Montevideo, 23 de setiembre de 2026.

Sr. Prosecretario de la Presidencia de la República

Dr. Jorge DÍAZ ALMEIDA

De mi mayor consideración:

Tengo el honor de dirigirme a usted, con la finalidad de evacuar la consulta que me hiciera el honor de formular, sobre el Proyecto de ley interpretativo de la Constitución de la República, en el sentido de reconocer la calidad de uruguayos a los ciudadanos legales.

En la Exposición de Motivos se reconoce que la regulación constitucional de la nacionalidad y de la ciudadanía en la Constitución uruguaya, presenta ambigüedades técnicas y conceptuales, lo que ha generado diversas interpretaciones diferentes, con efectos prácticos de relevante trascendencia.

En tal sentido, se procura la sanción de una ley interpretativa de la Constitución de la República, estableciendo que todos los ciudadanos naturales y los ciudadanos legales de la República, son nacionales, y por lo tanto, son uruguayos.

La primera observación que debo formular al Proyecto de ley, es que a mi juicio debe precisarse qué artículo o artículos de la Constitución de la República se quieren interpretar, al amparo de lo dispuesto por el art. 85 numeral 20 de la Constitución de la República. En este caso, lo que se quiere es interpretar, con carácter generalmente obligatorio, es que los ciudadanos legales son nacionales o uruguayos, es decir que el Estado uruguayo les reconoce la nacionalidad uruguaya.

Guayabos 1924 :: esc. 202 :: CP 11200 :: Montevideo, Uruguay
tel.: 2403 4229 :: email: correafr@adinet.com.uy

Corresponde aclarar que esta interpretación que pueda realizar el Poder Legislativo, no es una interpretación auténtica de la Constitución de la República, porque la interpretación auténtica sólo la puede realizar el soberano, que es la Nación, de conformidad con cualquiera de los procedimientos de reforma previstos en el art. 331 de la Constitución. Como lo aclara el art. 85 numeral 20 de la Constitución, esta potestad del Poder Legislativo, es "*sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261.*" Esto significa que la ley interpretativa de la Constitución, puede ser declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia.

Considero que la interpretación que se proyecta, debe ser una interpretación de los artículos 73, 74 y 75 de la Constitución de la República, que son las disposiciones específicas que establecen: primero, en el art. 73, se afirma que los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales; segundo, en el art. 74, se precisa quiénes son ciudadanos naturales; tercero, en el art. 75, se establece quiénes tienen derecho a la ciudadanía legal.

Pero este reconocimiento para los ciudadanos legales, que se pretende realizar por una ley interpretativa de la Constitución, debe precisar que en el caso del reconocimiento de la calidad de nacionales o de uruguayos a los ciudadanos legales, es un reconocimiento que se hace por naturalización, porque se trata de personas que no nacieron en el territorio de la República (jus soli), ni son hijos de padre o madre orientales (jus sanguinis).

Guayabos 1924 :: esc. 202 :: CP 11200 :: Montevideo, Uruguay
tel.: 2403 4229 :: email: correafr@adinet.com.uy

I. LOS CONCEPTOS DE NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

La doctrina constitucionalista en general está de acuerdo con la distinción entre nacionalidad y ciudadanía. Mientras que la nacionalidad es un vínculo natural de una persona con un Estado, sea por razones de nacimiento (jus soli) o por lazos de sangre (jus sanguinis); en cambio la ciudadanía es un vínculo político de una persona con un Estado, que le confiere el derecho al sufragio, tanto activo como pasivo, es decir ser elector y elegido; el derecho a ocupar empleos públicos; el derecho a participar en los plebiscitos y referéndums.

En el caso de la Constitución uruguaya, vemos que la Constitución de 1830, la Sección II tenía como título "*De la ciudadanía, sus derechos, modos de suspenderse y perderse*". El art. 6º disponía: "*Los ciudadanos del Estado Oriental del Uruguay son naturales o legales.*" El art. 7º expresaba quiénes eran ciudadanos naturales, que eran los hombres libres, nacidos en cualquier punto del territorio de la República. Y el art. 8º prescribía quiénes eran los ciudadanos legales, con la expresión: "*Ciudadanos legales son:...*" El art. 12 disponía: "*La ciudadanía se pierde: ...*"

La Constitución de 1918, mantuvo la misma redacción, con la única diferencia que el art. 6º cambió la redacción por "*ciudadanos de la República Oriental del Uruguay*". Pero en el art. 7º modificó la redacción: "*Ciudadanos naturales son, todos los hombres nacidos en cualquier punto del territorio de la República.*" Y en el art. 8º: "*Tienen derecho a la ciudadanía legal:...*" El art. 13 previó que la ciudadanía se perdía en

Guayabos 1924 :: esc. 202 :: CP 11200 :: Montevideo, Uruguay
tel.: 2403 4229 :: email: correafr@adinet.com.uy

caso de naturalizarse en otro país, bastando para recobrarla domiciliarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico.

