



CUBA, CONSTITUCIÓN Y LEY DE CIUDADANÍA

MsC. Marien Piorno Garcell

Profesora Asistente de Derecho Internacional Privado

Facultad de Derecho.

Universidad de Guantánamo. Cuba

marien@fd.cug.co.cu

Lic. Jorge Luis Fernández Íñiguez

Profesor Principal de Derecho Marítimo

Universidad de Guantánamo. Cuba

jorgito@fd.cug.co.cu

RESUMEN

En el presente artículo se fundamenta la necesidad de creación de una Ley de Ciudadanía complementaria del texto constitucional vigente en Cuba que supere las deficiencias del Decreto Presidencial 358/44, desarrolle el procedimiento para el ejercicio del derecho constitucional al cambio de ciudadanía, se atempere a la realidad cubana actual y colme la reserva de ley establecida en el artículo 32 de la Constitución de 1976. A fin de cumplimentar los objetivos propuestos se emplearon métodos generales de las investigaciones teóricas: histórico-lógico, análisis-síntesis, métodos generales de las investigaciones de las Ciencias Sociales: sociológico y métodos específicos de las investigaciones jurídicas de orientación teórica: teórico-jurídico y exegetico.

PALABRAS CLAVES: Constitución, ciudadanía, ciudadanía múltiple.

ABSTRACT

In this article makes the case for creating a complementary Citizenship Act of the Constitution in force in Cuba which overcomes the deficiencies of Presidential Decree 358/44, develop the procedure for exercising the constitutional right to change citizenship, to warm the current Cuban reality and fill the requirement of law under Article 32 of the 1976 Constitution. In order to fulfill the objectives of general theoretical research methods were used: historical and logical, analysis-synthesis, general research methods of the social sciences: sociology and specific methods of legal research of theoretical orientation: theoretical and legal and exegetical.

KEY WORDS: Constitution, citizenship, multiple citizenship.

SUMARIO: I. A MODO DE INTRODUCCIÓN. II. CONCEPTO, ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CIUDADANÍA. III. CIUDADANÍA EN CUBA: ACTUALIDAD Y PERSPECTIVA JURÍDICA. IV. CONCLUSIONES. V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Desde tiempos remotos el hombre se ha trasladado de un lugar a otro por períodos específicos o de forma permanente, respondiendo siempre a intereses personales, materiales, espirituales o por factores tanto naturales como socioeconómicos y políticos. Fenómeno que ha marcado la estrecha relación entre la migración, la ciudadanía y la integración de los pueblos y motivado a los Estados a clasificar los individuos en ciudadanos y extranjeros dentro del territorio nacional.

Cada Estado en ejercicio de su soberanía establece los requisitos que deben cumplir las personas para adquirir la condición jurídica de ciudadanos. Requisitos que varían en uno y otros países debido a la diversidad legislativa y de sistemas jurídicos que caracterizan a la Comunidad Jurídica Internacional, lo que propicia que un individuo pueda ostentar la ciudadanía de más de un Estado por cumplir en cada uno de ellos los requisitos dispuestos por ley. Institución jurídica que amerita una regulación especial en los ordenamientos jurídicos de los diferentes Estados según la perspectiva política y la realidad social de cada país.

Cuba no está al margen de los sucesos acaecidos en el territorio nacional relacionados con la ciudadanía. No obstante, es evidente la falta de plenitud del ordenamiento jurídico cubano por la inexistencia de una Ley de Ciudadanía complementaria del texto constitucional y la vigencia del Decreto Presidencial No. 358 de 1944 “Reglamento de Ciudadanía” que responde al contenido de la Constitución de 1940. De ahí que resulte preciso fundamentar en el presente artículo, las principales razones que justifican la necesidad de creación de una Ley de Ciudadanía en el país.

II. CONCEPTO, ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CIUDADANÍA

La doctrina contemporánea y gran parte de los cuerpos legislativos¹ asimilan el concepto de ciudadanía al vínculo político-jurídico establecido entre el individuo y el Estado del que emanan derechos y obligaciones de diferente naturaleza para ambas partes de la relación. Vista por muchos como derecho político y por otros como derecho civil², es un concepto que ha evolucionado con el devenir histórico, variando en cada época su significado, contenido y los requisitos de sus titulares, objeto incluso de confusión con otros términos como la nacionalidad.³

Los requerimientos para optar por la ciudadanía de cualquier Estado son de naturaleza jurídica y política más que cultural, cuestión última de interés al ámbito de la nacionalidad como rasgo sociológico. Así la ciudadanía puede adquirirse de forma originaria o derivativa.⁴ Es originaria cuando se fundamenta en el hecho concreto del nacimiento del sujeto, quien podrá obtener por vía del *ius sanguinis* la ciudadanía que ostentan sus padres ante el vínculo consanguíneo que los une o por vía del *ius soli* la ciudadanía del Estado donde se produce el nacimiento. Es derivativa cuando se adquiere por naturalización con posterioridad a la ciudadanía de origen,

¹ V. gr. Martha PRIETO VALDÉS; Lissette PÉREZ HERNÁNDEZ y Giselle SARRACINO RIVERO, “A propósito de la ciudadanía en Cuba”, en: *Temas de Derecho Constitucional Cubano* pp. 274; Rodolfo DÁVALOS FERNÁNDEZ; Taydit PEÑA LORENZO y María del Carmen SANTIBÁÑEZ FREIRE, *Derecho Internacional Privado*, Parte Especial, p. 2; William OSUNA, I. “Definición de términos fundamentales”, en: *Carta de Ciudadanía*, p. 15; Ricardo ALVARELLOS, *Migraciones, Ciudadanía y Sindicatos: Modelo para armar*, p.2. Disponible en: www.incasur.org/0nuevo/noticias/documentos/doc824_1.doc. consultado en fecha 16 de mayo de 2013.

