizada y democrática, el respeto de las costumbres y tradiciones debe ser mutuo sin que esto pueda significar, estricto sensu, reciprocidad. En la esfera de las costumbres y tradiciones no se aplica el principio de la mayoría. Por ejemplo, en materia religiosa y libertad de cultos es inadmisibles la imposición externa, amén en el campo de tradiciones culturales y del folklore. Claro está que la convivencia significa la libre circulación de ideas y

de influencias de estilos de vida, sin embargo, el respeto hacia las costumbres y tradiciones debe ser considerado en todas las direcciones con la finalidad de la paz social y de protección de la dignidad humana.

20. Se sugiere sustituir el texto in comento por el siguiente:

"Los no ciudadanos y los nacionales respetarán mutuamente sus costumbres y tradiciones en resguardo del orden público y de los derechos y libertades inherentes a la persona humana."

21. En la presente sugerencia, por respeto de las costumbres y tradiciones, no se entiende su observancia o cumplimiento sino, como se advirtió anteriormente, una conducta que no perjudica el orden público y los derechos inherentes a la persona humana.

Artículo 3°

"Todo Estado hará públicas cualesquiera leyes, reglamentos o medidas administrativas que distingan entre ciudadanos y no ciudadanos o afecten a los derechos de los no ciudadanos."

22. ¿Se contempla en esta norma algún otro tipo de publicación de lo que comúnmente se hace con ocasión de la publicación de los textos oficiales?

23. Desde el punto de vista jurídico la respuesta es negativa y, en todo caso, otro tipo de publicación no es necesario.

Artículo 4°

"Sin perjuicio de cualquier distinción que un Estado tenga derecho a hacer entre sus ciudadanos y no ciudadanos, todo no ciudadano gozará, por lo menos, de los derechos civiles siguientes, respetando siempre las obligaciones impuestas a los no ciudadanos por el artículo 2 y su sujeción a las limitaciones previstas en el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

- i) El derecho a la seguridad de su persona y a la protección por el Estado contra la violencia o el daño corporal infligido por funcionarios del Gobierno o por un individuo, un grupo o una institución;
- ii) El derecho a la igualdad de acceso y a la igualdad de trato ante los tribunales y todos los demás órganos que administran justicia y a ser asistido gratuitamente por un intérprete si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;
- iii) El derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio del Estado, sujeto a aquellas restricciones que se hallen previstas en la ley y que sean absolutamente necesarias por razones imperiosas de política y orden públicos, de seguridad nacional, o de salud o de moral públicas;
- iv) El derecho a salir del país y a regresar a su país;

- v) El derecho a casarse y a elegir cónyuge;
- vi) El derecho a la propiedad, individual y colectivamente;
- vii) El derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión;
- viii) El derecho a la libertad de opinión y de expresión;
- ix) El derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas;
- x) El derecho a conservar su propio idioma, cultura y tradiciones."

24. El encabezamiento: Se sugiere eliminar la expresión "por lo menos". En el contexto resulta superflua y no corresponde a la técnica normativa.

25. Artículo 4, párrafos 1 y 2: De estos derechos se beneficiarían también las personas que se encuentren ilegalmente en el país.

26. Artículo 4, párrafo 3: Aplicable únicamente a las personas que se encuentren legalmente en el país.

27. Artículo 4, párrafo 4: Se sugiere agregar "... con la debida protección contra las represalias, las sanciones o penas".

28. Artículo 4, párrafo 5: vid. supra artículo 4, párrafo 3. En sustitución de la norma del texto se sugiere la proposición venezolana que se indica en el documento A/C.3/38/11, de 30 de noviembre de 1983 (pág. 14) en la forma siguiente:

"El derecho a elegir cónyuge, a casarse, a fundar una familia y a reunirse con su cónyuge y sus hijos solteros menores de edad y con sujeción a las condiciones previstas en las leyes nacionales y, si lo permiten las leyes internas, con otros miembros de la familia."

29. Artículo 4, párrafo 6 a 10: Los derechos contemplados se aplicarán únicamente a las personas que se encuentren legalmente en el país, de conformidad con la legislación vigente.

Artículo 5°

"Ningún ciudadano podrá ser arbitrariamente detenido ni preso."

30. Conforme, sin modificación. Esta norma se aplicará con prescindencia de la condición con la cual se encuentra en el país el no ciudadano (legal o ilegalmente).

Artículo 6°

"Ningún no ciudadano será sometido a torturas ni a tratos o a penas crueles, inhumanos o degradantes."

31. Ibidem, vid. supra artículo 5°.

Artículo 7°

"1) Ningún no ciudadano podrá ser arbitrariamente expulsado o deportado.