La Constitución de 1934 reguló el tema en la Sección III, denominada "*De la ciudadanía y sus derechos; modos de suspenderse y perderse*". El art. 64 reiteró la redacción de la Constitución de 1918: "*Los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales*". El art. 65 modificó la redacción con el siguiente texto: "*Ciudadanos naturales son todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República. Son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico.*"

Pero la Constitución de 1934 incorporó una nueva disposición que fue el art. 71, con la siguiente redacción:

"*La nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país, b bastando simplemente para recuperar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, avecindarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico.*

La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior."

Esta mención a la nacionalidad en el art. 71 de la Constitución de 1934, que se reiteró en las Constituciones posteriores de 1942, 1952 y 1967, llevó a una parte de la doctrina a afirmar que la Constitución uruguaya distingue entre nacionalidad y ciudadanía.

La Constitución de 1942 no introdujo modificaciones en lo referente a la ciudadanía.

La Constitución de 1952 introdujo una modificación en el Título de la Sección III, que pasó a denominarse: "*De la ciudadanía y del sufragio*", lo que se mantuvo en la Constitución vigente de 1967.

Lo que resulta claro del análisis de las disposiciones de la Constitución uruguaya, es que el constituyente no distinguió en ningún momento entre nacionalidad y ciudadanía. Solo hay una excepción, cuando el constituyente incorporó el art. 71 en la Constitución de 1934, que es el actual art. 81 de la Constitución de 1967, que se refiere a que la nacionalidad no se pierde ni aún por naturalización en otro país. Pero a continuación expresa que la ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización. En consecuencia, puede interpretarse que en realidad el constituyente no quiso distinguir entre nacionalidad y ciudadanía, sino que la distinción se refiere al hecho de que los ciudadanos naturales, no pierden la calidad de tales por naturalizarse en otro país; mientras que los ciudadanos legales pierden la calidad de tales, por cualquier otra forma de naturalización ulterior.

II. LA DOCTRINA Y EL DERECHO COMPARADO

Antes de analizar concretamente el Proyecto de ley, estimo imprescindible realizar un breve análisis de la doctrina y el Derecho constitucional comparado en la materia, básicamente de los países de América Latina, con la finalidad de ver la forma cómo las diversas

Guayabos 1924 :: esc. 202 :: CP 11200 :: Montevideo, Uruguay
tel.: 2403 4229 :: email: correafr@adinet.com.uy

Constituciones han resuelto el tema de la distinción entre nacionalidad y ciudadanía.

La Constitución argentina de 1863, reformada en 1860, que es la Constitución vigente con la Reforma de 1994, confunde los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, como por ejemplo el art. 20 que se refiere a los derechos de los extranjeros, afirmando que ellos "*no están obligados a admitir la ciudadanía*", pero agrega que los mismos pueden obtener la nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación. El art. 21 a su vez, se refiere a los "*ciudadanos por naturalización*". En la doctrina argentina, Sagüés enseña que la Reforma de 1994, le confirió al Congreso en el art. 75 inc. 12, la potestad de sancionar leyes sobre "naturalización y nacionalidad", agregando que las reglas sobre naturalización y nacionalidad deben aprobarse "*con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina*". [1]

En la doctrina brasileña, Gilmar Ferreira Mendes afirma que "*la nacionalidad configura un vínculo político y personal que se establece entre el Estado y el individuo, haciendo con ello que se integre a una comunidad política, lo que hace que el Estado distinga el nacional del extranjero para diversos fines.*"

En tal sentido, la Constitución de Brasil de 1988 distingue en el art. 12 entre los brasileños natos de los brasileros naturalizados, previéndose que la ley no puede establecer distinción entre los mismos, excepto en los casos previstos en la Constitución. Con respecto a los brasileros naturalizados, se prevén dos categorías, los que son originarios de

[1] SAGÜÉS, Néstor Pedro, "Manual de Derecho Constitucional", Ed. Astrea, Buenos Aires, 2019, págs. 187-188.