² “Para España la ciudadanía es objeto de regulación del Código Civil, y así estuvo regulado en Cuba durante la vigencia del Código Civil de 1888, hijo de los códigos civiles napoleónico y español, desde finales del siglo XIX hasta la Constitución cubana de 1976. En Iberoamérica se le considera un derecho político, es decir, un derecho básico que posibilita el ejercicio de derechos de participación en la vida política, esenciales para la existencia democrática de una nación. En nuestra concepción, la ciudadanía es el vínculo político jurídico del individuo con el Estado, condición o relación básica de la que se deriva el disfrute de los derechos que el Estado se ve llamado a garantizar y el cumplimiento de los deberes ciudadanos. Su adquisición de origen está vinculada con el nacimiento y no depende del arribo de la persona a la mayoría de edad. No la concebimos como un derecho civil, teniendo en consideración que los derechos de este tipo son inherentes a la persona y no a la calidad de ciudadano de las mismas. Los derechos civiles, reconocidos a los cubanos, son equiparables para los extranjeros. Tampoco entendemos que sea un derecho político; el disfrute de tal condición propicia el ejercicio de derechos civiles, políticos, socioeconómicos y culturales.” PRIETO VALDÉS; PÉREZ HERNÁNDEZ y SARRACINO RIVERO, *Op. cit.*, pp. 274 y 275.

³ Definiciones doctrinales y legislativas de ciudadanía la homologan con la nacionalidad, otras veces le atribuyen al término nacionalidad elementos propios de la ciudadanía y en determinados cuerpos legales la nacionalidad es un requisito previo para obtener la ciudadanía. Entiéndase por nacionalidad el vínculo sociológico del individuo con su nación, con la que sostiene lazos culturales, religiosos, lingüísticos, que conforman su idiosincrasia, vínculo que no es objeto de pérdida ni renuncia y que no produce efectos jurídicos porque no genera el ejercicio de derechos y deberes propios de la ciudadanía.

⁴ PERAZA CHAPEAU afirma que la ciudadanía puede adquirirse en virtud del nacimiento, de manera voluntaria, por naturalización, por opción entre varias, por reintegración y por ofrenda. Para más detalles *Vid.* José PERAZA CHAPEAU, “La Ciudadanía Cubana”, en: *Revista Contrapunto*, Número 2, 1996, p.1.

esto es, por decisión soberana del Estado requerido previa solicitud voluntaria del individuo en calidad de extranjero.⁵

En tal sentido, la naturalización ha sido definida “como la atribución de la ciudadanía hecha por el poder soberano al extranjero que la ha pedido. Como consecuencia de su adquisición, el extranjero queda equiparado al nativo con todos sus derechos y deberes para con el Estado”,⁶ aunque no todas las legislaciones asumen igual nivel de equiparación. El modo derivativo de adquisición de la ciudadanía según la política interna de cada Estado, puede estar motivado por factores como la residencia, el desplazamiento territorial de parte de un Estado a otro, por sucesión de Estados y por instituciones del Derecho de Familia como el matrimonio, la tutela y la adopción.

En los supuestos de ciudadanía originaria, FERNANDO ÁLVAREZ TABÍO (1988) sostiene que “teóricamente se han señalado tres razones para dar referencia al *jus sanguinis*: que la población (raza) es un elemento más importante en la idea de la nación que el territorio; que desde el punto de vista individual es también más importante el vínculo de filiación; y que la unidad con la organización jurídica con la familia exige que los hijos sigan la condición los padres. Sin embargo en la práctica, más que el puro sistema *sanguinis*, prevalecen soluciones armónicas. En realidad no cabe dar una solución absoluta al problema, pues la cuestión es más de orden político y práctico, que de orden técnico (...) La mayoría de las legislaciones latinoamericanas aceptan preferentemente el criterio del *jus soli*, según el cual se determina la nacionalidad por el territorio donde tiene lugar el nacimiento; la regla general en las legislaciones europeas es el *jus sanguinis*, que atribuye al hijo la nacionalidad de los padres. La imposibilidad de armonizar estos dos criterios, hace muy difícil la determinación de un principio uniforme en materia de nacionalidad o ciudadanía. En efecto, resulta imposible abandonar el criterio del *jus soli*, pues este se apoya en el vínculo natural que liga los individuos a la nación en cuyo territorio nacen; pero, de otra parte, el poder que ejerce la relación de filiación no puede olvidarse, pues, históricamente, la consanguinidad fue el primer vínculo de solidaridad humana”. (p.130)

Las formas tradicionales de adquisición de la ciudadanía no agotan el debate teórico. La tendencia actual favorece la inclusión de la vía del *ius domicilii* o derecho de domicilio a fin de solventar las posibles lagunas derivadas de la aplicación exclusiva de las formas tradicionales de adquisición y los aspectos morales que refrenda la ciudadanía. Condición jurídica que se adquiere por el lugar de domicilio, vecindad o residencia legal, poniendo como requisitos determinados plazos o criterios de arraigo (propiedad, trabajo). Existen tres modos para la comprensión de los fundamentos morales del *ius domicilii*: 1) el principio de “elección” que defiende la postura de acoger a cualquier persona que decidiera vivir en un Estado. 2) el principio de “sometimiento” que parte de considerar que cualquier Estado que gobierne a un grupo de personas es legítimo en tanto que éstas acepten su mando, de ahí que todas las personas que viven o están sometidas a la legislación de un Estado particular deben pertenecer al mismo, disfrutar de su ciudadanía y los derechos inherentes a ella. 3) el principio de la “inclusión social” según el cual el Estado debería acoger a cualquier persona que tuviera un interés especial en el desarrollo y evolución de ese país concreto.

