

## Capítulo XIV

### NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA

#### SUMARIO

140. Generalidades. 141. Concepto. 142. Derecho Comparado. 143. La Constitución uruguaya. 144. La Ley N° 16.021 de 13 de abril de 1989.

#### 140. Generalidades

Corresponde expresar que el tema de la nacionalidad y la ciudadanía tiene connotaciones jurídico-políticas muy importantes, dado que el estudio y regulación del mismo es objeto, a la vez, del Derecho Público interno, específicamente el Derecho Constitucional, y del Derecho Internacional, tanto el Derecho Internacional Público como el Derecho Internacional Privado.

Por otra parte, la intensificación de las corrientes migratorias, tanto por razones políticas como por razones económicas, que se repiten a lo largo del tiempo, el avance de los procesos de integración regional, así como la facilidad de los sistemas de comunicaciones, que ha dado paso a la llamada globalización, nos muestran a un mundo cambiante, en permanente cambio, en constante tránsito de un país a otro, de un continente a otro continente.

Asimismo, no podemos olvidar que los problemas políticos y económicos de cada Estado, son los que generan, en primera instancia, estas corrientes migratorias. El siglo XX estuvo cargado de persecuciones de personas, de grupos y hasta de naciones. América Latina, primero con las dictaduras militares a partir de la década de los setenta, y luego con las crisis económicas a partir de la década de los ochenta del siglo pasado y en el año 2000, ha vivido y vive aún el drama de las familias que deben separarse por razones políticas o económicas, hecho que trae consigo complejos problemas de orden jurídico, especialmente por el nacimiento de las nuevas generaciones.

En consecuencia, corresponde analizar la nacionalidad y la ciudadanía en el Derecho Comparado, con la finalidad de encontrar los criterios comunes, admitidos por la comunidad internacional, que permitan solucionar todos los aspectos vinculados con este fenómeno jurídico-político.

Es más, si puede afirmarse que el Derecho Constitucional es la ciencia de la libertad, creo que la nacionalidad y la ciudadanía ocupan un lugar tan importante como aquélla, porque de nada serviría que un hombre fuera libre si no tiene una

Nación o si no puede participar activamente en la vida política de su Estado porque no es ciudadano.

#### 141. Concepto

Es necesario precisar los conceptos de nacionalidad y de ciudadanía, dado que son conceptos diferentes, a pesar que cierta doctrina los identifica y aún, como en el caso de la Constitución uruguaya, a veces los confunde.

La "nacionalidad" es un vínculo originario entre una persona y un Estado o una Nación, dado que se es nacional de un Estado, sea por el hecho de haber nacido (criterio del "jus soli"), sea por la vinculación de sangre con los padres o con alguno de ellos (criterio del "jus sanguinis").

La "ciudadanía", en cambio es una relación de carácter político de un individuo con un Estado determinado, ya que el estatuto del ciudadano le confiere derechos y deberes de naturaleza esencialmente política, como por ejemplo el derecho al voto activo y pasivo, el derecho a elegir y a ser elegido, el derecho a ocupar cargos públicos.

Afirma LINARES QUINTANA que *"la nacionalidad es la relación de derecho civil que vincula al individuo con la nación en que nació, en tanto que la ciudadanía es el nexó jurídico-político que une al Estado con el individuo que satisface los requisitos exigidos por la ley para ser considerado ciudadano. De donde si bien es posible la pérdida de la ciudadanía, no puede concebirse que se prive a un ser humano de su nacionalidad"*<sup>1</sup>.

Incluso ha habido una preocupación por parte del Derecho Internacional a fin de evitar la existencia de "apátridas", es decir que haya personas sin ninguna nacionalidad, de tal manera que el art. 15 de la "Declaración Universal de Derechos Humanos" de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948, prescribe en el artículo 15:

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

*"2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad".*

Por su parte, la "Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre", suscrita en Bogotá en 1948, consagra en el art. XIX lo siguiente:

*"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".*

Estimo que estos dos documentos internacionales están afirmando tres cosas diferentes:

<sup>1</sup> LINARES QUINTANA, Segundo V., *"Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional"*, Ed. Plus Ultra, Bs. Aires, 1988, Tomo 8, pág. 13.

