



INSTITUTO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

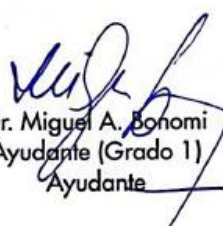
Montevideo, 3 de noviembre de 2023.

Sr. Presidente de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y
Administración de la Cámara de Representantes:

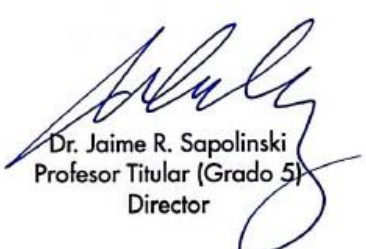
P R E S E N T E

En atención a la consulta formulada a este Instituto de Derecho Constitucional, en relación al proyecto de ley sobre "*Libertad de circulación de los ciudadanos legales uruguayos*", nos es grato informarle que el mismo fue considerado en Sesión del Instituto de fecha 31 de octubre de 2023, en la que se aprobó el dictamen adjunto.

Quedando a sus órdenes lo saludamos con nuestra mayor consideración,


Dr. Miguel A. Bonomi
Ayudante (Grado 1)
Ayudante


Dra. Claudia Arriaga
Profesora Agregada (Grado 4)
Secretaria


Dr. Jaime R. Sapolinski
Profesor Titular (Grado 5)
Director

Director: Profesor Titular Dr. Jaime R. Sapolinski
Secretaria: Profesora Agregada Dra. Claudia Arriaga
Ayudante: Docente Ayudante (i) Dr. Miguel A. Bonomi



INSTITUTO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Montevideo, 31 de octubre de 2023.

Sr. Presidente de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes:

P R E S E N T E

Se ha consultado a este Instituto de Derecho Constitucional respecto del proyecto de ley titulado: "LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS LEGALES URUGUAYOS".

A dicho respecto nos referiremos a determinadas apreciaciones que se formularon en la exposición de motivos, así como al articulado propuesto, en los términos siguientes.

Precisiones preliminares:

i. No escapa a nuestro criterio que existe una movilización por parte de un núcleo de ciudadanos legales, apoyada en una práctica de cabildeo ("lobbying" en la expresión anglosajona), tendiente a obtener que, en los pasaportes emitidos por el Estado uruguayo a los ciudadanos legales, se exprese que son personas de nacionalidad uruguaya. En dicha actividad se han concertado eventos académicos, y otras expresiones en defensa de la mencionada postura. En la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, se produjo un encuentro el 24 de mayo de 2023, convocado para tratar el tema de la nacionalidad y la ciudadanía en nuestro derecho y que, en los hechos, derivó en la defensa de la posición referida, centrada en la problemática referida al requerimiento de la "Organización de Aviación Civil Internacional" a que refiere el proyecto en vista. El defensor de la posición se expresó despectivamente respecto de las explicaciones aportadas por esta cátedra, haciéndolo extensivo a uno de sus exponentes más ilustres, Justino Jiménez de Aréchaga Mac Coll. Luego dicho desprecio trasuntó a las redes sociales con referencias a la decadente postura de la academia.

ii. En la antedicha ocasión, el Director del Instituto de Derecho Constitucional que suscribe el presente informe, hizo referencia a la ambigüedad de ciertos términos que, frecuentemente, pueden tener significados diversos, aunque conexos, entre los que se incluye el concepto de "nacionalidad".

Se dijo entonces, dentro de la exposición formulada:

"Nacionalidad y ciudadanía son conceptos cercanos pero diferentes.

La nacionalidad está mencionada en el artículo 80 numeral 6° que prevé como causa de suspensión de la ciudadanía legal, el ejercicio de la violencia o de

Director: Profesor Titular Dr. Jaime R. Sapolski

Secretaria: Profesora Agregada Dra. Claudia Arriaga

Ayudante: Docente Ayudante (i) Dr. Miguel A. Bonomi



INSTITUTO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

propaganda que incite a la violencia dirigidas a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad, las que son definidas como las contenidas en las Secciones I y II de la Constitución o sea las disposiciones que declaran la existencia del Estado uruguayo como entidad y declaran los derechos fundamentales de sus habitantes.

La regulación constitucional en materia de nacionalidad y ciudadanía es confusa. En particular porque para ser ciudadano natural, en la primera categoría prevista, se requiere la nacionalidad, aquí considerada como el hecho del nacimiento en el territorio.

Hay un par de conceptos que, aunque no expresados claramente, resultan expresa o implícitamente consagrados, a saber:

1. El Derecho Constitucional uruguayo reconoce la categoría de nacionalidad y ello implica la condición de nacional, en tanto que maneja el concepto de "oriental" y el de "naturalización" instituto que reconoce pero que no incorpora.