Lo interesante del tema no radica en el estudio del domicilio como factor clave de esta nueva postura, habría que analizar ¿hasta qué punto esta nueva tendencia queda implícita en la adquisición derivativa de la

⁵ Existen sectores de la doctrina que hablan de “nacionalidad de hecho” y “nacionalidad de derecho”. La primera de ellas consiste en la pertenencia a una comunidad y responde a un trasfondo sociológico (raza, lengua, religión, geografía). Se verifica cuando el recién nacido, ya sea en concepto de *ius soli* o de *ius sanguinis*, adquiere una ciudadanía que todavía no se ha inscrito en el registro oficial correspondiente. Luego de la inscripción, ya sea en la municipalidad o ayuntamiento donde nació el menor o en el consulado de uno o ambos progenitores, se obtiene la ciudadanía de derecho automáticamente, como pertenencia jurídica de una persona a la población que constituye un Estado. Esta noción también se aplica a los que han adoptado voluntariamente la ciudadanía de otro Estado, en caso de la adquisición derivativa. La nacionalidad de derecho como concepto jurídico ofrece una duplicidad de aspectos: 1.) perspectiva privatista: cualidad, *status* de una persona individual o jurídica otorgado por el ordenamiento del Estado u organización política a la que pertenece. 2.) vínculo entre la entidad política y el grupo de personas con los que ésta aparece en una relación más estrecha que con los restantes con quienes puede entrar en contacto. *Vid. Nueva Enciclopedia Jurídica*, T. XVI, p. 824.

⁶ Fernando ÁLVAREZ TABÍO, *Comentarios a la Constitución Socialista*, p. 131.

ciudadanía por naturalización cuando prevalece en su otorgamiento el factor residencia?, ¿cómo presumir el interés del individuo de pretender adquirir la ciudadanía del Estado donde reside so pena de perder su ciudadanía de origen sin que conste manifestación de voluntad?, ¿hasta que punto la vía del *ius domicilii* lacera la idea de ciudadanía como identidad política diferenciadora del resto de las otras identidades del sujeto?, ¿qué incidencia pudiera tener esta modalidad de adquisición de ciudadanía en la potestad soberana de cada Estado de determinar qué individuos son o no sus ciudadanos? estas son solo algunas de las interrogantes que pueden surgir del debate político-doctrinal.

La adquisición de la ciudadanía -con independencia de la vía utilizada al efecto- no tiene carácter irrevocable o perpetuo, como vínculo político-jurídico exige el interés recíproco del Estado y el ciudadano para su subsistencia, de lo contrario puede llegar a su fin por cualquiera de las causales comunes: expatriación o renuncia, desnacionalización y desnaturalización. La primera consiste en la posibilidad del ciudadano de renunciar a su ciudadanía por declaración voluntaria, medie o no autorización del Estado según la normativa acogida por cada país.⁷ La desnacionalización y desnaturalización son causales de pérdida de la ciudadanía por actos provenientes de la voluntad soberana del Estado, la primera se da cuando se pierde la ciudadanía originaria y la segunda cuando se pierde la ciudadanía derivativa.

Más allá del análisis de los presupuestos teóricos de adquisición y pérdida de la ciudadanía, puede afirmarse que esta institución "(...) ocupa un importante lugar en el sistema de la vida política y social de la sociedad. Ello obedece a que el ciudadano, al ser sujeto de las relaciones políticas, incide activamente sobre la formación y el desarrollo de la estructura política de la sociedad, participa en el ejercicio del poder estatal".⁸ Así se implementa la necesidad de someter tal institución jurídica a una regulación exhaustiva en el ordenamiento jurídico de cada Estado según la política trazada al respecto. De ahí que resulte de gran importancia el estudio y valoración de su regulación en Cuba.

III. CIUDADANÍA EN CUBA: ACTUALIDAD Y PERSPECTIVA JURÍDICA

La historia constitucional cubana comprende tres grandes etapas relacionadas con el devenir histórico de la nación, según la periodización empleada en este artículo. La etapa colonial que abarca el constitucionalismo español extensivo a la Isla, el constitucionalismo criollo y el constitucionalismo mambí del siglo XIX. La etapa neocolonial que transita desde inicios hasta la primera mitad del siglo XX, premiada con las Constituciones de los años 1901 y 1940. La etapa socialista que transcurre desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad, enarbolada por la Constitución de 1976 objeto de reforma en tres oportunidades.

A tenor de lo establecido en los artículos 29 y 30 de la Constitución de 1976 vigente, la ciudadanía cubana se adquiere según las formas tradicionales: nacimiento y naturalización. En la adquisición de la ciudadanía de modo originario, el artículo 29 inciso a) consagra la vía del *ius soli* con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren al servicio de su gobierno o de organismos internacionales. Los incisos b), c) y ch) del propio artículo regulan la adquisición mediante la vía del *ius sanguinis*, consignando en el inciso d) una ficción jurídica por sustentarse en un fundamento de alto contenido histórico-político.

Respecto a las causas de pérdida de la ciudadanía cubana, la Ley de leyes da continuidad a la tradición constitucionalista de no admisión de la doble ciudadanía en Cuba, en consecuencia la adquisición de una ciudadanía extranjera condiciona la pérdida de la ciudadanía cubana. Sin más detalles, destina a las leyes especiales la regulación taxativa del resto de los supuestos de pérdida de la ciudadanía, del procedimiento y las autoridades facultadas al efecto. Con ello deja por sentado en su artículo 32 la necesidad de crear una Ley de Ciudadanía a fin de regular con precisión y de forma minuciosa todo lo concerniente a la ciudadanía, temática que no satisface el aún vigente Decreto Presidencial 358/44.

