

LEY N° 19.362. EXTENSIÓN DE LA CIUDADANÍA NATURAL A NIETOS DE URUGUAYOS

*Miguel Bonomi Santurio **

I. INTRODUCCIÓN

El día 31 de diciembre de 2015, el Poder Ejecutivo, con las firmas del Presidente de la República y el Ministro del Interior, promulgó la Ley N° 19.362.¹ La misma consta de dos artículos a través de los cuales se introducen algunas modificaciones a los artículos 3° y 5° de la Ley N° 16.021, de 13 de abril de 1989, relativa a la nacionalidad uruguaya, también conocida como *Ley Ortiz*.

La nueva redacción dada al artículo 3° de la citada ley, pone de manifiesto la voluntad de legislador en extender la ciudadanía natural a un nuevo grupo de personas, habitualmente denominados como «*nietos de uruguayos*». A su vez, la modificación operada respecto del artículo 5°, flexibiliza las exigencias para la justificación del vecinamiento en el país. De esta forma, previo a la inscripción en el Registro Cívico, le compete a la Corte Electoral verificar el cumplimiento de por lo menos dos de los requisitos enumerados por el artículo 4° de la Ley 16.021 en la redacción dada por la Ley N° 18.858, de 23 de diciembre de 2011.²

No obstante, debe advertirse que el tratamiento de la nacionalidad y ciudadanía en nuestro país ha suscitado discrepancias en el plano doctrinal, ello, por cuanto la normativa constitucional vigente sobre la materia carece de la precisión técnica que se podría esperar. En este sentido, para comprender el estado actual de la cuestión a partir de la promulgación de esta nueva ley, nos parece oportuno aclarar algunos conceptos. Para ello, partiremos de las definiciones de nacionalidad y ciudadanía, y posteriormente, mencionaremos sucintamente el estado de nuestra normativa constitucional a la luz de las tendencias del Derecho comparado. Acto seguido, dedicaremos un apartado a los antecedentes legislativos y al

* Procurador. Estudiante de la carrera Abogacía en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Aspirante a Profesor Adscripto de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República. Correo electrónico: miguelbonomi.1@gmail.com.

¹ Publicada en el Diario Oficial el día 12 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.impo.com.uy> Fecha de consulta: 20.08.2015.

² Sobre este punto, ver: TEALDI CORREA, Jean-Paul. Requisitos para la inscripción de ciudadanos naturales hijos de padre o madre oriental. Modificaciones introducidas por la ley 18858 en *Revista de Derecho Público* N° 41, Enero-Julio 2012, Fundación de Cultura Universitaria, págs. 113-118.

proceso que culminó con la promulgación de esta nueva ley, que hemos de comentar como epílogo de esta nota de legislación.

II. NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

En la doctrina uruguaya de Derecho Constitucional³ existe un acuerdo generalizado respecto a lo que debe entenderse por nacionalidad y ciudadanía, por ello, nos permitimos acudir a las enseñanzas del Maestro del Derecho Constitucional uruguayo.

Dice Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, con la claridad que lo distingue, que la nacionalidad es *«un vínculo natural, derivado del nacimiento, de la sangre o de un acto voluntario, que liga a un individuo con una comunidad estatal, que produce ciertas consecuencias de Derecho, especialmente en el orden internacional, y que normalmente atribuye a quien posee tal condición cierta vocación de adquirir el status de ciudadano»*.⁴

Mientras que la ciudadanía, en palabras del emérito profesor, es *«una calidad simplemente jurídica, definida por el Derecho interno, que habilita al individuo para participar en la vida política del grupo, otorgándole ciertos derechos especiales o imponiéndole, al mismo tiempo, ciertos deberes»*.⁵

Esto que resulta claro a nivel doctrinal, en nuestro texto constitucional no se aprecia con tanta nitidez, en la medida que éste no regula con extremo rigor técnico los aludidos institutos. Esto nos parece doblemente reprochable, en primer lugar por cuanto los miembros de la Asamblea General Constituyente y Legislativa del Estado cuya labor culminó con la redacción de la Constitución uruguaya de 1830, tuvieron acceso a textos constitucionales donde se le daba a la cuestión una regulación mucho más precisa. Sírvase tomar de ejemplo la Constitución de la Monarquía Española de 1812, también conocida como la Constitución de Cádiz, la cual distinguía claramente en su artículo 5° quienes eran los españoles - es decir los nacionales -, y en sus artículos 18 a 26 regulaba todo relativo a la ciudadanía. El segundo reproche corresponde a los miembros de la Convención Nacional Constituyente que redactaron la Constitución uruguaya de 1918, quienes tuvieron oportunidad de adecuar el texto constitucional. En cambio, estos se limitaron a realizar algunas adiciones a los textos que venían del año 1830, lo que se refleja especialmente hasta la fecha en la actual redacción del artículo 74, quid de la cuestión.

