



REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
CÁMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

ANEXO I AL
REPARTIDO N° 321
DICIEMBRE DE 2015

CARPETA N° 572 DE 2015

CIUDADANÍA NATURAL

Sustitución de los artículos 3° y 5° de la Ley N° 16.021

Informes

XLVIIIa. Legislatura

ÍNDICE

	Pág.
Informe en mayoría	1
Informe y proyecto de resolución en minoría	6
Informe y proyecto de ley en minoría.	8

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

INFORME EN MAYORÍA

Señores Representantes:

Con respecto al proyecto de ley sobre ciudadanía natural, que recientemente ingresara a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes, corresponde informar:

I) Consideraciones previas.

En primer lugar, cabe señalar que el mencionado proyecto de ley tiene por objeto sustituir la redacción de los artículos 3° y 5° de la Ley N° 16.021, de fecha 13 de abril de 1989 (ley interpretativa del artículo 74 de la Constitución de la República).

Con la reforma legislativa en estudio se busca, por un lado, reconocer a los hijos de las personas a quienes el artículo 2° de la mencionada ley les otorga la calidad de nacionales, nacidos fuera del territorio nacional, la calidad de ciudadanos naturales y por otro lado, simplificar, flexibilizar y agilizar la prueba del requisito del vecinamiento exigido por el artículo 74 de la Constitución. Todo ello con la finalidad de facilitar, incentivar y fomentar el ejercicio del derecho que otorga la referida norma constitucional.

En segundo lugar, debe tenerse presente que el actual texto vigente del precitado cuerpo normativo fue dado por la Ley N° 18.858, de fecha 23 de diciembre de 2011. Dicha ley tuvo como propósito reducir las exigencias solicitadas a los "avecinaados" para obtener la calidad de ciudadanos naturales y mejorar las posibilidades probatorias de aquel extremo.

En tercer lugar, es preciso consignar que el presente proyecto cuenta con media sanción legislativa, habiendo sido aprobado por la Cámara de Senadores en sesión de fecha 13 de octubre del año en curso.

II) Análisis de la reforma legislativa proyectada.

A) La constitucionalidad del artículo 1° del proyecto.

En el artículo 1° se proyecta sustituir la redacción del artículo 3° de la referida Ley N° 16.021, de fecha 13 de abril de 1989. Ahora bien, antes de adentrarnos al análisis del artículo en cuestión, es preciso recordar el tenor del artículo 74 de la Constitución de la República:

"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".

1) Conforme enseña el Prof. José Korzeniak¹, en la doctrina vernácula se acostumbra distinguir el concepto de "nacionalidad" del concepto de "ciudadanía". En ese sentido, se ha dicho que "la nacionalidad une a una persona con un Estado determinado, en base a un vínculo de base natural; en cambio el vínculo que liga al ciudadano con un Estado tiene un carácter jurídico. El vínculo natural que liga a una persona con un Estado, puede ser determinado por haber nacido dentro del territorio de ese Estado (criterio denominado "jus soli"), o por ser descendiente de un nacional de ese Estado ("jus sanguinis"). Nada impide que se admita en determinados países, que ambos criterios son válidos para determinar la nacionalidad. (...) En todo caso, la diferencia se esfuma cuando los criterios que usa un Estado para reconocer la "ciudadanía", coinciden con los criterios usados para determinar la nacionalidad. Es, como veremos, lo que pare nosotros ocurre en la Constitución uruguaya en el artículo 74".

En efecto, es dable afirmar que las tradicionales diferencias señaladas entre uno y otro concepto se han ido esfumado por múltiples factores, entre los cuales se encuentran algunos jurídicos, como ser el uso de criterios similares para reconocer u otorgar tanto la nacionalidad como la ciudadanía y otros de corte más sociológicos que jurídicos como por ejemplo el trasiego permanente de personas que se arraigan en otros países.

2) Por otra parte, debe tenerse presente que para el reconocimiento de la ciudadanía natural la Constitución de la República utiliza los dos criterios clásicos ut supra mencionados, a saber: el "jus soli" y el "jus sanguinis".

3) Asimismo, es preciso recordar que la interpretación del artículo 74 de la Constitución de la República no es unánime ni pacíficamente admitida por los constitucionalistas más ilustrados e insignes de nuestro país. Por el contrario, la inteligencia de dicha norma constitucional ha generado diversas corrientes doctrinarias, en particular respecto a las discrepancias en torno a los conceptos de nacionalidad y ciudadanía.

Tanto es así, que para zanjar tales dificultades hermenéuticas, en el año 1989 el legislador interpretó, a través del dictado de la Ley N° 16.021, que los hijos de las personas nacidas en el territorio de la República, que hubieran nacido en el exterior, tendrían la calidad de nacionales. Sin embargo, la norma que ahora se pretende modificar, excluyó del beneficio de la nacionalidad a los hijos de esos nacionales que no hubieran nacido en el territorio de la República. Dicha exclusión legal, generada por la distinción de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía natural que aparecen en el artículo 74, ha sido categorizada por prestigiosa doctrina nacional como inconstitucional.

Según los constitucionalistas Rubén Correo Freitas y José Korzeniak, el Constituyente, "quiso identificar el concepto de nacionalidad con el de ciudadanía natural".

En ese sentido, y a propósito de la sanción de la Ley N° 16.021, de fecha 13 de abril de 1989, Korzeniak² manifestó "entendemos que la reglamentación e interpretación que hace la ley citada no se armoniza con la Constitución. A nuestro parecer -en opinión que compartimos- el Constituyente uruguayo -no por error ni por desprolijidad gramatical- quiso identificar el concepto de nacionalidad con el concepto de ciudadanía natural y lo tradujo en el texto de los artículos en estudio".

¹ Korzeniak, José, Primer curso de Derecho Público, Derecho Constitucional, FCU, Montevideo, 2001, págs.. 361 y ss.

² Korzeniak, José, ob. cit. págs. 364-365.

Los argumentos esgrimidos por el precitado constitucionalista pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a) el vocablo nacionalidad está recién usado en el artículo 81 de nuestra Carta y, justamente, para contraponerlo a la ciudadanía legal, no a la extranjería;

b) el uso del vocablo "oriental" en el artículo 74 de la Constitución no tiene la intención de referir a la "nacionalidad", como cosa distinta a la ciudadanía natural, sino que obedece a una necesidad gramatical del Constituyente, que no quiso repetir la expresión "ciudadanos naturales"; Así pues, y sin lugar a duda, hubiese sido una notoria falta de elegancia de sintaxis que la norma dijese que "son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre ciudadanos naturales".

c) cuando el Constituyente uruguayo decidió identificar la ciudadanía natural con la nacionalidad, advirtió que tal solución podría ofrecer un flanco muy débil, pues ¿cómo se admitiría que fueran ciudadanos, por ejemplo los recién nacidos o los niños, cuando la ciudadanía es la calidad que permite votar y ser votado? Para evitar ese absurdo, el Constituyente ideó esta curiosa solución: la suspensión de la ciudadanía para los menores de dieciocho años (véase numeral 3º del artículo 80 de la Constitución). En otras palabras, ese niño o adolescente es un ciudadano natural (equivalente a un nacional) pero con la ciudadanía suspendida hasta que cumpla la mayoría de edad.

Se ha dicho que el problema radica en que la Ley Nº 16.021, de fecha 13 de abril de 1989, identifica dos nociones distintas, la de nacionalidad y la de ciudadanía, contraponiéndolas e interpretando el artículo 74 de la Carta, divorciando así la calidad de nacional, que se reconoce, de la calidad de ciudadano natural y condicionando su ciudadanía a ciertos requisitos. Sin embargo, para gran parte de la doctrina constitucional, la verdadera interpretación de dicha norma constitucional es la contraria, es decir, que los hijos de padre o madre orientales nacidos en el extranjero deben considerarse como ciudadanos naturales con la ciudadanía suspendida. En tal sentido han opinado los doctores José Korzeniak, Ruben Correa Freitas y Alberto Pérez Pérez.

En idéntico sentido, Ruben Correa Freitas sostuvo que, a su juicio, "...lamentablemente, el legislador cometió una injusticia (...), que fue el hecho de no reconocerles la calidad de ciudadanos naturales a los hijos de las personas nacidas en el exterior, a quienes la Ley Nº 16.021, de fecha 13 de abril de 1989, les concede la nacionalidad uruguaya (artículo 3º). Esperemos que, tarde o temprano, se corrija este su criterio discriminatorio, injusto e irracional y que no tiene fundamento alguno en la Constitución, razón por la cual puede ser declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia"³.

Es precisamente en esa línea en que va el proyecto de ley en estudio. La nueva redacción del artículo 3º de la Ley Nº 16.021, de fecha 13 de abril de 1989 (dada por el artículo 1º del proyecto de ley), aprobado en la presente legislatura por la Cámara de Senadores, reconoce -tal como prescribe la Constitución- la calidad de ciudadanos naturales a aquellos que, siendo hijos de padre o madre oriental, han nacido fuera del territorio nacional. Mientras que, por su parte, con la modificación del artículo 5º de la referida ley se busca facilitar la prueba del vecinamiento requerido para hacer efectivo el derecho reconocido en virtud de la interpretación dada por el artículo 3º.

³ Correa Freitas, Ruben, Derecho Constitucional Contemporáneo, Tomo I, FCU, 1ª Edición, 1993, pág. 219.

A mayor abundamiento, el doctor Correa Freitas ante este Parlamento ratificó lo expresado en su libro: "Critiqué esta postura de la Ley N° 16.021 y sigo haciéndolo desde 1993. Ese año publiqué la primera edición de mi libro Derecho constitucional contemporáneo -del cual llevo publicadas cuatro ediciones- y desde entonces he sostenido que el legislador cometió una injusticia, que fue el hecho de no reconocer la calidad de ciudadanos naturales a los hijos de las personas nacidas en el exterior, a quienes -según la Ley N° 16.021- les concede la nacionalidad uruguaya".

El citado profesor en su concurrencia ante esta Comisión fue muy claro en cuanto a la constitucionalidad del proyecto que estamos informando así como respecto de sus bondades.

Adicionalmente, debemos destacar que la Constitución no regula la nacionalidad, eso lo ha hecho el artículo 3° de la Ley N° 16.021, de fecha 13 de abril de 1989. Al respecto, el experto constitucionalista precedentemente citado: "la Constitución no regula la nacionalidad sino que eso lo ha hecho la ley. Esto lo enseñaba muy bien el doctor Cassinelli Muñoz, quien decía claramente que había que distinguir que la ciudadanía está regulada en la Constitución y que la nacionalidad lo está en la ley. Entonces, en la medida en que el legislador uruguayo consagró la nacionalidad tanto para los nacidos en nuestro país como para los nacidos en el exterior, creo que es de estricta justicia y ajuste a la Constitución, que los hijos de los nacidos en el exterior también tengan derecho a la ciudadanía natural".

B) El requisito del vecinamiento exigido por el artículo 74 de la Constitución.

Lo que el artículo 2° del proyecto dispone es perfectamente compatible con el texto constitucional. Lo que hace la nueva redacción del artículo 5° es interpretar algo que hasta el presente había quedado en manos de la Corte Electoral, esto es, cuántos de los actos se debían cumplir para acreditar el vecinamiento. Para mejor ilustrar, téngase presente que nos referimos a la realización de los siguientes actos: la permanencia en el país por un lapso superior a tres meses; el arrendamiento, la promesa de adquirir o la adquisición de una finca para habitar en ella; la instalación de un comercio o industria; el acceso a un empleo en la actividad pública o privada; la inscripción y la concurrencia a un centro de estudio público o privado por un lapso mínimo de dos meses, y cualquier otro acto similar demostrativo del propósito de vecinarse en el país.

Por lo tanto, la modificación del artículo 5° de la Ley N° 16.021, de fecha 13 de abril de 1989, tampoco merece ninguna observación jurídica. Muy por el contrario, estimamos que en la regulación de este trascendental tópico de impacto nacional como lo es la ciudadanía natural, el legislador está haciendo un legítimo e inteligente uso del margen de discrecionalidad que le permite el artículo 74 de la Constitución.

En otras palabras, la norma proyectada, además de guardar armonía con nuestra norma de máxima jerarquía, pretende simplificar y flexibilizar la prueba del vecinamiento exigido por la Carta Magna, con la loable finalidad de contemplar la situación de aquellos descendientes de nacionales, uruguayos y uruguayas que, por un motivo u otro, han tenido que emigrar del país.

III) Conclusión.

Por lo hasta aquí expuesto, a juicio de los suscritos, la modificación legislativa que se proyecta es plenamente constitucional. Es más, entendemos que la reforma legislativa

tiene por finalidad adecuar la disposición legal al texto constitucional, interpretando en sus justos términos el alcance del artículo 74 de nuestra Carta Magna.