En tal sentido, desde la óptica que requiere la actualidad nacional e internacional consideramos que las principales razones que justifican la necesidad de creación de una Ley de Ciudadanía en Cuba pudieran resumirse en las siguientes:

⁷ Cuando la simple declaración unilateral del ciudadano es suficiente para romper vínculo con el Estado estaremos en presencia de una expatriación libre o automática, si se requiere la autorización del Estado para extinguir el vínculo entonces se evidencia la expatriación autorizada.

⁸ Tomado de Viktor ЧИЖКВАДЗЕ, "Regulación jurídica de la Ciudadanía", en: *Selección de lecturas de Derecho Constitucional*, pp. 130 y 131.

1. La realidad social cubana confirma la existencia actual de un número considerable de cubanos que han adquirido una ciudadanía extranjera sin haber perdido la ciudadanía cubana a tenor de lo dispuesto en el propio artículo 32 de la Constitución, situación que responde a los siguientes hechos:

- la emigración masiva⁹ -hacia los Estados Unidos esencialmente- en los primeros años de Revolución producto al proceso de nacionalización y del nuevo régimen político asumido por el país y a partir de la década del 80' por motivos económicos debido a la situación que afronta el Estado cubano desde la imposición del bloqueo económico y luego del derrumbe del Campo Socialista. Comportamiento migratorio que generó la existencia de cubanos con la condición de emigrados que sin perder la ciudadanía cubana han adquirido la del Estado donde tienen establecido su domicilio.
- La presencia de cubanos residentes con carácter permanente en Cuba que ostentan otra ciudadanía por vínculo consanguíneo, fruto de matrimonios mixtos, esencialmente por la inmigración de extranjeros a la Isla desde el período colonial hasta nuestros días.¹⁰
- Las modificaciones en la política migratoria que han posibilitado que los cubanos mediante la concesión de permisos de viaje al exterior, de residencia en el exterior y de salida indefinida por las autoridades cubanas competentes, puedan residir en otro país, lo que propicia la adquisición de la ciudadanía de aquel Estado y continuar ejerciendo sus derechos y deberes en el territorio nacional, así como la adquisición de la ciudadanía cubana por sus hijos nacidos en territorio extranjero al amparo del inciso c) del artículo 29 de la Constitución.¹¹

2. La reserva de ley en materia de ciudadanía que dispone el artículo 32 y que intenta resolver la práctica jurídica con la aplicación del Decreto Presidencial 358/44, instrumento que suple de manera imperfecta la ausencia de ley y lejos de solucionar tal laguna legislativa provoca la falta de plenitud del ordenamiento jurídico cubano.

3. La vigencia del Decreto 358 "Reglamento de Ciudadanía" de 4 de febrero de 1944 que responde al texto de la Constitución de 1940 y a la realidad social e ideología burguesa del período neocolonial en el que fue creado, por tanto resulta obsoleto en la actualidad. De ahí que se observen los siguientes desaciertos:

- a) El artículo 2 del Reglamento de Ciudadanía que establece: "Todos los cubanos tienen el derecho de solicitar y obtener el documento idóneo que acredite su calidad de ciudadanos cubanos, con el cumplimiento previo de los requisitos legales y reglamentarios correspondientes. Ese documento se denomina Certificado de Nacionalidad en los casos de cubanos por nacimiento, y Carta de Ciudadanía en los de naturalización..." matiza desde el momento de adquisición de la ciudadanía la diferencia refrendada en la Constitución de 1940 entre los ciudadanos cubanos por nacimiento y los naturalizados, particular que pese a ser de carácter formal pudiera cuestionarse hasta que punto tal distinción incide en el principio de igualdad ciudadana

⁹ Estados Unidos de América, España, México, Italia y Venezuela son los países con mayor concentración de cubanos.

¹⁰ Con independencia de nuestros primeros pobladores, la inmigración de extranjeros al país puede circunscribirse a dos períodos históricos: 1.) desde la etapa colonial hasta la primera mitad del siglo XX, y 2.) luego del Triunfo de la Revolución a raíz del Campo Socialista con el asentamiento de colaboradores procedentes de la URSS que entraron al país por cuestiones de trabajo y terminaron formalizando matrimonio con ciudadanos cubanos y solicitando la adquisición de la ciudadanía cubana por naturalización; la posterior apertura al turismo en 1992 con el reconocimiento de la propiedad de las empresas mixtas, sociedades y asociaciones económicas constituidas conforme a la ley -regulada en el artículo 23 de la Constitución a partir de la reforma constitucional del propio año- que fortaleció la entrada de extranjeros al territorio nacional, situación que había disminuido luego del derrumbe del Campo Socialista, y por último, la aplicación de la Ley No. 52/07 "Ley Española de Memoria Histórica" que ha provocado que muchos cubanos adquieran la ciudadanía española.

