

- 11 -

SEÑOR REPRESENTANTE MALÁN CASTRO (Enzo).- Adhiriendo a las palabras de la señora diputada Fajardo, es importante destacar la fecha del 28 de febrero de 1811 para todo Uruguay, no solamente para el departamento de Soriano, porque ahí, como se dice, se inicia la Revolución Oriental.

Y no sucede en Rivera, Rocha, Artigas, por un simple hecho: en aquel momento las vías de comunicación eran los ríos navegables. Entonces, de Buenos Aires a Villa Soriano por el río Uruguay, Río Negro, a Mercedes era por donde generalmente venían o iban los barcos trayendo o llevando distintos tipos de materiales, por ejemplo cal; están las caleras de Río Negro. Por allí venía la información y por eso ahí empieza a surgir esto de las nuevas ideas para transformar esa realidad de este país que, como bien se dijo, estaba oprimido por el poder español.

De ahí surge la Revolución Oriental, el cuartel de Artigas en Mercedes, el inicio de toda la Proclama de Mercedes; esto fue en febrero y en abril, la Proclama de Mercedes. O sea, ahí comienza lo que nosotros conocemos como la Revolución Oriental que después genera una serie de hitos que ahora son los feriados nacionales, que, en definitiva, son cuestiones gatilladas por ese primer punto de partida como fue el Grito de Asencio.

En períodos anteriores, los diputados Arregui y Novales también insistieron en que este fuera un feriado laborable nacional, pero se logró que fuera departamental. El feriado departamental, primero, es injusto primero con la fecha, porque el 28 de febrero es importante para todo el país por todo lo que después se desarrolló, pero también tiene una serie de complicaciones que tienen que ver con si es legal o no legal. A veces, algunas instituciones del departamento que tienen su marco nacional permanecen abiertas y otras no. Y cito un caso. Hacé algunos años se iba a hacer un examen de preingreso para la asignatura de inglés, los profesores fueron al Instituto Campos, pero estaba cerrado porque era feriado, pero a nivel nacional, no. Eso puede constatarse o darse en otros órdenes el 28 de febrero.

O sea, más allá de las consecuencias prácticas, me parece que es de justicia que esta fecha, 28 de febrero, sea un feriado laborable como otros que tiene el país. Por eso los tres diputados del departamento hemos presentado este único artículo con esa idea.

Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si nadie desea formular alguna pregunta a la señora diputada Fajardo, continuamos con nuestras deliberaciones y tratamiento del proyecto.

Agradecemos la visita de la señora diputada Fajardo. ¡Muy amable!

Muchas gracias.

(Se retira de sala la señora representante María Fajardo Rieiro)

—En discusión general.

SEÑORA REPRESENTANTE HUGO (Claudia).- La pregunta que quiero hacer a usted, presidente, o a toda la comisión es qué significaría un feriado nacional laborable, porque hoy ya tenemos feriados nacionales laborales, que son 19 de abril, 18 de mayo, 12 de octubre -capaz que me queda alguno por mencionar-, y no sé si la Comisión puede votar la declaración de un feriado nacional laborable, porque laborable es para los funcionarios de la actividad privada, pero para los funcionarios públicos, los feriados laborales son no laborales. No sé si podemos votar esto así o tendríamos que hacer consultas. No sé a quién deberíamos consultar.

- 12 -

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión puede, naturalmente, votar el proyecto si lo entiende oportuno. A mí me parece que es de orden consultar al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación y Cultura en estas materias, y es lo que pensaba proponer.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

—Entonces, si estamos de acuerdo, pedimos informes al Ministerio de Educación y Cultura, remitiendo el proyecto de ley, para que nos dé su opinión al respecto.

Hay un texto con información histórica provista por la diputada Fajardo; me parece que no es necesario, suponemos que la historia nacional es conocida por el Ministerio de Educación y Cultura.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

—Solicitaremos informes, entonces, al Ministerio de Educación y Cultura -le pediremos su opinión acerca del proyecto en consideración, que se lo remitiremos- y al Ministerio de Trabajo en los términos en que la señora diputada Hugo quiera hacer la solicitud; después, le informará a Secretaría qué es exactamente lo que estamos preguntando.

La Comisión ingresa al tratamiento del último punto del orden del día: "Día de Rotary en Uruguay. (Se declara el 12 de julio de cada año)"

Le pido a la Secretaría que informe acerca de las citaciones que se han hecho para la consideración de este proyecto.