Así como la Constitución española de 1812 perfectamente distingue la nacionalidad de la ciudadanía, encontramos Constituciones como la de los Estados Unidos Mexicanos de

³ Para mayor desarrollo de los temas nacionalidad y ciudadanía, véase: CAGNONI BUFFA, José Aníbal. El Derecho Constitucional uruguayo. 2^{da} edición. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2006. CASSINELLI MUÑOZ, Horacio. Derecho Público. 3^{era} edición. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2009. CORREA FREITAS, Ruben. Derecho Constitucional Contemporáneo. Tomo I. 4^{ta} edición. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2013. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA MAC-COLL, Justino. La Constitución Nacional. Tomo I. Montevideo, editado por la Cámara de Senadores, 1991. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA MAC-COLL, Justino. «Significado del vocablo uruguayo» en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, tomo 55, 1957. KORZENIAK FUKS, José. Primer curso de Derecho Público. Derecho Constitucional. 4^{ta} edición. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2008. RISSO FERRAND, Martín J. Derecho Constitucional. 2^{da} edición. 1^a reimpresión. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2015.

⁴ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA MAC-COLL, Justino. La Constitución Nacional. Tomo I. Montevideo, editado por la Cámara de Senadores, 1991. pp. 396/397.

⁵ JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA MAC-COLL, Justino. Op. cit. p. 397.

1917, o más modernamente, la de la República de Colombia de 1991 (ambas enmendadas en diversas ocasiones), con un manejo superlativamente mejor al nuestro de los institutos de la nacionalidad y ciudadanía. Ambas Cartas Constitucionales distinguen claramente quienes son los nacionales del respectivo Estado, quienes son extranjeros, así como quienes son sus ciudadanos; en cada caso enunciando los derechos y deberes derivados de cada una de dichas situaciones jurídicas.⁶

II. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA

En nuestro país, en el año 1989, el legislador nacional ante el proyecto de ley presentado por el Senador Dardo ORTIZ, dio un paso importante al sancionar la Ley N° 16.021 fijando los criterios definitorios de la nacionalidad uruguaya. Sin embargo, a pesar del avance que implicó dicha norma, la solución dada por ésta fue calificada como injusta, insuficiente, o de excesiva exigencia. Ante tales cuestionamientos, el primer paso dado por Poder Legislativo fue la aprobación en el año 2011 de la Ley N° 18.858, por la cual se modificaron algunos de los requerimientos a los efectos de probar el vecinamiento en el país. Pese a todo, en esa oportunidad no se dio respuesta a una antigua demanda de los nietos de uruguayos en ser considerados ciudadanos naturales.

Desde entonces, y a partir de una postura en minoría dentro de la Cátedra de Derecho Constitucional, se retomaron los esfuerzos para cumplir con dicha demanda. En efecto, durante la XLVII Legislatura (2010-2015), el Poder Ejecutivo encabezado por el Presidente José MUJICA CORDANO envió un proyecto de ley para someter a consideración del Parlamento.

En aquella oportunidad, el miembro informante de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración - Representante Nacional Daoiz URIARTE - expresó que *«el objetivo de un país en desarrollo que busca recuperar a sus hijos que por diversos motivos emigraron en su momento a otros países debe ser, sin duda; facilitar las condiciones en que sus descendientes puedan retornar a su patria, consolidando los lazos que por familiaridad los ligan a nuestro país. Es por ello que la interpretación, aun cuando existiesen dudas, debe resolverse en favor de la admisión de la ciudadanía, otorgándole los derechos a que a ella acompañan»*.⁷

A pesar de haber obtenido media sanción por parte de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley no fue votado por el Senado en la última sesión de la XLVII Legislatura. Las razones para ello fueron las observaciones que formulase un Senador de la oposición al artículo 2° del proyecto que pretendía modificar al artículo 4° de la Ley 16.021.