2. El sentido natural y obvio de "nacional" es el de que se trata de aquella persona que nació en el territorio. La extensión de la ciudadanía natural a los hijos de padre o madre oriental no implica ni el ejercicio inmediato de los derechos de ciudadano ni enerva el hecho de que, de acuerdo con la solución constitucional, un no nacional, pueda ser ciudadano natural, asimilándose su situación a la del nacido en el territorio si cumple las condiciones de vecinamiento y de inscripción en el Registro Cívico Nacional. Nadie está obligado a vecinarse y el que se vecina no está obligado a inscribirse en el registro cívico.

3. El ejercicio de los derechos de ciudadano, tanto natural como legal, no residentes, está condicionado al vecinamiento en el territorio así como al cumplimiento del requisito de inscripción en el Registro Cívico Nacional. Cumpliéndose las condiciones, el extranjero tiene derecho a la ciudadanía legal que puede llegar a perderse en caso de naturalización posterior en otro Estado.

4. La nacionalidad es considerada como un manto protector a los compatriotas que corresponde al Estado. ¿Cuál es la fuente de ello? La práctica habitual entre los países. Como punto de conexión la nacionalidad se erige en un marco para la participación en el destino colectivo y por eso se le reconoce el derecho de participar, en calidad de ciudadano, de la vida cívica de su país. El concepto de ciudadanía, por su parte, apunta al ejercicio de los derechos y deberes cívicos.

5. Se ha sostenido que "nacional o natural" y "ciudadano natural" son términos sinónimos en nuestro sistema, lo que es materia opinable. La solución

Director: Profesor Titular Dr. Jaime R. Sapolski

Secretaria: Profesora Agregada Dra. Claudia Arriaga

Ayudante: Docente Ayudante (i) Dr. Miguel A. Bonomi



adecuada pasa por reconocer que se trata de situaciones distintas a las que se accede al cumplir idénticos requisitos.

Ser “nacional” no es, desde la regulación constitucional, otra cosa que haber nacido en el territorio. Sin embargo, no es la solución que recogió el artículo 2° la ley 16021 de 13 de abril de 1989 que le atribuyó la calidad de nacionales a los hijos de padre o madre oriental. El artículo 3°, en la redacción dada por la ley 19362, que modificó la solución original, le asigna, a los hijos de esos denominados nacionales, la calidad de ciudadanos naturales. El legislador, obviamente, ha ido más allá de lo que estableció el constituyente.

¿El estado de ciudadano legal, al que pueden acceder los extranjeros equivale, como lo ha señalado prestigiosa doctrina, a una naturalización o nacionalización o, en cambio, sólo refiere a la posibilidad de ejercer derechos cívicos como parece emanar de la denominación y del hecho de que es una calidad que se puede perder, como surge del artículo 81 de la Carta? Justino Jiménez de Aréchaga ha entendido, en forma categórica que “la adquisición de la ciudadanía legal no confiere la nacionalidad oriental”, aun cuando el ciudadano legal participe del ejercicio de la soberanía y ésta exista “radicalmente en la Nación”.

Si distinguimos, y así lo hizo el legislador cuando sancionó la Ley N° 16021, de 13 de abril de 1989 y sus modificativas N° 18858, de 23 de diciembre de 2011, y N° 19362, de 31/12/2015, entre nacionalidad y ciudadanía, cabría concluir en que: i. ser ciudadano supone ser titular de derechos cívicos, en particular el ejercicio del voto activo y pasivo (cf. Constitución, artículo 77, 1er. párrafo) y a desempeñar funciones públicas. Ser nacional refiere, en cambio, a un estatuto de protección internacional; ii. que se podría ser nacional sin estar en condiciones de ejercer los derechos de la ciudadanía, por ejemplo por ser menor de edad (según la perspectiva, porque los derechos están en suspenso o porque recién surgen al cumplir 18 años). Por otra parte, en el derecho patrio, se puede disponer de ciertos derechos cívicos sin ser considerado ciudadano, como es el caso previsto en el artículo 78 de la Carta que prevé la situación de los denominados electores no ciudadanos.

En suma, en el derecho constitucional uruguayo se es nacional por el hecho de nacer en el territorio. Luego el legislador se tomó alguna libertad en torno a este tema y amplió el universo fuera de lo previsto por la Carta Magna.

El ciudadano legal es, en términos generales, el extranjero que voluntariamente optó por requerir la ciudadanía. Aunque quisiera no podría naturalizarse porque el sistema uruguayo no prevé el mecanismo de la



naturalización o nacionalización pero puede ejercer todos los derechos cívicos, cumpliendo las condiciones temporales de ejercicio y la idoneidad para el desempeño de cargos públicos, salvo los de Presidente y Vicepresidente de la República.

