

Corte Suprema de Justicia de la Nación



Buenos Aires, 11 de febrero de 2020.

Vistos los autos: "Liu, Cairong s/ solicitud carta de ciudadanía".

Considerando:

1°) Que contra la sentencia de la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, que revocó la de primera instancia en cuanto había declarado ciudadana argentina por naturalización a la señora Cairong Liu, esta interpuso el recurso extraordinario que fue concedido a fs. 97.

2°) Que en el caso media cuestión federal suficiente para la apertura de la instancia extraordinaria por haberse puesto en tela de juicio el alcance de normas de índole federal, como son las leyes 346 y 23.059, y la decisión fue contraria al derecho que en ellas funda el recurrente.

3°) Que en el remedio federal se cuestiona la sentencia de cámara, en la que se consideró que el requisito de tener conocimientos elementales del idioma castellano era necesario para obtener la ciudadanía argentina, pues pese a no hallarse previsto en la ley 346, tal requisito resulta imprescindible para poder ejercer los derechos políticos inherentes a la condición de ciudadano. En dicha sentencia se puso de relieve que la interesada no había demostrado tener esos mínimos conocimientos del idioma nacional.

4°) Que la ley vigente en la materia y aplicable al presente caso es la 346, que no contempla en sus disposiciones la exigencia del conocimiento del idioma nacional como recaudo

para acceder a la ciudadanía; el que sí se hallaba previsto en la ley de facto 21.795 que rigió con anterioridad, según la cual el extranjero debía poder "expresarse en forma inteligible en el idioma nacional" (conf. art. 5º, inc. e).

Esta última ley fue derogada por la 23.059, la que a su vez restituyó la vigencia de la ley 346. El Poder Ejecutivo, en el mensaje de elevación al Congreso del proyecto que, con algunas modificaciones, se convertiría en ley 23.059, señaló que era necesario derogar la 21.795 por reputarla opuesta "a una secular tradición jurídica argentina" e "inconstitucional en muchos de sus aspectos", entre ellos "la discriminación que efectúa hacia los extranjeros" (conf. Servicio de Información Parlamentaria n° 7, antecedentes parlamentarios de la ley 23.059, Cámara de Diputados de la Nación, 4 de enero de 1984, págs. 380 y 381). En sentido concorde, el diputado que fue miembro informante ante la Cámara de Diputados también adujo "la imperiosa necesidad de derogar de inmediato la ley de facto 21.795", la que "comparada con la tradicional ley 346 (...) puede, sin el menor asomo de duda, ser calificada de persecutoria contra (...) los extranjeros deseosos de naturalizarse argentinos y de incorporarse plenamente a la comunidad"; y entre las disposiciones consideradas particularmente repugnantes a la Constitución aludió a la "agravación de los requisitos y procedimientos para la naturalización de extranjeros" (conf. Servicio de Información Parlamentaria n° 7, antecedentes parlamentarios de la ley 23.059, Cámara de Diputados de la Nación, 9 de enero de 1984, págs. 800 y 801).

5º) Que de lo expuesto se infiere que la derogación

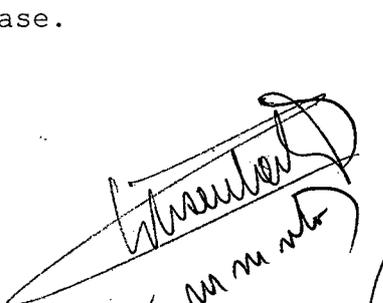
Corte Suprema de Justicia de la Nación

del régimen anterior y su reemplazo por la ley 346 comportó la eliminación de los requisitos previstos en la ley derogada -y no contemplados en la vigente- entre los cuales se hallaba el de saber expresarse en forma inteligible en el idioma nacional. Máxime cuando el Poder Legislativo, al sancionar las leyes 24.533 y 24.951, que modificaron parcialmente la ley 346, no agregó nuevos requisitos a los definidos originariamente. Tampoco el decreto 3213/84 hace mención alguna a tal exigencia para obtener la ciudadanía (art. 3, decreto 3213/84). Esta Corte ha señalado que la primera regla de interpretación de un texto legal es la de asignar pleno efecto a la voluntad del legislador, cuya fuente inicial es la letra de la ley (Fallos: 297:142; 299:93; 301:460). Por ello, exigir -como lo hace la cámara- la acreditación de dicha aptitud por parte de la actora contradice claramente, no solo el texto de la ley vigente, sino también el propósito perseguido por el legislador al restablecerla.