¹¹ Los ciudadanos cubanos que residen en el extranjero por períodos de tres a cinco años, en muchos casos adquieren la ciudadanía del país de residencia y en ocasiones hasta se informa oficialmente a nuestro país por el Gobierno extranjero que otorgó la otra ciudadanía, con el propósito de que las autoridades cubanas despojen al interesado de su ciudadanía de origen, por aplicarse en Cuba la expatriación autorizada, que se evidencia cuando es necesaria la Resolución del órgano estatal competente, a solicitud del individuo. Ejemplo de estos casos podemos citar a países como Alemania, España y Argentina.

proclamado por la Constitución actual en su artículo 41 donde regula: todos los ciudadanos gozan de iguales derechos y están sujetos a iguales deberes. De ahí que lo ideal sería que el Reglamento se pronunciara por un documento común para ambas vías de adquisición aunque en su contenido ventilara el modo de adquisición de la ciudadanía cubana utilizada en cada caso.¹²

b) Existe incongruencia entre los supuestos que otorgan la ciudadanía cubana por nacimiento y por naturalización consignados en la Constitución vigente y los regulados por el Reglamento de Ciudadanía:

- El Reglamento de Ciudadanía se limita a reconocer en su artículo 3 inciso a) la ciudadanía por nacimiento en los nacidos en el territorio de la República con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren al servicio de su Gobierno; sin embargo, el artículo 29 inciso a) de la Constitución incluye dentro de la propia excepción a los hijos de extranjeros que se encuentren al servicio de organismos internacionales; requisitos y formalidades que le compete a la ley desarrollar, pero, si el Reglamento de Ciudadanía no alcanza todo el supuesto establecido por la Constitución ¿qué norma regula las formalidades en los hijos de extranjeros que se encuentren al servicio de organismos internacionales?
- La Constitución en el propio inciso a) del artículo 29 destina a la ley la regulación de los requisitos y formalidades pertinentes respecto de todos los ciudadanos cubanos por nacimiento mediante la vía del *ius soli* que sean hijos de padres extranjeros con categoría migratoria de residentes temporales, particular que adolece de un cuerpo legal atemperado que lo regule pese a la vigencia del Decreto 358/ 44.
- El artículo 29 inciso b) de la Constitución concede la ciudadanía por nacimiento a los nacidos en el extranjero de padre o madre cubanos que se hallen cumpliendo misión oficial, supuesto que no tiene formulación legal en el Reglamento de Ciudadanía.
- Por motivos históricos resultan inoperantes el artículo 3 inciso d) del Reglamento de Ciudadanía que reconoce como cubanos por nacimiento a los extranjeros que por un año o más hubiesen prestado servicios en el Ejército Libertador hasta el final de la Guerra de Independencia y los incisos c), d), e) y f) del artículo 8 que conceden la ciudadanía por naturalización -de cumplir los requisitos dispuestos en el Reglamento- a los extranjeros que pertenecieron al Ejército Libertador y reclamaron la ciudadanía cubana dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de la Constitución de 1901 salvo excepciones establecidas en el artículo 7 del propio cuerpo legal, a los extranjeros establecidos en Cuba antes del 1ro de enero de 1899, a los españoles residentes en el territorio de Cuba desde el 11 de abril de 1899 y a los africanos que hubiesen sido esclavos en Cuba y los emancipados comprendidos en el artículo 13 del Tratado concertado entre España e Inglaterra el 28 de junio de 1835.
- Por razones históricas posteriores al Decreto 358/44 es evidente que no regule los supuestos de ciudadanía por naturalización acogidos en la Constitución vigente a tenor del artículo 30 incisos b) y c) que responden a las personas que hubiesen servido a la lucha armada contra la tiranía derrocada el 1ro de enero de 1959 y los privados arbitrariamente de su ciudadanía de origen que obtengan la cubana por acuerdo expreso del Consejo de Estado.
- Solo dos supuestos de los regulados por la Constitución pueden someterse a la normativa del Reglamento de Ciudadanía:
 - El inciso c) del artículo 29 que otorga la ciudadanía por nacimiento a los nacidos en el extranjero de padre o madre cubanos previo el cumplimiento de las formalidades que la ley señala. En este caso el artículo 3 inciso b) del Reglamento exige como requisito el avencindamiento, que se concede siempre que el interesado venga a residir de forma permanente en el territorio y esté inscrito en el Registro de Actos y Hechos de Cubanos en el Exterior, previa transcripción del nacimiento en el consulado cubano del país donde se encuentre. Requisito que dificulta la tramitación de la adquisición de la ciudadanía, valorado por autores y especialistas cubanos¹³ como un elemento formal y no constitutivo de la ciudadanía cubana pues la identidad nacional, elemento sociológico que consideran presupuesto indispensable para la ciudadanía, no está determinada por la estancia de 90 días en el territorio de origen de sus padres sino por la herencia ideológica (valores, cultura, costumbres, lengua, sentimiento patriótico) que estos hayan sido capaces de transmitirle.
 - El inciso a) del artículo 30 que concede la ciudadanía por naturalización a los extranjeros que adquieren la ciudadanía de acuerdo con lo establecido en la ley, supuesto legal al que pudieran

¹² Vid. Ramón FAIRE LEÓN, "La situación jurídica del individuo en la República de Cuba, ciudadanía y nacionalidad", en: *Selección de lecturas de Derecho Constitucional*, pp. 124 y 125.

¹³ Cfr. *Ídem*; Roilán HERNÁNDEZ CONCEPCIÓN, *Estudio sobre el tratamiento de la ciudadanía en Cuba, passim*.

ajustarse algunos de los requisitos procedimentales que dispone el Reglamento en los incisos a) y b) del artículo 8, en caso de no dilatar el proceso y de ser estos realizables, para lo que debería centrarse la normativa en cuestiones de índole ideológica y política y obviar –entre otros- los requisitos contentivos de meras fórmulas mecánicas que no aportan información sobre las características e intenciones de los solicitantes.¹⁴

c) Los inconvenientes que genera el requisito de avecindamiento exigido por el Reglamento de Ciudadanía. Requisito -introducido por la Constitución de 1940 en su artículo 12 inciso b) y excluido al promulgarse la Constitución de 1976- que exige el establecimiento de la persona en Cuba durante el período de duración del proceso, la inscripción del nacimiento en el Registro Civil Especial de Ministerio de Justicia y en los supuestos de solicitud de adquisición de la ciudadanía cubana a favor de menores de edad el consentimiento de ambos padres y del propietario de la vivienda donde se pretende fijar la residencia del menor.