Lo antes dicho fue motivo para que durante la actual Legislatura (XLVIII), la bancada de Senadores oficialistas⁸ del Frente Amplio presentase - el 16 de junio de 2015 - un nuevo proyecto de ley para modificar únicamente los artículos 3° y 5° de la *Ley Ortiz*, y no así el artículo 4° que mantiene la redacción dada por la Ley N° 18.858.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, artículos 30 a 38. (Capítulos I, II y III del Título I). Constitución Política de la República de Colombia, vigente, artículos 96 a 100 (Capítulos I, II y III del Título III).

⁷ *«Informe y proyecto de ley de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes, de 2 de abril de 2014»* en Carpeta N° 265/2015, Distribuido N° 262 de 27 de julio de 2015 de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores. Disponible en sitio web del Poder Legislativo: www.parlamento.gub.uy Fecha de consulta: 20.08.2015.

A continuación haremos referencia a los puntos más significativos en la discusión parlamentaria que culminase con la sanción de la Ley N° 19.362.

III. TRÁMITE PARLAMENTARIO

A. Tratamiento en las Comisiones de cada Cámara.

Previo a su aprobación por las respectivas Comisiones de cada Cámara Legislativa, comparecieron ante estas los constitucionalistas Ruben CORREA FREITAS y Martín J. RISSO FERRAND, a los efectos de ilustrar a los legisladores integrantes de las mismas sobre las posibles connotaciones de este proyecto de ley.⁹

En ambas oportunidades, los juristas destacaron que cuando se habla de nacionalidad y ciudadanía se está ante cosas diferentes; a pesar que el texto constitucional confunde ambos conceptos.

El artículo 1° del proyecto, por el cual se extiende la ciudadanía a los nietos de uruguayos, puso de manifiesto las dos grandes tesis que al respecto se han desarrollado en la doctrina uruguaya a partir de la interpretación del artículo 74 de la Constitución de la República.

Por un lado, RISSO FERRAND - quien se afilia a la interpretación tradicional que entre otros desarrollara Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA - entiende que «conforme a la Constitución: a) son ciudadanos naturales desde el nacimiento los individuos nacidos dentro del territorio de la República, y b) también son ciudadanos naturales los nacidos en el extranjero pero hijos de padre o madre nacidos en el territorio que se vecinen y se inscriban en el Registro Cívico...»¹⁰, y agrega más adelante que «sólo los nacidos dentro del territorio de la República transmiten a sus hijos nacidos en el extranjero la nacionalidad y la aptitud para adquirir la ciudadanía natural».¹¹ En consecuencia, para RISSO - siguiendo la tesis tradicional - son orientales exclusivamente los nacidos dentro del territorio nacional.

En base a dichas razones, a juicio del jurista podría plantearse un problema respecto de la constitucionalidad del artículo 1° del proyecto de ley, en cuanto se admite la ciudadanía natural a personas que no son hijas de personas nacidas en el territorio uruguayo. Esto a su vez, traería consigo aparejado otro problema, ya que según RISSO «...cortar entre nietos y bisnietos no es ajustado a la Constitución, y genera problemas con el principio de igualdad: [¿] por qué los nietos sí, y los bisnietos, no [?].» Afirma más adelante en su intervención que «nuestra Constitución no habilita a que se corte; no dice “en los términos que establezca la ley”, o sea que no daría pie para esa situación. Creo que el criterio de ius

⁸ Senadores Ernesto AGAZZI, Patricia AYALA, Leonardo DE LEÓN, Rubén MARTÍNEZ HUELMO, Rafael MICHELINI, José MUJICA, Marcos OTHÉGUY, Ivonne PASSADA, Daniela PAYSSÉ, Yerú PARDIÑAS, Rafael PATERNAIN, Enrique PINTADO, Lucía TOPOLANSKY y Mónica XAVIER.

⁹ El 11 de agosto los constitucionalistas se presentaron ante la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores, mientras que el día 9 de diciembre comparecieron ante la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes.

¹⁰ RISSO FERRAND, Martín J. Derecho Constitucional. 2^{da} edición. 1^a reimpresión. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2015. p. 795.

¹¹ Idem.

