

38ª REUNION — Continuación de la 21ª SESION ORDINARIA — SEPTIEMBRE 28/29 DE 1954

Presidencia del doctor Antonio J. Benítez y del señor José V. Tesorieri

Secretarios: doctores Rafael V. González y Eduardo T. Oliver

Prosecretarios: doctores Roberto J. Murano y Enrique A. Pardo

DIPUTADOS PRESENTES:

ACOSTA, Policarpo
ACUNA, Judith Elida
AGUERO, Teodomiro de la Luz
AGUILAR de MEDINA, Generosa D.
ALBARELLOS, Juan
ALBERTELLI, Pedro A. F.
ALENDE, Oscar Eduardo
ALONSO, José
ALVAREDO de BLANCO SILVA, Obdulia
ARGUEDO de PEDROZA, Celia
ARIAS, Jesús Pablo
ASTORGANO, José
ATALA, Luis
BALBI, Almar A.
BELNICOFF, Manuel
BENITEZ, Antonio J.
BIDEGAIN, Oscar E.
BIONDI, Josefa
BLASI, Héctor A.
BRIGADA de GÓMEZ, Josefa Dominga
BRIZUELA, Juan Francisco
BUSTOS FIERRO, Eadi C.
CAMPANO, Guillermo M.
CAMPORA, Héctor J.
CAMUS, E. F.
CARBALLIDO, Dorindo
CABENA, Esté Armandó
CARRERAS, Ernesto
CARFIZO, Francisco Isidro
CASTAGNINO, Héctor
CASTRO, Orlando
CASUCCIO, María Elena
CAVIGLIA de BORYKENS, María C.
CLEMINT, Fernando Abel
COBELLI, Francisco
CHAIUP, Hugo del Valle
DACUNDA, Angélica E.
DA ROCHA, Alejandro J.
DEGREEF, Juan Ramón
DEIMUNDO, Antoni J. C.
DEL RIO, Arturo E.
DÍAZ DE VIVAR, Joaquín
DI BERNARDO, Almerindo D.
DISKIN, David
D'JORGE, Luis
DOMINGUEZ, Carlos Jnaquin
DOMINGUEZ, Roberto
DUSSAUT, Santiago
ESPEJO de RAMOS, Juana Alicia
FASSI, Santiago Carlos
FERNÁNDEZ, Expedito
FERNÁNDEZ, Bernán S.
FERRER ZANCHI, Alfredo G.
FLORES, Francisca A.
FONTANA, Alfredo
FORTEZA, Eduardo J.
GALLO, Luis M.
GARCÍA, Juan C.

GIANOLA, Jorge N.
GOBELLO, José
GOITIA, Carlos Inocencio
GÓMEZ, Manuel Vicente
GOMIS, Pedro A. J.
GONZALEZ, Antonio F.
GONZALEZ, Ventura
GRAMAJO, Rodolfo
GRO, Carlos
HERMIDA, Antonio
IDOMANICO, Humberto
LABANCA, Enrique V.
LANFOSSI, Adolfo
LANNES, Héctor L.
LATELLA FRIAS, Donato
LOQUERCIO, Dante N.
LÓPEZ, Gerardo
LÓPEZ, Noé
LÓPEZ, Pablo
LÓPEZ, Plácido Guillermo
LUNA, Pedro Antonio
MACABATE, Manuel E.
MACCHI, Ana Carmen
MAESTRO, José Angel
MARCO, Teodoro E.
MARTINEZ, Darwin
MERLO, Patrocinio
MESSINA, Bernardo R. A.
MIEL ASQUÍA, Angel J.
MIGUEL de TUBÍO, Josefa
MONTES, Abel
MORENO, Silverio
MORESCHI, Humberto P.
MOYA, Isaac Donaldo
MUSACCHIO, Miguel
NUDELMAN, Santiago I.
ORDÓÑEZ PARDAL, Pedro A.
ORLANDI, Rómulo E.
ORTIZ de SOSA VIVAS, Dominga I.
OSELLA MUÑOZ, Enrique
OTERO, Pedro Ramón
PALLANZA, Adolfo
PARINO, Edmundo
PAZ, Edvino Alfredo
PELLERANO, Jorge S.
PERETTE, Carlos H.
PÉREZ, José C.
PÉREZ OTERO, Tito V.
PERICAS, Luis
PICERNO, José E.
PIOVANO de CASTRO, Mafalda
POSADA, José B.
PRACANICO, Zuliana N.
PRESTA, José
PRESTE, Pascual N. H.
RABANAL, Francisco
RINALDI, Luis
ROCAMORA, Alberto L.
ROCHE, Luis Armando

RODRÍGUEZ, Manuel Félix
RODRÍGUEZ de COPA, Seferina del C.
ROUGGIER, Valerio S.
RUMBO, Eduardo I.
SAINZ, Héctor Agustín
SALAZAR, Carmen
SANTUCHO, Oscar D.
SCANDONE, Eduardo Ernesto
SIBOLDI, Agustín
SPACHESSI, Modesto A. E.
TEJADA, Beato Miguel
TEJADA, María Urbelina
TESORIERI, José V.
TOFANELLI, Oreste
TOMMASE, Victorio M.
TORTEOLA de ROSELLI, Isabel A.
ULLOA, José Manuel
VERGARA, Amando
VILLAFANE, José María
VILLA MACIEL de CANO, Otilia
WEIDMANN, Rodolfo A.
ZEREGA, Oreste A.

AUSENTES, EN COMISION:

ALBIEU, Oscar E.
ALVAREZ, Magdalena
ARGANA, José María
CANTORE, Luis
DEGLIOMINI de PARODI, Della D.
DI PRISCO, Guillermo
GAGO, Bernardo
PERALTA, Angel Enrique

AUSENTES, CON LICENCIA:

GAETA de ITURBE, Dora Matilde
MATTIS, Eduardo
RODRÍGUEZ, Celina E.
VILLARREAL, Pedro

AUSENTE, CON AVISO:

SALVO, Hilario F.

DELEGADOS PRESENTES:

BARRERA, Néstor A.
FADUL, Esther M.
FERNICOLA, Elena A.
MARINO, Ramón
MONTANA, Agapito
PAROLIN, Orlando L.
POLO, Antenor
RIOS, Octavio A.
RODRÍGUEZ GALLARDO, Alberto
SAN MARTIN, Pedro J.

AUSENTE, EN COMISION:

ESCARDÓ de COLOMBO BERRA, F.

Presentamos este plan de labor para que, de ser aprobado por la Honorable Cámara, se comience a considerar en el día de la fecha.

Martínez, Merlo, Messina, Miel Asquiza, Miguel de Tubío, Montes, Moreno, Moreschi, Moya, Musacchio, Ordóñez Parda, Orlandi, Ortiz de Sosa Vivas, Osella Muñoz, Otero, Paz, Pellerano, Pérez, Pérez Otero, Picerno, Piovano de De Castro, Posada, Pracánico, Preste, Rinaldi, Rocamora, Roche, Rodríguez (M. F.), Rodríguez de Copa, Rouggier, Sáinz, Salaber, Scandone, Spachessi, Tejada (B. M.), Tejada (M. U.), Tesoriere, Tofanelli, Tommasi, Torterola de Roselli, Vergara, Villa Maciel de Cano y Zerega.

—Votan por la negativa los señores diputados Alende, Fassi, Lateja Frías, Marcó, Nudelman, Perette, Santucho y Weidmann.

Sr. Presidente (Benítez). — En consideración en particular.

Por Secretaría se dará lectura del artículo 19.

Sr. Vergara. — Como todos los señores diputados tienen sobre las bandas la orden del día que contiene el despacho, hago indicación de que se omita la lectura del texto de los artículos.

Sr. Presidente (Benítez). — Si hay asentimiento, así se hará.

—Asentimiento.

Sr. Presidente (Benítez). — Se prescindirá de la lectura del texto de los artículos.

Está en consideración el artículo 19.

Se va a votar.

—Resultado afirmativa de 97 votos; votan 105 señores diputados.

Sr. Presidente (Benítez). — En consideración el artículo 29.

Se va a votar.

—Resultado afirmativa de 93 votos; votan 104 señores diputados.

Sr. Presidente (Benítez). — En consideración el artículo 39.

Se va a votar.

—Resultado afirmativa de 96 votos; votan 104 señores diputados.

Sr. Presidente (Benítez). — En consideración el artículo 49.

Se va a votar.

—Resultado afirmativa de 97 votos; votan 106 señores diputados.

—El artículo 5º es de forma.

Sr. Presidente (Benítez). — Queda sancionado el proyecto de ley (1).

(1) Véase el texto de la sanción en la página 2076.

3

NACIONALIDAD Y CIUDADANIA

Honorable Cámara:

Vuestra Comisión de Asuntos Constitucionales ha tomado en consideración el proyecto de ley en revisión sobre nacionalidad, ciudadanía y naturalización; y, por las razones que dará el miembro informante, os aconseja le prestéis vuestra aprobación.

Sala de la comisión, 28 de septiembre de 1954.

Alberto L. Rocamora. — Fernando Abel Clement. — Francisco Cobelli. — Dante N. Loguercio. — Gerardo López. — Carlos Gro.

En disidencia:

Santiago I. Nudelman.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

TITULO I

De la nacionalidad argentina

CAPÍTULO I

De los argentinos nativos

Artículo 19 — Son argentinos nativos los nacidos:

- a) En territorio argentino;
- b) En buques o aeronaves de guerra argentinos;
- c) En zona internacional bajo pabellón argentino;
- d) En el extranjero, de padre o madre argentino nativo, en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Que el padre o la madre sea agente del servicio exterior de la Nación;
2. Que las leyes del lugar de nacimiento no concedan a los hijos nacionalidad;
3. Que los hijos establezcan su domicilio en la República Argentina y lo mantengan durante un año ininterrumpido como mínimo antes de cumplir los 18 de edad.

Todos los argentinos nativos gozarán de los derechos que la Constitución y las leyes acuerdan a los nacidos en territorio argentino.

Art. 2º — Se excluye de los tres primeros incisos del artículo anterior al hijo de extranjero agente del servicio exterior de otra nación, siempre que por las leyes de ésta le corresponda nacionalidad.

CAPÍTULO II

De los argentinos naturalizados

Art. 3º — Son argentinos naturalizados los extranjeros que obtengan la nacionalidad argentina con sujeción a las normas de la presente ley y a las reglamentarias que se dicten en consecuencia.

TÍTULO II

De la ciudadanía argentina

CAPÍTULO I

Del goce y ejercicio de la ciudadanía

Art. 4º — La ciudadanía argentina es un atributo de la nacionalidad e implica el goce de los derechos políticos con arreglo a la Constitución y las leyes de la República.

Art. 5º — Entran en el ejercicio de la ciudadanía:

- a) Los argentinos nativos al cumplir 18 años;
- b) Los argentinos naturalizados, mayores de 18 años, después de cinco años de adquirida la nacionalidad.

CAPÍTULO II

De la pérdida de la ciudadanía

Art. 6º — Los argentinos nativos pierden la ciudadanía:

- a) Por traicionar a la Nación o incurrir en los hechos condenados por los artículos 15 y 21 de la Constitución Nacional;
- b) Por desertar de las fuerzas armadas argentinas en caso de guerra;
- c) Por naturalizarse en país extranjero.

Art. 7º — Los argentinos nativos y los naturalizados pierden la ciudadanía por aceptar honores o distinciones otorgados por gobiernos extranjeros sin dar cuenta inmediata al Poder Ejecutivo u ostentar esos honores o distinciones, o aceptar empleo de ellos, sin su autorización.

TÍTULO III

De la naturalización

CAPÍTULO I

De la naturalización voluntaria y de la automática

Art. 8º — Obtienen, a su pedido, nacionalidad argentina por naturalización, los extranjeros con dos años continuos de residencia en el territorio

de la República que cumplan los demás requisitos prescritos por el artículo 10 de la presente ley.

Art. 9º — Adquieren automáticamente dicha naturalización los extranjeros con cinco años continuos de residencia en la República, siempre que no los afecte alguno de los impedimentos señalados por el artículo 11.

CAPÍTULO II

De los requisitos e impedimentos para obtener la naturalización

Art. 10. — Son requisitos para la naturalización voluntaria:

- a) Poseer nociones elementales del idioma nacional;
- b) Poseer nociones elementales sobre la organización política y social de la Nación, así como de su historia y geografía;
- c) No hallarse mentalmente incapacitado;
- d) Tener medios honestos de vida y buena conducta;
- e) No ser nacional de país en guerra con la República;
- f) No ejercer actividades que repugnen a los artículos 15 y 21 de la Constitución Nacional;
- g) No haber perdido la nacionalidad argentina, salvo lo dispuesto en el artículo 20.

Art. 11. — Son impedimentos para la naturalización automática:

- a) Hallarse mentalmente incapacitado;
- b) Carecer de medios de vida honestos;
- c) No observar buena conducta;
- d) Ser nacional de país en guerra con la República;
- e) Ejercer actividades que repugnen a los artículos 15 y 21 de la Constitución Nacional;
- f) Haber perdido la nacionalidad argentina, salvo lo dispuesto en el artículo 20.

CAPÍTULO III

De la autoridad competente para otorgarla

Art. 12. — El Registro Nacional de las Personas es la autoridad competente para el otorgamiento de la naturalización.

Art. 13. — Los extranjeros mayores de 18 años, con dos como mínimo de residencia continuada en el país, que quieran obtener la nacionalidad argentina, deben gestionarla acreditando los extremos que, en cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, exija la reglamentación.

Art. 14. — Los extranjeros mayores de 18 años y menores de 70, con más de cinco años de residencia continuada en el país, deben presentarse dentro de los plazos que fije el Poder Ejecutivo a fin de que se les discierna la nacionalidad argentina o manifestando en forma expresa que no desean adquirirla.

Art. 15. — Justificado, según el caso, el cumplimiento de los requisitos o la inexistencia de los impedimentos prescritos por los artículos 10 y 11, respectivamente, se otorgará la nacionalidad previo juramento de fidelidad a la Nación y acatamiento de su Constitución y sus leyes.

Art. 16. — Si se tratare de menores de dieciocho años, sus padres o representantes legales podrán gestionar en su nombre la nacionalidad argentina.

Art. 17. — De la resolución que dicte el registro denegando la naturalización, podrá recurrirse ante el Ministerio de Interior y Justicia, cuya decisión será definitiva.

CAPÍTULO IV

De la ciudadanía adquirida con arreglo a la ley 346

Art. 18. — La ciudadanía adquirida con sujeción a las disposiciones de la ley 346 importa la adquisición de la nacionalidad argentina.

CAPÍTULO V

De la pérdida de la nacionalidad adquirida

Art. 19. — El argentino naturalizado pierde la nacionalidad adquirida:

- a) Por haber ocultado hechos o circunstancias que, de ser conocidas en su oportunidad, hubieran impedido la naturalización;
- b) Por realizar cualquiera de los actos que, según lo dispuesto en el artículo 6º, determinan la pérdida de la ciudadanía para el argentino nativo;
- c) Por participar directa o indirectamente en el tráfico ilegal de estupefacientes, la trata de blancas o actividades penadas por el artículo 17 de la ley 12.331.
- d) Por realizar, dentro o fuera del país, actos que importen el ejercicio de su nacionalidad de origen.