2) Un no ciudadano sólo podrá ser expulsado del territorio de un Estado en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal no ciudadano exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.

3) Queda prohibida la expulsión colectiva de no ciudadanos."

32. Artículo 7, párrafo 1: Con prescindencia de la condición (legal o ilegalmente, vid. supra, art. 1°).

33. Artículo 7, párrafo 2: Ibidem artículo 7, párrafo 1. Se sugiere conservar únicamente la primera parte del ordinal, o sea, "un no ciudadano sólo podrá ser expulsado del territorio de un Estado en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley".

34. La segunda parte de la disposición resulta ser incongruente con la Declaración y su espíritu. Se sugiere eliminar.

35. En efecto el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, no puede negarse, ya que tal posición significaría una denegación de justicia.

36. Artículo 7, párrafo 3: conforme.

Artículo 8°

"Sin perjuicio de cualquier distinción que un Estado tenga derecho a hacer entre sus ciudadanos y no ciudadanos, todo no ciudadano gozará, por lo menos, de los derechos económicos y sociales siguientes, respetando siempre las obligaciones impuestas a los no ciudadanos por el artículo 2:

- i) El derecho a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a igual salario por trabajo igual y a remuneración equitativa y satisfactoria;
- ii) El derecho a repartir sus ganancias y ahorros, de conformidad con las leyes nacionales en vigor;
- iii) El derecho a afiliarse a sindicatos y a participar en sus actividades sujeto a las leyes nacionales en vigor;
- iv) El derecho a la sanidad pública, asistencia médica, seguridad social, servicios sociales y educación, con tal que sean satisfechos los requisitos mínimos para la participación en sistemas nacionales y sin que ello suponga una carga excesiva para los recursos del Estado."

37. La norma debería aplicarse únicamente a los residentes (domiciliados) que se encuentren legalmente en el país.

38. Artículo 8, párrafo i) y ii): conforme.

39. Artículo 8, párrafo iii): En sustitución del texto se acoge la proposición de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura de 23 de agosto de 1983, o sea:

"El derecho a afiliarse a sindicatos y a otras organizaciones o asociaciones, así como a participar en sus actividades en la misma calidad y las mismas condiciones que las nacionales del Estado".

40. Artículo 8, párrafo iv): En sustitución del texto se acoge la proposición del organismo mencionado supra:

"El derecho a protección sanitaria, atención médica, seguridad social, servicios sociales, educación, capacitación profesional, descanso y esparcimiento en la misma calidad y en las mismas condiciones que los nacionales del Estado".

Se eliminará todo el resto.

Artículo 9°

"1. Ningún no ciudadano será privado arbitrariamente de sus bienes legalmente adquiridos.

2. Todo no ciudadano cuyos bienes sean expropiados en su totalidad o en parte, de conformidad con las leyes nacionales en vigor, tendrá derecho a una justa indemnización."

41. Conforme.

Artículo 10

"Todo no ciudadano tendrá libertad para comunicarse con su consulado o con la misión diplomática de su país o, a falta de ellos, con el consulado o misión diplomática de cualquier otro Estado al que se hubiere confiado la protección de los intereses de su país en el Estado en que reside."

42. Conforme, vid. supra artículo 1 c).

Conclusión

43. Los comentarios que se hicieron al texto en referencia obedecieron a la juridicidad del mismo en correlación con los instrumentos jurídicos internacionales y el derecho interno.

44. Respecto a la jurisdicción internacional se consideró que "el individuo como tal, independientemente de su nacionalidad, ha llegado a ser sujeto del derecho internacional y recibe protección directa de sus derechos y libertades mediante disposiciones internacionales legalmente obligatorias". (Vid. el estudio sobre la

materia preparado por la Baronesa Elles, Relatora Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, E/CN.4/Sub.2/392/Rev.1, pág. 15.)

45. En cuanto a la jurisdicción interna se tuvo presente la soberanía estatal y el principio de legalidad.

46. Se consideraron como premisas implícitas los "considerandos" de la Declaración: el reconocimiento, la observancia y la garantía de los derechos humanos de todos los seres humanos sin discriminaciones; el axioma de que todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos; el reconocimiento de la personalidad jurídica del ser humano; la igualdad ante la ley y la protección legal de todos los seres humanos, y la protección contra toda discriminación. Estas premisas constituyen el espíritu de la Declaración de los derechos de los no ciudadanos.

47. Concluyendo se advierte que, independientemente de la seguridad jurídica que pueda ofrecer un instrumento legal, la aproximación a la Declaración universal de los derechos de los no ciudadanos debe hacerse siempre recordando que el "extranjero", el "no ciudadano" no es un ser extraño, sino nuestro prójimo y semejante.