Diligencias traducidas doctrinalmente en tres elementos: 1) el elemento objetivo que demanda la presencia física de la persona en el país, es decir, el hecho de residir en determinado lugar; 2) el elemento subjetivo acreditativo de la intención del individuo de permanecer indefinidamente en el territorio nacional, de integrarse a una comunidad determinada o hacerse vecino de una localidad; y 3) el reconocimiento por la autoridad competente de la permanencia o ubicación del solicitante en el país que reviste al acto de legalidad.

El requisito de avecindamiento además de no atemperarse a la Constitución vigente dilata la tramitación para la adquisición de la ciudadanía cubana debido a la estancia en el territorio nacional exigida a la persona. Proceso que inicia con la presentación de los documentos¹⁵ pertinentes por el solicitante o el representante del menor de edad en la oficina de solicitud de trámites migratorios del Municipio de residencia de la persona de referencia en Cuba. Entregado los documentos se radica el Expediente de Avecindamiento y se da traslado al Jefe de la Sección de Asesoría Jurídica de la Dirección de Inmigración y Extranjería para su dictamen y presentación a la Comisión Nacional de trámites, único nivel autorizado para su aprobación o denegación.

Aprobada la solicitud se entenderá al solicitante por avecindado en el territorio nacional, recibirá por la Sección de Inmigración y Extranjería del Municipio de residencia los documentos establecidos para causar alta en la Unidad Municipal del Carné de Identidad correspondiente a su domicilio (actualmente quedó fusionada en el Órgano de trámites del Ministerio del Interior) y en la Oficina de Consumidores, en calidad de ciudadano cubano. A partir de ese momento los viajes sucesivos que realice al exterior los ejecutará con Pasaporte Cubano.

d) “La tramitación de cualquier gestión sobre ciudadanía, especialmente la adquisición, en virtud de la cual la persona se convierte en ciudadano por naturalización, se encuentra esparcida en un gran número de organismos y dependencias estatales, lo que dificulta y torna moroso dicha tramitación”.¹⁶

e) “Existen artículos cuyo contenido es totalmente irrealizable, pues plantean la presentación de cartas por comerciantes, el informe expedido por el Alcalde Municipal o el Capitán de la Policía de la demarcación”.¹⁷

¹⁴ Cfr. FAIRE LEÓN, *Ibíd.*

¹⁵ Se exigen los siguientes documentos:

- La Certificación de Nacimiento expedida por el Registro del Estado Civil.
 - La Certificación de nacimiento de uno de los padres o Pasaporte a fin de acreditar que es ciudadano cubano.
- Si la solicitud se realice a favor de un menor de edad será necesario además:
- El Poder de Autorización ante Notario Público del padre o madre cubanos para que el menor se establezca en Cuba
 - La Autorización de la persona que quedará a cargo del menor, expresando claramente que se responsabiliza con su alimentación, custodia, alojamiento y educación hasta tanto la madre o el padre cubano se establezcan en el país o el menor regrese junto a ellos.

Para la tramitación del expediente la Sección de Inmigración y Extranjería de oficio incluye en el expediente copia de los antecedentes migratorios de los padres del solicitante y del propio solicitante.

¹⁶ FAIRE LEÓN, *Op. cit.*, p. 123.

¹⁷ *Ídem*

f) La Constitución con la reforma de 1992 eliminó las causas de pérdida de la ciudadanía cubana establecidas en el artículo 32, subsistiendo solamente la relativa a la aceptación de la doble ciudadanía, correspondiendo a la ley la regulación taxativa del resto de las causales de pérdida, sin que conste en el Reglamento de Ciudadanía las circunstancias que condicionan tal pérdida, solo la tramitación de oficio de la pérdida y recuperación de la ciudadanía al amparo de lo regulado en el Título I “De la Ciudadanía”, Capítulo VIII “Pérdida y Recuperación de la Ciudadanía”, artículos del 33 al 38, en correspondencia con las causales consignadas en el artículo 15 de la Constitución de 1940,¹⁸ procedimiento que no se ajusta al texto constitucional vigente.

g) Las autoridades facultadas para la tramitación de la adquisición, pérdida y recuperación de la ciudadanía cubana no se corresponden con las señaladas por el Reglamento de Ciudadanía. Luego del Triunfo de la Revolución hasta el año 1972 aproximadamente las funciones relacionadas con el tema de ciudadanía estuvieron a cargo del MINREX y a partir de ese año por decisión del Gobierno fueron trasladadas al Ministerio del Interior y atendidas por la Dirección de Inmigración y Extranjería.

h) El Reglamento de Ciudadanía es omiso respecto a la posibilidad de instar por voluntad del solicitante un proceso de renuncia a la ciudadanía cubana ante las autoridades competentes en la demarcación territorial o ante las oficinas consulares cubanas en el exterior. De ahí que no se admita la renuncia automática, se requiere la decisión administrativa mediante resolución ministerial, dictada con carácter discrecional que priva de la ciudadanía al individuo. Es más un procedimiento de pérdida o privación que de renuncia. La falta de procedimiento a instancia de la parte interesada provoca que las solicitudes presentadas se desestimen y no se les de curso.

i) Es deficiente el Decreto 358/44 respecto a los casos y la forma en que podrá recobrase la ciudadanía cubana, así como del procedimiento para la adquisición de la ciudadanía cubana por naturalización para los extranjeros y personas sin ciudadanía residentes en Cuba.