TÍTULO IV

De la autoridad competente para el retiro o rehabilitación de la ciudadanía y la nacionalidad adquirida

Art. 20. — La pérdida de la ciudadanía o de la nacionalidad adquirida será dispuesta por el Poder Ejecutivo previa audiencia del afectado.

El Poder Ejecutivo estará facultado asimismo para acordar la rehabilitación de la ciudadanía o la nacionalidad adquirida, pero no podrá hacerlo antes de transcurridos tres años a partir de la fecha en que se hubiere dispuesto su pérdida.

TÍTULO V

De las penalidades

Art. 21. — Los extranjeros que, injustificadamente, no cumplan en término con la obligación que establece el artículo 14 incurrirán en arresto de diez a sesenta días. Si, después de cumplida la pena, se mantuvieran en infracción, se colocarán en la situación del que ha entrado al país con violación de las leyes y reglamentos respectivos.

Art. 22. — Se impondrá multas de doscientos a cinco mil pesos o prisión de uno a seis meses:

- a) Al funcionario que, por negligencia, extravíare, destruyere o inutilizare cualquier documento confiado a su custodia a los fines de la presente ley;
- b) Al que usare indebidamente un documento anulado o reemplazado o que corresponda a otro, siempre que el hecho no importe un delito más severamente penado;
- c) Al que incurriere en falsedad en una declaración relativa a datos de interés para la naturalización propia o de terceros, si el hecho no importare un delito más severamente penado.

TÍTULO VI

Disposiciones generales y transitorias

Art. 23. — Todos los trámites administrativos o judiciales relativos a la naturalización de extranjeros estarán librados de sellado de actuación y cualquier otro impuesto, tasa o derecho, incluso tarifa postal y telegráfica.

Art. 24. — Las funciones que por esta ley se encomiendan al Registro Nacional de las Personas podrán ser ejercidas por intermedio de las delegaciones que se crearen con arreglo a lo dispuesto por el artículo 3º de la ley 13.482. El ministro de Interior y Justicia podrá disponer asimismo que actúen a tales efectos como delegaciones del Registro Nacional de las Personas las delegaciones o dependencias de la Policía Federal, Prefectura Nacional Marítima, Gendarmería Nacional, Policía de Territorios Nacionales y otros organismos integrantes del Consejo Federal de Seguridad, así como las secretarías electorales y oficinas públicas que el mismo ministerio determine.

Art. 25. — Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, todos los organismos administrativos y oficinas públicas nacionales, provinciales y municipales están obligadas a prestar al Registro Nacional de las Personas y sus delegaciones la colaboración que se les requiera para el mejor cumplimiento de las funciones de que se trata.

Art. 26. — Las normas de la presente ley comenzarán a regir a los ciento ochenta días de su promulgación. A partir de ese momento, se tendrá por derogada la ley 346 y cuantas disposiciones se opusieren a la presente. Los pedidos de naturalización que en ese momento se encontraran pendientes ante los jueces nacionales serán resueltos por éstos con aplicación de las normas precedentes.

Art. 27. — Los gastos que demande la aplicación de esta ley se cubrirán de rentas generales con imputación a ella.

Art. 28. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ANTECEDENTE

Buenos Aires, 14 de septiembre de 1954.

Al Honorable Congreso de la Nación.

El Poder Ejecutivo tiene el honor de someter a la alta consideración de vuestra honorabilidad el adjunto proyecto de ley sobre nacionalidad, ciudadanía y naturalización, que se ha preparado con vistas al cabal cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 31 de la Constitución Nacional y lo previsto por el capítulo XXIX, objetivo especial 22 del segundo Plan de Gobierno, aprobado por ley 14.184.

El proyecto de referencia se ajusta, desde luego, al pensamiento actualizado del Poder Ejecutivo y responde a su preocupación de que este problema de tan destacada relevancia reciba una solución adecuada a la norma constitucional y a los vitales intereses de la Nación.

En él se formula la distinción entre nacionalidad y ciudadanía, cuya lógica necesidad surge del referido texto constitucional y otros que le son concordantes (8º, 43, 48). Si bien la Constitución Justicialista, con amplio y generoso espíritu, permite otorgar al extranjero que se naturalice la calidad de argentino, ello no significa que nacionalidad y ciudadanía sean una misma cosa, como lo prueban los textos mencionados. La ciudadanía, que implica fundamentalmente el goce de los derechos políticos, supone la nacionalidad, pero no inversamente, siendo el primer concepto más restringido que el último. De ahí que, con arreglo al artículo 31 de la Constitución, el argentino naturalizado sólo debe ser considerado ciudadano después de cinco años de adquirida la nacionalidad.

Se distingue también entre el «goce» y el «ejercicio» de la ciudadanía. Esta es consecuencia de la nacionalidad; se es ciudadano porque se es argentino, nativo o naturalizado, con prescindencia de la edad; pero sólo se entra en el ejercicio efectivo de la ciudadanía cuando se tiene capacidad política para obrar personalmente. La ley electoral, verbigracia, declara elector al ciudadano nativo o naturalizado después de los dieciocho años. Ciertas exclusiones del padrón electoral comportan suspensión en el ejercicio de

los derechos políticos, sin que por eso se pierda la ciudadanía, o sea el goce de tales derechos. Los artículos 43 y 48 de la Constitución exigen nacionalidad y, además, ciudadanía en ejercicio, y no simple ciudadanía, etcétera. Es, pues, jurídicamente posible y, desde luego, ajustado al texto constitucional, que los extranjeros adquieran la nacionalidad a cualquier edad, y la ciudadanía —que comporta el goce de los derechos políticos— cinco años después de ser naturalizados, sin perjuicio de que sólo después de los dieciocho años accedan al ejercicio de esos derechos.

Tales diferenciaciones, perfectamente adecuadas, como se ha dicho, a los términos del artículo 31 de la Constitución, interpretado en lógica concordancia con otros textos de la misma ley fundamental de la República, permitirán adjudicar la nacionalidad argentina a los extranjeros menores de dieciocho años que se encuentren en las condiciones previstas por la ley y cuyos representantes legales lo soliciten, de modo tal que en muchos casos puedan engrosar el cuerpo electoral de la Nación a la edad en que lo hacen los argentinos nativos. Negar la posibilidad de que los extranjeros menores de dieciocho años adquieran la nacionalidad argentina importaría restringir el alcance de la norma constitucional que se trata de hacer efectiva, ya que ella no prescribe límite mínimo de edad para la obtención de sus beneficios.

De las disposiciones concernientes a la calidad de «argentino nativo» sólo reclama, quizá, alguna explicación, la que asigna tal carácter a los hijos de argentino nativo, nacidos en el extranjero, que establezcan su domicilio en la República y lo mantengan en ella durante un plazo ininterrumpido de un año como mínimo antes de cumplir los dieciocho de edad.

La ley 346 declara argentinos a los hijos de argentinos nativos que, nacidos en país extranjero, optan por la ciudadanía de origen. Tal posibilidad de optar por la ciudadanía argentina mediante una simple manifestación de voluntad, no condicionada por límites de tiempo ni por la obligación de radicarse en el país, significó en su tiempo una dilatada excepción al principio *jus soli* que, explicable por razones históricas, no tiene ya razón de subsistir, desde que ese principio orienta nuestra política tradicional en la materia y a él se acomodan las características geodemográficas de la Nación.

Se ha eliminado, pues, la nacionalidad por opción. Pero el proyecto contiene algunas concesiones necesarias y justas al principio del *jus sanguinis*, tales como las que atañen a los hijos de argentino nativo agente del servicio exterior de la Nación. Ahora bien: el Poder Ejecutivo entiende que tales beneficios no deben ser limitados a los hijos de diplomáticos, ni extendido sólo a los hijos de argentino nativo que ejerce comisión o cargo oficial del gobierno de la Nación en el extranjero, sino que ha de comprender a cuantos nazcan fuera del territorio de la República de padre o madre argentino nativo, siempre que se domicilien en ella por un tiempo prudencial antes de los dieciocho años. Se viaja ahora al extranjero con más frecuencia y en mayor número que en otras épocas. Los viajes que antes estaban reservados a algunos pocos privilegiados resultan hoy accesibles a muchos argentinos, tanto por las facilidades que acuerdan nuestros propios medios de transportes como por las mayores posibilidades que les brinda el alto nivel de vida justicialista. Comerciantes, industriales, profesionales, obreros, empleados, estudiantes, artistas, funcionarios se trasladan cons-

tanamente al exterior por razones de negocio, estudio, trabajo, investigación, perfeccionamiento, etcétera, y de tal modo contribuyen al progreso económico y al desenvolvimiento cultural del país. En muchos casos la ausencia se prolonga sin que ello importe desvinculación de la patria y nacen hijos que, argentinos por los sentimientos y deseos de sus padres, serían considerados extranjeros por una circunstancia meramente accidental si no introduciéramos en la ley una previsión que los alcance y desvirtúe tan injustos efectos. Pero para ellos el acceso a la nacionalidad de sus padres no dependerá ya de una mera manifestación de voluntad sino de un hecho positivo que ha de verificarse en la enorme mayoría de los casos como consecuencia del desarrollo normal de los acontecimientos y que significarán el arraigo definitivo de ese ciudadano en el suelo de su única y verdadera patria.

Al enunciar los requisitos necesarios para hacer factible la naturalización, el proyecto incluye sólo aquellos que se estiman estrictamente esenciales para la adquisición de nuestra nacionalidad.

El Poder Ejecutivo no conceptúa razonable introducir, por vía de la ley, trabas o cortapisas que restrinjan los propósitos generosos de la Constitución más allá de lo estrictamente indispensable para no incorporar a la argentinidad elementos capaces de afectar a su necesaria cohesión y solidez. Consecuentemente, al mencionar las causales de pérdida de la ciudadanía o la naturalización se ha excluido todo motivo carente de la gravedad necesaria para determinar tan rigurosa sanción.

Siempre en el deseo de ajustar las disposiciones propuestas al precepto constitucional, el proyecto contempla separada y distintamente la situación del extranjero con dos años de residencia que solicita su naturalización y la del que, después de cinco, adquiere automáticamente la nacionalidad salvo expresa manifestación en contrario. Se advertirá que, con respecto a estos últimos, el proyecto prevé ciertas circunstancias capaces de impedir la naturalización aun mediando la voluntad favorable del interesado. Como se expresó en el seno de la Convención Constituyente, el automatismo consagrado por la reforma constitucional no es absoluto, sino que la ley debe reglar no sólo las condiciones exigidas a los extranjeros para que puedan solicitar su nacionalización en el país, sino también los recaudos para que puedan beneficiarse con el sistema de nacionalización automática, la cual ha de estar condicionada en todo momento a que el futuro ciudadano reúna las calidades propias del medio social de que ha de formar parte. Tales aclaraciones conducen a la recta aplicación de la norma constitucional y fijan el alcance de la facultad que se otorga al Congreso en el sentido de establecer, por medio de una ley, las causas, formalidades y condiciones para el otorgamiento de la nacionalidad.

Se verá, ello no obstante, que para la naturalización automática no se prescriben formalmente algunas condiciones requeridas por la voluntaria. Ello se explica por el carácter que la misma Constitución ha atribuido a la primera, que depende fundamentalmente del simple cumplimiento de la residencia, y por la mayor amplitud del derecho otorgado al extranjero que se encuentre en esa situación.

Al que hubiere cumplido ese plazo de residencia se le impone, desde luego, la necesidad de su pre-

sentación ante la autoridad competente a fin de hacer efectiva su naturalización o expresar su voluntad en contrario, y se prevén sanciones para quien no efectúe en su debido tiempo tal presentación. Pero se deja al extranjero en absoluta libertad de rechazar la nacionalidad que se le brinda, sin establecer efectos o diferencias que de cualquier manera puedan desvirtuar la igualdad civil proclamada con hospitalario espíritu por el artículo 31 de la Constitución.

Para el otorgamiento de la nacionalidad se asigna competencia al Registro Nacional de las Personas, creado por ley 13.482, aliviando así al Poder Judicial de una tarea administrativa que recae indebidamente las que por su índole específica están a su cargo. El Registro Nacional de las Personas podrá actuar en la materia directamente o por intermedio de delegaciones en el interior facilitando de tal modo los trámites de los interesados. En caso de resolución denegatoria, procederá un recurso jerárquico.

En cuanto al retiro de la ciudadanía o de la nacionalidad, según el caso, la facultad de disponerlo queda reservada al Poder Ejecutivo, asegurándose siempre la audiencia del afectado a fin de garantizar debidamente el derecho de defensa. El mismo Poder Ejecutivo tendrá atribuciones para rehabilitar a las personas privadas de su ciudadanía o su nacionalidad, pero no podrá hacerlo sino después de un lapso prudencial.

Nadie puede poner en duda que los interesados contarán en la órbita administrativa con las mismas garantías de corrección y ecuanimidad que puedan ofrecerle otros órganos del Estado, pero con independencia de ello, es innegable que los trámites relativos al otorgamiento de la carta de nacionalidad y su denegatoria, así como al retiro de la ciudadanía y de la nacionalidad adquirida, constituyen diligencias ajenas a la función jurisdiccional de la justicia.

Son, por el contrario, actos administrativos por su esencia y su finalidad, y ellos encuadran indudablemente en la competencia del poder que, por imperio de la Constitución, tiene a su cargo la conducción política, económica y social del país en su aspecto ejecutivo.

En lo restante, el texto del proyecto ilustra suficientemente sobre las razones que orientan o determinan las disposiciones que lo integran.

Dios guarde a vuestra honorabilidad.

JUAN PERÓN.
Angel G. Borlenghi.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

TITULO I

De la nacionalidad argentina

CAPITULO I

De los argentinos nativos

Artículo 1º—Son argentinos nativos los nacidos:

- a) En territorio argentino;
- b) En buques o aeronaves de guerra argentinas;
- c) En zona internacional bajo pabellón argentino;

d) En el extranjero, de padre o madre argentinos nativos, en cualquiera de los siguientes supuestos:

1. Que el padre o la madre sea agente del servicio exterior de la Nación;
2. Que las leyes del lugar de nacimiento no concedan a los hijos nacionalidad;
3. Que los hijos establezcan su domicilio en la República Argentina y lo mantengan durante un año ininterrumpido como mínimo antes de cumplir los 18 de edad.

Todos los argentinos nativos gozarán de los derechos que la Constitución y las leyes acuerdan a los nacidos en territorio argentino.

Art. 2º — Se excluye de los tres primeros incisos del artículo anterior al hijo de extranjero agente del servicio exterior de otra nación, siempre que por las leyes de ésta le corresponda nacionalidad.

CAPÍTULO II

De los argentinos naturalizados

Art. 3º — Son argentinos naturalizados los extranjeros que obtengan la nacionalidad argentina con sujeción a las normas de la presente ley y a las reglamentarias que se dicten en consecuencia.

TÍTULO II

De la ciudadanía argentina

CAPÍTULO I

Del goce y ejercicio de la ciudadanía

Art. 4º — La ciudadanía argentina es un atributo de la nacionalidad e implica el goce de los derechos políticos con arreglo a la Constitución y las leyes de la República.