*sanguinis no funciona, y que esto de habilitar a los nietos y no a los bisnietos puede crear un problema de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad».*¹²

Por su parte, CORREA FREITAS fundamentó su tesis a partir de una ponencia que expusiera en 1984 durante el *Encuentro Argentino-Israelí de Derecho Comparado* celebrado en Buenos Aires. Desde entonces, ha sostenido el referido autor que para la Constitución uruguaya los términos nacional y ciudadano natural son sinónimos; y que en definitiva debe distinguirse por un lado entre nacionalidad y extranjería, y por otro, entre ciudadanía natural y legal. Esto lleva a que la nacionalidad y la ciudadanía sean conceptos distintos, a pesar de la diferencia de lo que sucede en el Derecho comparado, el constituyente patrio haya confundido ambos conceptos.¹³

Con la sanción de la Ley Ortiz, opina CORREA que se *«vino a solucionar parcialmente el tema, en el sentido de establecer concretamente quiénes tienen derecho a la nacionalidad. Y la Ley N° 16.021, en forma muy clara, interpretó correctamente la Constitución de la República afirmando que son nacionales, o sea, que tienen derecho a la nacionalidad, no sólo los nacidos en el territorio de la República, sino también los hijos de padre o madre oriental»*.¹⁴

No obstante, a su juicio la solución adoptada por el legislador en el año 1989 fue injusta por el hecho de no reconocerle el derecho a la ciudadanía natural a los nietos de uruguayos.¹⁵

Aquella injusticia, queda subsanada por el legislador en este proyecto de ley, en el cual se *«ha sido cuidadoso desde el momento en que a los nietos no les confiere la nacionalidad, sino la ciudadanía natural»*, según manifestó el profesor.¹⁶

Respecto de la constitucionalidad de la solución adoptada por el artículo 1° del proyecto de ley, sostuvo el constitucionalista: *«...me parece que es justo, que se adecua a la Constitución uruguaya y que es potestad del legislador establecer esta disposición, reconociendo a los nietos de aquellos uruguayos nacidos en el territorio de la República, para que también tengan la calidad de ciudadanos naturales»*.¹⁷

Finalmente, en lo que respecta al artículo 2° del proyecto de ley por el cual se modifica al artículo 5° de la Ley 16.021, los profesores de Derecho Constitucional no opusieron objeciones, haciendo la salvedad que debe cumplirse con la voluntad del constituyente de probarse fehacientemente el vecinamiento.

¹² Versión taquigráfica de la sesión del día 11 de agosto de 2015 de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores. Carpeta 265/2015. Distribuido N° 300. Disponible en: www.parlamento.gub.uy Fecha de consulta: 20.08.2015.

¹³ Véase: CORREA FREITAS, Ruben. «Nacionalidad y Ciudadanía en el régimen constitucional uruguayo» en *Revista La Justicia Uruguaya*, tomo 89. Montevideo, 1984. págs 11-13.

¹⁴ Versión taquigráfica de la reunión del día 9 de diciembre de 2015 de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes. Carpetas N° 572 y 258 de 2015. Versión Taquigráfica N° 364 de 2015. Disponible en: www.parlamento.gub.uy Fecha de consulta: 22.08.2015.

¹⁵ Esta es la postura de CORREA FREITAS desde 1993, año en que publicó la primera edición de su libro *Derecho Constitucional Contemporáneo (FCU)*, y que ha mantenido en las sucesivas ediciones de dicha obra. Véase: CORREA FREITAS, Ruben. *Derecho Constitucional Contemporáneo*. Tomo I. 4^{ta} edición. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2013.

¹⁶ Versión taquigráfica. 9 de diciembre de de 2015. Cit.

¹⁷ Versión taquigráfica. 9 de diciembre de de 2015. Cit.

B. Votación en el Pleno de cada Cámara.

La Cámara de Senadores, en la 41ª Sesión Ordinaria¹⁸ celebrada el día 13 de octubre del año 2015, sometió a consideración de sus miembros el proyecto de ley aludido *ut supra*. En la misma, el debate giró en torno a las posiciones esgrimidas por los constitucionalistas en su comparecencia a la Comisión de Constitución y Legislación. En ese sentido, debemos mencionar lo expresado por el Senador Rafael MICHELINI - miembro informante de la Comisión - que en el Pleno del Senado expresara el alcance que el Parlamento le asigna al vocablo «oriental».