Por otra parte, entendemos que la modificación propuesta de los artículos 3º y 5º de la Ley Nº 16.021, de fecha 13 de abril de 1989, no solamente corresponde desde el punto de vista de la interpretación constitucional, sino que además constituye un acto de justicia en el reconocimiento de los derechos ciudadanos para con aquellos descendientes de orientales que deseen incorporarse a nuestra sociedad.

Por las razones expuestas se aconseja al Cuerpo la aprobación del proyecto de ley en consideración.

Sala de la Comisión, 9 de diciembre de 2015

CECILIA BOTTINO
MIEMBRO INFORMANTE
HERMAN ALSINA
MARTÍN COUTO
PAULINO DELSA
PABLO GONZÁLEZ
JOSÉ CARLOS MAHÍA
PABLO ITURRALDE, con

salvedades por los fundamentos que expresará en Sala.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

INFORME EN MINORÍA

Señores Representantes:

Los abajo firmantes, integrantes de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, recomiendan a la Cámara votar negativamente el proyecto de ley que propone la sustitución de los artículos 3º y 5º de la Ley N° 16.021, referida a la ciudadanía natural.

La iniciativa es manifiestamente inconstitucional. La ciudadanía es la condición necesaria para el ejercicio de los derechos políticos y, muy especialmente, para ser elector y elegible. La solución establecida en el artículo 74 de la Constitución, como lo sostiene la mayoría de la doctrina, hace referencia a una regla de principio que, a la vez, contiene una excepción. Son ciudadanos todas aquellas personas nacidas dentro del territorio y, por vía de excepción, también lo son los hijos de padre o madre orientales que hayan nacido fuera del país.

Tales previsiones constitucionales son, indefectiblemente, de interpretación estricta. No es posible ni arreglado a derecho, por lo tanto, extender el alcance de los preceptos de la Constitución a través de una norma legal -de inferior rango- que se proclame a sí misma como reglamentaria o interpretativa. El proyecto de ley a estudio contiene esa pretensión, es decir, procura extender indebidamente una norma de excepción que reconoce la ciudadanía, a personas que no son hijas de otras nacidas en el territorio nacional.

Como fuera insinuado con anterioridad, la doctrina constitucional más prestigiosa –Jiménez de Aréchaga, Cassinelli, Barbagelata, entre otros- sostiene sobre el tema la posición que viene de expresarse. No obstante, una interpretación diferente es esgrimida por una parte minoritaria, aunque ello -obviamente- no la hace de menor validez.

La Comisión recibió, al respecto, el asesoramiento de los profesores Martín Riso Ferrand y Ruben Correa Freitas. El primero se pronunció en el sentido que recoge el presente informe. El segundo argumentó a favor de la interpretación extensiva del artículo 74 y, al ser preguntado sobre las razones de interrumpir el presunto derecho de acceder a la ciudadanía en los nietos nacidos en el exterior, y no reconocerlo a los demás descendientes, expresó que es el legislador quien establece los límites. Los legisladores abajo firmantes no comparten esa afirmación por los fundamentos ya señalados, y que se vinculan con la supremacía de la norma constitucional.

Por estas razones, y otras que serán expuestas en Sala, se recomienda a la Cámara el rechazo del proyecto de ley que está a consideración y la aprobación del proyecto de resolución adjunto.

Sala de la Comisión, 9 de diciembre de 2015

PABLO ABDALA
MIEMBRO INFORMANTE
CARLOS CASTALDI
RODRIGO GOÑI REYES

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Artículo único.- Deséchase el proyecto de ley por el que se sustituyen los artículos 3º y 5º de la Ley N° 16.021, de 13 de abril de 1989, relativo a ciudadanía natural, contenido en la Carpeta N°572/15.

Sala de la Comisión, 9 de diciembre de 2015

PABLO ABDALA
MIEMBRO INFORMANTE
CARLOS CASTALDI
RODRIGO GOÑI REYES

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

INFORME EN MINORÍA

Señores Representantes:

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración ha considerado el proyecto de ley relativo a ciudadanía natural, aprobado por la Cámara de Senadores.

