

Publicado en *Revista de Derecho Público*, No. 147-148, (julio-diciembre 2016), Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2016, pp. 360-366

EL INTENTO FALLIDO DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE EJERCER EL CONTROL POLÍTICO SOBRE EL TEMA DE LA NACIONALIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, Y SU ANULACIÓN POR PARTE DE LA SALA CONSTITUCIONAL

Allan R. Brewer-Carías
Director de la Revista

Resumen: *Este comentario jurisprudencial se refiere a la investigación iniciada en la Asamblea Nacional sobre la nacionalidad del Presidente de la República, y la intervención de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia N° 907 de 28 de octubre de 2016 poniendo término a toda discusión en la materia.*

Palabras Clave: *Presidente de la República. Condiciones de nacionalidad y ciudadanía.*

Abstract: *This comment refers to the intent of the national Assembly to investigate the citizenship of the President of the republic, and the intervention of the Constitutional Chamber of the Supreme Tribunal by means of decision N° 907 of October 28, 2016 to end the discussion on the matter.*

Key words: *President of the Republic. Citizenship conditions.*

Conforme al artículo 41 de la Constitución, “sólo los venezolanos por nacimiento y sin otra nacionalidad,” pueden ejercer el cargo de Presidente de la República, lo que repite el artículo 227, al exigir que “para ser elegido Presidente de la República se requiere ser venezolano o venezolana por nacimiento, no poseer otra nacionalidad.”

El primero de estos requisitos, está precisamente regulado en el artículo 31 de la misma Constitución, al precisar que los venezolanos por nacimiento son, primero, las personas “nacidas en el territorio de la República;” segundo, las personas “nacidas en territorio extranjero,” cuyos padres (ambos) sean venezolanos por nacimiento; tercero, las personas “nacida en territorio extranjero,” si uno de sus progenitores (padre o madre) es venezolano por nacimiento y “siempre que establezca su residencia en el territorio de la República o declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana;” y las personas “nacidas en territorio extranjero,” si uno de los progenitores (padre o madre) es venezolano por naturalización, “siempre que antes de cumplir dieciocho años de edad establezca su residencia en el territorio de la República y antes de cumplir veinticinco años de edad declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana.”

Lo segundo deriva del hecho de que como la Constitución admite expresamente que los venezolanos por nacimiento pueden **tener** otras nacionalidades (art. 34), por ser hijos padres extranjeros, que muchas veces se adquiere sin que la persona la haya solicitado, sin embargo,

para poder ejercer el cargo de Presidente de la República, si la persona tiene otra nacionalidad debe formalmente renunciar a la misma.¹

La obtención de la nacionalidad por nacimiento es siempre una cuestión de hecho, vinculada al lugar donde se nace y a los padres que han procreado a la persona, que deben probarse. Sin prueba no hay posibilidad de determinar la nacionalidad de las personas.

Por ello, para determinar la nacionalidad por nacimiento de una persona conforme a la Constitución, es indispensable probar el lugar de nacimiento, sea de la persona interesada, o de sus padres, y ello, solo puede hacerse como principio general conforme a las normas del derecho civil que establecen el régimen de las personas, es decir, las relativas al Registro Civil, y en particular mediante la presentación del certificado, registro, acta o “partida de nacimiento,” donde queda asentado en forma auténtica los hechos que acreditan la nacionalidad, y que son, el lugar donde se nace y la identidad y nacionalidad de los padres.

En cambio, cuando se trate de determinar que un venezolano por nacimiento que tenga otra nacionalidad, que ha podido haber adquirido aun cuando no la haya solicitado, por la nacionalidad de los padres, y que en un momento dado ya no la tiene, es ese caso ya no se trata de probar hechos como el lugar donde se nace o la nacionalidad de los padres, sino de lo que se trata es de probar que la persona ha manifestado formalmente que ha renunciado a la otra nacionalidad; porque como se dijo, en general la otra nacionalidad no se adquiere por opción o adquisición voluntaria formulada por la persona interesada, sino por circunstancias de hecho como el ser hijo de padres extranjeros cuya nacionalidad se le transmitió al hijo automáticamente.

