

*La reforma de la Constitución de 1961.
Aspectos fundamentales
en materia de nacionalidad*

Tatiana B. de Maekelt

Separata de la
Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal
Enero-Diciembre 1993, N° 152. Tercera Etapa N° 5

LA REFORMA DE LA CONSTITUCION DE 1961 ASPECTOS FUNDAMENTALES EN MATERIA DE NACIONALIDAD*

Tatiana B. de Maekelt

SUMARIO

Introducción. Aspectos considerados por la Reforma: limitación del principio de ius soli absoluto, como criterio atributivo de la nacionalidad originaria. Influencia del matrimonio sobre nacionalidad. Condición de naturalizados. Cuestiones procesales referentes a la revocatoria de la nacionalidad derivada. Aspectos excluidos de la Reforma: Nacionalidad de menores adoptados por venezolanos en adopción plena. Doble o múltiple nacionalidad. Conclusiones. Importancia de que se promulgue una ley especial sobre Nacionalidad.

INTRODUCCION

La revisión de la historia legislativa de las disposiciones constitucionales vigentes en materia de nacionalidad, confirma lo que ya se ha expresado en distintas oportunidades: la normativa sobre la nacionalidad fue analizada con mucho esmero, discutida y aprobada tomando en cuenta los factores imprescindibles para lograr una idónea legislación: la tradición histórica y los antecedentes legislativos; las nuevas realidades, sociales del país, el desarrollo de sus instituciones, así como las tendencias más recientes sobre la materia en el Derecho Comparado. Todos estos elementos están presentes en nuestra Constitución de 1961. Sin embargo, el tiempo transcurrido y con ello los cambios que vive el país y el mundo no nos permite desaprovechar la oportunidad de esta reforma de la Carta Magna.

* Las ideas fundamentales de este trabajo se han expuesto en una conferencia dictada en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, el 6 de mayo de 1992.

A. Aspectos de la Reforma

El proyecto presentado por la Comisión Bicameral del Congreso de la República, presidida por el Dr. Rafael Caldera, coreactor de la Constitución de 1961, se refiere a cuatro aspectos:

1. La limitación del *ius soli* absoluto como criterio atributivo de la nacionalidad venezolana por nacimiento, consagrado en el ord. 1 del art. 35 de la constitución vigente.
2. La influencia del matrimonio sobre la nacionalidad.
3. La condición de naturalizados.
4. Los aspectos procesales referentes a la revocatoria de la nacionalidad venezolana derivada.

B. Aspectos excluidos de la Reforma

Otros puntos, no señalados en la reforma ameritan algunos comentarios. Son ellos:

1. La conveniencia o no de la doble nacionalidad.
2. Nacionalidad de menores adoptados por venezolanos en adopción plena.

1. Ius soli absoluto

En la historia constitucional venezolana la inclusión de la fórmula de *ius soli* absoluto e ilimitado como criterio atributivo de la nacionalidad venezolana por nacimiento es una constante. Esta regulación también la acoge la constitución vigente, en su art. 35, ord. 1

“ Son Venezolanos por nacimiento: 1º Los nacidos en el territorio de la República...”

Así, por el solo hecho de haber nacido en el territorio de la República, una persona adquiere la nacionalidad venezolana originaria, con prescindencia de cualquier otra circunstancia. Evidentemente que esta fórmula no sólo se adaptaba a las características de un país, como lo era Venezuela, sino que facilitaba su aplicación práctica, por la claridad y

precisión de sus conceptos. La única excepción al *ius soli* absoluto la encontramos en la Constitución de 1947 cuyo art. 11, ord. 1º reza:

“Son venezolanos por nacimiento: 1º Los nacidos en Venezuela, con excepción de los hijos de extranjeros no domiciliados ni residenciados en la República o que estuvieren en el país al servicio oficial de otro Estado...” Lo serán... “si establecen su domicilio en Venezuela o manifiestan su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana”¹.

El principio del *ius soli* absoluto, consagrado en nuestra constitución vigente, no admite excepción alguna. No cabe sostener la posibilidad de excepcionar a los hijos de representantes diplomáticos o consulares o a los hijos nacidos en Venezuela de padres extranjeros que hubieren ingresado ilegalmente al país. A pesar de las discusiones del texto del artículo y las dudas que éste ha suscitado², la Constituyente prefirió la simplicidad, la previsibilidad y la seguridad de esta fórmula, aunada a las características de un país inmigratorio que quería asegurar un lazo permanente con los inmigrantes de primera generación. Los treinta y dos años transcurridos desde la promulgación de la Constitución no arrojan dificultades insuperables en la interpretación de este artículo. Sin embargo, las circunstancias que caracterizan la situación actual del país y algunos problemas prácticos obligan a ver con sumo cuidado el proyecto de la reforma que, en relación al *ius soli*, propone la Comisión Bicameral del Congreso de la República.

La reforma vuelve a la fórmula de la Constitución de 1947, limitando en el tiempo la residencia y la manifestación de voluntad de ser venezolano. El artículo 11 que sustituye el ordinal 1º del art. 35. consagra el siguiente texto:

¹ Gonzalo Parra Aranguren: *La Nacionalidad venezolana originaria*, Tomo II, U.C.V., Facultad de Derecho, V. XXXII, Caracas, 1964, pp. 447-457.