Primero: que toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

Segundo: que toda persona tiene derecho a cambiar de nacionalidad.

Tercero: ninguna persona puede tener más de una nacionalidad<sup>2</sup>.

En síntesis: a mi juicio, la nacionalidad es un vínculo natural, que normalmente surge del nacimiento, entre una persona y un Estado determinado; en cambio, la ciudadanía es un vínculo de carácter político entre una persona y un Estado.

La nacionalidad se opone como concepto a la extranjería, dado que un individuo puede ser nacional o extranjero en un Estado determinado. La ciudadanía se divide entre ciudadanía natural y ciudadanía legal, ya que normalmente los nacionales son ciudadanos naturales, o mejor dicho, tienen derecho a la ciudadanía natural; por su parte, la ciudadanía legal generalmente se concede a los no nacionales, es decir a los extranjeros que cumpliendo determinados requisitos de residencia, buena conducta y arraigo en el país, como por ejemplo el hecho de tener una familia constituida y un capital, trabajo, profesión o industria, el Estado les concede el derecho a obtener la ciudadanía.

Nos encontramos entonces con que:

a) Se puede ser nacional o extranjero de un Estado.

b) Se puede ser ciudadano natural o legal de un Estado.

Entonces, debe distinguirse entre: a) nacionalidad y extranjería, por un lado; y b) ciudadanía natural y ciudadanía legal, por otro lado.

## 142. Derecho Comparado

En el Derecho Comparado, se ha generalizado la distinción entre nacionalidad y ciudadanía.

Así por ejemplo, la Constitución de Costa Rica de 1949 distingue entre quienes son costarricenses por nacimiento o por naturalización y quienes son extranjeros (arts. 13 a 19), por un lado; y luego regula la ciudadanía, estableciendo que es el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años (art. 90).

La Constitución de Venezuela de 1961, reguló por separado el tema de la nacionalidad (Título II, arts. 35 a 42), de los electores que según el art. 111 son "*todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política*". La Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999, distingue entre la nacionalidad (arts. 32-38) y la ciudadanía (arts. 39-42).

La Constitución del Perú de 1979, también distinguió ambos conceptos, tratándolos en forma separada: la nacionalidad en el Capítulo II del Título II (arts. 89 a 96) y la ciudadanía en el Capítulo VII del Título I (arts. 64 a 66). En cambio la Constitu-

<sup>2</sup> FRANCO, Rolando, "*Nacionalidad y ciudadanía*", Rev. de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Mdeo., 1969, Año XX, Nos. 3-4, págs. 543-544.

ción de Perú de 1993, reformada en 1995, sólo precisa quiénes son ciudadanos y los derechos que tienen (arts. 30-38).

La Constitución de Chile de 1980, reguló en el Capítulo II, arts. 10 a 17, lo referente a la nacionalidad y a la ciudadanía. Esta solución se ha mantenido en la Constitución vigente de Chile de 2005 (arts. 10-17). En tal sentido, corresponde expresar que de acuerdo con el art. 10 N° 1 de la Constitución chilena de 2005, son chilenos todos los nacidos en el territorio de Chile, exceptuándose los hijos de padre y madre extranjeros que se encuentren en Chile al servicio de su gobierno y los hijos de padre y madre extranjeros y transeúntes. También adquieren la nacionalidad chilena, de acuerdo con el art. 10 N° 2, "Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero. Con todo se requerirá que alguno de sus ascendientes en línea recta de primer grado o segundo grado, haya adquirido la nacionalidad chilena en virtud de lo establecido en los números 1°, 2° o 4°". En la doctrina chilena, se aclara *"que la fuente de la nacionalidad por ese "ius sanguinis" podrá originarse por ser hijo de padre o madre chilenos, aunque el adquirente de la nacionalidad haya nacido en territorio extranjero. No obstante, alguno de sus ascendientes (padre o abuelo), deberán ser chilenos por haber nacido en el territorio chileno, por carta de nacionalización o por gracia u honor (Art. id, N° 1, 3 y 4). No obstante, los chilenos nacidos en el extranjero y que cumplan con los requisitos del citado artículo 10, N° 3, para ejercer los derechos que otorga la ciudadanía deberán avocindarse por más de un año en Chile (art. 13, inc. 3°, modificado por la Ley 20.050)."*<sup>3</sup>