6°) Que, con independencia de lo expresado, cabe destacar que carece de sustento la afirmación según la cual el conocimiento elemental del idioma nacional resultaría una condición imprescindible para el ejercicio de los derechos políticos, pues no es evidente que la falta de ese conocimiento constituya en la actualidad una barrera que impida a todo extranjero residente en el país acceder a la información necesaria para ejercer diligentemente su derecho a votar. La valoración del grado de dificultad en que pueda hallarse un extranjero que no conoce el idioma castellano, así como la conveniencia de establecer dicha exigencia y determinar sus alcances, son aspectos que escapan al escrutinio judicial para

ingresar dentro de un ámbito de exclusiva discrecionalidad del legislador (conf. Fallos: 273:418; 300:700; 315:2443; 318:1012; 329:5621; 339:1583; 340:644, entre muchos otros).

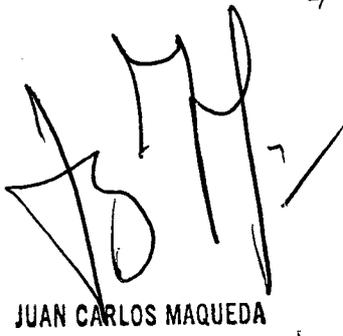
Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Costas por su orden atento la naturaleza de la cuestión debatida (art. 68, segunda parte Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



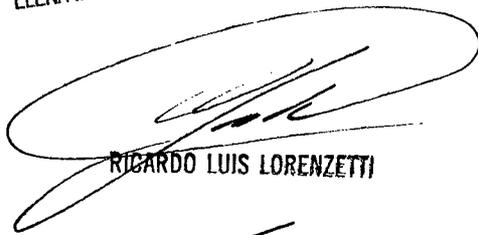
CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA



RICARDO LUIS LORENZETTI



VO-//-
HORACIO ROSATTI

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON CARLOS FERNANDO
ROSENKRANTZ

Considerando:

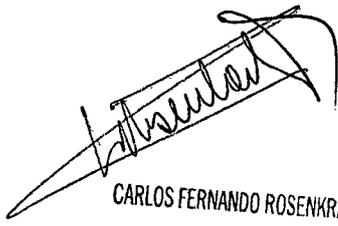
Que el infrascripto concuerda con los considerandos 1° a 5° del voto que encabeza este pronunciamiento, que da íntegramente por reproducidos por razones de brevedad.

6°) Que, finalmente, esta Corte considera que la valoración de si el conocimiento del idioma nacional resulta una condición imprescindible para el ejercicio de los derechos políticos es una cuestión de mérito o conveniencia que escapa al escrutinio judicial.

En efecto, el art. 75, inc. 12, de la Constitución Nacional establece que corresponde al Congreso legislar sobre naturalización y nacionalidad. En la ley 346 y en su reglamentación, dictadas al amparo de dicha previsión constitucional, no se consideró que el conocimiento del idioma nacional fuera una exigencia para tramitar la ciudadanía argentina. Más aún, de acuerdo con lo expresado en el punto anterior, los antecedentes que dieron lugar al restablecimiento de la vigencia de la ley 346 sugieren que la voluntad legislativa fue que tal conocimiento dejara de ser un recaudo para el otorgamiento de la ciudadanía por naturalización.

Por ello, habiendo dictaminado el señor Procurador Fiscal, se declara procedente el recurso extraordinario y se deja sin efecto la sentencia apelada. Costas por su orden atento la naturaleza de la cuestión debatida (art. 68, segunda parte Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Vuelvan los

autos al tribunal de origen a fin de que, por quien corresponda, se dicte un nuevo fallo. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso extraordinario interpuesto por **Cairong Liu**, por su propio derecho y con el patrocinio letrado de la **Dra. María Laura Petraglia**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, Sala II.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal de Junín.**

Suprema Corte:

-I-

La Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata revocó la resolución dictada por el juez de primera instancia que había otorgado la ciudadanía argentina por naturalización a la señora Cairong Liu (fs. 78/81).

El tribunal, con remisión a los argumentos brindados por el fiscal general (fs. 76), señaló que la exigencia de conocimiento del idioma nacional, si bien no es un requisito expreso como los dispuestos en el artículo 2 de la ley 346, constituye una exigencia implícita porque resulta imprescindible para el ejercicio de los derechos políticos.