² La Cancillería presentó al Congreso de la República un memorandum del 6 de julio de 1960 en el cual se critica, en forma extensiva y contundente, la consagración absoluta e ilimitada del nacimiento en el territorio de la República como criterio atributivo de la nacionalidad venezolana. También se insiste en que el nacimiento accidental del hijos de padres extranjeros no constituye un lazo territorial suficiente para otorgar la nacionalidad originaria.

“Los nacidos en el territorio de la República con excepción de los hijos de extranjeros no domiciliados ni residenciados legalmente en la República o que estuvieren en el país al servicio oficial de otro Estado, a menos que al cumplir la mayoría de edad manifiesten su voluntad de ser venezolanos y hayan residido permanentemente en el territorio de la República hasta alcanzar la mayoría;...”

La propuesta reforma se discute en un marco teórico-pragmático controversial. Por una parte, la situación socio-económica de Venezuela, punto de partida de una legislación adecuada, ha cambiado notoriamente. Cuando se promulgó la Constitución vigente, los casos de personas “ilegales” en el país tenían carácter excepcional, tanto por su número, como por su importancia, situación que ha cambiado radicalmente a partir de los años setenta. El crecimiento de los grupos de indocumentados cuya presencia no obedece ni a la política inmigratoria del país ni a los programas específicos que pudieren requerir su presencia, sino, en su mayoría, a sus propios problemas socio-económicos, no deja de preocupar a los organismos competentes. Este “nuevo” tipo de extranjero no demuestra su relación indisoluble con Venezuela ni su identificación con el país. Provoca, más bien, situaciones que se pretenden resolver con instrumentos jurídicos no siempre adecuados. Tal es el controversial Decreto 1911, de fecha 24 de octubre de 1991 que, en su art. 4, obliga a “los Prefectos y Jefes Civiles a asentar en los libros de Registro Civil la partida de nacimiento de todos los niños que les sean presentados, *aún cuando los padres del niño o alguno de ellos no sea de nacionalidad venezolana o no porte documento de identidad*” (subrayado nuestro). A pesar de la evidente discriminación entre venezolanos y extranjeros en el ejercicio de sus derechos civiles en lo que a la presentación de los niños se refiere y de los argumentos sagaces del Fiscal General, la demanda de inconstitucionalidad del Decreto introducida ante la Corte Suprema de Justicia difícilmente prosperará, debido al carácter *absoluto* e indubitable del *ius soli* como criterio atributivo de la nacionalidad venezolana por nacimiento.

Otro elemento que no aboga a favor del *ius soli* absoluto es la evidente facilidad de obtener de esta manera la doble nacionalidad, siem-

pre y cuando los interesados adquieran simultáneamente la nacionalidad de sus padres por filiación. Esto trae indeseables consecuencias, aún menos justificables que en casos de hijos de personas domiciliadas o residiendo legalmente en Venezuela, sobre todo, por la falta de implementación de la pérdida de la nacionalidad venezolana originaria prevista en la Constitución vigente (art.39).

Frente a estas situaciones inherentes a la realidad venezolana se levantan voces contrarias a la reforma que abogan “a favor del niño”, protagonista incuestionable del siglo XX. Basta revisar las resoluciones adoptadas por los organismos internacionales, tales como Naciones Unidas, OEA, UNESCO y otros para darse cuenta del rol protagónico del menor en nuestros tiempos. Tópicos tales como adopción, restitución, pensión alimentaria, tráfico ilegal, se reflejan en los tratados internacionales aprobados en el marco de estos u otros organismos y demuestran fehacientemente la preocupación internacional por el menor. Esta misma preocupación la comparten los legisladores y jueces nacionales: la doctrina y la jurisprudencia comparadas son testigos de ello.

El corolario de todos los instrumentos legales que se refieren al menor, a su protección, a la preocupación por su bienestar y a su cabal desarrollo integral en óptimas condiciones, es la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en el marco de las Naciones Unidas en el año 1990 y ratificada por Venezuela. Este tratado lo invocan los que equivocadamente consideran que la limitación del *ius solis* viola los derechos del niño a tener, al nacer, una nacionalidad. Efectivamente, el art. 7 de la Convención dice:

“1) El niño será inscrito en el mismo momento de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, *adquirir una nacionalidad* (subrayado nuestro), y, en la medida de lo posible a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. Los Estados partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación, nacionalidad y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida”.

Con la limitación del *ius soli* no se merma el derecho que tiene el niño a tener una nacionalidad. Adquirirá la nacionalidad de sus padres con la inscripción en la Embajada o Consulado correspondientes. Son escasas las excepciones que se podrán resolver con los principios generales favorables al menor.

Evidentemente, no limitar el *ius solis* como criterio atributivo de la nacionalidad originaria, es desvirtuar el vínculo político-jurídico que es la nacionalidad. El hecho casual del nacimiento en un país, sin otros elementos de apoyo, no puede constituir el vínculo territorial suficiente para atribuir la nacionalidad. Así nos enseña el Derecho Comparado. La recientemente aprobada Constitución Política de Colombia, promulgada en 1991, recoge el espíritu de la Constitución venezolana de 1947 y establece en su art. 96:

“Son nacionales colombianos: 1. Por nacimiento:

a) Los naturales de Colombia, con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, *siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento*” (subrayado nuestro).