La Constitución de Ecuador de 1984, dedicó el Título I de la Primera Parte, a la nacionalidad (arts. 5 a 11), la ciudadanía (arts. 12 a 13), y la condición jurídica de los extranjeros (arts. 14 a 18). Concretamente estableció que los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización (art. 5°); consideró que son ciudadanos a los ecuatorianos mayores de 18 años (art. 12); y finalmente, prescribió que los extranjeros gozaban, en general, de los mismos derechos que los ecuatorianos, con las limitaciones establecidas en la Constitución y en la ley, con la previsión expresa de que los extranjeros estaban excluidos del ejercicio de los derechos políticos (art. 14). La nueva Constitución de Ecuador de 2008, dedica un Capítulo al tema de las Ciudadanas y los Ciudadanos, en los arts. 6 a 9, pero en realidad regula lo relacionado con la nacionalidad, previendo que la nacionalidad ecuatoriana se puede adquirir por nacimiento o por naturalización (art. 6).

La Constitución del Brasil de 1988, regula en el Capítulo III del Título II, lo relacionado con la nacionalidad, distinguiendo entre los brasileños naturales y los brasileños naturalizados (art. 12). En el Capítulo IV se establecen los derechos políticos, previéndose que no pueden ser electores, entre otros, los extranjeros (art. 14). Sobre el particular, en la doctrina constitucionalista brasileña afirma AFONSO DA SILVA que *"en el Derecho Constitucional brasileño vigente, los términos nacionalidad y ciudadanía, o nacional y ciudadano, tienen un significado diferente. Na-*

<sup>3</sup> CRUZ-COKE OSSA, Carlos, *"Instituciones Políticas y Derecho Constitucional"*, Ediciones Universidad Finis Terrae, Santiago de Chile, 2009, pág. 338.

*cional es el brasileño nativo o naturalizado, o sea, aquel que se vincula, por nacimiento o naturalización, al territorio brasileiro. Ciudadano califica al nacional en el goce de los derechos políticos y las participantes de la vida del Estado (arts. 1º, II, y 14)."*<sup>4</sup> Por su parte, Gilmar FERREIRA MENDEZ, Ministro del Supremo Tribunal Federal de Brasil, enseña que la Constitución considera brasileros nativos a los nacidos en Brasil y también son brasileros nativos los nacidos en el extranjero, de padre brasileiro o madre brasileira, siempre que vengan a residir al Brasil y opten, en cualquier momento, por la nacionalidad brasileira (Constitución Federal de Brasil, art. 12, I, c, en la redacción dada por la Enmienda Constitucional de Revisión N° 3 de 1994). Afirma el citado constitucionalista brasileño que "En la versión original del texto constitucional de 1988 establecía que el hijo de padre o madre brasileira, nacido en el exterior, que no estuviese al servicios del Brasil, sería considerado brasileiro nativo si se registraba en la repartición consular competente. La Enmienda Constitucional de Revisión N° 3, de 1994, sin embargo, no exige más la residencia en el Brasil ante de llegar a la mayoría de edad, como hacía el texto original."<sup>5</sup>

La Constitución de Colombia de 1991, hace una distinción precisa en el Título III, "De los habitantes y del territorio", entre nacionalidad, ciudadanía y los extranjeros (arts. 96 a 100). Establece que son nacionales colombianos por nacimiento o por adopción: por nacimiento, los naturales de Colombia con la condición de que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos, o si son hijos de extranjeros que alguno de sus padres estuviera domiciliado en la República en el momento del nacimiento; también los hijos de padre o madre colombiana que hubieren nacido en el extranjero y que luego se domicilien en la República (art. 96). La ciudadanía que se ejercerán a partir de los dieciocho años, es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos, perdiéndose la ciudadanía cuando se ha renunciado a la nacionalidad (arts. 98 y 99). Finalmente los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que los colombianos, estableciéndose que los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital (art. 100).