SEÑORA SECRETARIA (María Eugenia Castrillón).- Este proyecto de ley está firmado por varios legisladores, en primer lugar, por la diputada Lourdes Rapalín, que es suplente del diputado Dastugue y no está actuando en este momento. Ayer, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo del Reglamento, repasamos si teníamos respuestas a las comunicaciones que hicimos. Se les remitió copia del orden del día para la reunión de hoy, donde se decía claramente que se incorporaba este proyecto, que se lo hacía en aplicación de la disposición reglamentaria, y ningún legislador manifestó interés en concurrir. Solamente se excusó la diputada Fernanda Araújo porque iba a estar en la Comisión de Industria.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- Si les parece, postergamos la consideración del tema hasta la próxima reunión.

(Apoyados)

—Recibimos un mensaje de la señora diputada Ana Olivera acerca del proyecto sobre el que ella informó en la sesión pasada de la Comisión y nos dice que entiende que corresponde llamar al director de Catastro a efectos de que dé su opinión al respecto. Les recuerdo que había algunas disposiciones de Ley de Rendición de Cuentas, de este período y del anterior, atinentes a la misma materia, razón por la cual podía pensarse que no era estrictamente necesario el proyecto de ley que habíamos empezado a considerar, pero la diputada Olivera insiste y yo creo que podemos resolver la cuestión pidiendo a Catastro que informe por escrito para no cargar la agenda de la Comisión con visitas que se prolongan mucho y hay dificultades a veces de conciliar días, horas, etcétera. Así que si estamos de acuerdo, remitimos nota a la Dirección de Catastro pidiéndole su opinión acerca del proyecto que se le va a enviar, naturalmente, con la versión taquigráfica correspondiente. Si estamos de acuerdo, procederemos así.

(Apoyados)

- 13 -

(Diálogos)

—No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

Copia Expediente Digital Vías

#



- 1 -

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- 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.

Artículo 2º.- 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.

Artículo 3º.- La presente ley entrará en vigor desde la fecha de su promulgación por el Poder Ejecutivo.

Montevideo, 1º de setiembre de 2021

FRANCISCO CAPANDEGUY SÁNCHEZ
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
DESIRÉE PAGLIARINI
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
SILVANA PÉREZ BONAVITA
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
IVÁN POSADA
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
DANIEL PEÑA
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

- 2 -

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A partir del año 2015 comenzaron a regir para Uruguay las recomendaciones de la séptima edición del Doc. 9303 de la Organización de Aviación Civil Internacional el cual exige que los documentos de viaje emitidos por los Estados Parte dispongan del campo "Nacionalidad". Esta nueva regulación generó, en la práctica, limitaciones a la libertad de circulación de los ciudadanos legales de nuestro país.

Sumado a lo anterior, nos encontramos que nuestra Constitución acarrea desde 1830 una confusión terminológica entre los conceptos de "nacionalidad" y "ciudadanía" -tal como ha sido señalado unánimemente por la doctrina nacional de Derecho Constitucional- que al día de hoy, 191 años después, genera en la práctica problemáticas de diversa índole.

Entre ellas, la principal confusión es aquella que permite aseverar que en el Uruguay no existe el instituto de la "naturalización", el cual habilita a un extranjero por acto de su propia voluntad, y tras la aprobación del Estado a adquirir una nueva nacionalidad. Efectivamente, Uruguay no cuenta con este instituto; por lo tanto, si no se ha nacido en territorio nacional ni se es descendiente de padres y/o abuelos orientales jamás se podrá adquirir la nacionalidad uruguaya. Lo que concede la Carta Magna es únicamente la ciudadanía legal, instituto regulado claramente en el artículo 75 de nuestra Constitución.

Es así que, al no existir la naturalización en el Uruguay, actualmente los documentos de viaje de los ciudadanos legales portan en el campo "Nacionalidad" su país de origen en lugar del término "Uruguaya" como luce en los documentos de viaje de los nacionales de la República. 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.

Esta situación ha devenido en una problemática compleja y recurrente que genera en el plano práctico un impacto personal e incluso económico para los ciudadanos legales, cuyos hechos se traducen en una limitación a la libertad de circulación y por ende, en una desigualdad entre ciudadanos legales y naturales.

Entendemos que, primeramente, produce un impacto personal en los afectados ya que se sienten legítimamente integrantes del país a la par de los ciudadanos naturales. En segundo lugar, 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. Se agregan, además, los costos de gestión de visados con los que los ciudadanos naturales no deben contar.