4. La vulneración del artículo 41 de la Constitución por la práctica jurídica que desarrolla actualmente el país:

- El ejercicio jurídico dispone para los ciudadanos cubanos residentes permanentes en el país el documento de identificación llamado “Carné de Identidad” y para los cubanos emigrados el documento conocido como “Pasaporte Cubano”, de ahí que nos preguntemos si esta distinción se relaciona exclusivamente con el criterio de la residencia como sucede con las cuestiones aduaneras y migratorias o si en lugar de una mera distinción se quebranta la igualdad entre los ciudadanos cubanos consagrada en el artículo 41. Situación que se torna más compleja si es común en tales ciudadanos cubanos la posesión de hecho y de derecho de una ciudadanía extranjera, pues los cubanos residentes con carácter permanente en el territorio nacional a diferencia de los cubanos emigrados, mantienen iguales derechos, obligaciones y están sujetos al mismo régimen que el resto de los ciudadanos cubanos residentes que no poseen otra ciudadanía.
- La política migratoria vigente favorece de modo exclusivo a los hijos de cubanos con permiso de residencia en el exterior respecto al otorgamiento de la ciudadanía cubana por nacimiento mediante la vía del *ius sanguinis*. Los hijos de cubanos emigrados no gozan de tal privilegio mientras sus padres ostenten la condición de emigrado. Distinción que no recoge la Constitución ni el Decreto Presidencial 358/44 y lacera en gran medida la igualdad ciudadana.

5. La voluntad política de crear una Ley de Ciudadanía reflejada en la redacción del Anteproyecto de Ley de Ciudadanía de 1994. Instrumento jurídico que acentúa en el cuarto POR CUANTO la necesidad de crear un cuerpo legal que desarrolle los mandatos constitucionales relacionados con la ciudadanía. Ley de Ciudadanía que debería fundamentarse sin incurrir en los inconvenientes que presenta el Anteproyecto de 1994. *V. gr.* El artículo 26 al establecer que la renuncia a la ciudadanía cubana solo se hará efectiva si la persona reside permanentemente en el exterior, genera desigualdad entre los cubanos emigrados y los residentes en el territorio nacional, vulnerando incluso el texto constitucional vigente que dispone el derecho de los cubanos a cambiar de ciudadanía sin someter tal prerrogativa a condición alguna. Artículo que a su vez propicia la manifestación de doble ciudadanía en los ciudadanos cubanos que en calidad de residentes permanentes en Cuba opten por una ciudadanía extranjera mediante la vía del *ius sanguinis*, causal de pérdida de la ciudadanía cubana que por el criterio de la residencia no le sería aplicable o procedente.

¹⁸ *Cfr.* El artículo 15 de la Constitución de 1940.

6. Las incertidumbres sobre los requisitos que deberán cumplir los extranjeros interesados en adquirir la ciudadanía cubana, originadas por la incongruencia que existe actualmente entre la práctica jurídica desarrollada por el país y lo regulado en la Disposición Especial Séptima de la Ley No. 51 del Registro del Estado Civil de fecha 15 de julio de 1985 de conjunto con lo dispuesto en el Capítulo VII "De la Ciudadanía" de la Resolución No.157/85 "Reglamento de la Ley del Registro del Estado Civil".¹⁹

7. La flexibilización de la normativa migratoria en el país que refleja la intención del Estado cubano de mantener el vínculo con sus ciudadanos.

8. La demanda de una Ley de Ciudadanía que supere las deficiencias del Decreto 358/44, desarrolle el procedimiento para el ejercicio del derecho constitucional al cambio de ciudadanía y se atempere a la realidad cubana actual.

Las razones expuestas constituyen los pilares básicos que sustentan la necesidad de promulgar disposiciones jurídicas que regulen las relaciones derivadas de los nuevos procesos migratorios y fijen pautas a los procedimientos de adquisición, modificación, pérdida, renuncia y recuperación de la ciudadanía cubana de manera eficaz y realista, para así normar los derechos y deberes de los cubanos residentes en el territorio nacional y en el exterior. Particular que solo es posible con la creación de una Ley de Ciudadanía que elimine los inconvenientes que presenta el Decreto Presidencial 358/44 y responda al texto constitucional vigente.

IV. CONCLUSIONES

PRIMERA: La Constitución vigente dispone en su artículo 32 una reserva de ley en materia de ciudadanía que intenta resolver la práctica jurídica con la aplicación del Decreto Presidencial 358/44 ante la inexistencia de una Ley de Ciudadanía, instrumento que suple de manera imperfecta la ausencia de ley y lejos de solucionar tal laguna legislativa provoca la falta de plenitud del ordenamiento jurídico cubano. Ello obedece a que su contenido responde al texto de la Constitución de 1940 y a la realidad social e ideología burguesa del período neocolonial en el que fue creado, por tanto resulta obsoleto, esencialmente en cuanto a los supuestos de adquisición y pérdida de la ciudadanía cubana, los requisitos y procedimientos pertinentes según el caso y las autoridades facultadas para ejercer dicha función.

SEGUNDA: La ausencia de Ley incide más allá de la aplicación del Decreto Presidencial 358/44, pues se torna contradictorio en cierta medida la práctica jurídica desarrollada por el país y lo regulado en la Disposición Especial Séptima de la Ley del Registro del Estado Civil de conjunto con lo dispuesto en su reglamento, disposiciones jurídicas que establecen los requisitos que deberán cumplir los extranjeros interesados en adquirir la ciudadanía cubana.