La disposición requiere, por lo menos, la condición de domiciliado de uno de los padres para que el niño, nacido en Colombia de padres extranjeros, adquiera la nacionalidad de ese país, lo cual limita prudentemente al *ius soli* como principio atributivo de la nacionalidad originaria. Un criterio similar lo encontramos en la reforma del Código Civil de España³. Su artículo 17 dice:

“1. Son españoles de origen:

a) Los nacidos de padres y madres españoles.

b) *Los nacidos en España de padres extranjeros si, al menos uno de ellos hubiera nacido también en España. Se exceptúan los hijos de funcionario diplomático o consular acreditado en España.* (subrayado nuestro).

³ Ley 18-1990, de 17 de diciembre, sobre la Reforma del Código Civil, en materia de nacionalidad, Boletín Oficial del Estado N° 302 del 18-12-1990.

c) Los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad”.

También la regulación española limita sustancialmente el *ius soli* en el sentido de requerir que uno de los padres, por lo menos, haya nacido en España. El literal c) establece excepciones para evitar la apatridia del menor. Son similares las razones que han motivado a los legisladores colombiano y español, para limitarnos solamente a los instrumentos más recientes, a las que apoyan nuestra reforma y que han sido expuestas en las páginas anteriores⁴

Si hacemos un balance objetivo de los argumentos que se esgrimen a favor y en contra de la limitación del *ius soli*, predominan los primeros y obligan a apoyar la reforma constitucional referente a este punto. Sólo quedan por hacer algunas aclaratorias sobre aspectos laterales del problema que se plantea. La limitación temporal de las condiciones que se requieren para adquirir la nacionalidad venezolana originaria es uno de ellos. Pareciera lo más adecuado que la persona sea mayor de edad para decidir sobre su nacionalidad y no lo hagan sus padres o representantes legales. La residencia permanente en el territorio de la República hasta la mayoría tampoco traerá problemas, por cuanto los términos que podrán considerarse controversiales ya han sido definidos en la Ley sobre la Condición Jurídica de los venezolanos por naturalización, que se encuentran en las condiciones previstas en el artículo 45 de la Constitución de la República, promulgada el 30-08-1978. El art. 2 de esta Ley define la residencia permanente y establece las excepciones que no la interrumpen. Tal vez quedan aún dudas sobre la definición de los términos “domicilio” y “residencia”. La definición del domicilio la encontramos en el art. 27 del código civil por expreso mandato del art. 4 de la obsoleta Ley de Extranjeros (1937). La residencia la definimos doctrinariamente y este término conjuga el ánimo de permanencia con la ~~estada~~ física de la persona en un determinado lugar. Las imprecisiones de los términos y su, a veces,

⁴ Se cita el ejemplo español, ya que, por lo reciente de su reforma, nos parece significativo, aunque no escapa de nuestra atención la concepción diferente de la nacionalidad *iure soli* en España y en otros países europeos.

confusa interpretación no deben atribuirse al texto del artículo que se pretende a reformar. Forman parte del problema general que se debe a la ausencia de la ley especial en materia de nacionalidad a la cual remite, en su art. 42, expresamente la Constitución. Está en nuestras manos llenar este vacío.

2. Influencia del matrimonio sobre nacionalidad

Los cambios producidos en las últimas décadas sobre la concepción de la unión matrimonial y la aparición de regulaciones jurídicas de las llamadas uniones de hecho, han puesto en duda la necesidad de incluir en la Constitución de la República normas expresas sobre esta materia. Sin embargo y para ser consecuentes con nuestro sistema constitucional regulatorio de la nacionalidad, no resultaría prudente eliminar estas normas, sin previo estudio a fondo de todo el sistema vigente. La reforma actual no es la oportunidad propicia para ello.

Los arts. 12 y 13 del Proyecto de la Reforma se refiere a varios aspectos inherentes a esta materia. El art. 12 deroga el ord. 1 del art. 37, en virtud del cual se otorga la nacionalidad venezolana derivada a la extranjera casada con venezolano al declarar ésta su voluntad de serlo. El contenido de este ordinal, al referirse solamente a “la extranjera”, ha originado discusiones y críticas por considerarse violatorio de otro principio constitucional, el de la igualdad, en virtud del cual “*no se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo (subrayado nuestro), el credo o la condición social...*” (art. 61). Por ello es de saludar la fórmula propuesta en la segunda parte del art. 13 de la Reforma:

“...el cónyuge extranjero casado con venezolano o venezolano por naturalización, será venezolano desde que declare su voluntad a serlo, siempre que tenga por lo menos dos años de matrimonio y de residencia en el territorio de la República”.