La Constitución del Paraguay de 1992, dedica el Capítulo III de la Parte II "Del ordenamiento político de la República", Título I, "De la Nación y del Estado", a la regulación de la nacionalidad y de la ciudadanía (arts. 146 a 154). Se distingue entre la nacionalidad paraguaya natural y la nacionalidad por naturalización que la podrán obtener los extranjeros que sean mayores de edad, con una radicación mínima de tres años, que ejerzan alguna profesión, oficio, ciencia, arte o industria y que tengan buena conducta (arts. 146 y 148). Se prevé que ningún paraguayo natural

<sup>4</sup> AFONSO DA SILVA, José, "Curso de Direito Constitucional Positivo", Malheiros Editores, San Pablo, Brasil, 2012, pág. 320.

<sup>5</sup> FERREIRA MENDEZ, Gilmar, MARTIRES COELHO, Inocéncio, GONET BRANCO, Paulo Gustavo, "Curso de Direito Constitucional", Editora Saraiva, San Pablo, Brasil, 2009, págs. 766-767.

será privado de su nacionalidad, pero puede renunciar a ella (art. 147); la nacionalidad múltiple puede ser admitida mediante tratado internacional o por reciprocidad de rango constitucional con otros Estados (art. 149). También se prevé la nacionalidad honoraria para los extranjeros que hubieran prestados servicios eminentes a la República (art. 151). Por su parte, la ciudadanía se confiere a todos los nacionales paraguayos naturales mayores de dieciocho años, y a quienes tengan la nacionalidad paraguaya por naturalización, después de dos años de haberla obtenido (art. 152).

La Constitución de la República Argentina de 1853, reformada en 1860, disponía en el art. 67, numeral 11, entre las atribuciones del Congreso: "... y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y ciudadanía, con sujeción al principio de la ciudadanía natural". Por su parte, el art. 20 prescribía que "Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión, poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni a pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término en favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República".

Sobre el particular, enseña el constitucionalista argentino GONZALEZ CALDERON que "es fácil hacer con los mismos textos de la Constitución el razonamiento constructivo que debe darles su verdadero sentido. La Constitución distingue los habitantes del país en ciudadanos y extranjeros".<sup>6</sup> Por su parte, otro ilustre profesor argentino Joaquín V. GONZALEZ afirma que "Nuestra Constitución quiere que la ciudadanía tenga por base el nacimiento", pero establecido este principio fundamental le atribuye la competencia al Congreso de desarrollarlo "sobre la base de que todo el que nace en el territorio de la República o en sitio sometido a su jurisdicción, es argentino; la ley puede extender o limitar el concepto sin destruirlo, y así como la ciudadanía es una, ha de ser también uniforme la condición de ciudadano naturalizado".<sup>7</sup>

En definitiva, la Constitución argentina de 1853 estableció como sinónimos a la nacionalidad y a la ciudadanía, aceptando el criterio del "jus soli". Posteriormente, por Ley N° 346 de fecha 8 de octubre de 1869, se reglamentó la ciudadanía, Ley que fue derogada por el gobierno "de facto" en 1978, habiéndose restablecido su vigencia durante el gobierno constitucional del Presidente Raúl Ricardo ALFONSIN por la Ley N° 23.059 de fecha 6 de abril de 1984, que restituyó la plena vigencia de las Leyes en materia de ciudadanía Nos. 346, 16.801 y 20.385, mantuvo la vigencia de la Ley N° 16.569, del Decreto-ley N° 17.692 y del art. 91 de la Ley N° 20.957, declarando inválidas y sin ningún efecto las pérdidas o cancelaciones de la ciudadanía argentina dispuestas por el Decreto-ley N° 21.795 de 1978.<sup>8</sup> Las categorías de nacio-

<sup>6</sup> GONZALEZ CALDERON, Juan A., "Curso de Derecho Constitucional", Ed. Depalma, Bs. Aires, 1984, pág. 163.