Art. 5º — Entran en el ejercicio de la ciudadanía:

- a) Los argentinos nativos al cumplir 18 años;
- b) Los argentinos naturalizados, mayores de 18 años, después de cinco años de adquirida la nacionalidad.

CAPÍTULO II

De la pérdida de la ciudadanía

Art. 6º — Los argentinos nativos pierden la ciudadanía:

- a) Por traicionar a la Nación o incurrir en los hechos condenados por los artículos 15 y 21 de la Constitución Nacional;
- b) Por desertar de las fuerzas armadas argentinas en caso de guerra;
- c) Por naturalizarse en país extranjero.

Art. 7º — Los argentinos nativos y los naturalizados pierden la ciudadanía por aceptar honores o distinciones otorgados por gobiernos extranjeros sin dar cuenta inmediata al Poder Ejecutivo u ostentar esos honores o distinciones sin su autorización.

TÍTULO III

De la naturalización

CAPÍTULO I

De la naturalización voluntaria y de la automática

Art. 8º — Obtienen, a su pedido, nacionalidad argentina por naturalización, los extranjeros con dos años continuos de residencia en el territorio de la República que cumplan los demás requisitos prescritos por el artículo 10 de la presente ley.

Art. 9º — Adquieran automáticamente dicha naturalización los extranjeros con cinco años continuos de residencia en la República, siempre que no los afecte alguno de los impedimentos señalados por el artículo 11.

CAPÍTULO II

De los requisitos e impedimentos para obtener la naturalización

Art. 10. — Son requisitos para la naturalización voluntaria:

- a) Poseer nociones elementales del idioma nacional;
- b) Poseer nociones elementales sobre la organización política y social de la Nación, así como de su historia y geografía;
- c) No hallarse mentalmente incapacitado;
- d) Tener medios honestos de vida y buena conducta;
- e) No ser nacional de país en guerra con la República;
- f) No ejercer actividades que repugnen a los artículos 15 y 21 de la Constitución Nacional;
- g) No haber perdido la nacionalidad argentina, salvo lo dispuesto en el artículo 20.

Art. 11. — Son impedimentos para la naturalización automática:

- a) Hallarse mentalmente incapacitado;
- b) Carecer de medios de vida honestos;
- c) No observar buena conducta;
- d) Ser nacional de país en guerra con la República;
- e) Ejercer actividades que repugnen a los artículos 15 y 21 de la Constitución Nacional;
- f) Haber perdido la nacionalidad argentina, salvo lo dispuesto en el artículo 20.

CAPÍTULO III

De la autoridad competente para otorgarla

Art. 12. — El Registro Nacional de las Personas es la autoridad competente para el otorgamiento de la naturalización.

Art. 13. — Los extranjeros mayores de 18 años, con dos como mínimo de residencia continuada en el país, que quieran obtener la nacionalidad argentina, deben gestionarla acreditando los extremos que, en cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, exija la reglamentación.

Art. 14. — Los extranjeros mayores de 18 años y menores de 70, con más de cinco años de residencia continuada en el país, deben presentarse dentro de los plazos que fije el Poder Ejecutivo a fin de que se les discierna la nacionalidad argentina o manifestando en forma expresa que no desean adquirirla.

Art. 15. — Justificado, según el caso, el cumplimiento de los requisitos o la inexistencia de los impedimentos prescritos por los artículos 10 y 11, respectivamente, se otorgará la nacionalidad previo juramento de fidelidad a la Nación y acatamiento de su Constitución y sus leyes.

Art. 16. — Si se tratare de menores de dieciocho años, sus padres o representantes legales podrán gestionar en su nombre la nacionalidad argentina.

Art. 17. — De la resolución que dicte el Registro denegando la naturalización, podrá recurrirse ante el Ministerio de Interior y Justicia, cuya decisión será definitiva.

CAPÍTULO IV

De la ciudadanía adquirida con arreglo a la ley 346

Art. 18. — La ciudadanía adquirida con sujeción a las disposiciones de la ley 346 importa la adquisición de la nacionalidad argentina.

CAPÍTULO V

De la pérdida de la nacionalidad adquirida

Art. 19. — El argentino naturalizado pierde la nacionalidad adquirida:

- a) Por haber ocultado hechos o circunstancias que, de ser conocidas en su oportunidad, hubieran impedido la naturalización;
- b) Por realizar cualquiera de los actos que, según lo dispuesto en el artículo 6º, determinan la pérdida de la ciudadanía para el argentino nativo;
- c) Por participar directa o indirectamente en el tráfico ilegal de estupefacientes, la trata de blancas o actividades penadas por el artículo 17 de la ley 12.331;
- d) Por realizar, dentro o fuera del país, actos que importen el ejercicio de su nacionalidad de origen.

TÍTULO IV

De la autoridad competente para el retiro o rehabilitación de la ciudadanía y la nacionalidad adquirida

Art. 20. — La pérdida de la ciudadanía o de la nacionalidad adquirida será dispuesta por el Poder Ejecutivo previa audiencia del afectado.

El Poder Ejecutivo estará facultado asimismo para acordar la rehabilitación de la ciudadanía o la nacionalidad adquirida, pero no podrá hacerlo antes de transcurridos tres años a partir de la fecha en que se hubiere dispuesto su pérdida.

TÍTULO V

De las penalidades

Art. 21. — Los extranjeros que, injustificadamente, no cumplan en término con la obligación que establece el artículo 14 incurrirán en arresto de diez a

sesenta días. Si, después de cumplida la pena, se mantuvieran en infracción, se colocarán en la situación del que ha entrado al país con violación de las leyes y reglamentos respectivos.

Art. 22. — Se impondrá multas de doscientos a cinco mil pesos o prisión de uno a seis meses:

- a) Al funcionario que, por negligencia, extravíare, destruyere o inutilizare cualquier documento confiado a su custodia a los fines de la presente ley;
- b) Al que usare indebidamente un documento anulado o reemplazado o que corresponda a otro, siempre que el hecho no importe un delito más severamente penado;
- c) Al que incurriere en falsedad en una declaración relativa a datos de interés para la naturalización propia o de terceros, si el hecho no importe un delito más severamente penado.

TÍTULO VI

Disposiciones generales

Art. 23. — Todos los trámites administrativos o judiciales relativos a la naturalización de extranjeros estarán librados de sellado de actuación y cualquier otro impuesto, tasa o derecho, incluso tarifa postal y telegráfica.

Art. 24. — Las funciones que por esta ley se encomiendan al Registro Nacional de las Personas podrán ser ejercidas por intermedio de las delegaciones que se crearen con arreglo a lo dispuesto por el artículo 3º de la ley 13.482. El ministro de Interior y Justicia podrá disponer asimismo que actúen a tales efectos como delegaciones del Registro Nacional de las Personas las delegaciones o dependencias de la Policía Federal, Prefectura Nacional Marítima, Gendarmería Nacional, Policía de Territorios Nacionales y otros organismos integrantes del Consejo Federal de Seguridad, así como las secretarías electorales y oficinas públicas que el mismo ministerio determine.

Art. 25. — Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, todos los organismos administrativos y oficinas públicas nacionales, provinciales y municipales están obligados a prestar al Registro Nacional de las Personas y sus delegaciones la colaboración que se les requiera para el mejor cumplimiento de las funciones de que se trata.

Art. 26. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Angel G. Borlenghi.

Sr. Presidente (Benítez). — En consideración en general.

Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Loguercio. — El asunto que va a considerar la Honorable Cámara, proyecto de ley respecto a la nacionalidad, ciudadanía y naturalización, venido en revisión y originario del Poder Ejecutivo, constituye un asunto de destacada importancia y responde al cumplimiento del precepto constitucional (artículo 31) y al objetivo especial 22 del segundo Plan Quinquenal.

El asunto es en sí de capital importancia para el destino de una nación. En efecto, toda cuestión que tiene como nervio principal el conglomerado humano, desde la faz de los elementos constitutivos de la entidad nación, ha de merecer la consideración más especial.

Más delicada aún ha de ser esta cuestión cuando al considerarse ese conglomerado humano se pongan los ojos sobre el elemento extranjero que integra la población de un país, si se trata de determinar sus derechos y obligaciones frente a los intereses de la nación en que vive.

Nuestro país, que tiene generosamente abiertos sus brazos para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino, ha respondido en su legislación positiva dando la más amplia garantía a las inquietudes espirituales y a las ambiciones materiales de quienes llegaron a sus playas buscando una nueva vida. En nuestro país no hay raza que no se asimile y es que nuestra tierra es fértil y nuestro corazón es grande.

Si dirigimos el pensamiento hacia el futuro no resulta difícil imaginar gruesas columnas humanas que se dirigen a ésta y otras tierras de América buscando horizontes y principalmente paz. Pero es necesario estar preparados para ese arribo con instituciones adecuadas a lograr la verdadera cohesión de pueblo, sin temores ni peligros en el campo del progreso y de la cultura de la Nación.

El problema de la nacionalidad y naturalización y las cuestiones vinculadas al mismo se rigen, en el país, por la ley 346 del año 1869, ley que responde a los principios de doctrina adecuados a las necesidades que en su hora el país reclamaba, aunque se ha afirmado por algunos que dicha ley, al conceder el derecho de opción, se apartaba del texto y del espíritu de la Constitución.

En doctrina campean dos teorías o principios conocidos por *jus soli* y *jus sanguinis*, doctrinas que han informado la legislación positiva de todos los países, según hayan sido sus problemas demográficos creados en unos por movimientos emigratorios, y en otros por sus necesidades de inmigración.

La primera se basa en que el lazo o vínculo espiritual con la nación resulta de un hecho natural: el lugar del nacimiento, donde nace la persona. La segunda considera que el vínculo espiritual de amor hacia la nación, hacia la patria, se transmite de generación en generación por medio de la sangre.

A nuestro país, a la sanción de la recordada ley 346, correspondió por su juventud, por su despoblación con relación a su área geográfica, por intereses políticos propios de toda nueva nación y, fundamentalmente, por imperio de la Constitución, adoptar el principio del *jus soli*.

En efecto, la Constitución de 1853, en el artículo 67, inciso 11, al enumerar las atribuciones del Congreso, establece que las leyes sobre naturalización y soberanía debían dictarse con sujeción al principio de la ciudadanía natural. Observamos que la Constitución del 53 es absolutamente clara en la elección del sistema, condicionando la facultad del Congreso a la observancia del *jus soli*. Y consecuente con este principio se produce la reforma constitucional del 60, adicionando la última parte del artículo 31, por la que quedaba ineficaz por implicancia, y en lo pertinente, el convenio celebrado con España en 1859, por el que la Confederación aceptaba el derecho por opción.

Lo mismo ha ocurrido con los demás países de América. El derecho comparado nos muestra que, con excepción de Haití, que consagró el *jus sanguinis*, los demás países han adoptado un sistema mixto con predominio del *jus soli*, tratando de conseguir con la variante a su favor un mayor número de ciudadanos.

Desde luego, la combinación de los dos sistemas apareja dificultades en la órbita del derecho internacional, resultando muy enojosas las cuestiones sobre doble nacionalidad. La Constitución Justicialista ha repetido el concepto con exacto sentido, ya que habla de la nacionalidad natural, haciendo el distinguo entre nacionalidad y ciudadanía, a que luego me referiré.

No me detendré en el análisis minucioso de estos principios de doctrina, por ser asunto suficientemente conocido, y sólo he estimado mencionarlos para afirmar a qué sistema estamos enrolados.

Comencé mi exposición refiriéndome al artículo 31 de la Constitución Nacional, que establece: «Los extranjeros que entren en el país sin violar las leyes gozan de todos los derechos civiles de los argentinos, como también de los derechos políticos, después de cinco años de haber obtenido la nacionalidad. A su pedido podrán naturalizarse si han residido dos años continuos en el territorio de la Nación, y adquirirán automáticamente la nacionalidad transcurriendo cinco años continuados de residencia, salvo expresa manifestación en contrario.

«La ley establecerá las causas, formalidades y condiciones para el otorgamiento de la nacionalidad y para su privación, así como para expulsar del país a los extranjeros.»

En efecto, es en virtud de este precepto constitucional que el Poder Ejecutivo despliega su función legislativa enviándonos este proyecto que a juicio de la mayoría, en cuyo nombre informo, ha logrado un mesurado trabajo adecuado a la generosa norma constitucional y a los superiores intereses de la Nación.

El proyecto se compone de seis títulos con relación a los siguientes puntos: (1) nacionalidad, ciudadanía, naturalización, autoridad competente para el retiro o rehabilitación de la ciudadad-

nia y nacionalización adquirida, penalidades y un último título sobre disposiciones generales y transitorias.

Sus artículos 19, 29 y 39, que constituyen el primer título, se refieren a la nacionalidad. Queda hecha la distinción entre nacionalidad y ciudadanía al considerar el proyecto estos dos aspectos en dos títulos distintos, escogiendo la buena técnica para favorecer la interpretación ulterior de la ley. Es aquí oportuno consignar la diferencia de estos conceptos, que en el lenguaje impreciso se confunden, siendo dos relaciones jurídicas distintas, y añaía su exacta discriminación.

[No obstante el aboíengo del distingo, no ha sido ello suficiente para evitar en doctrina el choque de ideas completamente antagónicas; pero no estamos nosotros en trance de fortificar una determinada posición teórica en la materia, sino que por el contrario buscamos la más sólida para acogernos a ella.

La debida concepción de que nacionalidad y ciudadanía son dos asuntos distintos escapa ya del campo teórico, habiéndose desmenuzado en doctrina su verdadero sentido, pero es un asunto de mucho interés desde el punto de vista práctico, y de ahí el elogio cuando la ley —como lo hace el proyecto que consideramos— coloca los términos y conceptos en el punto justo.

La reforma constitucional de 1949 fijó claramente la doctrina de la separación de ambos conceptos. Recordemos que el artículo 20 de la Constitución del 53 preceptuaba: que los extranjeros gozan de todos los derechos civiles del ciudadano, lo que dió origen a la difundida interpretación según la cual ciudadano quería decir nacional.

El texto de la Constitución vigente —artículo 31— preceptúa, en cambio, que «los extranjeros gozan de todos los derechos civiles de los argentinos», con lo que quedan clara e inequívocamente separados los conceptos de ciudadanía y nacionalidad.

No estimo necesario considerar con abundamiento el aspecto doctrinario de este problema sobre la distinción de ambos asuntos. Lo harán seguramente los diputados que sigan en el uso de la palabra, y si son especialistas del derecho incursionarán en el tema con la debida suficiencia conceptual. Sólo he querido referirme aquí a la buena técnica del proyecto.

Sin pretender hacer un análisis detenido del artículo 19 de la ley, me referiré ligeramente a sus cuatro incisos, por contener este artículo la parte fundamental del problema: nacionalidad.

Establece dicho artículo, en sus tres primeros incisos, que son argentinos nativos los nacidos en territorio argentino, en buques o aeronaves de guerra argentinos y en zona internacional bajo pabellón argentino, obligada aplicación del *jus soli* que se explica por su sola enunciación.

Y establece el inciso d) del mismo artículo que también son argentinos nativos los nacidos en el extranjero de padre o de madre argentinos nativos, si éstos son agentes del servicio exterior de la Nación, así como cuando las leyes del lugar del nacimiento no concedieran a los hijos la nacionalidad, y también cuando estos hijos establezcan su domicilio en la República Argentina y lo mantengan durante un año ininterrumpido como mínimo antes de cumplir los dieciocho años de edad.