Ser extranjero no es una capitis deminutio para nadie. El principio de igualdad consagrado por el artículo 8° de la Constitución se aplica a todas las personas pero ello no significa que pueda inventarse una situación que no se verifica. Resulta obvio que la calidad de extranjero es un hecho objetivo, que no es disminutoria para nadie. Todos descendemos de alguien que vino, alguna vez desde el exterior.

El ciudadano legal que no es un nacional, integra sin embargo la Nación, desde una perspectiva diferente, tomando el concepto como el conjunto de los ciudadanos, titulares de la soberanía nacional”.

iii. Observaciones a la exposición de motivos.

a. Lo expresado en la exposición de motivos, indica que se trata de adaptar nuestra realidad a los requisitos de la Organización de Aviación Civil Internacional, a fin de evitar dificultades que parecen derivar de la expresión de la nacionalidad de origen. Adviértase que no hay objeción en nuestro derecho a la existencia de doble ciudadanía o nacionalidad. Hay sí incompatibilidad entre la ciudadanía legal, atribuida al extranjero que cumple con las condiciones y una naturalización posterior al otorgamiento. En ese caso, la ciudadanía legal se pierde. En cambio la nacionalidad oriental “no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país” (Constitución. Art. 81). No hay incompatibilidad entre la nacionalidad o naturalización de origen y el acceso ulterior a la ciudadanía legal uruguaya.

No parece compadecerse con el principio de la soberanía nacional, el cambio de normas para adecuarse a los criterios de la organización internacional, propiciando una especie de ocultamiento de la realidad. Parece mejor pedirle a nuestro servicio exterior, que explique y haga valer la solución establecida en nuestra normativa. Si como se afirma la regulación de OACI “*generó, en la práctica, limitaciones a la libertad de circulación de los ciudadanos legales de nuestro país*”, habría que corregir dicha regulación y no alterar la descripción de los hechos, inventando situaciones irreales.

b. No hay “confusión terminológica entre los conceptos de “nacionalidad” y “ciudadanía”. Un análisis cuidadoso demuestra que el constituyente consideró y distinguió entre nacionalidad y ciudadanía, en los artículos: 74° al hablar de padre o madre orientales, en el artículo 75° al



mencionar la condición de extranjero (que no se pierde por el hecho de tornarse en ciudadano legal), 78° al referirse a los extranjeros electores no ciudadanos y 81° al mencionar a la nacionalidad que no se pierde por naturalizarse en otro país y a la naturalización, en otro país, del ciudadano legal que pierde esta última calidad, por el hecho de la ulterior naturalización.

c. No existe en el Uruguay la naturalización porque, en el acierto o el error, el constituyente no consagró ese instituto. El ciudadano legal, mientras se mantenga la actual solución constitucional no será nunca uruguayo. Esto no significa, y aspiramos a aventar una apelación a la sensibilidad, que sea considerado inferior a nadie, que no sea un orgulloso ciudadano legal, que esté inhibido de ser Ministro del Poder Ejecutivo, miembro del Parlamento o integrante de la Suprema Corte de Justicia o de los organismos constitucionales de contralor. Lo que no podrá ser, con la actual regulación, es Presidente o Vicepresidente de la República.

d. Si *“los ciudadanos legales portan en el campo “Nacionalidad” su país de origen en lugar del término “uruguayo” como luce en los documentos de viaje de los nacionales de la República, es porque expresan la realidad”*. Si *“este hecho genera que funcionarios migratorios de diversos países no comprendan la discordancia entre la nacionalidad y el país de emisión del documento, rechazando el ingreso al país de esta categoría de ciudadanos uruguayos”* habrá que hacérselos entender sin establecer la dependencia de nuestra legislación de la ignorancia o capacidad de entendimiento de tales funcionarios migratorios extranjeros.

e. Si la situación deriva en *“una limitación a la libertad de circulación y por ende, en una desigualdad entre ciudadanos legales y naturales”* y ello *“produce un impacto personal en los afectados ya que se sienten legítimamente integrantes del país a la par de los ciudadanos naturales”*, ello no es atribuible a la República. De cómo la gente se siente y si el reclamo de que sean denominados *“uruguayos”* está basado en el patriotismo o en otras causas menos altruistas, es una cuestión subjetiva que pertenece al fuero íntimo de cada uno. Si ello *“genera pérdidas económicas significativas, en la medida que la prohibición de ingreso a terceros países de forma arbitraria acarrea la pérdida de pasajes, estadías y de las actividades laborales y comerciales que motivan algunos viajes”*, tampoco es atribuible a nuestro Estado que, por supuesto, no prohíbe el ingreso a terceros países, en forma arbitraria, de nadie. Arbitrario o no, parece que se estaría pidiendo que se velaran determinadas condiciones a la autoridad extranjera. Si ésta exonera de la visa a los ciudadanos naturales pero no sigue la misma



conducta respecto de los legales, tampoco es una condición atribuible al Estado uruguayo. Salvando todas las distancias, no es posible, desde el punto de vista del derecho, pedirle a un escribano público que haga constar cosas que no son ciertas.