En esta materia de la nacionalidad, por tanto, estamos en el complejo mundo jurídico de las pruebas, aun cuando ciertamente en este ámbito ese mundo sea el más simple y elemental, pues para probar la nacionalidad que ya se tiene, lo único que debe presentar la persona es la partida o acta de nacimiento. Y para quien tiene doble nacionalidad, probar que ya no tiene una de ellas, lo único que tiene que hacer la persona interesada en presentar formalmente el documento de renuncia a la segunda nacionalidad.

Ese, sin embargo, no pareció ser el mundo de la prueba al que nos ha tenido habituados la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, la cual ante una “acción innominada de control de la constitucionalidad de las normas previstas en los artículos 41 y 227 del Texto Fundamental,” que el Sr. Nicolás Maduro, como Presidente de la República le presentó el 19 de octubre de 2016, –acción que por supuesto no existe en Venezuela–, motivado por el hecho de que algunos ciudadanos habían señalado que él habría incumplido “el requisito constitucional referido a ser venezolano por nacimiento, sin otra nacionalidad;” la Sala Constitucional mediante sentencia N° 907 de 28 de octubre de 2016,² en lugar de proceder a

¹ Debo recordar que en los debates en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999, al discutirse la Ponencia que presenté como Presidente de la Comisión que redactó todo el Capítulo sobre Nacionalidad y Ciudadanía, sobre esta norma el entonces constituyente Nicolás Maduro, considerando que “establece la exclusividad sobre algunos cargos de interés estratégico, de interés vital de la nación,” propuso cambiarlo “para ampliar la exclusividad sobre los derechos que tenemos los venezolanos,” indicando “para que sea más claro y exclusivo” que el cargo de Presidente solo podían ejercerlo los “venezolanos por nacimiento que no han adquirido la doble nacionalidad –que aprobamos ayer– ni han renunciado a esta, porque pueden haber renunciado y luego, de acuerdo a los mecanismos establecidos, lograr que se les reponga su nacionalidad.” Eso fue en la sesión del 22 de octubre de 1999. Del texto de su intervención puede deducirse que Maduro no tenía dudas de que él mismo era venezolano; pero no de si tenía o no otra nacionalidad.

² Véase en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/191597-907-281016-2016-16-1017>. HTML

devolverle al solicitante su escrito, por impertinente, e indicarle que lo que debía hacer públicamente era mostrar su partida de nacimiento o en su caso, la renuncia formal a otra nacionalidad si la tuvo en algún momento, procedió a entrar a desarrollar un juicio sin proceso ni partes, transformando la acción “innominada” intentada en un “recurso de interpretación,” y así proceder a inventar otra forma de probar la situación de no tener otra nacionalidad solo basándose en el hecho de que las autoridades colombianas le habían informado al solicitante que no tenían información de que fuera colombiano. Ello, sin embargo, no era prueba de que no tuviese otra nacionalidad.

La Sala para decidir, según se dijo en la sentencia, le solicitó al Consejo Nacional Electoral y recibió del mismo, el 21 de octubre de 2016, “copia certificada del acta de nacimiento del ciudadano Nicolás Maduro Moros,” y a la vez recibió el 26 de octubre de 2016, del Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería “una tarjeta alfabética con los datos y huellas dactilares del ciudadano venezolano Nicolás Maduro Moros, identificado con la cédula de identidad V-N° 5.892.464.”

Y eso fue todo lo que hizo la Sala para iniciar entonces un juicio de interpretación de la Constitución. ¿De qué? La verdad es que no se sabe, pues nada había que interpretar sino solo decirle al solicitante que mostrara a quien quisiera su partida de nacimiento, y si acaso tenía por razón de sus padres otra nacionalizada, que antes de ocupar todos los cargos públicos que requerían no tener otra nacionalidad, mostrarle en qué forma había renunciado a la misma.