Ha modificado aquí el proyecto el sistema de la ley 346, según el cual los hijos de argentinos nativos que nacieran en el extranjero podían optar por la ciudadanía argentina o de origen, sin limitación de tiempo ni radicación en el país. Como bien lo dice el mensaje, esta dilatada excepción al principio del *jus soli* hoy no se justifica, y no tiene razón de ser, pues no gravitan hoy las respetables razones históricas que se tuvieron en cuenta en el año 1869. Queda, pues, eliminada la nacionalidad por opción.

Muy acertadamente también se deja a un lado el criterio extraterritorial absoluto en cuanto a los nacidos en nuestras embajadas en el extranjero, limitando el concepto a los que sean hijos de agentes del servicio exterior.

Con relación a la ciudadanía se distingue claramente entre su goce y su ejercicio. El primero resulta de la nacionalidad, sin otra consideración. La ciudadanía es un atributo de la nacionalidad e implica el goce de los derechos políticos, desde luego con arreglo a la Constitución y a las leyes.

En cuanto a su ejercicio, el proyecto moviendo la letra y el espíritu de su fuente constitucional, otorga dicho ejercicio a los argentinos naturalizados después de cinco años de adquirida la nacionalidad. Esto quiere decir que el argentino naturalizado intervendrá en la vida política activa después de siete años o después de diez años de residencia, según haya adquirido la nacionalidad a su pedido luego de dos años de residencia o por el régimen de automatismo que prescribe la Constitución Nacional, y esta ley en su consecuencia. Desde luego su ejercicio no puede adquirirse antes del cumplimiento de los dieciocho años tanto para el argentino nativo como para el argentino naturalizado.

Para estos últimos, los motivos son todos lógicamente explicables, desde el menos grave, que consiste en aceptar honores, distinciones o empleos de gobiernos extranjeros sin dar cuenta inmediata al Poder Ejecutivo, caso en que sólo se pierde la ciudadanía.

Tratándose de hechos considerados graves —artículo 19— los naturalizados pierden la nacionalidad adquirida, situaciones que se explican por sí solas.

No me detendré en la consideración de este asunto, para continuar el examen del proyecto.

Respecto a la naturalización, refleja la ley la norma del artículo 31 de la Constitución, y establece la naturalización voluntaria y automática.

La primera se adquiere a pedido del extranjero que haya residido dos años continuos en el territorio de la República y que cumpla con algunos requisitos que se fijan en la ley ~~—artículo 10—~~, todos de obvia explicación.

La automática, también voluntaria en su esencia, ya que el extranjero puede manifestar su deseo de persistir en su propia nacionalidad ~~—artículo 14—~~ se adquiere con cinco años de residencia debiendo presentarse ante el Registro Nacional de las Personas, para expresar su voluntad de adquirirla.

No se trata de una nacionalidad forzada; constituye, sí, el modo de fomentar la naturalización, pero recibiendo en el seno social un elemento conocido y seguramente asimilable y adaptable.

Es frecuente ver en nuestro país extranjeros de más de medio siglo de residencia, con hijos, nietos y bisnietos argentinos, que aman a nuestra tierra como única patria y que no se han naturalizado o por la comodidad de permanecer en su actual estado, o creyendo que nada reciben de beneficio sólo cambian, o que es demasiado engorroso el trámite de su carta de ciudadanía, o por tantas otras causas.

Con el sistema que se adopta se evitan esas situaciones; el extranjero con suficiente residencia conocerá claramente la sencillez con que adoptará su nueva nacionalidad.

De acuerdo con este modo simple, la ley distingue entre los requisitos de la naturalización voluntaria y la automática, imponiendo menos condiciones a esta última debido, claro está, al mayor arraigo en la República.

Los requisitos exigidos se explican todos con su sola enunciación.

Celosa guardiana es la ley, de la democracia y sus instituciones, al mencionar expresamente en el inciso f) del artículo 10 el deber de abstenerse de ejercer actividades que repugnen a los artículos 15 y 21 de la Constitución Nacional.

El proyecto modifica el régimen de la ley 346 en cuanto a la autoridad competente para el otorgamiento de la ciudadanía, para su retiro y su rehabilitación. Se entrega esta facultad al Registro Nacional de las Personas, el que actuará con las delegaciones que se creen en el interior del país o, si el caso sucediere, por intermedio de las delegaciones de la Policía Federal, de la Gendarmería Nacional, de la Prefectura Marítima o de las secretarías electorales, cuando el ministro del Interior y Justicia así lo dispusiere.

Entendemos que no ha de ser el sistema que adopta objeto de valederas críticas, ya que contempla una adecuada garantía conciliando la brevedad de los trámites con el pleno ejercicio de los derechos que le asisten al particu-

lar interesado. Tal como lo afirma el mensaje, esta materia constituye diligencias ajenas a la función jurisdiccional de la justicia y propias a la competencia del Poder Ejecutivo que, por imperio de la Constitución, tiene a su cargo la conducción política, económica y social del país, en su aspecto ejecutivo.

El organismo competente fijado por la ley —el Registro Nacional de las Personas— y el recurso jerárquico que se establece, serán suficiente garantía a los intereses en juego.

En cuanto a las penalidades que se establecen en el título V, se fijan teniendo en cuenta la gravedad de los hechos punibles, alcanzando no tan sólo a los interesados directos, sino a los funcionarios intervinientes y terceras personas que cometan esos hechos, lo que constituye un abono más de garantía.

Innova también el proyecto, modificando el sistema actual, con relación al uso de condecoraciones conferidas por gobiernos extranjeros, cuya autorización será dada en adelante por el Poder Ejecutivo. Igual criterio adopta para el ejercicio de empleo ofrecido por gobierno extranjero.

Finalmente se dispone la gratuidad en todas las tramitaciones, generosidad que se extiende incluso a la tarifa postal y telegráfica.

Los pedidos de naturalización que se encuentran pendientes al tiempo de entrar en vigencia la ley —180 días después de su promulgación— ante los jueces nacionales, serán resueltos por éstos con aplicación de las normas de esta ley.

He realizado, señor presidente, una ligera vista de las prescripciones del proyecto, afirmando que en todos los casos se adoptan las más adecuadas soluciones. Por ello pido a los señores diputados den su voto favorable para su sanción. (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.*)

Sr. Presidente (Benítez). — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Nudelman. — Señor presidente: la Cámara trata con un apresuramiento inexplicable uno de los proyectos de más importancia de este final de período. Por decisión de la mayoría debemos abordarlo en el limitadísimo tiempo de treinta minutos, después de vacaciones continuas o de dedicar buena parte de las sesiones del año, en la hora de proyectos de resolución y de declaración, a tratar asuntos intrascendentes: un voto de aplauso y de solidaridad con el presidente llevó desde el 12 de mayo al 3 de junio; una expresión de deseos sobre el pimentón, desde el 30 de junio hasta el 29 de julio; un pedido para que se construya una ruta, desde el 4 al 18 de agosto; y el anhelo para la instalación de una estación experimental, desde el 19 al 17 de septiembre.

Como lo ha señalado el miembro informante, el proyecto tiene extraordinaria importancia porque él se vincula al proceso demográfico del país, a la influencia inmigratoria, a su adapta-

ción al suelo argentino, a la ciudadanía, a las relaciones internacionales, etcétera.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 2º de la Honorable Cámara, don José V. Tesorieri.

Sr. Nudelman. — Todos los autores que se han ocupado de la materia han destacado esa importancia. El doctor Norberto C. Baqué, en un trabajo magnífico que prologa el profesor Bielsa, señala su significación sobre todo en los últimos tiempos, después del descubrimiento de nuevas tierras, la conquista, la colonización, la formación de países grandes y ricos pero despoblados, el desplazamiento de las grandes masas de población de una región a otra, de un continente a otro; el problema inmigratorio y el lugar preferente que debe ocupar en la atención de los gobernantes, ya que suscita cuestiones a veces difíciles de resolver.

Se trata de establecer también en qué condiciones deberá colocarse al extranjero dentro de la legislación positiva. El interrogante encontrará respuesta de acuerdo a la orientación del pensamiento de los dirigentes de los países que han de interpretar las necesidades de sus respectivos pueblos.

El problema ha sido estudiado con seriedad en la tesis del doctor Leonardo Benvenuto, de Córdoba, y en un extraordinario trabajo publicado por el Instituto Argentino de Estudios Legislativos de la Federación Argentina de Colegios de Abogados con el título de *Ciudadanía y naturalización*, donde se propuso finalmente un proyecto completo sobre la materia en cuya redacción intervinieron los doctores Rodolfo Rivarola, Salvador Dana Montaña, Oscar Díaz de Vivar, Faustino Legón, Segundo V. Linares Quintana y Atilio Roncoroni, tomándose en consideración especialmente, para realizarlo, la vieja ley 346 complementada por la número 10.256, los antecedentes legislativos y las distintas disposiciones constitucionales y legales.

En ese proyecto del instituto se determina la nacionalidad partiendo del principio del *jus soli* establecido en el artículo 67, inciso 11 de la Constitución, eliminándose el derecho de opción que reconocía la ley 346, por considerarlo contrario a ese principio y ser fuente de posibles conflictos internacionales. La Declaración de los Derechos del Hombre, por su parte, en el artículo 15, establece que toda persona tiene derecho a una nacionalidad y a que nadie le prive arbitrariamente de ella o del derecho de cambiarla.

En la Quinta Conferencia Interamericana de Abogados se dijo («La Ley», tomo 48, página 1170) que los conflictos del trabajo que surjan en esta materia deben ser resueltos con criterio uniforme sobre la base de la adopción del principio del domicilio.

En orden a la naturalización considera conveniente que el tiempo de residencia sea menor tratándose de los nacidos en América.

Los antecedentes estatutarios en el país, de 1812, 1815, 1817 y 1826 definían al ciudadano desde el punto de vista electoral, confundiendo el ejercicio de los derechos políticos con el de los civiles. Debe mencionarse, sin embargo, por su precisión y concepto de solidaridad americana, el estatuto provisorio de Entre Ríos de 1822, que consideraba ciudadanos a los nacidos en la provincia y, además, «a los americanos naturales», los que debían gozar de todos los derechos civiles sin que la pérdida de los derechos políticos afectara su condición de ciudadanos. Por otra parte, reconocía la competencia del gobierno central en materia de naturalización.

El artículo 30 de la Constitución de 1853 enumera los derechos de los extranjeros y, en la parte final, establece que no están obligados a admitir la ciudadanía ni a pagar contribuciones forzosas. Obtienen la naturalización residendo dos años continuos en la Nación. Pero la autoridad puede acortar este término a favor de quien lo solicite alegando o probando servicios a la República. El artículo 31, después de la reforma de 1949, establece que los extranjeros que entran al país sin violar las leyes gozan de todos los derechos de los argentinos; también de los derechos políticos, después de cinco años de obtenida la nacionalidad. A su pedido podrán naturalizarse si han residido dos años continuos en el territorio de la Nación, y adquirirán automáticamente la nacionalidad transcurridos cinco años continuados de residencia, salvo expresa manifestación en contrario. Por el artículo 67 inciso 11 —68, después de la reforma de 1949— se faculta al Congreso a dictar las leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y ciudadanía con arreglo al principio de la nacionalidad natural.

La ley de 1857 establecía el principio de la ciudadanía natural; y otorgaba a los hijos de extranjeros nacidos en el territorio, lo mismo que a los hijos de argentinos nacidos en el extranjero, el derecho de opción a la ciudadanía.

La ley 346 en vigor data del 19 de octubre de 1869. La Constitución de 1853 divide a los habitantes en ciudadanos y extranjeros. El artículo 20 establecía que los extranjeros gozan de todos los derechos del ciudadano, no estando obligados a admitir la ciudadanía, pero que pueden obtener la naturalización residendo dos años continuos en el país; de donde resulta que, para esa confusión constitucional de 1853, ciudadanía y nacionalidad son una misma cosa, ya que se emplean indistintamente los términos en los artículos 20 y 21.

La calidad de ciudadano sólo se adquiere por nacimiento o por nacionalización; pero eso nada tiene que ver, a nuestro juicio, con los derechos electorales: de los contrario, se caería en el error de aceptar que quienes no votan no

son argentinos, aunque generalmente se confunden ambas calidades.

La reforma constitucional de 1949, en el artículo 31 mencionado, habla de los derechos civiles de los «argentinos»: no usa el término «ciudadanos», agregando que, después de cinco años de obtenida la nacionalidad, se gozará de los derechos políticos.

La ley número 346, que rige actualmente, establece en el artículo 19 quiénes son considerados argentinos, reconociendo en su enumeración los principios del *jus sanguinis* y del *jus soli*, en contradicción con el artículo 67, inciso 11 —ahora 68— de la Constitución, que trata de la ley de ciudadanía y de naturalización y dice que debe ser adoptada con sujeción al principio de la ciudadanía natural.

Toda la substancia del proyecto que considera la Cámara reposa fundamentalmente en la distinción de los conceptos de ciudadanía y de nacionalidad. Como se sabe, en nuestro país han existido sobre este particular dos corrientes de opinión. González Calderón, *Derecho Constitucional*, tomo III, página 128, que ambos términos son sinónimos. Frente a esta doctrina, la corriente tradicional ha sostenido la naturaleza jurídica distinta entre uno y otro concepto.

Ya Alberdi, en su libro sobre *Derecho Público Provincial*, parte segunda, establecía la diferencia. Estrada la remarca igualmente en su *Derecho Constitucional*. Montes de Oca, si bien entiende que la Constitución de 1853 y la ley de 1869 no establecen diferencia teórica entre ambas naciones, piensa que la acepción técnica de una y otra son distintas. (*Derecho Constitucional*, tomo I, página 310.)

También distingue esos conceptos Joaquín V. González, en su *Manual de la Constitución*, página 516, lo mismo que Luis R. Longhi, en *Derechos y privilegios inherentes a la ciudadanía* («Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de La Plata», tomo VII, página 317, año 1934), y que el destacado profesor Segundo V. Linares Quintana, separado tan arbitrariamente de su cátedra y a quien tanto debe el derecho constitucional del país («Gobierno y Administración de la República Argentina», tomo II, páginas 279 y siguientes).

En el trabajo del Instituto Argentino de Estudios Legislativos de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, que ya mencioné, el criterio diferenciador fué fundado por el doctor Salvador Dana Montañón con amplios fundamentos. Conforme con este autor, la nacionalidad es el vínculo jurídico que une al individuo a la sociedad civil, mientras que ciudadanía es el vínculo jurídico político que lo une a la sociedad políticamente organizada, o sea al Estado: la nacionalidad tiene influencia en el dominio de las relaciones civiles y rige por el derecho civil; la ciudadanía, en el terreno

político, se rige por el derecho constitucional. Bielsa coincide con la distinción en su *Tratado de derecho constitucional*, páginas 145 y siguientes. Un amplio estudio sobre la misma cuestión hace el doctor Alberto M. Justo, en el diario «La Ley» del 18 de septiembre de 1954.

En la Convención reformadora de 1949, el convencional miembro informante de la mayoría sostuvo la sinonimia de ambos términos, según puede verse en el Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de 1949, página 449.