f. No se *“genera una limitación a un derecho humano fundamental como es la libertad física”*, atribuible a nuestro Estado porque no es éste el que pone el obstáculo y porque, seguramente, el que quiere emigrar o viajar, tendrá los mecanismos, tal vez un poco más lentos o costosos, para satisfacer su designio.

g. Es correcto que *“la creación del instituto de la naturalización requerirá de una eventual reforma constitucional”*. ¿Entonces, mientras dicha reforma no se apruebe, habría que inventar una especie de adelanto para superar ciertas dificultades a quienes, siendo ciudadanos legales, quieran hacer turismo o radicarse en otro país? Huelga decir que el viaje no está impedido. Parece la intención la de facilitar la posibilidad.

iv. Sobre el articulado propuesto.

a. El artículo 1° expresa: *“Los ciudadanos legales uruguayos en ejercicio de la ciudadanía y solo durante dicho ejercicio, gozan de los mismos derechos y prerrogativas de los nacionales de la República a los fines identificatorios, de la protección diplomática y de la libertad de circulación.*

Bajo este precepto se promoverá el principio de no discriminación y la interpretación más favorable a la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros”.

No se aprecian inconvenientes en el texto mencionado, con una única salvedad que se referirá de inmediato. Cabe señalar, simplemente, que aparece superabundante e innecesario porque alcanzaría la consagración de la igualdad contenida en el artículo 8° de la Constitución de la República.

Obviamente la igualdad de derechos no implica tratar igualitariamente a lo que es distinto. Un ciudadano legal, será eso mismo y un ciudadano natural, lo será asimismo, a pesar de lo que diga una ley que, en definitiva, se estaría refiriendo a los membretes. Es indiscutible la igualdad en torno a la vigencia de la libertad de circulación, de la protección diplomática y de los derechos correspondientes. Todo lo cual no significa que se oculte la condición de extranjero, de ciudadano legal o de ciudadano natural.

Resulta que se propone que la condición de uruguayo de los beneficiarios, se otorgue *“solo durante el ejercicio”*. Ello implicaría que un ciudadano legal que perdiera tal condición por naturalización ulterior en otro país, al que por la ley se le hubiera reconocido la condición de uruguayo, ¿la perdería igualmente? Y



INSTITUTO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

respecto del ciudadano legal al que se le suspendiera la ciudadanía, de conformidad con el artículo 80° de la Carta, ¿sería uruguayo en forma intermitente?

El artículo 2° reza: *“A efectos de garantizar los derechos referidos en el artículo anterior, los documentos de viaje de los ciudadanos legales deben indicar la calidad de nacionales con individualización del número de esta ley.*

Cométase al Poder Ejecutivo adecuar, por medio de los órganos competentes, los documentos de viaje expedidos con anterioridad a la fecha de esta ley.


Asimismo, de ser requisito, se deben emitir los certificados necesarios que permitan al ciudadano legal ingresar a los países que dispongan el libre ingreso de los nacionales uruguayos, así como a mandar a los organismos estatales competentes para que promuevan soluciones bilaterales cuando se generen conflictos administrativos fronterizos”.

Este resulta ser el centro de la cuestión. No se advierte que haya una diferencia sustancial entre el pasaporte italiano que dice “Nacionalidad italiana, nacido en Montevideo, República Oriental del Uruguay”, con el pasaporte uruguayo que consigne, “Nacionalidad Italiana, ciudadano legal uruguayo”. En cuanto a que se diga “Nacionalidad uruguayo, Ley” como se propone, no sería posible mientras las normas constitucionales digan lo que está actualmente consagrado. Insistimos, no hay naturalización con el actual marco constitucional.

El artículo 3° propone la entrada en vigor a partir de la promulgación.

Quedamos a las órdenes para cualquiera aclaración o ampliación.

Saludan al Sr. Presidente con su mayor consideración,


Dr. Miguel A. Bonomi
Ayudante (Grado 1)
Ayudante


Dra. Claudia Arriaga
Profesora Agregada (Grado 4)
Secretaria


Dr. Jaime R. Sapolski
Profesor Titular (Grado 5)
Director

Director: Profesor Titular Dr. Jaime R. Sapolski
Secretaria: Profesora Agregada Dra. Claudia Arriaga
Ayudante: Docente Ayudante (i) Dr. Miguel A. Bonomi