La última parte de este artículo introduce modificaciones en relación a la sencilla fórmula del ordinal 1º del art. 37 que se deroga. Añade dos nuevos requisitos: que el cónyuge que desee optar por la nacionalidad venezolana tenga por lo menos *dos años de matrimonio* y de *residencia en el país*. Una redacción similar fue objeto de discusión durante el pro-

ceso de elaboración de la Constitución de 1961 y fue rechazada. Se consideró que los esporádicos matrimonios con fines de fraude son “rara avis” dentro de mezcolanza de motivaciones que pretenden satisfacerse mediante vínculos jurídicos estables y duraderos entre personas de distinto sexo; y, por ello, no pueden servir de pauta al legislador para sancionar las reglas de conducta más aconsejables para la colectividad⁵

Aunque el artículo presupone una opinión poco favorable sobre mujeres y hombres venezolanos que se pudieren prestar a un matrimonio fraudulento, contraído por la o el extranjero con el único fin de obtener la nacionalidad derivada, tampoco la limitación temporal del matrimonio y de la residencia del cónyuge extranjero constituye un atentado a la intimidad de las relaciones matrimoniales. La redacción propuesta en la Reforma podría considerarse como una norma no sólo preventiva de posibles matrimonios fraudulentos⁶, sino una disposición que reafirma la necesidad de que el vínculo político-jurídico que constituye la nacionalidad se fundamente en una relación efectiva entre el Estado y el individuo, objetivamente comprobable. Por ello, nada se opone a la limitación temporal propuesta; no obstante, el aumento del lapso a tres años de matrimonio y de residencia en el territorio de la República, aprobado en la Cámara de Diputados, parece exagerado⁷.

La primera parte del comentado art. 13 de la Reforma sustituye el art. 38 de la Constitución vigente que regula la nacionalidad de la venezolana que casare con extranjero. La disposición propuesta es muy lograda en su simplicidad: “Ni el matrimonio ni su disolución alterarán la nacionalidad de los cónyuges...” Esta norma, acorde con las tendencias actuales en esta materia, no limita la posibilidad de adquirir la nacionalidad del otro cónyuge u otra distinta, según la voluntad de los interesados.

⁵ Gonzalo Parra Aranguren: *Diario de Debates de la Cámara de Diputados de la República de Venezuela*, Mes X, Nº 21, del 24-10-1960, p. 374.

⁶ Este tipo de norma preventiva la encontramos en la Constitución vigente en relación a la recuperación de la nacionalidad venezolana originaria con el único requisito de permanecer en el país por un período no menor de dos años, art. 40 de la Constitución, *in fine*.

⁷ Gonzalo Parra Aranguren: *La Influencia del Matrimonio sobre la Nacionalidad de la Mujer en la Legislación Venezolana*. Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Estudios, Caracas, 1983, pp. 412 y ss.

3. La condición de naturalizados.

Otro punto controversial de la reforma se refiere a la condición de naturalizados. Con motivo de la instalación de la Comisión Bicameral de Reforma Constitucional en 1959, en aquel entonces el Senador Arturo Uslar Pietri sostuvo: “que se debía evitar que hubiese esa especie de venezolanos de segundo grado, tal como venían a ser los nacionalizados. Es más, dijo que quienes obtuvieran la nacionalidad venezolana deberían tener derecho a desempeñar cualquier cargo público, por alto que pareciese, aparte naturalmente de la Presidencia de la República y algún Ministerio, etc...”⁸. La Constitución vigente no pudo evitar la existencia de estos “venezolanos de segundo grado”. En el período posterior a la promulgación de la Constitución se ha tratado muchas veces introducir enmiendas al texto de la Carta Magna para equiparar los derechos de los venezolanos por naturalización con los de los venezolanos por nacimiento. Desafortunadamente estos intentos han coincidido, en su mayoría, con los períodos preelectorales, lo cual restaba fuerza a la posibilidad de su promulgación.

En realidad, la Constitución de 1961 resolvió dos problemas importantes: la equiparación completa entre venezolanos por nacimiento y naturalizados que se encuentran en los supuestos previstos en el art. 45 de la Constitución, es decir, haber ingresado al país antes de cumplir los siete años de edad y residir en Venezuela permanentemente hasta la mayoría. La Ley sobre la Condición Jurídica de los Venezolanos por Naturalización, que se encuentren en las Condiciones Previstas en el Artículo 45 de la Constitución de la República, promulgada en 1978, aclara algunas dudas sobre la interpretación de los términos utilizados en el párrafo final del art. 45: define la residencia ininterrumpida y establece el procedimiento de la equiparación.

Otro aspecto aparentemente resuelto por la Constitución se refiere a la prohibición a que venezolanos por naturalización desempeñen ciertos altos cargos públicos: Presidente de la República (art. 182), Miembro de la Asamblea Legislativa de los Estados (art.19), Gobernador de Esta-

⁸ Gonzalo Parra Aranguren: “La Condición Jurídica de los Venezolanos por Naturalización”, Separata de la *Revista de la Facultad de Derecho*, U.C.A.B., Año Lectivo 1976-1977, N° 23, pp. 9 y ss., especialmente p. 100.

do (art.21), Diputado y Senador al Congreso (arts.149 y 152), Ministro del Despacho art.195), Procurador General de la República (art.201), Magistrado de la Corte Suprema de Justicia (art.213), Fiscal General de la República (art.219), y Contralor de la República (art. 237). Estas prohibiciones se extienden a otros cargos cuyos titulares deben cumplir las mismas condiciones que las requeridas para los arriba señalados por tener que desempeñarlos en ciertas ocasiones (por ejmp. el cargo de Viceministro, etc). Sin embargo, no quedó absolutamente claro (para algunos intérpretes) si proceden o no los distingos legislativos entre los venezolanos por nacimiento y naturalizados en Venezuela⁹. La variedad de criterios ha sido la característica fundamental de estas interpretaciones que se reflejan en numerosos ejemplos de otras restricciones establecidas por vía legislativa.