Poviña sostiene que, a pesar del informe del convencional Valenzuela, la reforma constitucional del 49 consagra la distinción entre ambos conceptos («Ciudadanía y nacionalidad en la Constitución Argentina», en «La Ley», tomo LX, página 876).

La jurisprudencia de la Corte ofrecía bastante confusión hasta que, a partir de 1926, en el caso Mayor Salinas (tomo 147, página 284), en fallo confirmado en 1929 en el caso Lanteri Renshaw (Jurisprudencia Argentina, tomo 29, página 591), sostiene la identidad de ambos conceptos.

En el proyecto que consideramos se hace necesario, sin embargo, establecer alguna distinción. En él se sostiene que la nacionalidad no se pierde en ningún caso. Entonces, cabe preguntarse: ¿en qué calidad queda aquel argentino que fué privado por ley de su nacionalidad?, ¿podrá solicitar que se derogue el acto legislativo que lo dispuso? Me parece que es un punto que debe aclararse, sobre todo si se considera que muchas veces la pasión política exagera la persecución.

Rosas estableció la pérdida de la nacionalidad, junto con la confiscación de bienes, para sus adversarios políticos. El hecho tiene importancia, aunque más no sea que como antecedente, frente a los patriotas de todos los tiempos que, en la lucha por la libertad y jugándolo todo, desatan la violencia del despotismo.

Si en el proyecto que consideramos se establece el concepto de que en ningún caso hay pérdida de la nacionalidad, el artículo 79 estaría de más. Menos fundamento y finalidad tiene la comunicación al Poder Ejecutivo en los casos de aceptación de empleo, aun en el caso de los exilados políticos. Estanislao Zeballos, en su famosa obra *La nacionalidad*, dice a este propósito: «Los honores, condecoraciones, comisiones honorarias, regalos, son concedidos por los gobiernos con intenciones elevadas de cordialidad internacional más que con la de ejercer influencia sobre los individuos favorecidos. Generalmente se dirigen a personas distinguidas, con el propósito de honrar a su patria en sus personas. No es juicioso suponer que las personas así distinguidas sean infieles a sus patrias y susceptibles de pasarse a los servicios del gobierno extranjero que los ha honrado. Se podría explicar una cláusula en

las leyes electorales que condenan a la pérdida de los derechos políticos. En realidad, esta disposición tiene su origen en esta clase de leyes; pero, aun en éstas, me parece una solución exagerada e insostenible» (tomo III, página 439).

Con estos mismos conceptos coincide el destacado profesor Isidoro Ruiz Moreno (hijo), en serios estudios realizados sobre el particular.

La reforma introducida en el Senado establece una sanción para el caso de aceptación de empleos; pero ella debe ser aclarada, porque el texto no está de acuerdo con la exposición de motivos. En efecto: en el Senado se habló, al referirse al articulado (página 729 del Diario de Sesiones), de la aceptación de un empleo cualquiera de un gobierno extranjero; y luego, en los fundamentos, se hizo referencia a la incorporación al servicio exterior. El texto del articulado resulta así general y amplio, y no hace distinción, lo que resulta equivocado, a nuestro juicio. Vale la pena esa aclaración, porque bien puede tratarse del caso de emigrados políticos que solamente aceptan un modesto empleo de un gobierno amigo para poder vivir; de acuerdo a esta ley, se perdería la ciudadanía si no se pidiese y consiguiese permiso del gobierno causante del extrañamiento. No se trata del caso de quien, con la aceptación de un cargo en el servicio exterior, puede comprometer otra clase de responsabilidades.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, doctor Antonio J. Benítez.

Sr. Nudelman. — En muchos países, aceptar la nacionalidad de un país extranjero significa la pérdida de la propia nacionalidad. Tal ocurre en Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Estados Unidos de América, El Salvador, Guatemala, Honduras, Méjico, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela, Bolivia, Brasil, Francia, etcétera.

En este proyecto cabe destacar la inconsecuencia consigo mismo que contiene, pues mientras en él se admite que un extranjero pueda renunciar a su nacionalidad de origen para tomar la de nuestro país, no se admite que un argentino pueda realizar el mismo acto en el extranjero. Por eso, se hace indispensable la aclaración.

El artículo 15 de la Declaración de los Derechos Humanos, de las Naciones Unidas, por su parte, declara que a nadie se privará del derecho de cambiar de nacionalidad.

Quizá el más grave defecto del proyecto se refiere a la autoridad que debe otorgar o retirar la naturalización de los extranjeros. El Registro Nacional de las Personas, repartición administrativa dependiente del Poder Ejecutivo, será la autoridad competente para ese efecto, según el artículo 12 del proyecto; y de su resolución

denegatoria solamente podrá recurrirse ante el ministro de Interior y Justicia, cuya decisión será definitiva (artículo 17); la pérdida de la nacionalidad o de la ciudadanía es dispuesta por el Poder Ejecutivo, previa audiencia del afectado (artículo 20). Estas dos disposiciones importan quitar al Poder Judicial la competencia que tiene actualmente en la materia, cambio de una gravedad inusitada, porque se trata de conferir el derecho de decidir sobre asuntos de tanta importancia, como que afectan derechos fundamentales del hombre, al Poder Ejecutivo o a reparticiones dependientes de él, con el agravante de que por el artículo 24 podrán ejercer esa atribución las dependencias de la Policía Federal, Prefectura General Marítima, gendarmería, policía de los territorios nacionales y otros organismos integrantes del Consejo Federal de Seguridad; las secretarías electorales y oficinas públicas que el mismo ministerio determine, esto es, que, en definitiva, cualquier oficina pública que designe el Ministerio del Interior y Justicia —ministerio político y de policía— podrá otorgar o denegar, en definitiva, la nacionalidad argentina.

Cabe hacer notar además que será el Poder Ejecutivo, sin ningún recurso judicial, el que estará facultado para privar de la ciudadanía (artículos 6º y 20). En el caso previsto en el inciso a) del artículo 6º, corresponde también al Poder Ejecutivo decidir cuándo existe o no traición como causa justificativa de la medida. En el régimen actual compete exclusivamente al Congreso privar de la ciudadanía. El Congreso delega así, una vez más, en el Poder Ejecutivo una facultad de esta trascendencia, acumulando en él más facultades extraordinarias que las que tiene, para someter a su arbitrio el porvenir de los ciudadanos.

La ley actual, en su artículo 9º, establece como atribución exclusiva del Congreso la de acordar la rehabilitación a quienes hubieran perdido la ciudadanía. El proyecto delega esa atribución en el Poder Ejecutivo (artículo 20, segunda parte), exteriorizando una vez más la tendencia a acumular en el Poder Ejecutivo facultades que correspondían a los otros poderes para el justo equilibrio republicano.

El proyecto se limita casi a reproducir el precepto constitucional estableciendo que los extranjeros adquieren la naturalización automática con cinco años continuos de residencia en la República, siempre que no les afecte alguno de los impedimentos que señala el artículo 11 del proyecto. Consideramos que el precepto constitucional es desacertado y, por ende, la disposición legal del proyecto que instituye la nacionalidad automática. La nacionalidad es un inmenso honor que la Nación otorga a los extranjeros, pero la Nación no debe exponerse a que un extranjero la rechace; y esta posibilidad está consagrada en el artícu-

lo 31 de la Constitución cuando dice que los extranjeros «adquirirán automáticamente la nacionalidad transcurridos cinco años continuados de residencia, salvo expresa manifestación en contrario».

Resulta curioso el texto constitucional que contiene la salvedad: «salvo expresa manifestación en contrario». Pero el proyecto, en su artículo 99, al repetir casi literalmente el texto constitucional, omite referirse a esa «manifestación en contrario», derecho reconocido por la Constitución a los extranjeros y que por ley no puede suprimir. Sosteniendo esos mismos conceptos, la revista «De Frente» del 23 de septiembre de 1954 —que bien saben los señores diputados que no responde a nuestras inspiraciones políticas—, con el título «Donde los constituyentes se equivocaron», dice textualmente: «Nuestra oposición es invulnerable a la incriminación de xenofobia. No hay inconveniente en incorporar a nuestra nacionalidad a aquellos extranjeros que verdaderamente se hallen consubstanciados con el país. Antes, por el contrario, es un aporte que apreciamos en su alto valor. Pero lo que nos cuesta admitir es que eso pueda llevarse a cabo por el mero transcurrir del tiempo, por un simple automatismo derivado de razones cronológicas.»

Tampoco dice nada el proyecto con respecto a la expulsión de extranjeros, íntimamente vinculada al régimen de la ciudadanía, nacionalidad y naturalización. El artículo 31 *in fine* de la Constitución después de la reforma de 1949, prescribe que «la ley establecerá las causas, formalidades y condiciones para el otorgamiento de la nacionalidad y para su privación, así como para expulsar del país a los extranjeros». El hecho tiene importancia porque a eso se vincula la derogación de la ley de residencia, inconstitucional por muchos conceptos.

Los derechos de entrar, transitar, permanecer y salir del territorio, están reconocidos por la Constitución. Eso no quiere decir que pueden entrar de cualquier manera. Esa fué la razón que se invocó al dictar la ley 4.144, que autoriza la exclusión de los extranjeros, ley inconstitucional, como digo, porque viola entre otras las garantías del artículo 29 (antes 18), que dice que nadie puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Viola también el artículo 90, antes 95, que dice que en ningún caso el presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas. Es inconstitucional, en síntesis, porque su existencia significa sacar al extranjero de los jueces naturales y expulsarlos sin proceso previo, atribuyéndose el presidente funciones judiciales.

El doctor Rodolfo Moreno, autor del Código Penal, aun siendo conservador, dijo una vez con razón, frente a esa ley, que los extranjeros se hallan siempre en estado de sitio, puesto que el Poder Ejecutivo se encuentra autorizado para trasladarlos y expulsarlos o arrestarlos hasta hacer efectiva la expulsión. Rudecindo Martínez, por ejemplo, el gran maestro de derecho internacional público, valor esclarecido de nuestro medio intelectual y moral, no obstante los reiterados pedidos de la Legislatura provincial de Entre Ríos y de la universidad de Santa Fe, desde hace más de diez años no puede regresar al país, en razón de la aplicación injusta de esta ley.

Sr. Rocamora.— Habrá razones para ello.

Sr. Nudelman.— No hay ninguna razón como no sea la de la arbitrariedad.

El proyecto crea una verdadera omnipotencia en favor del poder administrador. Es la suma del poder en materia de nacimiento y muerte de la vida ciudadana. El hecho se opera en momentos en que se ha dispuesto una gran campaña de afiliación de extranjeros al partido oficialista, en vísperas de elecciones que se anuncian en los territorios nacionales donde existen muchos miles de extranjeros que decidirán los resultados.

Sr. Miel Asquía.— ¿Qué dice la Constitución Nacional?

Sr. Nudelman.— El registro de las personas en poder exclusivo del Ministerio del Interior servirá para controlar el registro electoral de los extranjeros, cómo ayer controlara el padrón femenino para regular la elección fraudulenta del 25 de abril.

Sr. Miel Asquía.— Es una afirmación inexacta.

Sr. Nudelman.— En el capítulo III del proyecto se da como causal para denegar la naturalización, entre otras cosas, no conservar buena conducta. Ya se sabe lo que eso significa. Obtener un certificado de buena conducta es a veces una verdadera odisea para el opositor o presunto sospechado, así se trate de las figuras intelectuales más prominentes del país, como Luciano F. Molinas, Rafael Bielsa, Victoria Ocampo, Delfina Varela de Ghioldi, Luis Jorge Borges y David Michel Torino, entre otros centenares a los cuales en esa forma sibilina se les prohíbe viajar al extranjero, llegándose, en la violación al derecho constitucional de entrar, salir y transitar, hasta a la deportación desde el puerto nada menos que del presidente de la Sociedad Interamericana, de Prensa, Duret Lanz, destacado escritor y periodista mejicano, comprometiéndose de esa manera el prestigio nacional en el exterior. Los estudiantes no pueden seguir sus estudios, ni pueden los obreros trabajar, porque no consiguen ese certificado. Cualquier opositor al gobierno tiene siempre mala conducta.

Sr. Di Bernardo.— Es inexacto.

Sr. Nudelman. — Nosotro, para nuestra honra, tenemos por eso siempre mala conducta.

En otro aspecto del problema la gravedad se acentúa si se piensa que quedan en manos policiales, y subsidiariamente en manos del Poder Ejecutivo, sin recurso judicial, apreciar la conducta buena o mala o el ejercicio de actividades contrarias a las señaladas por los artículos 15 y 21 de la Constitución para denegar u otorgar la ciudadanía.

Veó que llega el final del limitado tiempo de que dispongo para hablar de un asunto de tanta trascendencia; terminaré diciendo que esto es muy grave con respecto a los extranjeros, pero es todavía peor para los argentinos nativos si se considera que la ley faculta también para que se les prive de la nacionalidad por causas análogas y aun por el solo hecho de aceptar a un gobierno extranjero un empleo modesto, si no se pide el permiso correspondiente: claro está que ningún emigrado político pedirá el permiso al gobierno a quien considera culpable de su situación; tal es el caso de los muchos patriotas que, antes como ahora, entregaron su bienestar en su lucha por la libertad.

Sr. Miel Asquía. — Que los desempeñan por propia voluntad.

Sr. Nudelman. — Sintetizando, señor presidente, es al Registro Nacional de las Personas, dependiente del ministerio del Interior, ministerio eminentemente político, a quien por esta ley se entrega la suerte de la ciudadanía de los argentinos y extranjeros. El Estado democrático es la organización ética de la vida social que aspira a realizar la justicia dentro de la libertad para el bienestar colectivo. Peligroso es el destino de aquellos pueblos que entregan la patria a la voluntad de un solo hombre.

—Suená la campanilla indicadora de que ha vencido el plazo de que dispone el orador para su exposición.

Sr. Presidente (Benítez). — Ha vencido el término de que disponía el señor diputado por la Capital para hacer uso de la palabra.

Sr. Nudelman. — Ya que hemos rememorado en estos días al gran maestro de la juventud José Manuel Estrada, que combatió la tiranía, quiero terminar recordando sus palabras: «La vida es ruda como los riscos y fugaz como las sombras, ásperos los deberes, corruptora la ambición. Pero nada hay más fecundo que el dolor. Intérpretes de la justicia y del derecho en una sociedad doliente, la misión será espionosa si les sois fieles, sin cobardía ni claudicaciones. Hay que acometerlas, sin embargo, con ánimo entero. Evolución tan grandiosa como cimentar las condiciones de la libertad civil demanda hombres de extraordinaria potencia. Sus grandes obras exigen vivir —como pintan

los libros santos en la reconstrucción del templo— allegando con una mano las piedras del edificio y blandiendo con la otra la espada de los combates.»

Señor presidente: al amparo de ese espíritu y de esa abnegación, ponemos nuestro pedido de serenidad reflexiva, en momentos en que se compromete con esta ley el porvenir de la ciudadanía argentina. (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.*)

Sr. Presidente (Benítez). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Weidmann. — Señor presidente: la ley sobre nacionalidad y ciudadanía que está considerando en este momento la Honorable Cámara, está vinculada con un problema trascendente de gobierno en el campo político.