Guayabos 1924 :: esc. 202 :: CP 11200 :: Montevideo, Uruguay
tel.: 2403 4229 :: email: correafr@adinet.com.uy

países de lengua portuguesa, a quienes se exige un año de residencia; y los extranjeros de cualquier nacionalidad residentes en el Brasil por más de quince años ininterrumpidos y sin condena penal.

La Constitución de Chile de 1980 con las reformas aprobadas en 2005, distingue entre nacionalidad y ciudadanía. Así el art. 10 de la Constitución prescribe que son chilenos los nacidos en el territorio de Chile; los hijos de padre o madre chilenos nacidos en el extranjero; los extranjeros que obtuvieren carta de nacionalización de conformidad con la ley; los que obtuvieren gracia especial de nacionalización por ley. La ciudadanía chilena, a su vez, está regulada en el art. 13 de la Constitución. [2]

En la Constitución de Bolivia de 2009, el Título V se denomina "Nacionalidad y Ciudadanía", estableciendo el art. 141 que la nacionalidad boliviana se adquiere por nacimiento o por naturalización. Para adquirir la nacionalidad por naturalización, de acuerdo con el art. 142, las extranjeras y los extranjeros deben tener más de tres años de residencia ininterrumpida en el país.

La Constitución de Colombia de 1991 también distingue entre nacionalidad y ciudadanía. La nacionalidad está regulada en el art. 96, donde se establecen dos hipótesis: los nacionales colombianos por nacimiento y los hijos de padre o madre colombianos; los nacionales por adopción, que son los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización y otras hipótesis. En lo referente a la ciudadanía, el art. 98

[2] CEA EGAÑA, José Luis, "Derecho Constitucional Chileno", Ediciones UC, Santiago, Chile, 2015, Tomo I, págs. 365 y 390.

Guayabos 1924 :: esc. 202 :: CP 11200 :: Montevideo, Uruguay
tel.: 2403 4229 :: email: correafr@adinet.com.uy

prescribe que se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad.

La Constitución de Ecuador de 2008 regula en el Capítulo segundo del Título I, lo referente a la ciudadanía, con la denominación de "Ciudadanas y ciudadanos". En el art. 6 se confunden los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, porque afirma que "todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos"; pero a continuación afirma: "La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional." A continuación, el art. 6 prescribe que la nacionalidad ecuatoriana se obtendrá por nacimiento o por naturalización.

La Constitución de México de 1917, en el art. 30 prescribe que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización, precisando que son mexicanos por naturalización los extranjeros que obtengan carta de naturalización, y la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con un varón o mujer mexicanos y establezcan su domicilio en el territorio nacional. El art. 34 prescribe que los ciudadanos de la República son los varones y mujeres mexicanos, que hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.

La Constitución de Paraguay de 1992 regula el tema de la nacionalidad y de la ciudadanía en la Parte III, Título I, Capítulo III que se denomina "De la Nacionalidad y de la Ciudadanía" (arts. 146-154). El art. 146 dispone quiénes son de nacionalidad paraguaya natural, comenzando por las personas nacidas en el territorio de la República,

así como los hijos de madre o padre paraguayo nacidos en el extranjero, siempre que se radiquen en la República. Por su parte, la nacionalidad por naturalización está regulada en el art. 148, que dispone que los extranjeros podrán obtener la nacionalidad paraguaya, entre otros requisitos con una radicación mínima de tres años en el territorio nacional. El art. 152 a su vez establece que son ciudadanos todas las personas de nacionalidad paraguaya y toda persona de nacionalidad paraguaya por naturalización, después de dos años de haberla obtenido.

La Constitución de Perú de 1993 prescribe en el art. 2º numeral 21, que toda persona tiene su derecho a su nacionalidad. El art. 30 de la Constitución peruana, a su vez, prescribe que son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años, requiriéndose la inscripción electoral.