El contenido del art. 15 de la Reforma, que es digno de alabanza, pondrá punto final a estas discusiones. Dice: “Los venezolanos por naturalización tendrán todos los derechos de los venezolanos por nacimientos, *salvo las excepciones expresamente previstas en esta Constitución* (subrayado nuestro)”.

El único aparte del artículo 15 de la Reforma es, cuando menos, inútil, al establecer: “No se usará la expresión ‘extranjero naturalizado’ en la referencia a los venezolanos por naturalización”. Tal vez pretende combatir algunas actitudes xenófobas cuya frecuencia es muy relativa. Más que un problema de índole jurídica, es una cuestión sociológica, que difícilmente podrá ser resuelta por vía de un nuevo texto constitucional.

Es difícil responder a la pregunta sobre la conveniencia o no de establecer una igualdad total entre venezolanos por nacimiento y venezolanos por naturalización. Es decir, eliminar las restricciones constitucionales. Este planteamiento no sólo atañe a la norma jurídica, sino a la concepción filosófico-política de la nacionalidad. Para encontrar las soluciones más adecuadas hago mías las palabras del Dr. Gonzalo Parra Aranguren escritas ya hace algunos años: “Ciertamente no son numerosos los cargos reservados por vía constitucional a los venezolanos originarios. Sin embargo, resulta inaceptable negar a priori la posible conve-

⁹ Gonzalo Parra Aranguren: *La Condición Jurídica...* op. cit., pp. 107-53.

nencia futura de extender el ejercicio de algunos de ellos a cierta clase de naturalizados con mayores vínculos en la República...”¹⁰

En el mismo sentido, el, en aquel entonces, Diputado Rafael Caldera, afirmó:... “la carta de nacionalidad debería dar derechos reales, más amplios a quienes la obtuvieren. Indicó, si, que estos derechos tendrían que ser escalonados conforme a los años de permanencia que el ciudadano tuviera en el país. Así se evitaría, por otra parte, que alguien se nacionalizase con algún fin inmediato, lo cual en ninguna forma resulta conveniente”¹¹.

Como bien expuso el Dr. Rafael Caldera, estos derechos de naturalizados deberán ser “escalonados” y reflejarse en los requisitos adicionales para el desempeño de los cargos hoy prohibidos, tales como, la permanencia prolongada en el país, los estudios realizados en las Universidades venezolanas, la residencia permanente en Venezuela durante un lapso determinado, etc. Sin embargo, este “escalonamiento” de los derechos no es suficiente. A mi criterio, deberán revisarse los requisitos para la obtención de la nacionalidad derivada, aumentando, como mínimo, a cinco años el lapso de domicilio en Venezuela de quien desea obtenerla. La equiparación casi total (siempre se exceptuará el cargo del Presidente de la República y el algunos Ministros) tendrá que acompañarse por la reforma substancial de las condiciones para obtener la nacionalidad derivada y por el señalamiento de los requisitos que deberá cumplir el naturalizado para poder desempeñar altos cargos públicos.

El art. 38 de la Reforma agrega un aparte al artículo 152, así: “Los venezolanos por naturalización podrán ser elegidos Diputados, siempre que tengan por lo menos quince años de residencia ininterrumpida en el territorio de la República y hubiesen renunciado expresamente a su nacionalidad de origen”. La inclusión de este texto podría interpretarse de diversas maneras: como un primer paso para una progresiva equiparación total (siempre con algunas pocas excepciones), como respuesta a múltiples planteamientos de los grupos interesados en tal sentido, o como la única excepción admisible a favor de los venezolanos naturali-

¹⁰ Gonzalo Parra Aranguren: *La Condición Jurídica...* op. cit., p. 153.

¹¹ *Ibidem*.

zados. Cualquiera que sea la interpretación, considero que esta abertura no cambia el enfoque restrictivo de la Constitución vigente y por ello no amerita mayores comentarios.

4. *Los aspectos procesales referentes a la revocatoria de la nacionalidad venezolana derivada.*

La Constitución de 1961, en su artículo 39, ord. 2º establece "la nacionalidad venezolana se pierde: Por revocación de la naturalización mediante sentencia judicial de acuerdo con la Ley". La Constituyente conocía muy bien las dificultades inherentes a la promulgación de una Ley especial en materia de nacionalidad. Tan es así que aún no ha sido promulgada, a pesar de numerosos anteproyectos y proyectos conocidos en los círculos jurídicos. Con el espíritu de precaución se incluyó en la Constitución vigente la Disposición Transitoria Cuarta que se refiere a esta materia: "Mientras la ley establece las normas sustantivas y procesales correspondientes, la pérdida de nacionalidad por revocatoria de la naturalización se ajustará a las disposiciones de la legislación vigente, pero el interesado podrá apelar de la decisión administrativa ante la Corte Suprema de Justicia en el plazo de seis meses a partir de la fecha de publicación de la revocatoria en la Gaceta Oficial." Esta norma consagra un régimen mixto. Por una parte se aplica la legislación vigente que es la Ley de Naturalización del año 1955 que, en su art. 13 establece: "*La declaración de pérdida de nacionalidad en los casos enunciados en este capítulo se hará por el Ministerio de Relaciones Interiores* (subrayado nuestro), sin perjuicio de que se apliquen a los responsables las sanciones penales a que haya lugar. De la decisión se podrá *apelar por ante la Corte Federal dentro del término de diez días a partir de su publicación en la Gaceta oficial de la República de Venezuela*" (subrayado nuestro). Por la otra, la Disposición Transitoria Cuarta, consagra la apelación de la decisión administrativa ante la Corte Suprema de Justicia, en un término de seis meses.