Pero nada de eso ocurrió. La demanda intentada por Nicolás Maduro, que como se dijo, tuvo como único objeto formular ante la Sala Constitucional quejas porque un grupo de ciudadanos, incluidos diputados a la Asamblea Nacional, habían objetado su “condición de venezolano por nacimiento [...], así como el hecho de no tener ni haber solicitado otra nacionalidad distinta de la venezolana,” para lo cual el argumento para reforzar su queja fue que había ejercido sin que nadie lo molestara, todos los cargos públicos imaginables (Diputado al Congreso de la República de Venezuela; Diputado a la Asamblea Nacional; Constituyente de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999; Presidente de la Asamblea Nacional; Canciller de la República; Vicepresidente Ejecutivo de la República; y Presidente de la República), respecto de todos los cuales se “exigía ser venezolano por nacimiento y no poseer otra nacionalidad.” En todos esos casos, –dijo– había desempeñado esos cargos, sin que nadie:

“se hubiere objetado mi incontrovertible nacionalidad venezolana, sin que se hubiere inventado la coexistencia de otra nacionalidad, y, en fin, sin que se hubiere dudado la actuación de los órganos del Estado que intervinieron en verificación.”

La argumentación del solicitante, en todo caso, se centró en preguntarle a la Sala Constitucional respecto al alcance de la norma del artículo 41 de la Constitución sobre la condición de no tener otra nacionalidad, para el caso de que la persona no la hubiera solicitado de cualquier Estado, preguntándole a la Sala si:

¿puede afirmarse que se tiene o posee otra nacionalidad, a la luz de tales normas, aun cuando no se haya aceptado tener esa otra u otras nacionalidades, ni mucho menos habiendo actuado como nacional de algún otro país?

La pregunta era impertinente porque ello simplemente depende de la nacionalidad de los padres y nada tiene que ver para que la nacionalidad se transmita por los padres, el que se acepte o se solicite la otra nacionalidad.

Olvidó el Sr. Maduro para formular esta pregunta, lo antes dicho sobre los hechos que dan origen a la nacionalidad y su prueba. Cuando se establece un régimen de la nacionalidad

como el que está previsto en la Constitución venezolana, basta que alguien nazca en territorio nacional o que nazca fuera del territorio nacional como hijo de padre y madre venezolanos, para que dicha persona se la considere venezolana por nacimiento, sin que tenga que solicitarle al Estado tener esa nacionalidad.

Así pasa en muchos otros países, siendo ello lo que motivó que el solicitante pretendiera de la Sala que le aclarara “el contenido y alcance” las normas constitucionales.

Para decidir, la Sala Constitucional tuvo que hacer malabarismos jurídicos y poder cambiar una supuesta “acción innominada de control de constitucionalidad” de normas constitucionales, lo cual de por sí es un disparate porque las normas constitucionales no pueden ser inconstitucionales; por una “acción de interpretación constitucional,” resolviendo “*in limine litis*,” sin procedimiento alguno y proceder a emitir “un pronunciamiento que involucre el control de la constitucionalidad respecto de las violaciones a los artículos 41 y 227” de la Constitución por parte de un grupo de ciudadanos, que habrían objetado la “nacionalidad venezolana por nacimiento, sin otra nacionalidad,” del Sr. Maduro, el solicitante. O sea que si alguien dijo que el Sr. Maduro no reunía los requisitos constitucionales de ser venezolano por nacimiento y no tener otra nacionalidad, según el solicitante ello sería una violación de la Constitución. Más disparate.

Y así, a base de disparates, la Sala Constitucional admitió la demanda, declarándose entonces competente para “conocer la “*acción innominada de control de la constitucionalidad*” intentada, considerando que la cuestión planteada era “de mero derecho que atañe al orden constitucional,” que no requería sustanciación, a pesar de que la cuestión de determinar la nacionalidad, como se dijo, es esencialmente una cuestión de hechos y de prueba; y de que como se reseñó en la propia sentencia, como motivación del Sr. Maduro de presentar la “demanda,” se trataba de que unos ciudadanos y diputados habían planteado sus dudas, y al menos por ello debieron ser citados para participar con argumentos en un contradictorio. Pero nada de eso ocurrió, y la Sala sin oír a nadie pasó a “decidir el fondo” del asunto.