Añadió que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el precedente registrado en Fallos: 211:376, sostuvo que la circunstancia de que un requisito no esté expresamente incluido en la ley no es óbice para que sea exigido si se trata de una condición indudablemente inherente a la naturaleza del derecho cuyo otorgamiento está en tela de juicio.

Consideró que el conocimiento mínimo de nuestro idioma nacional —el saber expresarse inteligiblemente en idioma castellano— es una condición esencial a la calidad de ciudadano argentino. Aclaró, asimismo, que ese conocimiento básico que se requiere para la obtención de la carta de ciudadanía no implica la realización de un examen de alfabetización —saber leer y escribir—.

En ese marco, ponderó que se encontraba acreditado que la actora no tenía conocimientos mínimos del idioma nacional por cuanto cuando fue interrogada por la fiscal subrogante interviniente no había respondido las preguntas formuladas.

-II-

Contra dicho pronunciamiento, la actora interpuso recurso extraordinario (82/95), que fue concedido (fs. 97).

Por un lado, señala que la cámara efectuó una interpretación inconstitucional de los requisitos para la obtención de la carta de ciudadanía argentina toda vez que ni la ley 346 ni su decreto reglamentario 3213/84 contemplan el conocimiento del idioma nacional como condición para su otorgamiento y menos aún para el ejercicio de derechos políticos.

Agrega que tal decisión contradice lo dicho por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente "Benítez" (Fallos: 295:209), en cuanto a que ni la Constitución ni la ley demandan que el solicitante de la ciudadanía sepa leer y escribir.

Concluye que esta interpretación de la ley 346 es violatoria de los derechos reconocidos en los artículos 16 y 20 de la Constitución Nacional, II y XIX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 2, 7 y 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 20, 23 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2, 26 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Por otro lado, alega que la sentencia incurrió en arbitrariedad al tener por acreditado que la actora no domina el idioma nacional. Indica que el tribunal arribó a esa conclusión únicamente a partir del hecho de que la peticionante no respondió las dos preguntas formuladas por la fiscal en la audiencia, cuya acta consta a fojas 53. Argumenta que el *a quo* debió haber tenido en consideración que la actora desarrolla actividades comerciales, sociales y culturales como cualquier ciudadano argentino sin imposibilidades para los actos de la vida cotidiana.

-III-

El recurso extraordinario ha sido bien concedido pues se encuentra en tela de juicio la interpretación y aplicación de normas federales y la decisión de la alzada ha sido contraria al derecho que la apelante fundó en ellas (art. 14, inc. 3, Ley 48; Fallos: 330:4554, "Zhang").

-IV-

La cuestión federal a estudio consiste en determinar si, a la luz de la normativa aplicable al caso, el conocimiento del idioma nacional es un requisito necesario para el otorgamiento de la ciudadanía argentina.

La Constitución Nacional establece en el artículo 20 que los extranjeros obtienen la nacionalización residiendo dos años continuos en la nación, plazo que puede ser acortado por la autoridad si el interesado prueba servicios a la república.

Por su parte, el artículo 2 de la ley 346 de Ciudadanía y Naturalización prevé que son ciudadanos por naturalización "los extranjeros mayores de 18 años, que residiesen en la República dos años continuos y manifestasen ante los jueces federales de sección su voluntad de serlo". En el mismo sentido, el artículo 3 del decreto reglamentario 3213/84 establece que los extranjeros al momento de solicitar su naturalización deberán cumplimentar las siguientes condiciones: a) tener dieciocho (18) años de edad cumplidos; b) residir en la república dos (2) años continuos y c) manifestar ante los jueces federales su voluntad de serlo.

Es decir, el conocimiento del idioma nacional no es un requisito expresamente previsto en la legislación vigente. En estas condiciones, es preciso establecer si, como sostuvo el *a quo*, se trata de una condición implícita e inherente a la naturaleza de la ciudadanía argentina y, por ello, resulta de todos modos exigible.

En este sentido, la Corte Suprema ha sostenido que la primera pauta de interpretación de la ley es la de asignar pleno efecto a la voluntad del legislador, cuya primera fuente es la letra de la ley, y en esta tarea, no pueden descartarse los antecedentes parlamentarios que resultan útiles para conocer su sentido y alcance" (Fallos: 328:2627, "Pesquera Alenfish S.A.", por remisión al dictamen de esta Procuración, 332:1466, "Ni, I-Hsing" y sus citas) y

que “en toda tarea de interpretación de normas es pertinente rastrear el espíritu que informa a aquellas en procura de su aplicación racional” (Fallos: 312:802, “Susperreguy”; 314:1042, “García”, entre otros).