Un punto angular que se desprende de la situación en cuestión es que, por la vía de los hechos, se genera una limitación a un derecho humano fundamental como es la libertad física, asociada en este caso a la libertad de circulación y movimiento. Ambos derechos están consagrados en el artículo 7º de nuestra Constitución y se encuentran incorporados por las normas internacionales de los derechos humanos. Por su parte, la libertad de circulación internacional se encuentra expresamente protegida en el artículo 13.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en los artículos 12.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, incluidos en nuestro derecho positivo por las Leyes Nos. 13.751 y 15.737 respectivamente. Sin embargo, aunque es claro que estos derechos son limitables, dicha limitación, al decir de nuestra Constitución en su artículo 7º

- 3 -

y por la Convención Americana de Derechos Humanos en el inciso 3 de su artículo 22, debe hacerse expresamente por una ley basada en el interés general y con motivos fundados, la cual al día de hoy no existe.

Esta limitación termina por crear una desigualdad, ya que según el índice "Henley & Partners Passport Index" los ciudadanos naturales de nuestro país estamos habilitados a viajar sin visa previa a más de 150 países, mientras los ciudadanos legales no tienen esa certeza, puesto que dependerá del funcionario fronterizo de turno en el país de llegada. Asimismo, los artículos de la Constitución y las leyes que plantean diferencias entre las categorías de ciudadanos de nuestro país no hacen mención expresa a distinciones en lo referido a la protección consular ni a la libertad de circulación.

Esta limitación desigual a la libre circulación de los ciudadanos legales uruguayos ha sido reconocida y marcada como un objeto a solucionar por la administración en más de una ocasión. En el expediente 2018-4-31-0003664 de 19 de agosto de 2018, la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó a la Dirección Nacional de Identificación Civil la modificación del campo "Nacionalidad" incluyendo una leyenda que aclarara que se contaba con la ciudadanía legal, el Departamento Jurídico de la misma recomendó no eliminar el campo, pero brindó posibles soluciones. Además, la resolución de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo N° 960/2021 exhortó al Poder Legislativo a la adopción de normativa legal convergente con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y en particular el voto fundado de la Dra. Mariana Blengio, recomendó la adopción de normativa que estableciera la equiparación a los meros efectos identificatorios. Finalmente, con fecha 2 de agosto del corriente año, el Ministro de Relaciones Exteriores, en atención a la resolución antes mencionada informó estar trabajando junto al Ministerio del Interior en iniciativas normativas relativas a esta situación; y con fecha 5 de agosto el Dr. Álvaro Delgado en representación de la Secretaría de la Presidencia de la República informó de la solicitud de informes a varias dependencias con competencia en la materia.

Es entonces que, atendiendo a que la creación del instituto de la naturalización requerirá de una eventual reforma constitucional, nos amparamos en nuestra Carta Magna, en las convenciones internacionales de derechos humanos ratificadas, y en los principios de libertad e igualdad, para presentar este proyecto con la finalidad de brindar una solución efectiva y conforme a derecho a una problemática generada involuntariamente hace 191 años donde injustamente se afecta a personas que han cumplido a cabalidad todo lo que nuestro ordenamiento jurídico exige para integrar la ciudadanía uruguayaya, y que aún así no se benefician de la totalidad de los derechos que ello otorga; siendo incluso, señalado por la administración que en reiteradas ocasiones ha recomendado solucionar este inconveniente por vía legislativa.

Montevideo, 1º de setiembre de 2021

FRANCISCO CAPANDEGUY SÁNCHEZ
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
DESIRÉE PAGLIARINI
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
SILVANA PÉREZ BONAVITA
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

- 4 -

IVÁN POSADA
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
DANIEL PEÑA
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

Copia Expediente Digital Vías

≠

LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS LEGALES URUGUAYOS. (C/1858/20... https://www.fder.edu.uy/rcbeta/?_task=mail&_safe=0&_uid=92772&_mbox=INBOX&...

LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS LEGALES URUGUAYOS. (C/1858/2021). Solicitud de opinión. Of. 160



De Comisión Constit., Cód., Legisl. Gral. y Admin. CRR <ccclgacrr@parlamento.gub.uy>
Destinatario 'decanato@fder.edu.uy' <decanato@fder.edu.uy>, 'sapolins@adinet.com.uy' <sapolins@adinet.com.uy>, 'Jaime Ruben Sapolski' <jsapolins@gmail.com>
Cc Pasquet, Ope <opasquet@parlamento.gub.uy>
Fecha 2023-09-14 15:27

r0527.pdf (~61 KB) 1530.pdf (~1,8 MB)

Señor Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República,
Dr. Gonzalo Lorenzo Idiarte.

Debidamente autorizadas por el Presidente de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes y de acuerdo con lo resuelto, cumpelenos cursar la presente para recabar opinión del Instituto de Derecho Constitucional, por escrito, sobre el proyecto de ley presentado por varios señores representantes, caratulado "LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS LEGALES URUGUAYOS. Normas". (C/1858/2021. Rep. 527), que se encuentra a estudio de esta Asesora, cuyo texto se adjunta.

Se adjunta además la traducción dactilografiada de la versión taquigráfica de la correspondiente reunión (pág. 7 y ss).

Agradeceremos acuse de recibo.

Saludamos con nuestra mayor consideración.

María Eugenia Castrillón - Secretaria
Mikaela Berrospe - Prosecretaria
Tel. 22000498 - 142 (2488 -2543)

	Expediente Nro. 050011-000172-23 Actuación 2	Oficina: APOYO A LA GESTIÓN DE SERVICIOS DOCENTES - DERECHO Fecha Recibido: 15/09/2023 Estado: Cursado
--	---	---

TEXTO

Copia Expediente Digital Vías

Expediente Nro. 050011-000172-23
Actuación 2

Oficina: APOYO A LA GESTIÓN DE SERVICIOS DOCENTES - DERECHO
Fecha Recibido: 15/09/2023



Montevideo, 3 de noviembre de 2023.

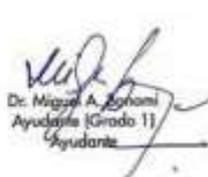
Señor Decano de la Facultad de Derecho
Prof. Tit. Dr. Gonzalo Lorenzo Idiarte

De nuestra mayor consideración:

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes solicitó a este Instituto un informe relativo al Proyecto de Ley sobre "Libertad de circulación de los ciudadanos legales uruguayos".

Atento a la solicitud formulada, la Sala del Instituto, en sesión de fecha 31 de octubre de 2023, aprobó la respuesta que se acompaña a la presente nota, la cual se eleva para conocimiento del Consejo de la Facultad.

Sin otro particular, saludan al señor Decano con su más alta estima,


Dr. Miguel A. Bonatti
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. Bonatti

	Expediente Nro. 050011-000172-23 Actuación 2	Oficina: APOYO A LA GESTIÓN DE SERVICIOS DOCENTES - DERECHO Fecha Recibido: 15/09/2023 Estado: Cursado
--	---	--

Pase a Decanato.

Firmado electrónicamente por Jefe de Sección RICAR FABIAN RODRIGUEZ VERA el 06/11/2023 11:51:51.
--

Nombre Anexo	Tamaño	Fecha
CIUDADANOS LEGALES - DICTAMEN.pdf	1886 KB	06/11/2023 11:50:16

Copia Expediente Digital Vías



Montevideo, 31 de octubre de 2023.

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

PRESENTE

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 artículo 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, haciendo 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 S. Sagalinski
Secretaria: Profesora Agregada Dra. Claudia Arriaga
Ayudantes Doctores Ayudantes: [1] Dr. Miguel A. Borzese



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 expreso 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" institute 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 condicionada 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 las 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 Tit. Dr. Jaime S. Sagalinski
Secretaria: Profesora Agregada Dra. Claudia Arriaga
Ayudantes Doctores Ayudantes: [1] Dr. Miguel A. Borzese



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 2º 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 3º, 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 Aréchago 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

Director: Profesor Tit. Dr. Jaime S. Sagalini
Secretaria: Profesora Agregada Dra. Claudia Arriaga
Ayudantes Doctores Ayudantes: [1] Dr. Miguel A. Borzese



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, salva los de Presidente y Vicepresidente de la República.

*Ser extranjero no es una *capitis deminutio* para nadie. El principio de igualdad consagrada 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 comodecerse 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

Director: Profesor Tit. or Dr. Jaime S. Sagalinski
Secretaria: Profesora Agregada Dra. Claudia Arriaga
Ayudantes Doctas Ayudantes: [3] Dr. Miguel A. Borzese