

## DOBLE NACIONALIDAD Y CIUDADANIA

### EL ARTICULO 8 DE LA LEY 346 Y LA SUSPENSION DE LOS DERECHOS POLITICOS DE LOS NATURALIZADOS EN PAIS EXTRANJERO

POR MARIO J. A. OYARZÁBAL (\*)

Este estudio busca profundizar el desarrollo y llamar al debate sobre una tesis que elaboramos en nuestro libro "La nacionalidad argentina" (Un estudio desde la perspectiva del derecho internacional público, del derecho internacional privado y del derecho interno argentino, con referencias al derecho de la integración), a ser publicado próximamente por la Editorial LA LEY: la necesidad de modificar el art. 8° de la ley 346, llamada "De Ciudadanía" (La Ley, 1985-1880, 906).

El art. 8 establece en la parte que nos aboca que "No podrán ejercerse en la República los derechos políticos por los naturalizados en país extranjero (...)", e introduce en la legislación argentina la distinción entre *nacionalidad*, como cualidad de miembro del Estado argentino de una persona, y *ciudadanía*, como titularidad de los derechos políticos, del derecho de votar y ser elegido.

Esta distinción entre nacionales y ciudadanos se ha establecido uniformemente en América Latina, pero es desconocida en otros países (Rezek, José Francisco, "Le droit international de la nationalité", Recueil des Cours de l'Académie de

Droit International de La Haye, vol. 198 —1986-III—, ps. 344 y 345). Tiene su origen en la fórmula concebida por el argentino Garay para dar respuesta a las preocupaciones y problemas derivados del fenómeno de la inmigración masiva de europeos hacia América del Sur, principalmente a Argentina, en la segunda mitad del siglo XIX. Garay concibió la nacionalidad como un hecho natural, independiente de la voluntad de la persona, que la adquiere con el nacimiento y no la pierde sino con la muerte. La ciudadanía, en cambio, es el conjunto de los derechos políticos, se la puede adquirir y perder, y se debe reconocer a toda persona que se establece y trabaja por un período más o menos largo de tiempo en un país determinado (Garay, Juan Carlos, "La ciudadanía automática", Revista Argentina de Derecho Internacional, enero-marzo, 1922, ps. 264 y sigtes.). Pero Garay rechazaba la doble nacionalidad, que él consideraba imposible, y sólo admitía la coexistencia de una nacionalidad y de una ciudadanía extranjera (De Castro, Federico, "La nationalité, la double nationalité et la supra-nationalité", Recueil des Cours, vol. 102 —1961-I—, ps. 612 a 614).

---

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723).

(\*) Profesor Adjunto ordinario de Derecho Internacional Privado de la Universidad Nacional de La Plata

---

ta y de la Universidad Argentina de la Empresa. Miembro del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior de la Nación. Cónsul Adjunto de la República Argentina en Nueva York.

La figura utilizada por el art. 8° es más bien de las "nacionalidades desiguales". Se admite la coexistencia de una doble o plurinacionalidad, en la cual sólo una es plena y efectiva y las otras se encuentran en estado latente o de menor intensidad o eficacia. La nacionalidad argentina devenida secundaria o menos plena, no da al individuo el ejercicio de los derechos políticos, aunque lo habilita a tramitar y obtener pasaporte y reclamar la protección diplomática del Estado argentino. Fórmula similar a la elegida posteriormente para los Convenios de doble nacionalidad concluidos por nuestro país con España en 1969 y con Italia en 1971. Los argentinos y los españoles o italianos de origen pueden naturalizarse en el otro Estado contratante manteniendo su anterior nacionalidad con suspensión del ejercicio de los derechos inherentes a esta última (arts. 1° y 3° de ambos Convenios).

Ante todo es importante determinar con claridad el ámbito de aplicación del art. 8 de la ley 346. En primer lugar, la norma se refiere exclusivamente a los argentinos que adquieren una nacionalidad extranjera por *naturalización* y no a los que poseen otra u otras nacionalidades por nacimiento. Así, los doble o plurinacionales de nacimiento —argentinos en base al *ius soli* y extranjeros en base al *ius sanguinis*, o argentinos en base al *ius sanguinis* (argentinos por opción) y extranjeros en base al *ius soli* o al *ius sanguinis*— gozan en la República Argentina del pleno y permanente ejercicio de los derechos políticos. Es decir que la causal inhabilitante de la ciudadanía argentina está, en definitiva, supeditada a la calificación que realiza un derecho extranjero. Si la legislación del país de la otra nacionalidad del interesado considera que la adquisición de su nacionalidad se realiza a título "de origen", entonces el tipo legal del art. 8 no se configura, aun cuando la adquisición de la nacionalidad extranjera exija una manifestación de voluntad de la persona, un acto activo y específico de reclamación o reconstitución, y no se reconozca al cambio carácter retroactivo a la fecha del nacimiento. Es el caso de los que son argentinos por haber nacido en territorio argentino, y españoles o italianos por ser hijos o nietos de españoles o italianos respectivamente. Ellos gozan de la plenitud de los derechos políticos que otorga el ordenamiento jurídico argentino.