Al respecto, cabe señalar que el requisito de conocimiento del idioma nacional había sido incluido en la normativa sobre la materia durante la última dictadura militar en la Argentina. En efecto, a través de la ley 21.610, sancionada y promulgada en 1977, se añadió al texto de la ley 346, como causal de impedimento para el otorgamiento de la nacionalidad por naturalización, el “no poseer nociones elementales del idioma castellano”. Posteriormente, la ley 21.795 del año 1978, derogó la ley 346, e inauguró un nuevo sistema legal sobre ciudadanía que incorporó entre los requisitos para obtener la nacionalidad, “saber leer, escribir y expresarse en forma inteligible en el idioma nacional”.

Con la recuperación de la democracia, la sanción de la ley 23.059 en 1984 restableció la ley de ciudadanía originaria que no contemplaba el conocimiento del idioma como requisito de acceso a la nacionalidad argentina.

En el caso “Ni, I-Hsing” (Fallos: 332:1466) —en el que se impugnó la constitucionalidad del requisito de contar con residencia “legal” para obtener la nacionalidad por naturalización—, la Corte Suprema de la Nación destacó las razones expuestas en el mensaje de elevación al Congreso de la Nación por el gobierno del doctor Raúl Alfonsín para restituir la vigencia de la antigua ley de ciudadanía y naturalización. En particular, se señaló que era necesario derogar la ley por considerarla “opuesta a una secular tradición jurídica argentina”, e ‘inconstitucional en muchos de sus aspectos’, entre los que se cuenta la discriminación que efectúa hacia los extranjeros” (considerando 4º). El máximo tribunal resaltó también lo expresado por el miembro informante que, en ocasión de presentar ante la Cámara de Diputados de la Nación el informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales, sostuvo “la imperiosa necesidad de derogar de inmediato la ley 21.795” que, “(c)omparada con la tradicional ley 346 (...) puede,

sin el menor asomo de duda, ser calificada de persecutoria contra (...) los extranjeros deseosos de naturalizarse argentinos y de incorporarse plenamente a la comunidad". Entre otras disposiciones normativas consideradas particularmente "repugnantes a la Constitución" se aludió a la "agravación de los requisitos y procedimientos para la naturalización de extranjeros" (considerando 4º).

En este caso, la Corte Suprema concluyó que la derogación de la ley 21.795 y la consiguiente supresión del término "legal", evidenciaban la voluntad del legislador de eliminar ese recaudo a los fines de obtener la ciudadanía (considerando 4).

Sobre esta base, considero que de la sanción de la ley 23.059 —que derogó la ley 21.795 y restableció la vigencia de la ley 346— resulta claro el propósito del legislador de eliminar la imposición contenida en el artículo 5, inciso e, de aquella norma que requería "saber leer, escribir y expresarse en forma inteligible en idioma nacional".

Por ello, aun cuando se admita —como lo hace el *a quo* en función de un precedente de la Corte Suprema del año 1948, registrado en Fallos: 211:376—la posibilidad de identificar requisitos implícitos de acceso a la ciudadanía, la exigencia de conocimiento del idioma nacional no puede encuadrarse en ese supuesto. En efecto, no puede considerarse implícito un requisito que se instauró temporalmente en una ley y fue luego eliminado por el legislador sobre la base de los claros fundamentos políticos e institucionales mencionados. Dicho de otro modo, cuando el legislador decidió restituir el texto original de la ley 346 lo hizo con la intención de restablecer el sistema de requisitos básicos de acceso a la ciudadanía y suprimir aquellos otros que habían sido incorporados por el gobierno de facto. Por ello, mal podría entenderse que el conocimiento del idioma nacional constituye un requisito implícito para ser ciudadano argentino.

En sentido concordante con esta lectura de la ley, el Poder Ejecutivo Nacional, al dictar el decreto reglamentario 3213/84 y disponer los requisitos para solicitar la naturalización, omitió cualquier referencia a esa exigencia específica. De igual manera, el Poder Legislativo, al sancionar la ley 24.533, que modificó parcialmente la ley 346, no agregó requisitos a los definidos originariamente e incluso introdujo mayores facilidades para obtener la ciudadanía.