I. Sobre la mayoría necesaria para la aprobación del proyecto.

Debo señalar, ante todo, que a mi juicio la aprobación del proyecto en consideración requiere la mayoría especial de dos tercios del total de componentes de la Cámara, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 7° del artículo 77 de la Carta. Como bien lo señaló en el Senado el Senador Pablo Mieres, de lo que se trata es nada menos que de la composición del padrón electoral, lo que naturalmente forma parte de lo que debe entenderse comprendido en la expresión "garantías del sufragio". Pocas materias pueden considerarse tan delicadas, como las que atañen a la determinación de quiénes pueden elegir y aun ser elegidos para las magistraturas de mayor jerarquía. Si tal determinación no requiriese una mayoría especial, de poco valdrían las demás garantías electorales.

II. Sobre el artículo primero del proyecto.

Considero que el artículo primero del proyecto de ley en consideración es inconstitucional, por las razones expuestas por el doctor Martín Riso en su comparecencia en la Comisión, el pasado miércoles 9 de los corrientes.

El doctor Riso comparte la interpretación dada al artículo 74 de la Constitución por la doctrina mayoritaria, entre cuyos exponentes se cuentan juristas de la talla de Justino Jiménez de Aréchaga y Horacio Cassinelli Muñoz, entre otros. Según esa interpretación, para nuestra Carta el término "oriental" es sinónimo de "nacional", y este a su vez alude a las personas nacidas dentro del territorio de la República Oriental del Uruguay.

La solución de principio establecida por el artículo 74 –que en esencia viene de la Constitución de 1830– es la de que todos los nacidos dentro del territorio de la República (es decir, todos los nacionales, todos los orientales) son ciudadanos naturales. Luego el texto agrega una solución de excepción (introducida por la Convención Constituyente de 1917), que por ser tal es de interpretación estricta, según la cual también son ciudadanos naturales quienes, habiendo nacido fuera del país, sean hijos de padre o madre que hayan nacido dentro de él.

Este es el esquema constitucional, de acuerdo con la interpretación dada al artículo 74 por la mayoría de nuestros principales constitucionalistas. En este marco conceptual el artículo primero del proyecto en consideración es inconstitucional, porque extiende a los nietos de los "orientales", una solución de excepción que el texto de la Carta solo otorga a sus hijos. No habiendo habilitación constitucional expresa al legislador para que modifique lo dispuesto por la Carta, debe estarse a lo dispuesto por esta.

A mayor abundamiento: no hay discusión acerca de que el legislador no puede crear otras vías de acceso a la ciudadanía legal, distintas de las establecidas por el artículo 75

de la Constitución. El suscrito no advierte las razones por las que pudiera ser diferente el criterio a seguir cuando se trata no de la ciudadanía legal sino de la natural, respecto de la cual correspondería ser aun más exigentes, porque son mayores los derechos inherentes a ella. Solo son ciudadanos naturales los que la Constitución dice que lo son, o que pueden serlo; y el legislador no puede modificar ese elenco cerrado, ni para ampliarlo ni para restringirlo.

Comparto además lo señalado por el doctor Risso, en el sentido de que si de acuerdo con el sector minoritario de la doctrina se entendiera que todo hijo de padre o madre oriental es oriental, aunque no haya nacido en el territorio de la República, y que por serlo es también, automáticamente, ciudadano natural, el artículo primero del proyecto de ley en consideración sería inconstitucional por restringir a los nietos de las personas nacidas dentro del territorio nacional, derechos de ciudadanía que la Carta otorgaría sin restricciones a todo descendiente de orientales.

III. Sobre el artículo segundo del proyecto.

El artículo segundo del proyecto no me merece observaciones.

IV. Conclusiones.

Por los fundamentos expuestos, entiendo que la Comisión debe asesorar a la Cámara, recomendando la aprobación del proyecto de ley que se acompaña, teniendo presente que se requiere al efecto indicado la mayoría especial del numeral 7º del artículo 77 de la Constitución de la República.

Sala de la Comisión, 9 de diciembre de 2015

OPE PASQUET
MIEMBRO INFORMANTE

PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Sustitúyese el artículo 5º de la Ley Nº 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".

Sala de la Comisión, 9 de diciembre de 2015

OPE PASQUET
MIEMBRO INFORMANTE

APÉNDICE

Disposición referida

—

LEY N° 16.021, DE 13 DE ABRIL DE 1989

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 vecinamiento.

Único

≠