Afirmó MICHELINI: *«Si otorgáramos a la palabra “oriental” el sinónimo de “ciudadano natural”, todos los nietos, bisnietos –y así sucesivamente– tendrían ciudadanía natural. Es verdad que esta no es una interpretación mayoritaria de la cátedra. (...) La cuestión es que nosotros vamos por el camino del medio. El Parlamento no interpretó la palabra “oriental” del artículo 74 como sinónimo de ciudadanía natural. Hasta ahora decimos que “oriental” es el natural del país».*¹⁹

En otro orden de cosas, ha de agregarse al debate la postura esgrimida por algunos Senadores de la oposición, quienes sostuvieron que para la aprobación de la norma se requería la mayoría especial exigida por el artículo 77 numeral 7° de la Constitución (dos tercios del total de componentes de cada Cámara), ello en la medida que consideraban que con esta reforma se modificaba el padrón electoral al agregar un nuevo elenco de ciudadanos naturales. Finalmente, y previo a la votación, el Presidente del Senado dejó constancia que para la Mesa el proyecto de ley puesto a consideración no encuadraba en ninguna de las hipótesis previstas por el artículo 77 numeral 7° de la Constitución.

Sometido a votación, el proyecto de ley obtuvo media sanción por parte de la Cámara de Senadores, por 20 votos en 30. Por su parte, en la votación particular del articulado, el artículo 1° fue aprobado afirmativamente por 20 votos en 29, mientras que el artículo 2° también fue aprobado de manera afirmativa por 27 votos en 28.

La Cámara de Representantes, en tanto, dio sanción definitiva al proyecto de ley que contaba con media sanción del Senado en la Sesión Extraordinaria del día 21 de diciembre de 2015.²⁰ En la misma, la discusión transcurrió en los mismos términos que en la Cámara de origen, es decir, se debatió en torno a las posturas que esgrimieron los constitucionalistas a su paso por la Comisión de Constitución, Códigos y Legislación General y Administración, así como también, sobre la pertinencia o no de la aprobación de la norma mediante la mayoría especial requerida por el artículo 77 numeral 7° de la Carta Magna.

En la votación general del proyecto de ley, la Cámara de Representantes votó afirmativamente por 51 votos en 86; mientras que en la votación particular, ambos artículos fueron votados afirmativamente por 52 votos en 87 y 62 votos en 88, respectivamente.

¹⁸ Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Primer Período Ordinario de la XLVIII Legislatura. 41.ª Sesión Ordinaria (N.º 42 - Tomo 543) 13 de octubre de 2015. Disponible en: www.parlamento.gub.uy
Fecha de consulta: 22.08.2015.

¹⁹ Idem.

²⁰ Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes. Primer Período Ordinario de la XLVIII Legislatura. 2ª Sesión Extraordinaria (Diario N.º 4008) 21 de diciembre de 2015. Disponible en: www.parlamento.gub.uy Fecha de consulta: 22.08.2015.

IV. COMENTARIO DEL ARTICULADO

El criterio seguido por el legislador al sancionar esta ley nos parece oportuno, además de sumamente loable al satisfacer una antigua demanda social de aquellos quienes por diferentes motivos - sobre todo por vínculos de sangre - de ahora en más podrán participar activamente en la vida política del país.

Por supuesto que esta ley - en especial su artículo 1° - nos estimula a reflexionar sobre las posibles derivaciones que se puedan llegar a plantear en el futuro mediato.

En lo que hace a eventuales reclamaciones por inconstitucionalidad, el criterio del legislador parece haber desvanecido cualquier posibilidad. En primer lugar al satisfacer la pretensión de los nietos en ser ciudadanos naturales, estos quedaron sin objeto de reclamación; y en segundo lugar, las futuras generaciones - léase bisnietos, tataranietos, etc. - no quedan comprendidas en la interpretación que hace el legislador del vocablo «oriental» del artículo 74 de la Carta Magna, quien lo considera como sinónimo de «natural» o «uruguayo» y no de «ciudadano natural»; por tanto han de carecer de la legitimación activa para accionar.

Entonces, debemos señalar que de conformidad con la Constitución de la República y la Ley Ortiz - con la adecuación legislativa operada - son nacionales, es decir, uruguayos: **A)** aquellas personas nacidas en territorio de la República (criterio *ius soli* del artículo 74 de la Constitución y artículo 1° de la Ley 16.021). **B)** Las personas que sin importar dónde hayan nacido, sean hijos de padre o madre nacidos en territorio uruguayo, y además hayan cumplido con el requerimiento constitucional de acercarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico (criterio *ius sanguinis* del artículo 74 de la Constitución y del artículo 2° de la Ley 16.021).