Como se aprecia analizando el panorama del Derecho constitucional comparado en América Latina, varias Constituciones confunden los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, como es el caso de las Constituciones de Argentina, Brasil, Ecuador y Perú, lo que es afirmado cada vez más por los organismos internacionales de Derechos Humanos, como es el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Estimo sumamente importante a la hora de legislar sobre este tema en nuestro país, que todas las Constituciones distinguen, por un lado, entre la nacionalidad por nacimiento en el territorio o por ser hijo de padre o madre nacional del Estado; y, por otro lado, la nacionalidad que obtienen los extranjeros por naturalización.

III. LAS NORMAS DE DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las normas que surgen de los Tratados, Pactos y Convenciones con otros Estados y organismos internacionales de Derechos Humanos, son normas que en algunos países como es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia y México tienen jerarquía constitucional. En nuestro país, estas normas ingresan a nuestro sistema constitucional, por vía del art. 72 de la Constitución de la República, formando parte del llamado "*bloque de constitucionalidad*", conforme a lo afirmado por la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia Nº 365/2009 de 19 de octubre de 2009, en el Considerando III, punto 8, en el sentido de que: "*La Corporación comparte la línea de pensamiento según la cual las convenciones internacionales de derechos humanos se integran a la Carta por la vía del art. 72, por tratarse de derechos inherentes a la dignidad humana que la comunidad internacional reconoce en tales pactos*".

En primer lugar, corresponde citar a la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, que es un principio general de derecho obligatorio para todos los Estados, conforme a lo resuelto por las Conferencias sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas, primero en Teherán en 1968; y segundo en Viena en 1993. El art. 15 de la Declaración Universal expresa: "*Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.*" A su vez, el Pacto Internacional de

Guayabos 1924 :: esc. 202 :: CP 11200 :: Montevideo, Uruguay
tel.: 2403 4229 :: email: correafr@adinet.com.uy

Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966, prescribe en el art. 24 numeral 3: "*Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.*"

En segundo lugar, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, de 30 de abril de 1948, establece en el art. XIX: "*Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponda y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela.*"

Por su parte, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el art. 20 de la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto de San José de Costa Rica, de 22 de noviembre de 1969, cuyo nomen juris es "Derecho a la Nacionalidad". Dicho art. 20 prescribe:

"*1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.*

2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.

3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla."

Sobre el alcance de esta disposición, es necesario citar la Opinión Consultiva Nº 4/84 de fecha 19 de enero de 1984, formulada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a solicitud de Costa Rica que estaba en un proceso de reforma de la Constitución de 1949. El párrafo 35 de dicha Opinión Consultiva expresa sobre el concepto de nacionalidad:

"35. La nacionalidad puede ser considerada como el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con relaciones de lealtad y fidelidad y se hace acreedor a su protección diplomática. Con

distintas modalidades, la mayoría de los Estados han establecido la posibilidad de que personas que no tenían originalmente su nacionalidad puedan adquirirla posteriormente, en general, mediante una declaración de voluntad manifestada previo cumplimiento de ciertas condiciones. La nacionalidad, en estos casos, no depende ya del hecho fortuito de haber nacido en un territorio determinado o de nacer de unos progenitores que la tenían, sino de un hecho voluntario que persigue vincular a quien lo exprese con una determinada sociedad política, su cultura, su manera de vivir y su sistema de valores."

Por su parte, en lo que se refiere a la naturalización, es decir al otorgamiento de la nacionalidad a los extranjeros, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la citada Consulta Nº 4/84, en el párrafo 59 dijo:

"59. En esa perspectiva, la Corte reitera el ya expresado señalamiento según el cual, a los efectos del otorgamiento de la naturalización, es el Estado que la concede el llamado a apreciar en qué medida existen y cómo deben apreciarse las condiciones que garanticen que el aspirante a obtenerla esté efectivamente vinculado con el sistema de valores e intereses de la sociedad a la que pretende pertenecer plenamente. En tal sentido, no puede ponerse en duda la potestad soberana de Costa Rica para resolver sobre los criterios que han de orientar el discernimiento o no de la nacionalidad a los extranjeros que aspiran a obtenerla, ni para establecer ciertas diferencias razonables con base en circunstancias de hecho que, por razones objetivas, aproximen a unos aspirantes más que a otros al sistema de valores e intereses de la sociedad costarricense."