TERCERA: La contradicción existente entre el texto constitucional, la normativa especial vigente, la realidad cubana actual y la práctica jurídica desarrollada por el país en las últimas décadas, demanda el

¹⁹ La adquisición, pérdida o recuperación de la ciudadanía se inscribirá o se anotará por el registrador, según el caso, de conformidad con el documento mediante el cual se adquiriera, pierda o recupere. A tales efectos, la persona interesada en adquirir la ciudadanía cubana presentará, ante el registrador, escrito de solicitud que contendrá, entre otros particulares los siguientes: fecha y lugar de su arribo a Cuba, nombre, apellidos y ciudadanía del cónyuge, nombres y apellidos de los hijos cubanos, declaración de su renuncia a la ciudadanía que posee y su intención de obtener la cubana y cumplir lo establecido en la Constitución de la República de Cuba y sus leyes. La renuncia a la ciudadanía extranjera, el juramento respecto a la adquisición de la ciudadanía cubana, así como la ratificación de ambas, se hará ante el registrador de la oficina registral correspondiente al domicilio que tuviere el interesado en Cuba. La ratificación se anotará al margen del asiento que corresponda, será firmada por el declarante. El registrador expedirá, de oficio, a la Dirección de Inmigración y Extranjería del Ministerio del Interior, certificación de la nota marginal. Una vez recibido por el registrador el escrito de solicitud y conformado el expediente con los documentos dispuestos por ley, archivará el mismo en la oficina registral. Para más detalles *Cfr.* los artículos 3, 13, 79, 80,81 y la Disposición Especial Séptima de la Ley del Estado del Registro Civil en relación con los artículos del 134 al 139 del Reglamento de la Ley del Registro del Estado Civil.

redimensionamiento de los postulados constitucionales así como la creación de una Ley de Ciudadanía complementaria que de solución a las problemáticas suscitadas en materia de ciudadanía.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARELLOS, R.: "Migraciones, Ciudadanía y Sindicatos: Modelo para armar". Disponible en: www.incasur.org/0nuevo/noticias/documentos/doc824_1.doc, consultado en fecha 16 de mayo de 2013.

ÁLVAREZ TABÍO, F. (1988): "Comentarios a la Constitución Socialista". Editorial Pueblo y Educación.

DÁVALOS FERNÁNDEZ, R., Peña Lorenzo, T., Santibáñez Freire, M. C. (2007): "Derecho Internacional Privado". Parte Especial. Editorial Félix Varela, Habana, Cuba.

HERNÁNDEZ CONCEPCIÓN, R. (2011): "Estudio sobre el tratamiento de la ciudadanía en Cuba".

OSUNA, W. (2000): "Carta de Ciudadanía". Consejo Nacional de la Cultura, Venezuela.

PERAZA CHAPEAU, J. (comp.) (1985): "Selección de lecturas de Derecho Constitucional". Universidad de La Habana, Facultad de Derecho, Ciudad de La Habana, Cuba.

_____. (1996): "La Ciudadanía Cubana". En revista *Contrapunto*, N. 2, Edición 62, La Habana, Cuba.

PÉREZ HERNÁNDEZ, L., Prieto Valdés, Martha (comp.) (2002): "Temas de Derecho Constitucional". Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba.

VEGA CASTRO, J. R. (Septiembre 2010): "Una mirada a la nacionalidad y la ciudadanía en Cuba". En revista *Palabra Nueva*, No. 210, año XX.

VEGA VEGA, J. (1997): "Cuba su historia constitucional. Comentarios a la Constitución Cubana reformada en 1992". Madrid.

VILLABELLA ARMENGOL, C. M.I (comp.) (2011): "Hitos constitucionales del siglo XIX cubano". Editorial Ácana, Camagüey, Cuba.

Fuentes Normativas consultadas

Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976, reformada en 1992 y 2002, Gaceta Oficial Extraordinaria No. 3 de 31 de enero de 2003.

Ley No. 1312 de Migración de 20 de septiembre de 1976, (Folleto).

Ley No. 1313 de Extranjería de 20 de septiembre de 1976, (Folleto).

Ley No. 51, "Ley del Registro del Estado Civil" de fecha 15 de julio de 1985.

Ley No. 1312 de Migración de 20 de septiembre de 1976 modificada por el Decreto Ley 302/12, Gaceta Oficial Ordinaria No. 44 de 16 de octubre de 2012.

Decreto Ley No. 302 de 11 de octubre de 2012, modificativo de la Ley 1312 "Ley de Migración" de 20 de septiembre de 1976, Gaceta Oficial Ordinaria No. 44 de 16 de octubre de 2012.

Decreto Presidencial No.358 de 4 de febrero de 1944 "Reglamento de Ciudadanía", Gaceta de 3 de marzo de 1944, Tomo V, Cuba.

Decreto No. 26 "Reglamento de la Ley de Migración" de 19 de julio de 1978, (Folleto).

Decreto No. 27 "Reglamento de la Ley de Extranjería" de 19 de julio de 1978, (Folleto).

Decreto No. 305 de 13 de octubre de 2012, modificativo del Decreto No. 26 "Reglamento de la Ley de Migración" de 19 de julio de 1978, Gaceta Oficial Ordinaria No. 44 de 16 de octubre de 2012.

Resolución No.157 "Reglamento de la Ley del Registro del Estado Civil" de 25 de diciembre de 1985.

Resolución No. 44 "Procedimiento para resolver las solicitudes de residencia en el territorio nacional que presentan los ciudadanos cubanos emigrados" de 13 de octubre de 2012, Gaceta Oficial Ordinaria No. 44 de 16 de octubre de 2012.

Dictamen Nacional No.12 de 15 de de octubre de 1996.

Dictamen Nacional No. 14 de 15 de de octubre de 1996.

Anteproyecto de Ley de Ciudadanía de 1994.