Múltiples son los aspectos que se plantean en relación a este régimen ecléctico. Si bien es verdad que la declaración de pérdida de nacionalidad se hace por el Ministerio de Relaciones Interiores, la Ley de Naturalización de 1955 nada dispone acerca del procedimiento a cumplirse

con carácter previo a esta declaratoria. Sin embargo, no hay duda alguna que el Ministerio de Relaciones Interiores está facultado para iniciar de oficio la correspondiente investigación administrativa, si hubiere la más leve sospecha respecto a la existencia de alguna de las causas de la revocatoria previstas en el art. 11 de la Ley de Naturalización. La Resolución del Ministerio de Relaciones Interiores debe fundamentarse en alguna de estas causas: se trata de una facultad reglada y no puede ejercerse libremente por la Administración. En varias oportunidades así lo ha confirmado la Corte Suprema de Justicia. También es criterio de nuestro Máximo Tribunal que la calificación de los hechos que conforman la respectiva causal son de la competencia de la Administración.

La Resolución del Ministerio de Relaciones Interiores debe expresar los motivos que fundamentan la declaratoria de la pérdida de la nacionalidad venezolana. Esto responde al principio jurídico de la motivación de los actos administrativos. De acuerdo con el art. 13 de la Ley de Naturalización, la Resolución declaratoria de la pérdida de la nacionalidad debe ser publicada en la Gaceta oficial. Se trata de un requisito de obligatorio cumplimiento, imprescindible para la firmeza del acto, ya que constituye el punto de partida del lapso para interponer el recurso de apelación.

De acuerdo con el art. 13 de la Ley de Naturalización y de la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución, el afectado tiene derecho a apelar de la Resolución que declara la pérdida de su nacionalidad. Se trata de un recurso especial, sólo procedente cuando así lo establece expresamente el legislador. En varias ocasiones este criterio fue confirmado por nuestra máxima corte ¹².

Este régimen ecléctico de la revocatoria de la nacionalidad venezolana derivada plantea también otros problemas. La Disposición Transitoria Cuarta reitera la competencia de la Corte Suprema de Justicia en

¹² *Actuaciones de la Corte Federal y de la Casación en el año de 1948*, pp. 91-92. En el mismo sentido de pronuncia la doctrina venezolana, ver, entre otros, Tomás Polanco Alcántara: *La Administración Pública*, Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1951, p. 291; Allan Randolph Brewer Carías: *El Régimen Jurídico-administrativo de la nacionalidad y ciudadanía venezolana*, Caracas, 1965, N° 40, p. 54; Eloy Lares Martínez: *Manual de Derecho Administrativo*, cuarta edición, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1978, N° 457, pp. 673-676.

esta materia. Sin embargo, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia surgen nuevos planteamientos al respecto. El art. 185, párrafo 7º de la citada ley dispone:

La Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo será competente para conocer:...7º De la controversias que se susciten con motivo de la adquisición, goce, ejercicio o pérdida de la nacionalidad o de los derechos que de ella derivan, sin perjuicio de lo establecido en la Cuarta Disposición Transitoria de la Constitución.

El texto del artículo es susceptible de dos interpretaciones: la primera podría considerar derogada la Disposición Transitoria Cuarta, ya que justamente su naturaleza transitoria sólo la hace vigente hasta tanto se promulgue una disposición legal que regula la materia. En consecuencia, la apelación por revocatoria de la nacionalidad derivada es de competencia de la Corte Primera que podrá ser apelada ante la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, de acuerdo al último párrafo del artículo citado¹³.

Esta interpretación no parece aceptable. La Disposición Transitoria Cuarta se refiere a una Ley especial sobre la nacionalidad y no a cualquier norma legal que tenga disposiciones generales sobre la competencia de la Corte Primera. Además, la Corte Suprema ha confirmado su competencia al continuar conociendo de recursos contra Resoluciones del Ministerio de Relaciones Interiores, revocatorias de la nacionalidad venezolana por naturalización¹⁴.

El art. 69 de la Reforma deroga todas las Disposiciones Transitorias de la Constitución e incluye el siguiente texto en la Disposición Primera:

Primera: Mientras la ley establece las normas sustantivas y procesales correspondientes, la pérdida de nacionalidad por revocatoria de la naturalización se ajustará a las disposiciones de la legislación vigente,

¹³ Hildegard Rondón de Sansó: "El Régimen contencioso-administrativo en el Contexto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia", *Revista del Consejo de la Judicatura*, N° 3, Caracas, 1976, pp. 38-50.

¹⁴ Gonzalo Parra Aranguren: *La Nacionalidad Venezolana II. Problemas Actuales*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1983 y la jurisprudencia allí comentada, pp. 386-395.

pero la revocatoria no podrá ser objeto de decisión administrativa. El Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministro del ramo, la promoverá ante la Corte Suprema de Justicia, a quien competará la decisión.