Por lo demás, la tesis jurisprudencial de los requisitos implícitos o tácitos es una pauta hermenéutica que entra en tensión con la garantía de reserva de ley, que impone que únicamente una ley en sentido formal puede establecer restricciones al ejercicio de derechos fundamentales (cfr. arts. 19, Constitución Nacional y 30, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Ello limita severamente la posibilidad de fijar por la vía de interpretación judicial requisitos que restrinjan el ejercicio del derecho de acceso a la ciudadanía argentina, más allá de los establecidos de forma clara y precisa por la Constitución, y por la ley que la reglamenta.

En el caso “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero” —con cita del caso “Yatama vs. Nicaragua” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos— la Corte Suprema de Justicia expresó que la reglamentación de los derechos —en ese caso, los derechos políticos— resultaba válida en la medida en que se observaran los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática (S.C. U. 58, L. XLIX, sentencia del 5 de noviembre de 2013, considerando 31º). En otro precedente, esgrimió que la exigencia de que la restricción a los derechos deba estar prevista expresamente en una norma jurídica sancionada por el órgano legislativo “se vincula estrechamente con la garantía del artículo 19 de la Constitución Nacional del cual surge que toda nuestra organización política y civil reposa en la ley. Los derechos y obligaciones de los habitantes así como las penas de cualquier clase que sean, sólo existen en

razón de sanciones legislativas y el Poder Ejecutivo no puede crearlas ni el Poder Judicial aplicarlas si falta la ley que las establezca" (Fallos: 311:2553, "Sánchez Abelenda", considerando 10°).

Para más, el papel que incumbe a los jueces en la interpretación y sistematización de las normas infraconstitucionales no llega hasta la facultad de instituir la ley misma, siendo entonces la misión más delicada de la justicia saberse mantener dentro del ámbito de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que le incumben a los otros poderes (Fallos: 308:1848, "Rolón Zappa", considerandos 5° y 6°).

Por último, la condición de ciudadano argentino no es un privilegio que otorga la ley ni la justicia, sino un estado que involucra derechos y consiguientes compromisos.

Bajo este prisma, tampoco resulta plausible el argumento de que el dominio del idioma nacional es una condición imprescindible para ejercer los derechos políticos. Si la vara de la ciudadanía se expresa en el derecho al voto basta señalar que la normativa electoral no establece este recaudo para ejercer derechos electorales activos ni pasivos, ni mucho menos controles o exámenes de dominio del idioma como barrera para la participación en los comicios (Código Nacional Electoral, ley 19.945 y sus modificatorias). Entre los fundamentos del sistema representativo no existe principio alguno que justifique la exclusión de la práctica política democrática por ese motivo, pues cualquier extranjero residente e integrado a su comunidad, aunque no domine plenamente el idioma, puede encontrar diversas formas de participar de la vida social y política del país, comunicarse con sus conciudadanos por innumerables vías y, en especial, agruparse y movilizarse sobre la base de convicciones e intereses. Tampoco resulta posible vincular el dominio del idioma nacional con las cualidades que requiere la convivencia ni con la ética que demanda el ejercicio de una función pública.

En el referido precedente de 1948, la Corte sostuvo un razonamiento similar respecto de la habilitación para ser ciudadanos de quienes no saben leer y escribir. Allí expresó “Que la letra de las normas constitucionales y legales relativas a la capacidad requerida para el goce de los derechos políticos no contienen restricción ninguna para los analfabetos. Y nada de lo dispuesto en los textos constitucionales respectivos autoriza a considerar que la restricción es del espíritu de ella (...). Por lo demás en los fundamentos del sistema representativo no hay principios que comporten necesariamente y de por sí una exclusión de esta especie, determinada por una deficiencia que no hace a las aptitudes esenciales para la convivencia política ni a aquella condición moral del ciudadano que corresponde tomar en consideración primera e ineludiblemente cuando se trata de su injerencia en la gestión pública” (Fallos: 211:376).

Por las consideraciones expresadas, opino que el *a quo* interpretó inadecuadamente el derecho federal vigente puesto que el dominio o conocimiento del idioma nacional no es un requisito para acceder a la ciudadanía argentina. En estas circunstancias, en los términos que ha quedado trabada la contienda, entiendo que corresponde otorgar la ciudadanía solicitada.

—V—

Por lo expuesto, corresponde declarar procedente el recurso extraordinario y revocar la sentencia recurrida.

Buenos Aires, 27 de abril de 2017.

ES COPIA

VÍCTOR ABRAMOVICH


ADRIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación