

Buenos Aires, 10 de abril de 2007

Vistos los autos: "Padilla, Miguel M. s/ presentación".

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral del 23 de junio de 2004, a fs. 51/57, el doctor Miguel M. Padilla —suscriptor de la presentación de fs. 4 vta. que dio lugar a estas actuaciones—, interpuso el recurso extraordinario de fs. 62/66 concedido a fs. 71/72. Dicha sentencia confirmó la decisión de primera instancia de fs. 28/31 vta., por la cual se había rechazado la pretensión del doctor Padilla de que se excluyera del Padrón Nacional de Electores al doctor Eugenio Raúl Zaffaroni.

2°) Que las opiniones vertidas por el señor Procurador Fiscal de esta Corte no tienen en cuenta la total entidad del caso en examen, en el cual en definitiva se procura discernir si un juez de esta Corte puede tener una doble nacionalidad, en el caso, ítalo-argentina. Semejante cuestión está lejos de circunscribirse a la mera eliminación del doctor Zaffaroni del padrón electoral; antes bien involucra la inteligencia de normas federales hasta ahora resueltas en sentido contrario al propiciado por el apelante (art. 14, inc. 3° de la ley 48).

3°) Que la cámara, sostuvo, en lo que directamente atañe a la solución del caso, que "el hecho de que la decisión sobre el criterio de atribución de la nacionalidad sea...una facultad del derecho interno de los Estados, conlleva a que los principios de la nacionalidad natural y de origen coexistan en la comunidad internacional, circunstancia que —con frecuencia— ocasiona la superposición de nacionalidades" (considerando 7°, fs. 53 vta.).

Continuó el *a quo* afirmando que ello daba lugar a un

fenómeno novedoso, no previsto en la Constitución Nacional ni en la ley nacional 346 que trata la materia. Para estas situaciones previendo posibles incongruencias se celebraron los convenios de nacionalidad, que son, en nuestro país la "regulación efectiva del Preámbulo de la Constitución".

Estos convenios, continúa el razonamiento del Tribunal *a quo*, parten de la premisa de que no existe óbice para que una persona posea dos nacionalidades, pero prevén que en tal caso sólo una de ellas tenga plena eficacia, señalando la dependencia política y de legislación a que estará sujeta.

4°) Que el recurrente sostiene, en lo que a la solución del caso interesa, que el mero hecho de poseer una persona en aquella situación su pasaporte otorgado por uno de los países, es suficiente para que se halle comprendida en la situación prevista en la parte final del art. 1° del Convenio entre Italia y la República Argentina, no siendo relevante que haya mantenido una residencia constante en su país de origen. Sostiene que los Convenios solamente mitigan la pérdida de los derechos políticos prevista en el art. 8° de la ley 346, trocándola en su suspensión e insiste en que "el hecho único y sólo" de pedir y obtener un pasaporte italiano basta y sobra para que tenga lugar, respecto a tal solicitante la suspensión del ejercicio de los derechos políticos en nuestro país.

Llegado a este punto, el recurrente se pregunta lo que debe entenderse como la cuestión medular que lo llevó a promover esta acción, esto es, más allá de la mentada eliminación del doctor Zaffaroni del padrón electoral: "¿puede acceder a un sitio en la Corte Suprema de Justicia quien optó por una nacionalidad extranjera dejando en suspenso la argentina?".

5°) Que en punto a ello, cabe recordar lo dispuesto

por los arts. 1° y 2° del Convenio aprobado por la ley 20.588, así como por su art. 4°.

"Los argentinos y los italianos nativos podrán adquirir la nacionalidad italiana y argentina respectivamente, en las condiciones y en la forma prevista por la legislación en vigor en cada una de las partes contratantes manteniendo su anterior nacionalidad con suspensión del ejercicio de los derechos inherentes a esta última.

Las personas que se acojan a las disposiciones del presente convenio quedarán sometidas a la legislación del país que ha otorgado la nueva nacionalidad y, en ningún caso, a la legislación de ambas partes contratantes simultáneamente.