El art. 8 tampoco se aplica, en principio, a los naturalizados argentinos que regresan a residir definitivamente a su país de origen o realizan otros actos que importan el ejercicio de su nacionalidad anterior, como la obtención de un pasaporte

como extranjero o el ejercicio del voto en las elecciones extranjeras. El art. 8 del decreto nacional del 19 de diciembre de 1931, Reglamentario de la ley 346 de ciudadanía argentina (Adla, 1920-1949, 934), estableció que los extranjeros naturalizados que hagan uso de su anterior nacionalidad, quedan comprendidos en lo dispuesto por el art. 8 de la ley 346, procediéndose sin previo trámite a su eliminación de los padrones cívicos, no pudiendo ser rehabilitados en el uso de los derechos políticos sino por el Congreso Nacional. Pero no está claro si el decreto debe considerarse vigente en este punto, o si ha sido derogado por el decreto reglamentario actual sobre nacionalidad y ciudadanía 3213/84 (B.O., 19/10/1984 —Adla, XLIV-D, 3898—), que carece de una disposición similar.

El art. 8 se aplica, pues, solamente a los argentinos nativos o naturalizados que adquieren una nacionalidad extranjera por naturalización. Es por ello que nos preguntamos sobre la razonabilidad de esta norma. ¿Es razonable que se reconozca a los argentinos por opción que nunca han vivido en territorio argentino o a los argentinos naturalizados que regresan a vivir a su país de origen el derecho al voto, y en cambio se le restrinja a otros argentinos residentes en el exterior que al cabo de un tiempo adquieren la nacionalidad del país de alojamiento, por ejemplo para acceder a un empleo o ejercer allí *también* los derechos ciudadanos, sin que ello implique que han perdido el contacto y la afición con la tierra que los vio nacer? ¿Qué los hace diferentes de los argentinos residentes en forma efectiva y permanente en país extranjero que no pudieron o fueron compelidos, por razones legales, de hecho o sentimentales, a adquirir su nacionalidad? ¿Por qué éstos pueden votar y los primeros no?

Más importante aún, nos parece que el art. 8 podría ser susceptible de impugnación constitucional, ya que introduce una discriminación entre nacionales argentinos para ejercer los derechos políticos que no surge del art. 37 ni de ninguna otra norma de la Constitución Nacional. La única distinción que surge de la Constitución Nacional es entre argentinos habitantes y no habitantes, lo que ha llevado a una prestigiosa doctrina a considerar que la ley 24.007 de 1991 (Adla, LI-D, 3871), que estableció que los argentinos residentes en forma permanente y efectiva en el exterior puedan votar en las elecciones federales, es inconstitucional (Bidart Campos, Germán J., "Manual de la Constitución Reformada", Ediar, Buenos Aires, 2002, t. II, p. 256). En todo caso, propugnamos la derogación del art. 8 de la ley 346 en una futura reforma legislativa.

Tal modificación implicaría institucionalizar en el ordenamiento jurídico argentino la doble nacionalidad. Lo que es perfectamente compatible con nuestra Constitución Nacional (Bidart Campos, Germán J., ob. cit., p. 417; Boggiano, Antonio, "La doble nacionalidad en derecho internacional privado", Depalma, Buenos Aires, 1973, p. 68 y sigtes.). Además, ésta es la tendencia en el derecho comparado, donde ha comenzado a superarse la idea de que la nacionalidad múltiple es una anomalía que debe ser evitada, y se afirma la tesis favorable a su reconocimiento con todos los derechos y obligaciones que trae aparejada para el binacional la posesión de cada nacionalidad y sin más límites que los derivados de la imposibilidad material de ejercerlos (v.gr., Italia, Legge 5 febbraio 1992, n. 91, *Nuove norme sulla cittadi-*

*nanza*, Gazzetta ufficiale n. 38 del 15/02/1992; y en menor medida España, Constitución de 1978, art. 11.3, y Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre *Reforma del Código Civil en materia de Nacionalidad*, Boletín Oficial Español N° 302 del 18/12/1990, arts. 24.2, para los naturalizados en un país iberoamericano, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal). El Protocolo Adicional al Convenio de Doble Nacionalidad con España adoptado el 6 de marzo de 2001, y la revisión actualmente en curso de su homónimo con Italia, abren una puerta en este sentido (ver de nuestra autoría, "El nuevo tratado de doble nacionalidad con España" —LA LEY, 2003-A, 1320— y "La doble nacionalidad en el derecho internacional y en la legislación argentina", *Revista de Derecho Internacional y del MERCOSUR*, febrero de 2003, Año 7, N° 1, ps. 13 a 16).