Esta reforma es muy encomiable, ya que el contenido no sólo es más próximo al texto constitucional (art. 39, ord. 2º) al reafirmar que la revocatoria deberá hacerse mediante una sentencia judicial, sino brinda mayor seguridad al naturalizado y lo sustrae de una posible arbitrariedad del Ejecutivo.

Sin embargo, no parece lógico que continúe el parcelamiento de la materia relativa a la nacionalidad. Por ello, y en aras de mantener el tratamiento global, la competencia para la revocatoria debería tenerla la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, avalada por el recurso de apelación ante la Corte Suprema de Justicia. El procedimiento correspondiente será objeto de la Ley Especial, pero hasta tanto ésta se promulgue, la Corte Primera y la Corte Suprema crearán su propia jurisprudencia al respecto.

B. Aspectos excluidos de la Reforma

1. La Nacionalidad venezolana de hijos adoptivos.

La Constitución vigente, por primera vez en la historia constitucional venezolana, se refiere a la nacionalidad de los menores adoptados por venezolanos. El numeral 3º del art. 37 dice así:

“Son venezolanos por naturalización desde que declaren su voluntad de serlo:...3º. Los Extranjeros menores de edad adoptados por venezolanos, si residen en el territorio de la República y hacen la declaración antes de cumplir veinticinco años de edad”.

Esta disposición consagra una hipótesis de naturalización en beneficio de la Ley y, en consecuencia, el Ejecutivo Nacional sólo tiene las facultades indispensables para revisar el cumplimiento de los siguientes requisitos: la condición de extranjero, la minoría de edad, nacionalidad venezolana de los adoptantes, validez de la adopción desde el punto de vista de la ley venezolana, residencia en el territorio de la República y

manifestación de voluntad antes de cumplir los veinticinco años. Sólo el incumplimiento de alguno de estos requisitos puede ser causa para no reconocer la nacionalidad venezolana.

El funcionamiento práctico del ordinal 3º del art. 37 no ofreció dificultades particulares en la época inmediata posterior a la promulgación de la Carta magna, puesto que existía una sola clase de adopción, la prevista en el Código Civil (arts. 246-260) y en el Estatuto de menores (arts. 51-57). Pero en el año 1972 se promulgó la Ley de Adopción que consagró dos tipos distintos de adopción: la simple y la plena. La reforma de esta Ley, llevada a cabo en 1983, mantiene la misma distinción. Sus arts. 58-62 regulan la adopción simple y, al igual que la Ley de 1972, reproducen el régimen anterior (Código Civil y Estatuto de Menores). Su objeto es producir “un vínculo civil de naturaleza especial entre el adoptado y el adoptante”...Sin romper sus vínculos con la familia de origen. Por el contrario, la adopción plena “confiere al adoptado la condición de hijo” (art. 54 de la Ley) y “crea parentesco entre el adoptado y los miembros de la familia del adoptante y el cónyuge del adoptado, así como también entre aquellos y la descendencia futura del adoptado”.

La Ley de Adopción (tanto la vigente como la derogada) establece un verdadero vínculo de filiación, al calificar al adoptado en adopción plena como un hijo, y con ello lo equipara al hijo biológico con todos los derechos que le corresponden, incluyendo la nacionalidad venezolana originaria, de acuerdo a lo previsto en los ordinales 2,3 y 4 del art. 35 de la Constitución vigente. La atribución de la nacionalidad venezolana *iure sanguinis* por ellos consagrada no se basa en la descendencia biológica, sino en el vínculo de filiación. Y si éste queda establecido, carece de importancia la falta de lazos de sangre entre los adoptantes e hijo adoptivo¹⁵.

Debería haberse aprovechado la oportunidad de la reforma del texto constitucional para aclarar este problema, agregando un nuevo ordinal en el art. 35, del siguiente tenor:

¹⁵ Gonzalo Parra Aranguren: “La Nacionalidad Venezolana de los Hijos Adoptivos”, Separata de la *Revista del Colegio de Abogados de Distrito Federal*, enero- julio 1980, N° 142, N° 1, Nueva Etapa, Caracas, 1980, pp. 51-55.

La nacionalidad de los menores adoptados por venezolanos en adopción plena se regirá por lo establecido en los ordinales 2º, 3º y 4º de este artículo, según el caso.

Esta simple formulación hubiera podido evitar dudas de cualquier índole y facilitar la atribución de la nacionalidad venezolana a los menores adoptados por venezolanos en adopción plena.

2. Doble o múltiple nacionalidad.

Tampoco este punto fue incluido en la reforma. La aceptación de la doble nacionalidad hubiera obligado a una consideración previa y a un análisis profundo de la naturaleza y alcance de este vínculo político jurídico que ha sido tema de largas e infructíferas discusiones. No es la oportunidad propicia para repetir las causas que conducen a la doble nacionalidad ni las soluciones que se tratan de encontrar a este problema. Los que están en contra de la multinacionalidad, esgrimen la célebre frase de Proudhon que resume todas sus preocupaciones: “No se puede tener dos nacionalidades,

como, no puede tenerse dos madres”. Los que la defienden, consideran que el sistema de doble nacionalidad es ventajoso para el individuo puesto que podría gozar de la protección de dos o más Estados. Insisten también en que un individuo puede estar identificado con varios Estados con la misma intensidad.

Los que defienden la doble nacionalidad olvidan fácilmente que no se trata de una noción abstracta, sino de una relación profundamente arraigada en la realidad social de un Estado. Por ello resulta difícil, por no decir imposible, mantener vínculos con dos realidades. Pueden ser ellas contradictorias, de intereses opuestos y, en consecuencia, gravosas para el interesado. El goce de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que surgen entre el individuo y varios Estados pueden conducir a situaciones dramáticas, incongruentes y sin solución. Por ello los defensores del régimen de la doble nacionalidad tratan de resolver el problema mediante acuerdos internacionales que establezcan, de manera uniforme, los criterios fundamentales sobre la nacionalidad. Pero

estos intentos no dejan de ser una utopía, ya que triunfa la autonomía de cada Estado para regular su nacionalidad y los textos de los tratados se limitan a cuestiones de poca transcendencia¹⁶. También se aduce la tendencia progresiva hacia la verdadera comunidad internacional, regional (por ejem., la comunidad económica europea) o subregional (por ejem., el Pacto Andino) que disminuye la importancia del vínculo político-jurídico con un solo Estado. Nada más lejos de la verdad. Si bien es cierto que tales tendencias existen y en un futuro imprevisible podrán conducir a una especie de la ciudadanía común, también es cierto que estas laudables corrientes tienen aún muchas vías por recorrer para hacerse realidad y, además, tiene poco que ver con los actuales conflictos de nacionalidades. La posibilidad de ser ciudadano de una comunidad internacional no significa un paso libre hacia la doble o múltiple nacionalidad. Se trata de conceptos diferentes que requieren tratamientos distintos. También se aduce, a favor de la doble nacionalidad, la tendencia que se observa actualmente en el Derecho Comparado y se esgrime el ejemplo de la nueva Constitución colombiana (1991). Pero se olvida que una regulación efectiva debe responder a una determinada realidad social y éstas son muy diferentes en Venezuela y Colombia. Evidentemente, los argumentos a favor de la doble nacionalidad no resultan convincentes y por ello continúa vigente el postulado universal de que cada individuo debe tener una sola nacionalidad.

En consecuencia de lo arriba expuesto, se puede afirmar que la solución prevista en la Constitución vigente responde a una concepción realista de la nacionalidad y consagra una solución más conveniente, al evitar la posibilidad de doble vínculo. Habrá una oportunidad mejor para analizar este controversial problema.

CONCLUSIONES

En relación a los aspectos previstos en el proyecto de Reforma: estamos en total acuerdo con la limitación del criterio atributivo de la

¹⁶ Gonzalo Parra Aranguren: *La Doble Nacionalidad, en la Nacionalidad Venezolana. Problema Actuales...* op. cit., pp. 16-19.

nacionalidad *iure soli*, sometiéndolo a ciertas condiciones de residencia y manifestación de voluntad del interesado (reforma del ord. ^{1er} del art. 35 de la Constitución vigente). También apoyamos la nueva regulación en materia de la influencia del matrimonio sobre nacionalidad (eliminación del ord. 1º del art. 37 y la sustitución del art. 38 por una disposición que no permite dudas interpretativas). En materia de naturalizados, estamos de acuerdo con la inclusión de una norma expresa sobre la improcedencia de excepciones legales en el ejercicio de sus derechos, limitándolos a las previstas en la Constitución (agregado final al actual art. 45). Sin embargo, no compartimos la consagración de la pequeña apertura en la condición de naturalizados que les permitiría ser elegidos Diputados (agregado al actual art. 152 de la Constitución), no por estar en desacuerdo con la ampliación de sus derechos, sino por considerar que la condición de naturalizados debe ser objeto de una reforma más amplia, especialmente en lo que a los requisitos para la obtención de naturalización y al desempeño de altos cargos públicos se refiere.

En materia de la revocatoria (Disposición Transitoria Cuarta que se convierte en la Primera en el texto de la Reforma) consideramos más conveniente otorgar la competencia primaria a la Corte Primera en lo contencioso-Administrativo, con el aval de la apelación ante la Corte Suprema de Justicia.

En relación a los puntos no considerados en el proyecto de la Reforma: se nota la falta de una disposición expresa en materia de nacionalidad de menores adoptados en adopción plena. En cambio, es laudable la ausencia de cualquier modificación que podría conducir a la posibilidad de doble o múltiple nacionalidad.

No puede faltar en este breve esbozo sobre la reforma constitucional en materia de nacionalidad la expresión de un clamor, de una necesidad imperiosa: promulgar, a la brevedad, una Ley Especial sobre Nacionalidad. Resulta evidente que la más lograda norma constitucional no puede aplicarse cabalmente si no se desarrolla mediante disposiciones legales, máxime cuando la misma Carta Magna (art. 42) remite especialmente a esta legislación especial. Desde la entrada en vigor de nuestra Constitución, solo disponemos de un instrumento aplicable en esta materia que es la Ley de Naturalización de 1955. Evidentemente, es una ley obsoleta y superada por la misma Constitución que no aclara

dudas interpretativas y no complementa normas constitucionales. En estos treinta años muchos intentos se han hecho de elaborar proyectos que podrían servir de base para una seria discusión sobre este tema, pero nunca abandonan instancias burocráticas que solo se limitan a los buenos propósitos. Que sea este esbozo una invitación a que una nueva Ley sobre Nacionalidad se haga una pronta realidad.