En el "*Caso de las Niñas Yean y Basico vs. República Dominicana*" de 2005, la Corte Interamericana dijo en el párrafo 140:

Guayabos 1924 :: esc. 202 :: CP 11200 :: Montevideo, Uruguay
tel.: 2403 4229 :: email: correafr@adinet.com.uy

"La determinación de quienes son nacionales sigue siendo competencia interna de los Estados. Sin embargo, su discrecionalidad en esa materia sufre un constante proceso de restricción conforme a la evolución del derecho internacional, con vistas a una mayor protección de la persona frente a la arbitrariedad de los Estados. Así que en la actual etapa de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, dicha facultad de los Estados está limitada, por un lado, por su deber de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación y, por otro lado, por su deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia."

Como bien se aclara sobre los conceptos de nacionalidad y ciudadanía no deben confundirse, porque "*el derecho a la nacionalidad no es un derecho político, sino un derecho reconocido a toda persona.*" [3]

IV. LOS CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA

En virtud de que el Proyecto de ley que el Poder Ejecutivo va a remitir al Poder Legislativo, es una ley interpretativa de la Constitución, conforme a lo previsto por el art. 85 numeral 20, concretamente procura interpretar los arts. 73, 74 y 75 de la Constitución de la República, declarando quiénes son nacionales, es imprescindible a mi juicio, realizar algunas consideraciones sobre los criterios de interpretación de la Constitución uruguaya.

[3] Convención Americana sobre Derechos Humanos, Comentario, Segunda edición, Konrad Adenauer Stiftung, Bogotá, 2019, pág. 563.

Sobre este tema, corresponde señalar especialmente que tradicionalmente la Cátedra de Derecho Constitucional en nuestro país, se dividió entre quienes sostuvieron a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, el método histórico para la interpretación y la enseñanza de la Constitución, como lo fueron Carlos María Ramírez, quien fue el primer Catedrático de Derecho Constitucional (1871-1875) y Juan Andrés Ramírez, el tercer Catedrático (1905-1911); y quienes afirmaron la necesidad de aplicar el método jurídico tanto en la interpretación como en la enseñanza del Derecho Constitucional, postura doctrinal defendida por Justino Jiménez de Aréchaga Moratorio (el primero de los Aréchaga), quien ejerció como Catedrático entre 1875 y 1904; y por Justino E. Jiménez de Aréchaga Vargas (el segundo de los Aréchaga) Catedrático entre 1911 y 1928. En la década de los años 30 del siglo XX, tanto Juan Carlos Gómez Haedo como Luis Arcos Ferrand, consideraron que debían utilizarse ambos métodos para la interpretación constitucional. Finalmente, Justino Jiménez de Aréchaga Mc Coll (el tercero de los Aréchaga) y Héctor Gros Espiell, consideraron que debía distinguirse entre el método de interpretación de la Constitución y el método de enseñanza del Derecho Constitucional. [4]

Concretamente, Justino Jiménez de Aréchaga (el tercero de los Aréchaga) afirmó que para interpretar la Constitución se debe recurrir al texto, al contexto y a los fines o principios contenidos en la Constitución

[4] CORREA FREITAS, Ruben, "Derecho Constitucional Contemporáneo", F.C.U., Mdeo., 7ª. ed., Tomo I, Nº 4, págs.38-39.

de la República, es decir el criterio "lógico-sistemático-teleológico". [5] Similar postura doctrinal asumió Horacio Cassinelli Muñoz, lo que fue seguido mayoritariamente por la doctrina constitucionalista vernácula. [6]

A mi juicio, existen tres disposiciones fundamentales para la interpretación de la Constitución de la República, que son los arts. 7º, 72 y 332, porque los mismos consagran el principio del jusnaturalismo, por el cual se reconocen que existen derechos de los individuos, que son anteriores y superiores al Estado. [7]

En el Derecho Comparado nos encontramos con dos criterios doctrinales en materia de interpretación de la Constitución: a) por un lado, la interpretación "originalista" o conservadora de la Constitución, que afirma que la interpretación de las normas constitucionales debe realizarse de acuerdo al sentido original que le dieron los constituyentes que crearon la Constitución; b) por otro lado, la interpretación "evolutiva" o "progresiva" de la Constitución, que toma en cuenta los principios consagrados en la propia Constitución. [8]

Sobre este tema, enseña Ronald Dworkin: "*Estos principios deben ser objeto de una revisión continuada, 'no con el objeto de encontrar sustitutos para determinar qué es lo que dice la Constitución, sino con el objeto de respetar lo que ella dice'.*" [9]

---

[5] JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, "La Constitución Nacional", Ed. Cámara de Senadores, Mdeo., 1991, Tomo I, pag. 129 y sigts.