Por su parte, son ciudadanos naturales los sujetos comprendidos en los literales **A)** y **B)** antes referidos, así como también **C)** los nietos de uruguayos; en otras palabras, los hijos de los hijos de padre o madre oriental nacidos en el extranjero (Artículo 3° de la Ley 16.021 con la redacción dada por la Ley N° 19.362).

Y como complemento de estas dos categorías, la Constitución prevé la existencia de electores no ciudadanos; que son aquellos extranjeros que sin haber tramitado previamente la ciudadanía legal tienen derecho a sufragar siempre que cumplan con los requisitos preceptuados en el artículo 78 de la Carta.

Del examen anterior se advierte como novedoso lo que acontece con los nietos de uruguayos, si nos limitamos al tenor literal de las normas. A partir de la Ley 19.362, estos formarían una nueva categoría; la de los ciudadanos naturales a quienes la ley no les otorga expresamente la calidad de nacionales.

Aquí - y en virtud de no exceder este comentario de legislación - hemos de plantear tan solo algunas interrogantes. La primera de ellas tiene relación con la omisión del legislador - con o sin intención - en no otorgarle la calidad de nacionales a los nietos de uruguayos. ¿Esto los convierte en extranjeros?. La respuesta a la que arribe sin lugar a dudas tendrá implicancias en un tema de suma importancia como lo es la elección del Presidente y Vicepresidente de la República. Llegados a este punto nos encontramos con el artículo 151 de la Constitución el cual dispone que para dichos cargos, sólo podrán ser elegidos aquellos ciudadanos naturales en ejercicio, que tengan treinta y cinco años cumplidos de edad. Por

tanto, es de esperar que el centro del debate se enfoque en esclarecer la posición de los nietos como ciudadanos naturales ya sean estos como nacionales o extranjeros. En la tesitura tradicional esto puede llegar a ser un problema, no obstante, entendemos como ajustado a la Constitución afirmar que los nietos además de ciudadanos naturales, son nacionales. Esto se desprende de la interpretación armónica del artículo 74 y 81 de la Carta Magna, por lo que parece lógico afirmar que la existencia de ciudadanos naturales que no sean nacionales es improbable. Ello no quita, que por el contrario puede haber nacionales que no sean ciudadanos naturales por el hecho de no acercarse e inscribirse en el registro respectivo.

En definitiva, todo se reduce a problemas de interpretación, que en esta materia ponen especialmente de manifiesto la necesidad de abordar exhaustivamente en una próxima reforma del texto constitucional, la regulación de la nacionalidad y la ciudadanía; a fin de superar las imperfecciones técnicas con la que el constituyente ha manejado dichos conceptos.

Como comentarios finales de esta nota de legislación hemos de referirnos al artículo 2° de la Ley. El mismo exige la acreditación de por lo menos dos de los requisitos enunciados en el artículo 4° de la Ley 16.021 - en la redacción dada por la Ley 18.858 - a los efectos de demostrar el acercamiento en el país. Cabe consignar que la Corte Electoral procedió a su reglamentación a través de la Circular N° 9.725, de 26 de abril de 2016, en la cual establece cómo ha de proceder para comprobar el acercamiento; para luego efectuar sin más trámite la inscripción del interesado en el Registro Cívico.

Así, el interesado - nieto - deberá acompañar su solicitud con el testimonio de su partida de nacimiento, la de su padre o madre (ciudadano natural por criterio *ius sanguinis*), así como también la del abuelo o abuela (ciudadano natural por criterio *ius soli*). Además, la Corte habrá de proceder a verificar si el padre o madre están acercados e inscriptos en el Registro Cívico. Esto último, supone una dificultad en la medida que no existe un Registro de Acercamientos, así como tampoco cabe la posibilidad de acudir al Padrón, ya que en éste sólo figuran los habilitados y no los inscriptos como establece la Constitución. Entonces, la solución adoptada implica acudir al Registro Patronímico, en dónde constará si el padre o madre está o estuvo inscripto, lo que supone que se acercó en el país.

Finalmente, se prevé que para los casos en los que de un único documento se tenga por acreditado más de un requisito; no será necesario agregar otro documento. En este sentido, la solución adoptada por la Corte Electoral deja librado al interesado las formas instrumentales que ha de adoptar para demostrar el acercamiento. Consideramos que la Corte de esta forma cumple adecuadamente con la exigencia constitucional de acreditar debidamente el acercamiento, así como con la exigencia legal de probar al menos dos de los requisitos previstos en la norma.

NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES:

Constitución de la República

Artículo 73.- Los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales.

Artículo 74.- 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.

Artículo 81.- La nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avecinarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico.

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

Ley N° 16.021 de 13 de abril de 1989 [con las modificaciones dadas al artículo 4° por la Ley N° 18.858 de 23 de diciembre de 2011]

Artículo 1°.- 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 2°.- 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 3°.- Los hijos de las personas a quienes por el artículo 2° de esta ley se les otorga la calidad de nacionales, nacidos fuera del territorio nacional, no tendrán en ningún caso la calidad de ciudadanos naturales.

Artículo 4°.- Interpretase el artículo 74 de la Constitución de la República en el sentido que debe entenderse por avecinamiento la realización de actos que pongan de manifiesto, de manera inequívoca, la voluntad de la persona en ese sentido, tales como, por ejemplo:

A) La permanencia en el país por un lapso superior a tres meses.

B) El arrendamiento, la promesa de adquirir o la adquisición de una finca para habitar en ella.

C) La instalación de un comercio o industria.

D) El acceso a un empleo en la actividad pública o privada.

E) La inscripción y la concurrencia a un centro de estudio público o privado, por un lapso mínimo de dos meses.

F) Cualquier otro acto similar demostrativo del propósito mencionado».

Artículo 5°.- La justificación de los extremos requeridos precedentemente se hará ante la Corte Electoral de acuerdo con la reglamentación que dictará la misma y, conforme a ella, emitirá el certificado que acredite el avecinamiento.

Ley N° 19.362 de 31 de diciembre de 2015.

Artículo 1°.- Sustitúyese el artículo 3° de la Ley N° 16.021, de 13 de abril de 1989, por el siguiente:

“ARTÍCULO 3°.- Los hijos de las personas a quienes por el artículo 2° de esta ley se les otorga la calidad de nacionales, nacidos fuera del territorio nacional, tendrán la calidad de ciudadanos naturales”.

Artículo 2°.- Sustitúyese el artículo 5° de la Ley N° 16.021, de 13 de abril de 1989, por el siguiente:

“ARTÍCULO 5º.- La justificación de los extremos requeridos en el artículo 4º precedente se hará ante la Corte Electoral la que, una vez constatare el cumplimiento de, como mínimo, dos de los requisitos (literales A, B, C, D, E o F), procederá sin más trámite a la inscripción en el registro correspondiente”.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.

- CAGNONI BUFFA, José Aníbal. El Derecho Constitucional uruguayo. 2^{da} edición. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2006.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio. Derecho Público. 3^{era} edición. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2009.
- CORREA FREITAS, Ruben. «*Nacionalidad y Ciudadanía en el régimen constitucional uruguayo*» en Revista La Justicia Uruguaya, tomo 89. Montevideo, 1984. págs 11-13.
- CORREA FREITAS, Ruben. Derecho Constitucional Contemporáneo. Tomo I. 4^{ta} edición. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2013.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA MAC-COLL, Justino. La Constitución Nacional. Tomo I. Montevideo, editado por la Cámara de Senadores, 1991.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA MAC-COLL, Justino. «*Significado del vocablo uruguayo*» en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, tomo 55, 1957.
- KORZENIAK FUKS, José. Primer curso de Derecho Público. Derecho Constitucional. 4^{ta} edición. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2008.
- RISSO FERRAND, Martín J. Derecho Constitucional. 2^{da} edición. 1^a reimpresión. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2015.
- TEALDI CORREA, Jean-Paul. «*Requisitos para la inscripción de ciudadanos naturales hijos de padre o madre oriental. Modificaciones introducidas por la ley 18858*» en Revista de Derecho Público N° 41, Enero-Julio 2012, Fundación de Cultura Universitaria, págs. 113 118.

Fecha de recepción: 5 setiembre 2016.

Fecha de aceptación: 21 setiembre 2016.