Atañe dicha ley a la integración de nuestro ser nacional. Tiene proyecciones hacia el campo de la soberanía; en el aspecto demográfico, y en cuanto al arraigo de los muchos hombres que han arribado a estas playas y que se han incorporado en calidad de meros habitantes al acervo etnográfico de la Nación. Involucra no sólo un problema de orden legal: está conectado íntimamente con la teoría inmigratoria, con graves cuestiones que hacen a la asimilación por parte del país del hombre extraño que llega hasta su seno, no siempre con el propósito de formar parte integral y definitiva de su comunidad nacional, sino muchas veces con el propósito fugaz y menguado de perseguir una actividad lucrativa y luego retornar a su patria de origen, no dejándonos más que el recuerdo de una actividad de tipo utilitario o hedonístico.

Es el extranjero un elemento en la estructura económica, política y cultural de la Nación, que tiende, dentro de las teorías desarrolladas en el campo del derecho público, a fomentar y favorecer el crecimiento de la población, con el ánimo que ya expresaba de lograr la integración del ser nacional.

A este respecto quiero recordar dos opiniones que el doctor Lastra cita en su tesis doctoral y que pertenecen a Bernardo de Irigoyen y a Sarmiento.

Decía Irigoyen: «Admito que la ley de ciudadanía deba ser revisada a fin de que tracemos nuevas reglas de liberalidad a nuestra legislación.» Y contraponía Sarmiento con esa prosa explosiva que le caracterizó. En tono de pregunta: Estos hombres, ¿quiénes son? Los ciudadanos de este El Dorado ya presentado por los antiguos conquistadores. Estos hombres que llegan aquí y que se empeñan en conservar su lengua, no sólo para ellos sino también para sus hijos, son aves de paso y en la hora de la desgracia se ha visto ya, esta gran esperanza del mundo futuro se esparce buscando su patria u otras tierras para trabajar. ¿Por qué? Porque no tenían más arraí-

go que el del lucro y en el momento que cesaba el provecho cesaba también la residencia.

Yo quiero decir que felizmente el transcurso de los tiempos ha revelado cómo al amparo de las garantías que la magnífica Constitución de 1853 brindó a todos los hombres del mundo que quisieran habitar el suelo argentino, muchos de ellos, casi diría la enorme mayoría, llegaron a esta tierra de promisión, incorporaron no sólo su esfuerzo a favor de la promoción, del progreso y del bienestar de la Nación, sino que se afincaron real y efectivamente, se posaron sobre la tierra, constituyeron sus hogares, se vincularon con lazos de sangre con los nativos argentinos y pasaron así a formar parte de la comunidad nacional, a robustecer el ser nacional, a darle un aspecto definido de argentinidad que quizá requiera todavía en algunos matices alcanzar un perfil más neto, pero que avanza en forma decidida hacia la consolidación definitiva del hombre argentino.

Creo, y no me equivoco, que la inmensa mayoría de esos hombres han de permanecer definitivamente dentro del ámbito de la República, así como sus descendientes, incorporados ya en forma estable, orgánica y sólida a la comunidad argentina, como lo soñaron los hombres que al dictar el instrumento institucional de 1853 tuvieron en vista las ideas de Alberdi, que en aquel entonces las traducía en la máxima tan conocida de «gobernar es poblar», y que hoy todavía tiene vigencia en cuanto es un imperativo al que la Nación no puede renunciar: el de aumentar su población. Lo debe hacer, indudablemente, con una gran prudencia, porque paralelamente al acrecentamiento de nuestro acervo demográfico, debemos también asegurar a todos los hombres los beneficios de la seguridad social, de la estabilidad económica y de la tranquilidad en el goce y disfrute de los derechos humanos, o sea, pan y libertad, que son los dos presupuestos que tanto el nativo como cualquier otro hombre que se asome a las portadas de la Nación requiere tener asegurados en forma estable y definitiva para labrar juntamente con los nacionales los grandes destinos de la argentinidad.

Esta ley hace un distinguo que no lo traía la Constitución de 1853, como ya lo ha demostrado el señor diputado doctor Nudelman, entre ciudadanía y nacionalidad, siguiendo en esa forma las modernas doctrinas en la materia. Según el concepto del doctor Bielsa, la nacionalidad es la situación jurídica del individuo frente al Estado al que pertenece por nacimiento o naturalización y la ciudadanía es un *status* jurídico-político formado por derechos que substancialmente se ejercen para formar los poderes políticos del Estado, es decir, para participar, ya como elector, ya como elegido. Se le atribuye al nacional que ha llegado a cierta edad y al extranjero naturalizado.

El extranjero al naturalizarse se hace nacional y no solamente ciudadano, aunque para ello deba tener la edad requerida para esto, porque se trata de un acto que exige discernimiento y, en consecuencia, cierta edad.

Dejando de lado cuestiones fundamentales que hubiera sido muy interesante abordar en esta discusión, pero que la precariedad del lapso de que dispongo no me permitirá hacerlo, diré que el sistema de la Constitución Nacional es el de la ciudadanía natural: la de 1853 lo consignaba en el artículo 67, inciso 11; la actual, en el artículo 68, inciso 11, atribuyendo al Congreso la facultad de dictar leyes sobre ciudadanía y naturalización con sujeción al principio de la ciudadanía natural.

Debo advertir que la anterior Constitución no convalidaba la excepción que la ley número 346 estableció, permitiendo la opción en favor de los hijos de argentinos nativos, que hubieran nacido en país extranjero. Quiero recordar que esa excepción tuvo su razón en un hecho que todos los argentinos querían contribuir a remediar: la gran cantidad de exilados que durante la tiranía de Rosas tuvieron que alejarse de la patria con sus familias, o formaron familias fuera de ella, y que al regresar al país sus hijos, con todo derecho, querían ser calificados como argentinos nativos.

La pérdida o suspensión de los derechos políticos no implica la pérdida o suspensión de la ciudadanía, como equivocadamente se cree, dando lugar a muchas confusiones.

La ciudadanía, a la par que un derecho, consagra para su titular cargas y deberes, entre ellos enrolarse en el Ejército Argentino y armarse en defensa de la patria y de la Constitución de conformidad con las leyes que así lo establezcan.

Entrando al examen del proyecto en sí, encuentro que el artículo 19, inciso d), subinciso 1, al definir a los argentinos nativos, dice que lo son aquellos que en el extranjero hayan nacido de padre o madre argentinos nativos, en algunas de las siguientes circunstancias: que el padre o la madre sean agentes del servicio exterior de la Nación.

Yo pregunto por qué se refiere exclusivamente a los hijos de los funcionarios del servicio exterior de la Nación.

Esta ley ha avanzado sobre el precepto de la ley número 346, que, atendida a un concepto de extraterritorialidad física, exigía que los hijos hubiesen nacido en los locales de las legaciones, impidiendo así que los hijos de funcionarios que hubiesen nacido en sanatorios, hoteles u otros lugares, fuesen considerados argentinos nativos, a pesar de ser hijos de funcionarios del servicio exterior de la República.

¿Qué razón hay para hacer un distinguo entre los funcionarios del servicio exterior de la Nación y los hombres que están desempeñando

una función pública de carácter oficial en el extranjero en el momento en que se produce el nacimiento de un hijo?

Pienso que ésta es una omisión del proyecto, porque examinando los antecedentes encuentro que el despacho de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Honorable Senado, del año 1951, recaído en un proyecto de este mismo Poder Ejecutivo sobre el mismo problema, se refería en forma concreta al caso que analizo, diciendo textualmente lo siguiente: «Los hijos de padre o madre argentinos, nacidos en el extranjero, mientras alguno de éstos desempeñare una función pública argentina en el país donde hubiere nacido.»

Concuerda con esta posición el proyecto del Instituto Argentino de Estudios Legislativos, a que ya se ha referido el señor diputado por la Capital, en cuyo artículo 19, inciso 4º, se emplea la locución «aquellos que actualmente desempeñen una función pública argentina».

El inciso d) del artículo 19, apartado 3º, substituye la opción del inciso 2º del artículo 10 de la ley 346 por el establecimiento y mantenimiento por un año ininterrumpido del domicilio en el país. Es sabido que la ley 346, por las razones a que me he referido precedentemente, posibilitaba lisa y llanamente la opción a los hijos de argentinos nativos nacidos en el extranjero. Este precepto establece como condición la del domicilio en la Argentina y su mantenimiento durante un año ininterrumpido antes de cumplir los 18 años de edad.

No ha mejorado en mucho la exigencia en materia de definición de algo que es más que un sentimiento, de algo que es una verdadera asimilación de un hombre, nacido en país extranjero, con el alma y el ser nacional. Debería requerirse algo más positivo, una mayor residencia que demuestre inequívocamente una voluntad puesta al servicio del propósito decidido de continuar siendo argentino.

El artículo 4º define a la ciudadanía diciendo que es un atributo de la nacionalidad, e implica el goce de los derechos políticos con arreglo a la Constitución y a las leyes de la República. Ya he tenido oportunidad de manifestar que no comparto el criterio que confunde a la ciudadanía con el ejercicio de los derechos políticos. Es un *status* jurídico político que atribuye al ciudadano titular una serie de condiciones que implican a la vez cargas y derechos.

Quiero hacer referencia especial a un concepto introducido durante la discusión en el Honorable Senado. El miembro informante, senador Juárez, hizo una discriminación entre el goce y el ejercicio de la ciudadanía, concepto que tradujo asimilándolo a la capacidad de hecho y de derecho, sosteniendo que la nacionalidad presupone la ciudadanía, que el extranjero que adquiere la nacionalidad por naturalización, se hace automáticamente ciudadano. Ol-

vida así que la propia Constitución requiere el transcurso de cinco años, a partir del acto de voluntad, para acordarle el ejercicio de los derechos políticos.

Lo que inquieta es que se diga que nacionalidad y ciudadanía son una sola y misma cosa, y que se sostenga —así se establece más adelante— que los extranjeros menores de 18 años pueden naturalizarse, y que en ese caso sus padres o representantes legales podrán gestionar en su nombre la nacionalidad argentina.

Considero que no se puede asimilar este caso de derecho público con el conocido caso del derecho civil, referente a la capacidad de hecho y de derecho, cuando los incapaces están representados por aquellas personas que la ley indica para que en su nombre y representación ejerzan sus derechos.

En derecho público no se puede representar a otra persona para ejercer los que ella tiene atribuidos en forma individual, personalísima e indelegable. Tampoco concibo que se pueda decir que durante el tiempo que transcurre desde la naturalización hasta los dieciocho años, en que se hace posible el ejercicio de los derechos políticos, queda en suspenso el disfrute de ese derecho. Un derecho del que se tenga solamente el goce, pero no el disfrute, no es tal derecho.

En ese sentido traigo la autorizada opinión del doctor Rafael Bielsa de que, para poder naturalizarse, un extranjero, es necesario que tenga como mínimo dieciocho años de edad, a objeto de que el ejercicio de los derechos de ciudadano que implica la nacionalización, esté de acuerdo con la capacidad y el discernimiento requeridos para hacer una manifestación válida.

Agrega el doctor Bielsa que «siendo una condición fundamental para la adquisición de la ciudadanía por naturalización, la de la prestación del juramento de acatamiento y fidelidad a la Constitución de la Nación y a sus leyes, no veo como este juramento pueda ser prestado por un personero». Este acto tiene que ser personalísimo. Además, si se presta antes de haber llegado a cumplir dieciocho años de edad, él sería insanablemente nulo.

En el artículo 7º se ha introducido una reforma por el Honorable Senado de la Nación sobre la que quiero reiterar la alarma que expusiera el señor diputado por la Capital.

El contexto del artículo reformado se refiere únicamente al caso de aceptación de empleos para determinar la pérdida de la ciudadanía por parte del argentino que hubiera incurrido en ese hecho. El señor senador Juárez, informante del despacho, dijo que esta pérdida se producía cuando se aceptaban empleos dentro del servicio exterior de países extranjeros, único caso en que consideramos admisible que nuestro país pueda poner en duda la lealtad a sus instituciones por parte de aquel nacional

que aceptara cargos de ese tipo, pero no cuando se tratare del desempeño de una tarea de otra índole dentro de la organización de un Estado extranjero.

Nuestra discrepancia fundamental radica en torno a la autoridad de aplicación de esta ley, tanto para el otorgamiento cuando para el retiro y rehabilitación en el ejercicio de la ciudadanía.

El tiempo de que dispongo es escaso, por lo que no voy a traer a colación antecedentes inmediatos totalmente contrarios a la tesis que sostuviera el Poder Ejecutivo al decir que la demora y el engorro en la tramitación de cartas de ciudadanía —como se llaman en la actualidad—, se debe en gran parte a la dilación del procedimiento judicial que establece la ley. Por ello, lo atribuye a un organismo administrativo.

Las demoras que se operan en la tramitación actual ante la justicia, en gran parte se deben a las dificultades para obtener los documentos requeridos, o sea las partidas de nacimiento. Es sabido que muchos países europeos, de los cuales han venido numerosos inmigrantes incorporados a la población nacional, por efectos de la guerra han sufrido grandes devastaciones y destrucciones de sus archivos, lo que hace imposible conseguir los documentos. Se exige en ese caso una certificación de otro país o del mismo, en la que se asegure el hecho de la destrucción de esos archivos, certificación que la mayoría de las naciones están poco dispuestas a proporcionar. La jurisprudencia, equivocando tal vez el procedimiento, no admite las pruebas supletorias, como las sumarias informaciones, que tanto han venido a salvar un inconveniente de tamaño magnitud.

Yo creo, que el proyecto de ley debió haber dicho claramente que en defecto de la partida se admitiría la información sumaria, a título supletorio, con lo cual se obviaría el trámite, porque el inconveniente de la demora en la tramitación judicial no se va a subsanar por la atribución a un organismo administrativo si no removemos los obstáculos que se derivan de la presentación de los documentos que acrediten la identidad del solicitante.

Podría demostrar, con la lectura in extenso, que casi todos los antecedentes, como el proyecto del Instituto Argentino de Estudios Legislativos, atribuyen el otorgamiento al Poder Judicial, a los juzgados nacionales.

En cuanto al retiro de la carta de ciudadanía, o sea la pérdida de la ciudadanía argentina, y a la pérdida de la nacionalidad argentina, debo recalcar expresamente que no concibo cómo dentro de nuestra Constitución Nacional y del cuerpo jurídico argentino puede admitirse la privación de la nacionalidad para un nacional, un argentino nativo. Entiendo que lo único que puede perder es la ciudadanía, pero nunca la nacionalidad.

La pérdida de la ciudadanía adquirida para los naturalizados es susceptible de recurso únicamente ante el ministro de Interior y Justicia. Casi todos los proyectos anteriores, como el del Poder Ejecutivo de 1950, el del senador Alberto Teissaire —hoy vicepresidente de la Nación e integrante del Poder Ejecutivo de la Nación como secretario de Asuntos Políticos, verdadero superministro como dijimos en oportunidad de la consideración de la ley de ministerios, en virtud de una aberración institucional, en mi concepto, en cuanto esa confusión o conexión de funciones ejecutivas y legislativas está en contra del principio de la separación de los poderes—, que establecía el recurso de apelación ante el juez federal de sección; el proyecto del senador Antille de 1950, en su artículo 99, ante la cámara federal; el del diputado Pérez Martín, que honró a estas bancas, en su artículo 21; el del instituto a que me he referido, en el artículo 17, y así sucesivamente en la mayor parte de los antecedentes que obran en esta materia.

Por ello expresamos nuestra alarma frente al otorgamiento al Poder Ejecutivo de una facultad de tamaño gravedad como implica para los nativos la pérdida de la ciudadanía, que aparte del aniquilamiento del goce y ejercicio de los derechos políticos significa una nota infamante, la más tremenda acusación y la mayor condena que se puede pronunciar en su contra. En cuanto a un extranjero, señor presidente, de más está decir que el hecho de privarlo de la nacionalidad argentina es de tanta gravedad que influye poderosamente sobre el ánimo de todos aquellos que tienen la aspiración de llegar hasta esta tierra de seguridad y libertad, como la conciben a través de los mares, a fin de incorporarse a sus destinos.

Nosotros creemos que esta materia de tanta gravedad, que hace al ejercicio de derechos fundamentales que integran la personalidad humana, no puede quedar deferida a un órgano administrativo, con un único recurso ante un superior jerárquico de quien aquél depende en forma absoluta y total, sin tener ningún margen de autodeterminación para sus decisiones.

El órgano adecuado sería únicamente un Poder Judicial independiente, que pueda pronunciarse sin temblar frente a la amenaza de un Ejecutivo absorbente, que no respeta la autonomía de ese poder, ya que mediante el traslado de los jueces y muchos otros artilugios de la moderna politiquería ha convertido en un mito las garantías que la Constitución Nacional consagra en favor del Poder Judicial en defensa de los derechos humanos.

Sr. Miel Asquía. — No es exacto.

Sr. Weidmann. — Nosotros creemos que algo tan sagrado como la ciudadanía, que es inherente al hombre, al nacional, que requiere úni-

camente el discernimiento que alcanza a través de los años para su ejercicio, forma la materia con la cual ese hombre puede luchar por sus reivindicaciones, y por la cual él puede incorporarse a esa gran legión de hombres que en la patria añoran un porvenir mejor. En consecuencia, ese derecho no puede estar deferido a la discrecionalidad absoluta de un organismo administrativo, que puede llegar a producir sus decisiones llevado por la pasión política. No queremos que ni la pasión política ni el interés banderizo sean los que puedan guiar la mano de los hombres en materia que tanto hace a la esencia de los destinos del hombre y al futuro de la nacionalidad. (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.*)

Sr. Presidente (Benítez). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Rocamora. — Señor presidente: en esta cuestión tan importante yo también tengo, por resolución de la Cámara, limitado el tiempo; pero como cuando la ley es igual para todos no molesta, gustoso me voy a ajustar al término que se me ha acordado.

Es innegable la importancia que tiene el proyecto que consideramos, que se refiere a la nacionalidad y ciudadanía. Pretendemos ejercer el derecho cabal e indiscutido de soberanía política de la Nación sin cortapisas, siguiendo sus propios dictados y atendiendo a sus más caros sentimientos.

Desde 1869 nos rige en este aspecto la ley 346, cuya necesidad de reforma nos lo indica solamente la mención de esta fecha. Mucho tiempo ha pasado ya. Los acontecimientos políticos y sociales que barren del mundo antiguos conceptos nos obligan a adecuar las leyes a las necesidades actuales, y es en tal sentido que nuestra Carta Magna, reformada en 1949, expresa en su artículo 16 que «el Congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos, con el fin de adaptarla a esta Constitución». Es por ello que este proyecto, enviado por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Honorable Senado, viene a reglamentar el artículo 31 de la Constitución Nacional, que ha traído un nuevo criterio sobre ciudadanía y naturalización, debiéndose conformar las normas legales modificando la ley 346.

En todo momento la República ha acordado toda clase de libertades a todos los hombres del mundo que quieran habitar su suelo. Los ha puesto en un pie de igualdad con los nacionales, pero eso sí, el honor de otorgarle la nacionalidad debe tener un criterio diferente y su otorgamiento debe estar limitado por la Constitución y por la ley que se dicte en consecuencia. Para comprender mejor el criterio que ha guiado a la República Argentina y a su gobierno, en este aspecto de la nacionalidad y la ciudadanía, voy a hacer un ligero repaso sobre sus antecedentes históricos, de los que sacaremos enseñanzas in-

teresantes. Desde aquella primera carta de ciudadanía honoris causa que, por decreto del 29 de noviembre de 1811, se concedió a Roberto Billinghurst, que en ese entonces era sargento mayor del ejército de la Banda Oriental, mucho se intentó hacer y se ha hecho en esta República, provocando en distintas épocas polémicas entusiastas en las que intervinieron la mayoría de nuestros prohombres.

En el proyecto de Constitución de 1812 se hablaba sólo de ciudadanía, y en su texto se especificaban los derechos que esa ciudadanía acordaba y que eran: igualdad ante la ley, libertad civil, seguridad personal y real, sufragio activo y pasivo. Según el concepto de esta Constitución el carácter de ciudadano acordaba algo más que los simples derechos políticos. Eran ciudadanos los nacidos en el territorio nacional y los extranjeros que se inscribieran en el registro cívico. De modo que la única exigencia que establecía la Constitución para los extranjeros era la inscripción de éstos en el registro cívico.

Este proyecto de Constitución no fué tratado por la Asamblea del año 1813.

En el Estatuto Provisional de 1815 se declara ciudadano a todo hombre libre nacido en el territorio o que resida en él; pero —agregaba el Estatuto— entran en el ejercicio de los derechos de ciudadanía a los 25 años o por medio de la emancipación.

Aparecen claramente expresados los dos conceptos que veremos en el proyecto que considera la Cámara: el concepto de ciudadanía y el concepto de ejercicio de los derechos de ciudadanía. Todo hombre libre nacido en el territorio nacional era ciudadano, pero recién entraba en el ejercicio de esos derechos cuando llegaba a los 25 años de edad o se había emancipado.

El Estatuto de 1815 definía la prerrogativa del ciudadano como el de ser miembro de la soberanía del pueblo.

El decreto legislativo de 1817 estableció que los extranjeros debían pedir la ciudadanía. Es éste un concepto nuevo que no se había tenido en cuenta antes. Se requería para poder pedir la ciudadanía: buen comportamiento y cuatro años de residencia, y era competente para otorgarla el Director Supremo, es decir, el Poder Ejecutivo.

Aparecen así los primeros intentos de normas legales sobre el concepto de nacionalidad y ciudadanía. No vamos a seguir la evolución completa habida en nuestro país hasta la organización nacional, porque sería necesaria una exposición larga y especiosa que el tiempo no me permite.

Cuando los Constituyentes de 1853 se ocuparon de la ciudadanía y naturalización autorizaron al Congreso a dictar leyes sobre esta materia, pero no dieron ninguna base sobre la que debía dictarse la legislación; dejaban completa

libertad al Congreso. No se sostenía ni el principio del *jus soli* ni el principio del *jus sanguinis* en ese texto constitucional primitivo.

El Congreso de Paraná en 1857, en consecuencia, dictó la primera ley de ciudadanía, en la cual se declaraban argentinos nativos a los nacidos en el territorio nacional y a los hijos de padres argentinos nacidos en el extranjero que optaren por la ciudadanía argentina. Aparece allí el concepto de ciudadanía por opción.

Pero agrega más esta ley, olvidándose del principio del *jus soli*, que ya estaba encarnado en nuestro sentimiento. Dice que los nacidos en el territorio, de padres extranjeros, serían extranjeros si prefiriesen la nacionalidad de los padres. Legisla sobre la base del *jus sanguinis* sostenida por la teoría europea con olvido de nuestra propia doctrina.

Los principios de esta ley fueron largamente objetados. No obstante ello, y con motivo de esta ley, en 1859 se firma un tratado con España por nuestro representante argentino, que lo era Juan Bautista Alberdi. Por el tratado se declaraba que los hijos de españoles nacidos en territorio argentino eran españoles en su menor edad, y a la mayoría de edad podían optar entre la nacionalidad de origen o la de sus padres.

Como vemos, en sus primeras épocas y después de la organización nacional todavía no estaba perfectamente determinado el concepto del «*jus soli*», que hoy sostenemos y defendemos con todo calor. Es recién con la reforma de 1860 cuando se fija con precisión ese principio.

No obstante ello, la provincia de Buenos Aires, que entonces se hallaba separada de la Confederación Argentina, al dictar su Constitución se cree obligada a establecer normas sobre ciudadanía y naturalización, a pesar de entender que esa separación era transitoria y que ella también formaba parte de la Confederación. La Constitución de Buenos Aires decía que los hijos de padres argentinos nacidos en el extranjero eran argentinos desde el momento que pisaran territorio argentino. Ahí no se expresa el concepto de nacionalidad por opción, sino que se establece un hecho, que es el de pisar territorio argentino, es decir, de venir a convivir con los argentinos.

Ese concepto de los hombres de Buenos Aires se defendió ardientemente en los debates de la Convención reformadora del 60 y triunfó al final al agregar como atribución del Congreso la de dictar leyes de naturalización y ciudadanía, que ellas deben sancionarse con sujeción al principio de la ciudadanía natural. Con esta tesis triunfó el principio de «*jus soli*».

Organizada definitivamente la República y unidas todas las provincias, se hizo necesario dictar la primera ley de ciudadanía y naturalización. Así, en 1862 se presenta el primer proyecto, suscrito por Rufino de Elizalde y Valentín Alsina, que trató y aprobó la Cámara de

Diputados; pero el Senado recién lo consideró en 1869, y después de largos debates, con intervención del ministro Vélez Sársfield, se aprobó la ley que lleva el número 346, todavía hoy en vigencia.

La ley 346 no habla de nacionalidad, sino simplemente de ciudadanía. Lo que adquieren los extranjeros es la ciudadanía, naturalizándose, dice el proyecto. Por eso es que las interpretaciones que se han dado al respecto, especialmente la Corte Suprema, al hacer el análisis de la Constitución y de la ley, han resuelto que eran sinónimos los términos de ciudadanía y nacionalidad. Con ese motivo y por tal concepto es que en el proyecto se incluye el artículo 18, que establece que la ciudadanía adquirida con sujeción a las disposiciones de la ley 346 importa la adquisición de la nacionalidad argentina.

Luego de dictadas esas normas de la ley citada aparecen diversos proyectos de reforma. Casi todos ellos, sobre todo en la primera época, establecen la nacionalidad automática de los extranjeros.

No obstante las palabras del señor diputado Nudelman, que decía que el texto de la Constitución lo creía un desacierto, a pesar de haberla jurado en esta Cámara, vamos a ver como ha sido sostenido este criterio en los antecedentes parlamentarios argentinos.

Sr. Nudelman. — Supongo que no querrá hacerme un cargo el señor diputado.

Sr. Rocamora. — Voy a mencionar algunos de los proyectos que se han presentado.

Sr. Nudelman. — Todos tenemos el derecho de tener opinión.

Sr. Rocamora. — Pero no para calificar así un texto constitucional.

Sr. Perette. — ¿Me permite el señor diputado una interrupción?

Sr. Rocamora. — Perdóneme el señor diputado, pero no puedo autorizar ninguna interrupción, en contra de mi costumbre habitual, porque dispongo de un plazo perentorio.

En 1890 se presentó un proyecto suscrito por los diputados Molina y Mansilla, en el que se expresaba que la nacionalización era automática, salvo manifestación en contrario, es decir, como lo dice más o menos nuestra Constitución.

También se presentó en dicho año un proyecto, suscrito por los diputados Olmedo y Dantas, estableciendo el mismo concepto. Barroeta-veña, en 1894, presentó un proyecto similar. En 1895, el diputado Morelli también presentó un proyecto precisando igual concepto. El proyecto Ayarragaray, de 1908, igualmente estableció la nacionalización automática, y Avellaneda la proyectó también, pero sólo para los que desempeñaren empleos civiles o militares al servicio de la República.

Vemos, pues, que este principio de la nacionalidad automática nos viene ya desde el siglo

pasado. Muchos hombres que tuvieron inquietudes sobre este problema quisieron que fuera una realidad la nacionalización automática, para que todos los que habitan en este suelo, todos los que en alguna forma entren a convivir dentro del grupo social argentino se nacionalicen y naturalicen en forma automática, evitando que algunos extranjeros sientan esta situación como un menoscabo voluntario a su nacionalidad de origen, aceptándola como el cumplimiento de una norma constitucional que ha sabido comprender ese estado espiritual.

Al dictarse la Constitución de 1949 se autorizó al Congreso a sancionar leyes sobre naturalización y ciudadanía con idénticos conceptos que los que tenía la Constitución anterior reformada en 1860. Establece el artículo 31 la nacionalidad automática para los extranjeros, pero condicionada. Esa nacionalidad la adquieren los extranjeros automáticamente cumpliendo estas condiciones: primero, que hayan entrado al país sin violar las leyes; segundo, que hayan residido cinco años continuados en el país; tercero, que no expresen su voluntad en contrario; y cuarto, que se cumplan las formalidades y condiciones de la ley de la materia.

Es decir, que no es sólo la Constitución la que establece normas, formalidades y condiciones, sino que ellas van a ser fijadas por la ley de la materia, proyecto que en este momento estamos tratando. En consonancia con ese artículo de la Constitución es que se han conformado estas normas.

Entrando en materia, diré que el artículo 19 del proyecto establece quiénes deben considerarse argentinos nativos: los nacidos en el territorio argentino, en buques o aeronaves de guerra argentinos, en zona internacional bajo pabellón argentino y también los nacidos en el extranjero de madre o padre argentino nativo, en cualquiera de los siguientes supuestos: primero, que el padre o la madre sea agente del servicio exterior de la Nación.

El señor diputado Weidmann ha hecho una crítica a este punto del inciso d), sosteniendo que debía ampliarse este concepto a todos los funcionarios que desempeñaren funciones públicas en el exterior. La comisión ha considerado que es el único caso que debe contemplarse en este sentido, porque el agente del servicio exterior de la Nación tiene en principio una situación permanente en el extranjero, sus hijos no sólo nacen en el extranjero, sino que con frecuencia deben vivir muchos años allí. En los casos de funciones públicas no unidas al servicio exterior se trata generalmente de funciones transitorias, y tales casos son contemplados en el punto tercero, cuando dice que los hijos nacidos en el extranjero, de madre o padre argentino, establezcan su domicilio en la República Argentina y lo mantengan durante un

año ininterrumpido como mínimo antes de cumplir los dieciocho años de edad.

Es decir, que esas funciones públicas extrañas al servicio exterior de la Nación serán siempre transitorias, y es lógico que ese funcionario argentino vuelva al país antes de que su hijo haya cumplido los dieciocho años. Se tratará de casos sujetos a interpretación y reglamentación de la ley.

Sr. Weidmann. — En ese caso tiene que pedir el otorgamiento de la nacionalidad.

Sr. Rocamora. — No, señor diputado. Son argentinos nativos.

Sr. Weidmann. — Automáticamente no, pues tienen que acreditar haber permanecido un año ininterrumpido en el país.

Sr. Rocamora. — Por supuesto, señor diputado; el argentino que ha nacido en el territorio argentino tiene que comprobar también ese hecho; lo mismo el que ha nacido en aeronave o buque de guerra argentino. Pero no tiene una nacionalidad adquirida sino originaria.

Sr. Weidmann. — Pero en este caso tiene que comprobar la circunstancia de haber residido un año ininterrumpidamente.

Sr. Rocamora. — Desde luego, es una situación de hecho que hay que probar.

Sr. Weidmann. — Es un agravante...

Sr. Rocamora. — No es agravante porque, como vamos a ver, este punto tercero modifica el concepto de opción que tiene la ley 346. La situación de permanencia o transitoriedad de esas funciones es el concepto que ha tenido la comisión para considerarlo así.

El apartado tercero del inciso d) cambia la opción de la ley 346 —cuyo carácter histórico han explicado bien los señores diputados preopinantes— por un hecho, el domicilio del hijo durante un año ininterrumpido como mínimo antes de cumplir los dieciocho años. Entendemos que la nacionalidad no debe ser un acto simplemente voluntario, sino que esta voluntad debe ser acompañada por una situación de hecho, y es lo que requiere este proyecto. Para los nacidos en el territorio, el hecho de su nacimiento; para los extranjeros, la residencia en el territorio argentino, y para los hijos nacidos en el extranjero, de padre o madre argentinos, el domicilio durante un año antes de cumplir los dieciocho años.

Ya la Constitución de Buenos Aires de 1854, como lo expresé, declaraba argentinos a los hijos de padre o madre argentinos nacidos en el extranjero, desde el momento que pisaran territorio argentino. También consideraba que la nacionalidad no era un acto simple y voluntario, sino que esa voluntad debía estar condicionada a una circunstancia de hecho.

La ley de Estados Unidos sobre ciudadanía y naturalización establece un principio análogo respecto de los hijos nacidos en el extranjero de madre o padre estadounidenses, declarándo-

los nacionales si han residido cinco años consecutivos antes de cumplir los dieciocho años o han cumplido ese lapso antes de los seis meses de cumplir los 20 años. Es un principio análogo al contenido en el proyecto que tratamos.

Es en verdad un concepto más restrictivo que el principio de la opción, porque éste tiene en su origen un carácter histórico cuyas causas han desaparecido. Requiere el hecho de vivir un año antes de cumplir los 18 años, porque ese hecho significa su deseo de convivir en nuestro medio o, por lo menos, presupone el arraigo al mismo en una época en que la vida, el medio, va formando en el espíritu un sentimiento hacia el suelo en que se vive.

El senador Juárez, en su informe sobre este proyecto, ha dicho: «El sentimiento de nacionalidad no se transmite por la sangre como una herencia biológica, sino como un sahumero telúrico que surge del medio en que se desarrolla y vive el hombre.» Y agregaba: «Más que la voz de la sangre es la voz de la tierra la que habla a sus propios sentimientos.» Estos conceptos los subrayamos gustosos.

Este principio no sólo tiene antecedentes históricos en nuestro país y en la legislación comparada de Estados Unidos como también de distintas repúblicas sudamericanas. En Bolivia se establece para los hijos de padre o madre bolivianos nacidos en el extranjero la nacionalidad boliviana por el hecho de domiciliarse en Bolivia. En Brasil, al llegar a la mayoría de edad se declara nacionales a los que están en análogas circunstancias, nacionales brasileños.

El artículo 3º se refiere ya no a los argentinos nativos, sino a los argentinos naturalizados, es decir, a los extranjeros que adquieren nuestra nacionalidad y llegan a ser ciudadanos argentinos. Ello se hace de acuerdo con las normas que veremos en el presente proyecto, y las reglamentaciones que se dicten en consecuencia.

Otro artículo que ha suscitado polémicas es el 4º, que establece que la ciudadanía argentina es un atributo de la nacionalidad; implica el goce de los derechos políticos con arreglo a la Constitución y a las leyes.

Mucho se ha discutido con respecto a estos conceptos: ciudadanía y nacionalidad. Hay diversas teorías que han intentado con muchos fundamentos demostrar la identidad o no de estos términos.

Si discriminamos un poco vemos que a través de los diferentes autores aparecen dos conceptos: un concepto puramente teórico y un concepto de tecnicismo político.

En el concepto puramente teórico hacemos la discriminación de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, que aparecen en cierto modo claros. En el tecnicismo jurídico depende del principio que adopte la constitución o la ley de cada país.

Ya Aristóteles establecía esta diferencia cuando sostenía que ciudadano es el individuo que puede tener en la asamblea pública o tribunales voz deliberada. Concepto de ciudadanía que se unía al ejercicio de la misma.

Bluntschli reconoce como términos distintos los conceptos de ciudadanía y de nacionalidad. Demolombe dice que la cualidad de francés no es suficiente para tener los derechos políticos; es necesario ser ciudadano. Lo mismo establece Planiol cuando afirma que la cualidad de ciudadano es la virtud de ejercer los derechos políticos.

Zeballos, en nuestro medio, dice que la ciudadanía es una institución que se diferencia de la nacionalidad como la causa del efecto y la parte del todo; de manera que la ciudadanía no es la nacionalidad sino una de las formas bajo las cuales ésta se manifiesta como función política.

Dana Montaña, citado en este debate, establece que la nacionalidad es el vínculo jurídico que une al individuo con la sociedad civil, y la ciudadanía, en cambio, es el vínculo jurídico político que lo une a la sociedad políticamente organizada, es decir, al Estado.

La Nación es una persona colectiva y está formada indispensablemente por pluralidad de individuos. El conjunto de individuos que forman la Nación son los nacionales. El Estado es una organización política y jurídica. Se ha dicho que el Estado es el órgano de la función jurídica de un pueblo. Nación y Estado, pues, son cosas diferentes. A la Nación la forman los nacionales, mientras que nos ciudadanos son los individuos que dan vida, que hacen efectiva la función del órgano que es el Estado.

En la práctica resulta quizá un poco dificultoso, sobre todo dentro de nuestra legislación actual, hacer una diferenciación perfecta entre nacionalidad y ciudadanía, porque en nuestras leyes han sido confundidos los dos conceptos.

Pero vemos que por el proyecto en discusión se puede ser nacional sin tener el carácter de ciudadano, aunque para ser ciudadano se requiere ser nacional, porque se considera que la ciudadanía es un atributo de la nacionalidad.

El proyecto diferencia los dos conceptos. Lo vemos en los artículos 6º, 7º y 1º. Por los artículos 6º y 7º los argentinos nativos pueden perder la ciudadanía; también la pueden perder los argentinos naturalizados, sin perder la nacionalidad. La nacionalidad solamente la pueden perder los argentinos naturalizados; nunca los nativos.

Se ha hecho también una discusión acerca del goce y el ejercicio de la soberanía. Del contexto del proyecto surge claramente la diferenciación. El goce del carácter de ciudadano es tener el *status* de ciudadano. El ejercicio es poder practicar los derechos que le acuerda la ciudadanía.

Claramente está expresado en el texto que el nacional nativo es ciudadano desde su nacimiento, salvo cuando pierde posteriormente la ciudadanía. Por el hecho de nacer en el territorio argentino, es considerado ciudadano como atributo de su nacionalidad. Hay antecedentes perfectamente claros en nuestra legislación y en la legislación comparada. La Constitución del Uruguay de 1938, reformada en 1942, después de declarar ciudadanos a todos los nacidos en su territorio, establece en su artículo 71 que el ejercicio de la ciudadanía se suspende por no haber cumplido 18 años, concepto que diferencia completamente el *status* o calidad de ciudadano, del ejercicio de los derechos de ciudadanía. Este es el concepto del artículo 49, complementado por el 59, cuando establece que recién entran en el ejercicio de los derechos que acuerda la ciudadanía los argentinos nativos al cumplir 18 años y los naturalizados mayores de 18 años, después de cinco años de adquirida la nacionalidad.

Verdad es que esos derechos son indelegables y que no pueden ejercerse por medio de representación; pero el *status* o calidad de ciudadano se adquiere desde el momento en que se obtiene la nacionalidad argentina.

El capítulo I del título 3º, en sus artículos 89 y 99 determina claramente las disposiciones que se refieren al artículo 31 de la Constitución Nacional, cuando habla de la naturalización voluntaria y de la naturalización automática. Además se establece, en primer lugar, cuáles son los requisitos para la naturalización voluntaria y, en segundo lugar, cuáles son los impedimentos para la naturalización automática.

El ciudadano que voluntariamente desea adquirir la naturalización debe cumplir determinados requisitos, mientras que en la naturalización automática existen impedimentos por los que, no obstante cumplir los cinco años de residencia no podrán adquirirla los extranjeros.

El capítulo 3º de este título determina cuál es la autoridad competente para acordar la ciudadanía, y establece que lo será el Registro Nacional de las Personas. Se ha criticado acerbamente estas normas sosteniendo que la autoridad competente debe ser el Poder Judicial, como lo es hasta ahora por imperio de la ley 346.

En realidad, el acto de otorgar la nacionalidad a un extranjero no es de competencia definida del Poder Judicial; más bien se trata de un acto político, relativo al ejercicio de la soberanía nacional. Por eso no aparece claramente la necesidad de que sea el Poder Judicial el que otorgue la ciudadanía, por lo que puede hacerlo el poder administrador, que tiene facultades suficientes para poner en ejercicio las leyes de la Nación, como lo establece el artículo 83, incisos 1º y 2º de la Constitución, y como bien lo

ha fundamentado mi distinguido colega el señor diputado Loguercio.

Esta norma, que pretenden hacer aparecer como una violación a principios de carácter democrático, está establecida en otros países. En Bolivia, el principio de la nacionalidad se adquiere con una simple declaración ante la municipalidad; en Brasil se exige una información ante el juez, pero el que otorga la nacionalidad es el poder administrador. En este país la rehabilitación y la pérdida de la nacionalidad también se efectúan por decreto del Poder Ejecutivo.

En Colombia es suficiente una declaración ante la municipalidad; en Chile la nacionalidad se otorga por decreto del Poder Ejecutivo refrendado por el Ministerio del Interior. En la República Federal de México compete a la Secretaría de Relaciones Exteriores; y en la República de Venezuela es el Ministerio de Relaciones Exteriores, la presidencia del Estado o el gobierno del territorio el que otorga la nacionalidad a los extranjeros.

Como vemos, en Hispanoamérica hay innumerables antecedentes legislativos que establecen este modo de atribuir la nacionalidad por cuanto entienden que es un acto típico de la ejecución de las leyes, que compete al Poder Ejecutivo y no al Poder Judicial por no tratarse de un acto puramente jurisdiccional.

Con la norma que atribuye competencia al Registro Nacional de las Personas y oficinas que podrán crearse en el interior, se tiende a facilitar los trámites para aquellos que viven en pueblos lejanos o regiones aisladas, que de lo contrario tendrían serios inconvenientes para trasladarse hasta los juzgados federales o letrados de los territorios, a fin de realizar los trámites correspondientes, que deben hacerse personalmente.

Con el proyecto de ley no se violentan los principios constitucionales ni los principios democráticos que han querido defenderse; por el contrario, contempla perfectamente los principios sustentados por nuestra Constitución para otorgar la ciudadanía y naturalización.

Es un principio perfectamente claro y que hace al ejercicio de la soberanía.

Por otra parte, algunas otras observaciones que han formulado los señores diputados como por ejemplo, respecto de la posibilidad de perder la ciudadanía, no la nacionalidad, los argentinos nativos con motivo de la aceptación de empleos conferidos por gobiernos extranjeros, es un principio que ya existe en la ley 346 que nos rigió durante ochenta años, sin que haya merecido ninguna crítica. Es, además, un principio de soberanía del Estado, que nosotros defendemos, y es el deseo de acatar el Preámbulo de la Constitución por el cual se ratifica la irrevocable decisión de ser una Nación políticamente soberana, que propiciamos y pedi-

mos el voto favorable para este proyecto de ley.
(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.)

Sr. Presidente (Benítez). — Se va a votar en general el despacho de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

—Resultado afirmativa de 91 votos; votan 98 señores diputados.

Sr. Presidente (Benítez). — En consideración en particular.

Por Secretaría se va a dar lectura del artículo 19.

Sr. Prete. — Hago indicación de que se omita la lectura del texto de los artículos; y propongo que la discusión y votación en particular se haga por títulos, dándose por aprobados los artículos que no se observen.

Sr. Presidente (Benítez). — Si hay asentimiento, así se hará.

—Asentimiento.

Sr. Presidente (Benítez). — Se prescindirá de la lectura del texto de los artículos, y la discusión en particular se hará por títulos, dándose por aprobados los artículos que no fueren observados.

Está en consideración el título I, artículos 1º a 3º.

—Se aprueba.

Sr. Presidente (Benítez). — En consideración el título II, artículos 4º a 7º.

—Se aprueba.

Sr. Presidente (Benítez). — En consideración el título III, artículos 8º a 19.

—Se aprueba.

Sr. Presidente (Benítez). — En consideración el título IV, artículo 20.

—Se aprueba.

Sr. Presidente (Benítez). — En consideración el título V, artículos 21 a 22.

—Se aprueba.

Sr. Presidente (Benítez). — En consideración el título VI, artículos 23 a 27.

—Se aprueba.

—El artículo 28 es de forma.

Sr. Weidmann. — Quede constancia, señor presidente, de nuestro voto negativo con relación a todos los puntos que hemos observado en el curso de nuestras exposiciones.

Sr. Presidente (Benítez). — Quedará constancia de la manifestación del señor diputado por Santa Fe.

Queda sancionado el proyecto de ley (1).

4

VENTA DE INMUEBLES DEL ESTADO

Honorable Cámara:

La Comisión de Legislación General ha considerado el proyecto de ley del señor diputado Ulloa y otros facultando al Poder Ejecutivo a vender a asociaciones profesionales, cooperativas, etcétera, inmuebles de propiedad del Estado, para construcción de viviendas, sedes sociales, campos deportivos, etcétera; y por las razones que dará el miembro informante, os aconseja la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1º — Facúltase al Poder Ejecutivo a vender en forma directa a las asociaciones profesionales, sociedades cooperativas, entidades culturales y clubes deportivos los bienes inmuebles del dominio privado del Estado que sean necesarios para la construcción o habilitación de la vivienda propia de los afiliados de las dos primeras o para la construcción o habilitación de las sedes sociales, policlínicos, campos de deportes y demás dependencias requeridas para el cumplimiento de los fines de cualquiera de ellas, y siempre que dichos inmuebles no se hallen destinados o afectados a la ejecución de obras y/o mantenimiento de servicios públicos.

Art. 2º — El precio de venta de los inmuebles a que se refiere el artículo anterior será fijado por el Poder Ejecutivo, con el asesoramiento del Tribunal de Tasaciones creado por el artículo 74 del decreto 33.405/44, ratificado por ley 12.922.

Art. 3º — Las entidades a que se refiere el artículo 1º darán cumplimiento a los fines que motivaron la transferencia en los plazos y las condiciones que establezca la reglamentación de la presente ley.

Art. 4º — Comuníquese, etc.

Sala de la comisión, 28 de septiembre de 1954.

Ventura González. — María Carmen Caviglia de Boeykens. — Esther M. Fadul. — Rodolfo Gramajo. — Enrique V. Labanca.

* En disidencia parcial:

Carlos H. Perette.

(1) Véase el texto de la sanción en la página 2076.