Para ello, la Sala comenzó por hacer constar que en el expediente existía una copia del “acta de nacimiento del ciudadano Nicolás Maduro Moros, remitida por el Consejo Nacional Electoral (CNE), signada al dorso con el número 2823,” y también una copia “de la tarjeta alfabética” que le había remitido el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME), identificado a Nicolás Maduro Moros, como titular de la “cédula de identidad N° V-5.892.464, y nacido en ciudad de Caracas, “parroquia la Candelaria el 23 de noviembre de 1962;” documentos que la Sala consideró como “fidedignos, legítimos y veraces,” considerando que de ellos “se evidencia de manera indubitada e incontrovertible” que el Sr. Maduro “nació, en efecto, en la ciudad de Caracas-Venezuela, el 23 de noviembre de 1962, con lo cual se demuestra que el referido ciudadano tiene de manera irrefutable la nacionalidad venezolana por nacimiento,” y agregó que del expediente que tenía, pero sin indicar cómo sacó esa conclusión ni porqué, “el mismo no posee otra nacionalidad.”

El acta de nacimiento mencionada y el registro de identidad, indicado, por supuesto que no tienen mención alguna que diga que la persona no tiene otra nacionalidad. Ello no puede aparecer en esos documentos, tratándose, por tanto, de una afirmación sin prueba ni fundamento.

La Sala luego pasó a considerar que como el Sr. Maduro había ejercido diversos cargos públicos que exigían ser venezolano por nacimiento y no poseer otra nacionalidad –independientemente de que reuniera o no los requisitos constitucionales para desempeñarlos–, ello por lo visto bastaba para considerar que conforme a los principios de “presunción de buena fe, confianza legítima, seguridad jurídica y protección de la Nación,” y porque las

“condiciones de elegibilidad fueron verificadas por el Poder Electoral y, en fin, estuvieron bajo el control del Estado en general,” entonces ello exigía que había que presumir que reunía los requisitos. Para el supuesto de que efectivamente no los hubiera reunido, el hecho de ocupar repetidamente cargos públicos sin reunirlos, lo que hubiera evidenciado más bien hubiera sido una conducta fraudulenta, que más bien habría atentado contra la buena fe, la confianza legítima y la seguridad jurídica, y ello no se habría subsanado por el solo transcurso del tiempo, o porque nadie lo hubiera advertido.

La Sala, además, pasó a considerar que en el ordenamiento venezolano “no es legítimo obligar a una persona a tener otra u otras nacionalidades, pues ello sería violatorio, inclusive, a la propia dignidad humana.” Por supuesto que nadie puede ser obligado a tener otra nacionalidad, y si por razón del lugar donde se nace o de la nacionalidad de los padres llega a adquirirla, lo que tiene que hacer la persona es simplemente renunciar a la nacionalidad que no se quiere usar. Y nada más.

La Sala, luego pasó a reducir el “derecho a la nacionalidad,” al “derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació” la persona, recurriendo entonces a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía de 2004, para determinar que son documentos probatorios de la nacionalidad venezolana, no sólo “la partida de nacimiento,” sino la cédula de identidad, la Carta de Naturaleza, el pasaporte, y cualquier otro documento que, a juicio del órgano competente en materia de nacionalidad y ciudadanía, demuestre la nacionalidad venezolana. Y nadie lo duda que es así, pero nada de ello puede ser prueba de que no se tiene otra nacionalidad, de manera que, si se la adquiere por los hechos indicados, la única forma de probar que no se la tiene es mostrando que se renunció a ella.

A contrario, según la Sala, a pesar de lo que digan las Constituciones sobre nacionalidad, la nacionalidad solo se adquiere cuando se solicita u opta por ella, lo no es más que una muestra más de ignorancia. Es decir, para la Sala Constitucional, si la persona nacida en territorio venezolano es además por la nacionalidad de sus padres, nacional de otro país, en contra de todas las normas sobre la materia, incluso las de las Constituciones de los otros países, dicha nacionalidad solo se materializaría si la persona solicita o adquiere la otra nacionalidad.

Luego de dejar sentados estos principios, pasó la Sala a referirse a la “matriz de opinión que ha intentado posicionar un sector de actores políticos, según la cual el Presidente Constitucional de la República, ciudadano Nicolás Maduro Moros, ostenta además nacionalidad colombiana y, en fin, doble nacionalidad,” copiando al efecto declaraciones de periódicos de muchas personas, y haciendo referencia a las comunicaciones de directivos de la Asamblea Nacional dirigidas a altos funcionarios de Colombia, solicitándoles información sobre la nacionalidad del Sr. Maduro.

La Sala Constitucional también hizo referencia a la comunicación del Presidente de la Asamblea Nacional al mismo Nicolás Maduro de 12 de abril de 2016, en la cual le indicó que por comunicaciones que se le habían enviado en las que se sostenía que “habría nacido en territorio venezolano y que su filiación ascendente lo vincularía con la República de Colombia, al menos por la rama materna,” le requerían al Sr. Maduro que enviase a la Asamblea copia de “su partida de nacimiento y la documentación donde se compruebe que no posee doble nacionalidad,” precisando que:

“El mismo Maduro había “en numerosas oportunidades ha expresado públicamente ser venezolano por nacimiento, poseer la correspondiente acta de nacimiento que lo acredita como tal y no poseer otra nacionalidad, pero, extrañamente, no exhibe el instrumento público y de acceso al público que dice poseer ni tampoco demuestra no poseer doble nacionalidad,

dando así pábulo a los comentarios extendidos sobre ambos casos que podrían fácilmente ser rebatidos con la exhibición de los documentos públicos mencionados.”³

La Sala Constitucional simplemente consideró, sin prueba alguna, que dicha comunicación de la Asamblea Nacional al Presidente de la República, además de “infundada y temeraria,” buscaba un “efecto de carácter político,” de “generar en la opinión pública dudas infundadas” sobre la situación del Presidente, pasando la Sala con ese mismo criterio a transcribir en su sentencia las comunicaciones remitidas a las demás autoridades de Colombia requiriendo la misma información, y a hacer referencia a la comunicación recibida del Director del Servicio Nacional de Inscripción de la Dirección Nacional de Registro Civil de Colombia informando que en el Sistema de Información de Registro Civil de ese país, nada se había encontrado “sobre el registro civil de nacimiento de Maduro Moros Nicolás;” y además, a la comunicación de la Viceministra de Relaciones Exteriores de Colombia en la cual se informó que “no se encontró información relacionada, ni registro civil de nacimiento, ni cédula de ciudadanía que permita inferir que el presidente Nicolás Maduro Moros sea un nacional colombiano.”

Y así, luego de analizar el régimen de la nacionalidad y ciudadanía en las Constituciones de Colombia de 1886 y 1991, conforme al cual son colombianos por nacimiento, además de los nacidos en Colombia, los nacidos en el extranjero de padre y madre colombianos y que luego se domicilien en Colombia; y recordar que la propia Sala Constitucional en sentencia N° 300 del 27 de abril de 2016, había distinguido “la situación de una persona nacional con opción a otras u otras nacionalidades, que no la haya solicitado o adquirido,” de aquél que tenga “otra u otras nacionalidades;” pero sin sacar conclusión alguna de ello, la Sala Constitucional asombrosa y simplemente concluyó su sentencia afirmando pura y simplemente con “carácter vinculante y efectos *erga omnes*” que:

“Nicolás Maduro Moros, es, en efecto, ciudadano venezolano por nacimiento que no posee otra nacionalidad, tal como ha sido ampliamente acreditado a través de documentos oficiales e incontrovertibles expedidos por las máximas autoridades del registro civil venezolano.”

Para hacer esta afirmación de que el Sr. Maduro es “ciudadano venezolano por nacimiento,” la Sala Constitucional se apoyó en la prueba de la partida de nacimiento que le suministró el Consejo Nacional Electoral, pero cuidándose de no hacer referencia alguna a lo largo de su sentencia sobre quienes fueron sus padres y sobre la nacionalidad de los mismos, es decir, si eran venezolanos o colombianos. Esta circunstancia, por supuesto, para el caso de que efectivamente hubiera nacido en Venezuela, nada influía respecto de la primera determinación de la nacionalidad venezolana por nacimiento, pues se apoyaría en lo que observó la Sala de la partida de nacimiento suministrada por el Consejo Nacional Electoral, según la cual el Sr. Maduro habría nacido en Caracas, y así sería venezolano por nacimiento no teniendo importancia para ello, la determinación de la nacionalidad de los padres.

Pero para la segunda determinación de que Nicolás Maduro “no posee otra nacionalidad,” la Sala no podía afirmarlo simplemente, sin que hubiera habido actividad probatoria alguna, excepto solo si los padres de Nicolás Maduro hubiesen sido ambos venezolanos al momento de su nacimiento, porque si había nacido en el territorio venezolano y ambos padres eran venezolanos no había posibilidad de que por el nacimiento adquiriera otra nacionalidad.

³ Véase en: http://www.asambleanacional.gov.ve/uploads/documentos/doc_e81c681002e08bf1f07102b50b896a7af9a372b.pdf

Pero la Sala no se preocupó ni le interesó preguntarse sobre la nacionalidad de los padres del Sr. Maduro, ni de indagar si eran venezolanos o colombianos, para determinar si habría adquirido otra nacionalidad a través de ellos, y procedió a afirmar pura y simplemente sin haber argumentado nada al respecto, que el Sr. Maduro no posee otra nacionalidad, solo basado que había nacido en Caracas, lo que no era suficiente. Además, para esa afirmación sin fundamento, la Sala solo se refirió a que el Sr. Maduro había recibido de las autoridades de Colombia información de que no había registro civil de nacimiento, ni cédula de ciudadanía que permitiera considerar que Nicolás Maduro fuera un “nacional colombiano.” Eso, por supuesto, no era prueba de que no poseyera otra nacionalidad.

En realidad, para afirmar eso, la Sala debió haber analizado la nacionalidad de los padres del Sr. Maduro y determinar si eran o no venezolanos, de forma tal que si eran colombianos como se ha informado, la Sala debió determinar entonces mediante prueba que el Sr. Maduro con su familia no había fijado en tiempo alguno domicilio en Colombia, y por tanto, que no había adquirido la nacionalidad colombiana por nacimiento, la cual en esos casos, no se adquiere porque se quiera o no optar a ella o por solicitud, sino por el hecho de ser hijo de sus padres; y en caso de haberla adquirido, que había renunciado a la misma. Y todo ello, mediante los medios de prueba ordinarios.

Pero nada de ello ocurrió, y la Sala Constitucional, sin proceso ni prueba alguna, es decir, sin saber a ciencia cierta lo que estaba decidiendo, “decretó” que Nicolás Maduro no tenía otra nacionalidad distinta a la venezolana.

Por supuesto, con esta decisión, la pregunta más elemental que se puede formular es sobre ¿cuál fue en definitiva la “interpretación constitucional” adoptada en la sentencia respecto de los artículos 41 y 227 de la Constitución? Pues simplemente ninguna.

El hacer referencia a esas normas constitucionales no fue sino una simple excusa de la Sala Constitucional para proceder decir lo que se quería y que era decir, sin fundamento ni prueba alguna, que el Sr. Maduro no solo era venezolano por nacimiento, sino que tenía otra nacionalidad, y ello a pesar de hacer referencia insistente en la sentencia al régimen de la nacionalidad colombiana, pero omitiendo toda referencia a la nacionalidad de sus padres.