La calidad de nacional a que se refiere el primer párrafo, se determinará con arreglo a las leyes del país de origen y se acreditará ante las autoridades competentes, mediante la documentación que será acordada por las partes por vía diplomática" (art. 1°).

"Los argentinos que adquieran la nacionalidad italiana y los italianos que adquieran la nacionalidad argentina, deberán inscribirse en los registros que determine el país cuya nacionalidad hayan adquirido. A partir de la fecha de inscripción, gozarán de la condición de nacionales en la forma regulada por la ley de cada país.

Dicha inscripción será comunicada a la otra parte contratante, por vía diplomática o consular, dentro del término de sesenta días de efectuada. La suspensión del ejercicio de los derechos inherentes a la nacionalidad anterior regirá a partir del momento en que se produzca la comunicación precedentemente aludida" (art. 2°).

Es decir que, por lo visto, para que un argentino de origen, en las circunstancias que el Convenio prevé, pueda

adquirir la nacionalidad italiana debe mediar su inscripción en los registros que menciona el art. 2°. Actos tales, como la obtención de un pasaporte, no son equiparables a la inscripción aludida. Cabe recordar que la emisión de pasaportes por los estados no conlleva necesariamente la nacionalidad plena en el país emisor respecto de los titulares de tales documentos. El emisor solicita esencialmente en éstos, que se permita el paso de sus titulares, por parte de aquellos a quienes tal cuestión pueda concernir. En la hipótesis de que la República de Italia les atribuyera valor de inscripción en los registros mentados en el art. 2° del Convenio, ello surgiría de disposiciones suyas, y debió ser informado en el caso a nuestro país por vía diplomática o consular (art. 2° citado), cuestiones todas éstas que no fueron aducidas ni acreditadas en la causa.

Por otra parte, el cambio del domicilio de uno a otro de los países implica una modificación "automática" de la situación de quien lo haga, pero no libera de la obligación de comunicarlo a las autoridades competentes de los respectivos países, en cuyo caso se procederá a su inscripción en los registros y a las comunicaciones formales ya referidas. Esto surge del art. 4° del Convenio, que expresa: "El traslado de domicilio al país de origen de las personas acogidas a los beneficios del presente convenio implicará automáticamente la reasunción de todos los derechos y deberes inherentes a su anterior nacionalidad. Las personas que efectúen dicho cambio estarán obligadas a manifestarlo así ante las autoridades competentes de los respectivos países. En tal caso, se procederá a inscribir el cambio en los registros que se mencionan en el art. 2° y se librarán las comunicaciones pertinentes, a los efectos previstos en el citado artículo..."

(art. 4 cit., el subrayado no pertenece al original).

6°) Que por lo demás, en la evolución del concepto de nacionalidad se ha ido abandonando la idea de la existencia de una sola por parte de un mismo individuo lo que involucraba la pérdida de su propia nacionalidad en caso de la adopción de alguna otra (así en nuestro país la ley de facto 21.795 en su art. 7° inc. a —derogada por ley 23.059—, y que fuera criticada y tachada de inconstitucional por caracterizada doctrina). En tal sentido las concepciones en boga tienden, no sólo a ver en la nacionalidad un atributo que el Estado le reconoce a la persona sino, principalmente, como un derecho humano de ella, aceptándose como consecuencia la doble nacionalidad, no sólo mediante tratados firmados con potencias extranjeras (vgr. los firmados con la República de Italia, el 29 de octubre de 1971 ratificado por ley 20.588 en vigor desde el 12 de septiembre de 1974 y el Reino de España, el 14 de abril de 1969 aprobado por ley 18.957 y en vigor desde el 23 de marzo de 1971 y el Protocolo Adicional que entró en vigor el 1° de octubre de 2001 y aprobado por ley 25.625; Corte Interamericana de Derechos Humanos, OC-4 del 19 de enero de 1984; serie A, n° 4, n° 34; art. 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y art. 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) de jerarquía constitucional según el art. 75, inc. 22 de nuestra Carta), sino también de hecho, por ser un individuo reconocido como nacional por más de un derecho interno (v. Díaz Consuelo, J.M.: "El Debate sobre la ciudadanía en 1926" en Revista de Historia del Derecho, tomo 27, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Bs. As., 1999). Son mayoría, hoy en día,

los países que no admiten la pérdida de la nacionalidad nativa por la adopción de una nueva. En nuestro país, esto sucede por virtud de lo dispuesto en el art. 16 del decreto 3213/84 ni aún en el supuesto de que se pretenda renunciarla (v. diario La Ley del 30 de julio de 2004). Sí se podrán suspender los derechos políticos derivados de ella y que se caracterizan por el ejercicio de la ciudadanía (art. 8 de la ley 346 y 16 del decreto 3213/84 ya citado). En el caso Nottebohm la Corte Internacional de Justicia sostuvo que la naturalización no es una cosa para tomar a la ligera. Pedirla y obtenerla no es un acto corriente en la vida de un hombre. Entraña para él la ruptura de un vínculo de fidelidad y establecimiento de otro vínculo de igual naturaleza. Lleva consigo consecuencias lejanas y un cambio profundo en el destino de quien la obtiene. Le concierne personalmente y sería desconocer su sentido profundo el no retener de ella más que el reflejo sobre la suerte de sus bienes. La nacionalidad tiene sus efectos más inmediatos, más amplios y, para la mayoría de las personas los únicos dentro del orden jurídico del Estado que la ha concedido y que se refieren al ejercicio de los derechos públicos y privados y, en especial, el derecho de vivir en el territorio argentino y todos los derechos políticos, civiles, sociales y laborales como también las cargas públicas (Nottebohm case (second phase), Judgment of April 6th., 1955, I.C.J. Reports 1955, p. 24, citado en Bidart Campos-Pizzolo (h): Derechos Humanos - Corte Interamericana, T. I, págs. 257 y sgtes.). La Corte en dicho caso trató un concepto fundamental en doctrina internacional y que es la noción del llamado "vínculo efectivo" (effective link) y que puede traducirse como la que está basada en los vínculos reales más fuertes entre la persona involucrada y uno de los estados cuya nacionalidad está en juego, para lo cual diferentes factores

deben ser tomados en consideración como: la residencia habitual del individuo, el centro de sus intereses, sus lazos familiares, su participación en la vida pública, el apego mostrado por él por un país dado e inculcado a sus hijos, etc. (C.I.J., Reports 1955, p. 22). En este punto es significativo lo dispuesto en la Convención suscripta el 13 de agosto de 1906 en la Tercera Conferencia Internacional Americana, ratificada por ley 8111 del año 1910, según la cual si un ciudadano nativo de cualquiera de los países firmantes de la Convención, y naturalizado en otro de éstos, renovase su residencia en el país de su origen, recobra su nacionalidad (v. Ramella, P.: Derecho Constitucional, p. 246).

En punto a lo que a la nacionalidad argentina se refiere debe concluirse pues, como ya se ha visto, que la nativa no puede perderse, ya que deriva de la propia Constitución (art. 67, inc. 11, hoy 75 inc. 12, Constitución Nacional). Por tanto, una ley que contuviera causales de pérdida de nacionalidad nativa sería inconstitucional (v. Bidart Campos, G.: "La pérdida de la nacionalidad argentina nativa es inconstitucional", en ED, 84-895); sí sería revocable la obtenida por naturalización, por causales razonablemente previstas en la ley, como por ejemplo si fue obtenida por fraude, pero está claro que nunca sería renunciable por el interesado. En este orden de consideraciones, la obtención de una nacionalidad determinada distinta a la de origen es perfectamente admisible y es así que una persona puede optar por la nacionalidad argentina o naturalizarse argentino sin perder la de origen o, a la inversa, un argentino nativo, por opción o naturalizado, puede adquirir una nacionalidad extranjera sin poder, siquiera, renunciar a la argentina.

Es decir que, con la derogación de la ley 21.795, no ha quedado en vigor ninguna disposición que establezca la

pérdida de la nacionalidad argentina por la naturalización en el extranjero. Incluso la nacionalidad argentina, se enfatiza, no es renunciable por el interesado, aun cuando el país de la nueva nacionalidad le exija hacerlo. La ley 23.059 que la derogara y restituyera en toda su vigencia a la original ley 346, admitió que los argentinos nativos o naturalizados que en virtud de aquélla la hubieran perdido, la recuperan *ipso jure* aunque pueden, sin desmedro de ella, renunciar al ejercicio de su ciudadanía a fin de poder conservar cuando lo deseen —y sin perjuicio de retener la nacionalidad argentina— la nueva que hubiesen adquirido en el país de residencia. Se trata, en definitiva, de un conflicto positivo de leyes cuya causa principal es la discordancia entre las normas sustanciales de cada Estado por las cuales éstos determinan quienes son sus nacionales.

Así lo ha entendido el señor Procurador General ante esta Corte en Fallos: 257:105 con remisión a los precedentes del Tribunal de Fallos: 147:252 y 154:283. En efecto, allí se distinguió entre la calidad de "nacional" y "la posesión de los derechos políticos" para lo cual es condición necesaria pero no suficiente revestir la nacionalidad argentina, pues de lo contrario —señaló el doctor Lascano—, se llegaría al absurdo de negar el carácter de argentinos a los naturales del país menores de 18 años o que hayan perdido aquellos derechos. Esta dualidad terminológica —concluyó el Procurador— se encuentra reflejada en la ley 346, donde ciudadanía, por tanto, significa algunas veces nacionalidad y otras status cívico, y "queda así aclarado que, en esta parte de la ley la expresión 'ciudadanía', o mejor dicho 'ejercicio de la ciudadanía', no es sinónimo de nacionalidad, sino de derechos políticos".

También debe ser recordado el meduloso voto en di-

sidencia parcial de los jueces Enrique Santiago Petracchi y Jorge Antonio Bacqué que sostuvo la posición que aquí se propicia. En efecto, en la causa: "Procurador Fiscal v. Pedro Ricardo Olmo y/o Walter Kutschman" (Fallos: 308:301, considerandos 11 y siguientes), afirmaron los jueces mencionados que los conceptos de "nacionalidad" y "ciudadanía" no son sinónimos y que como correctamente se había decidido en Fallos: 203:185, la pérdida de los derechos políticos por el naturalizado no importa la pérdida de la nacionalidad; y que tal postura obtuvo rango normativo al sancionarse la ley 23.059 que, como se dijera precedentemente, permite renunciar al ejercicio de la ciudadanía sin desmedro de la nacionalidad.

Queda dicho, por ende, que la pérdida de la ciudadanía a la que alude la ley de enrolamiento, no puede afectar la nacionalidad de la persona involucrada, ni, por ende, acarrear la consecuencia pretendida por el recurrente.

7°) Que el doctor Padilla plantea la cuestión de las costas (punto VII del escrito de interposición del recurso extraordinario).

La acción del doctor Padilla, bajo su solicitud declarada en primer término de pedir una exclusión del padrón electoral —como lo destacó desde su escrito inicial hasta la interposición del recurso extraordinario— estuvo motivada por la preocupación del peticionario ante el acceso del juez Zaffaroni, quien se hallaba en una situación de "doble nacionalidad", a esta Corte Suprema de Justicia.

La cuestión así encarada plantea un tema novedoso sobre el cual no hay doctrina asentada. Ello autoriza a ejercer en el caso las facultades que acuerda la segunda parte del art. 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, imponiendo las costas de todas las instancias por su orden.

Por ello, oído el señor Procurador Fiscal de la Corte, se

confirma la sentencia apelada. Las costas de todas las

-//-

-//- instancias se imponen en el orden causado, conforme se expresa en el último considerando. Notifíquese y devuélvase.  
AMELIA BERRAZ DE VIDAL - JUAN C. POCLAVA LAFUENTE - RICARDO GUSTAVO RECONDO - JORGE FERRO - NARCISO JUAN LUGONES.

ES COPIA

Recurso extraordinario interpuesto por **el doctor Miguel M. Padilla**  
Tribunal de origen: **Cámara Nacional Electoral**  
Tribunales que intervinieron con anterioridad: **Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 1**