[6] CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, "Oposición superviniente ¿derogación o inconstitucionalidad?, en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Mdeo., Tomo 55, págs. 203 y 209.

[7] CORREA FREITAS, Ruben, "Derecho Constitucional Contemporáneo", Tomo I, Nº 5, pág. 43.

[8] CORREA FREITAS, Ruben, "Fundamentos de la Constitución República Oriental del Uruguay", Ed. Bdef, Buenos Aires, 2017, págs. 64-65.

[9] DWORKIN, Ronald, "El imperio de la justicia", Gedisa Editorial, Barcelona, 2012, pág. 253.

Este criterio de interpretación evolutivo de la Constitución, fue aplicado por primera vez por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso "Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua" del año 2001. En este fallo la Corte consideró el que artículo 21 del Pacto de San José de Costa Rica no sólo protege la propiedad individual, sino el derecho a la propiedad en un sentido que comprende los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal. Este criterio ha sido afirmado por la Corte Interamericana en varios casos, como por ejemplo "Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay" de 2005; "Comunidad Indígena Xakmok Kásek vs. Paraguay de 2010; "Comunidad Garifuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras" de 2015.

El destacado constitucionalista argentino Carlos Santiago Nino, sobre este tema de la interpretación de la Constitución, expresa lo siguiente:

"*El tema del papel de la intención del legislador, y en especial del constituyente, en el proceso de interpretación jurídica es uno de los más controvertidos y divide escuelas de pensamiento. Sobre todo en Estados Unidos, el enfrentamiento entre originalistas y constructivistas o partidarios de un enfoque progresivo respecto de la interpretación constitucional, determina profundos debates académicos, judiciales y hasta políticos.*" [10]

V. LA NACIONALIDAD DE LOS CIUDADANOS LEGALES

[10] NINO, Carlos Santiago, "Fundamentos de Derecho Constitucional", Ed. Astrea, Buenos Aires, 2013, pág. 85.

Guayabos 1924 :: esc. 202 :: CP 11200 :: Montevideo, Uruguay
tel.: 2403 4229 :: email: correafr@adinet.com.uy

Ahora bien, ¿es posible admitir que los ciudadanos legales sean nacionales o uruguayos de conformidad con lo dispuesto por la Constitución de la República?

Como enseñaba el segundo Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Justino Jiménez de Aréchaga Moratorio, en su obra "La Libertad Política", al estudiar las normas de la Constitución de 1830 sobre ciudadanía:

"*Nuestra Constitución, al ocuparse de las condiciones necesarias para la adquisición y el ejercicio de los derechos políticos, ha confundido lamentablemente la ciudadanía y la nacionalidad, no obstante ser estas dos cualidades individuales completamente distintas.*" [11]

Esta confusión se mantuvo inalterada a lo largo de todas las Constituciones uruguayas, con una única modificación que introdujo la Constitución de 1934 en el art. 71, que es el actual art. 81 de la Constitución de 1967, que dispone que la nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país, pero que sin embargo la ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior.

El Profesor Emérito Jiménez de Aréchaga Mac Coll, afirma que:

"A *pesar de que los Constituyentes de 1830 tuvieron a la vista y manejaron con frecuencia varios textos constitucionales que distinguían bien la nacionalidad de la ciudadanía, como la Constitución española del 12 y la Constitución chilena de 28, confundieron ambos conceptos.*" [12]

---

[11] JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, "*La Libertad Política*", Edición Oficial, Mdeo., 1906, pág. 104.
[12] JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, "La Constitución Nacional", Tomo I, pág. 397.

Hace más de cuarenta años que vengo sosteniendo en la doctrina uruguaya que: "*aplicando el criterio de interpretación lógico-sistemático, se puede concluir que en la Constitución uruguaya de 1967 se distingue entre nacionales y extranjeros por un lado, y entre ciudadanos naturales y ciudadanos legales por otro lado.*" [13]

Ahora bien, para precisar quiénes son nacionales o uruguayos, debemos partir del análisis del concepto de Nación, especialmente de los arts. 4º, 77 inciso primero y 82 de la Constitución de la República.

El art. 4º de la Constitución prescribe: "*La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará.*"

Por su parte, el art. 77 inciso primero de la Constitución reza: "*Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán.*"

Finalmente, el art. 82 de la Constitución expresa:

"*La Nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana.*

Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma."

Quiere decir, pues, que quienes integran la Nación son los ciudadanos. La Constitución uruguaya distingue entre ciudadanos

[13] CORREA FREITAS, Ruben, "Derecho Constitucional Contemporáneo", Tomo I, Nº 143, pág. 421.

Guayabos 1924 :: esc. 202 :: CP 11200 :: Montevideo, Uruguay
tel.: 2403 4229 :: email: correafr@adinet.com.uy

naturales (art. 74) y ciudadanos legales (art. 75). Los ciudadanos naturales son los nacidos en el territorio de la República y los hijos de padre o madre oriental cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento, habiéndose extendido a los nietos de uruguayos nacidos en el exterior, por la Ley Nº 19.362 de 31 de diciembre de 2015. Los ciudadanos legales son los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, que si tienen familia constituida en la República, deben tener tres años de residencia; si no tienen familia constituida en la República, se requiere que tengan cinco años de residencia habitual en el país; además, son ciudadanos legales los extranjeros que obtengan gracia especial de la Asamblea General por servicios notables o méritos relevantes.

El art. 75 de la Constitución expresa que los ciudadanos legales pueden ser llamados a los empleos públicos, pudiendo ser designados después de tres años de habérseles otorgado la carta de ciudadanía.

De todo lo expuesto, surge claramente que los ciudadanos legales conjuntamente con los ciudadanos naturales, integran la Nación, que es en quien radica la soberanía. Los ciudadanos legales ejercen la soberanía en forma directa de la Nación, al igual que los ciudadanos naturales, en los casos de elección, iniciativa y referéndum.

Quiere decir, que los ciudadanos legales tienen derecho al sufragio, a elegir autoridades nacionales, departamentales y locales; y también a ser elegidos para cargos nacionales, departamentales y locales, con la única excepción de los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, que sólo pueden ser elegidos los ciudadanos naturales en

ejercicio, que tengan treinta y cinco años cumplidos de edad, conforme a lo previsto por el art. 151 inciso tercero de la Constitución.

Por lo tanto, con un método de interpretación "*lógico-sistemático-teleológico*" de la Constitución, debemos concluir que los ciudadanos legales no son extranjeros en el Uruguay, porque integran la Nación, de tal forma que ejercen la soberanía de la Nación en forma directa en los casos de elección, iniciativa y referéndum.

La Constitución uruguaya prevé una hipótesis, que ha sido muy criticada por la doctrina, que es la de los electores no ciudadanos. El art. 78 de la Constitución prescribe que "*Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República.*"

En esta hipótesis, estamos ante extranjeros, pero no se puede afirmar que los ciudadanos legales son extranjeros, porque los ciudadanos legales integran la soberanía de la Nación, conjuntamente con los ciudadanos naturales.

El hecho de que el constituyente haya confundido o no haya hecho la distinción entre nacionalidad y ciudadanía, como sí lo han hecho otras Constituciones, y que como lo señalaba Jiménez de Aréchaga Mac Coll, los constituyentes de 1830 tuvieron a su alcance las Constituciones española de Cádiz de 1812 y la Constitución chilena de 1828, que

Guayabos 1924 :: esc. 202 :: CP 11200 :: Montevideo, Uruguay
tel.: 2403 4229 :: email: correafr@adinet.com.uy

distinguían entre claramente entre nacionalidad y ciudadanía, permite o habilita a la ley a precisar quiénes son nacionales o uruguayos.

Debemos recordar que la Ley Nº 16.021 de fecha 13 de abril de 1989, en la redacción dada por la Ley Nº 19.362 de fecha 31 de diciembre de 2015, prescribe:

"*Artículo 1º. Tienen la calidad de nacionales de la República Oriental del Uruguay los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República.*

"Artículo 2º. Tienen igualmente dicha nacionalidad, sea cual fuere el lugar de su nacimiento, los hijos de cualquiera de las personas mencionadas en el artículo anterior.

"Artículo 3º. Los hijos de las personas a quienes por el artículo 2º de esta ley se les otorga la calidad de nacionales, nacidos fuera del territorio nacional, tendrán la calidad de ciudadanos naturales."

Como surge de lo expuesto, la Ley Nº 19.362 de 31 de diciembre de 2015, no les reconoce la nacionalidad uruguaya a los nietos de los hombres y mujeres nacidos en el territorio de la República, sino que les reconoce la ciudadanía natural, con la cual nuevamente se genera una confusión, más aún cuando ahora se pretende solucionar el tema de los ciudadanos legales.

Estimo que el Proyecto de ley, cuya iniciativa promueve el Poder Ejecutivo, y que da lugar a esta consulta, soluciona el problema porque interpreta la Constitución de la República en el sentido de que "*son nacionales de la República o uruguayos, todos los ciudadanos naturales, nacidos dentro o fuera del territorio de la República*".

Asimismo, corresponde precisar que las leyes interpretativas de la Constitución, no exigen mayorías especiales para su aprobación por cada una de las Cámaras del Poder Legislativo, excepto aquellas leyes que pretendan interpretar normas de la Constitución referidas al Registro Cívico o a las Elecciones, sean nuevas leyes, modificación o interpretación de las vigentes, en cuyo caso se requiere dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, conforme a lo previsto por el art. 77 ordinal 7º de la Constitución. Aclara este artículo de la Constitución, que esta mayoría especial de dos tercios de votos rige sólo para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales.

Resulta absolutamente claro, a mi juicio, que nada tiene que ver con la materia electoral, lo relacionado con el reconocimiento de la calidad de nacionales o uruguayos a los ciudadanos legales.

VI. CONCLUSIONES

Después del análisis precedente sobre el Proyecto de ley sobre el que se me formula la consulta, corresponde realizar las siguientes conclusiones:

1º.- La Constitución uruguaya no distingue entre nacionalidad y ciudadanía, como sí lo hacen diversas Constituciones en el Derecho Comparado. Todas las Constituciones uruguayas, desde la de 1830 hasta la vigente de 1967, formula la distinción entre ciudadanos naturales y ciudadanos legales.

Guayabos 1924 :: esc. 202 :: CP 11200 :: Montevideo, Uruguay
tel.: 2403 4229 :: email: correafr@adinet.com.uy

2º.- La inclusión en el art. 71 de la Constitución de 1934 del vocablo "nacionalidad", que lo encontramos en el art. 81 de la Constitución de 1967, no parece que haya sido la voluntad del constituyente de distinguir entre nacionalidad y ciudadanía, sino que en realidad se está refiriendo a la ciudadanía natural, la que no se pierde ni aún por naturalización ulterior en otro Estado.

3º.- Los ciudadanos legales no son extranjeros, porque los ciudadanos legales integran la soberanía de la Nación, conjuntamente con los ciudadanos naturales. El ejercicio de la soberanía de la Nación en forma directa la realizan los ciudadanos naturales y los ciudadanos legales en los casos de elección, iniciativa y referéndum (Constitución, arts. 4º, 77 inciso primero y 82).

4º.- Con respecto a los extranjeros, la Constitución tiene una disposición especial que es el art. 78, por el cual se habilita para que puedan ejercer el derecho al sufragio, siempre que cumplan determinados requisitos. Estos son los llamados "electores no ciudadanos".

5º.- La única limitación que tienen los ciudadanos legales, es que no pueden ser candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República, porque el art. 151 inciso tercero de la Constitución prescribe que sólo pueden ser elegidos los ciudadanos naturales en ejercicio, que tengan treinta y cinco años cumplidos de edad.

6º.- Mediante una ley interpretativa de la Constitución, sancionada al amparo de lo previsto por el art. 85 numeral 20, se puede declarar que los ciudadanos legales son nacionales o uruguayos por naturalización.

7º.- La ley debe ser interpretativa de los artículos 73, 74 y 75 de la Constitución de la República, no requiriéndose mayorías especiales (mayoría absoluta, dos tercios o tres quintos del total de componentes de cada Cámara), porque no se trata de una ley de Registro Cívico o de Elecciones, ni tampoco se refiere a las garantías del sufragio y elecciones, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales (Constitución, art. 77 ordinal 7º).

Sin otro particular, saludo a usted muy atentamente,

Dr. Ruben Correa Freitas
Profesor de Derecho Constitucional (UDE)
Ex Catedrático de Derecho Constitucional (UDELAR)
Ex Director del Instituto de Derecho Constitucional (UDELAR)

Guayabos 1924 :: esc. 202 :: CP 11200 :: Montevideo, Uruguay
tel.: 2403 4229 :: email: correafr@adinet.com.uy