<sup>7</sup> GONZALEZ, Joaquín V., "Manual de la Constitución Argentina", Ed. Estrada, 1983, N° 206, págs. 218-219.

<sup>8</sup> LINARES QUINTANA, Segundo V., Ob. cit., Tomo 8, pág. 34.

nalidad o ciudadanía en la Argentina son tres: 1) por nacimiento; 2) por opción; y 3) por naturalización.<sup>9</sup> Pero la Constitución argentina de 1994, introdujo importantes modificaciones en esta materia en el art. 75 inciso 12, que establece las competencias del Congreso de la Nación, dado que la nueva redacción incorpora la distinción entre nacionalidad y ciudadanía, admitiendo exclusivamente el criterio del "jus soli" para la nacionalidad, esto es que solamente tienen derecho a la nacionalidad los que ha nacido en la República Argentina.<sup>10</sup>

Concretamente la nueva disposición del art. 75 numeral 12 de la Constitución argentina de 1994, prescribe: "...y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre naturalización y nacionalidad, con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina;...". En la doctrina argentina, Néstor Pedro SAGÜÉS enseña lo siguiente:

*"El nuevo art. 75, inc. 12, después de la reforma de 1994, habla de los poderes del Congreso para sancionar leyes "sobre naturalización y nacionalidad". Esto podría dar pie a distinguir entre sujetos argentinos naturalizados, que no sean nacionales. El miembro informante de la Comisión en la Convención Constituyente, Corach, dijo que se sustituía la palabra "ciudadanía" (utilizada en el viejo art. 67, inc. 11) por "nacionalidad", "cuando se atiende a los principios de la naturalización" ("Diario de Sesiones", p. 4595), con lo que tampoco se aclara mucho el panorama.*

*Acto seguido, el mismo art. 75, inc. 12, dice que las reglas sobre naturalización y nacionalidad deben pronunciarse "con sujeción al principio de nacionalidad natural y por opción en beneficio de la argentina", con lo que distingue dos tipos de nacionales: los nativos ("naturales" de Argentina) y los no nacidos aquí (hijos de argentinos nativos, nacidos en el exterior, que adquieren la nacionalidad "por opción"). La ley argentina debe privilegiar el principio de la "nacionalidad natural", según el ius soli, y, por ende, otorgar como regla condición de nacional argentino al nacido en el país."*<sup>11</sup>

La Constitución de Bolivia de 2009, distingue entre nacionalidad y ciudadanía, regulando la nacionalidad en los arts. 36 a 39; y la ciudadanía en los arts. 40 a 42. Según el art. 36 de la Constitución boliviana son nacionales los nacidos en el territorio de la República, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Bolivia al servicio de su gobierno; los nacidos en el extranjero de padre o madre bolivianos por el sólo hecho de averse inscrito en el territorio nacional o de inscribirse en los consulados. Como se ve, la fórmula de la Constitución de Bolivia de 2009, es muy parecida a la Constitución uruguaya, consagrando el "jus soli" y el "jus sanguinis" para la adquisición de la nacionalidad. Por su parte, el art. 37 de la citada Constitución, se refiere a las formas de adquisición de la nacionalidad boliviana por naturalización, prescribiendo lo siguiente:

<sup>9</sup> ZARINI, Helio Juan, *"Derecho Constitucional"*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1992, pág. 428.

<sup>10</sup> DROMI, Roberto y MENEM, Eduardo, *"La Constitución Reformada"*, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, págs. 238-239.

<sup>11</sup> SAGÜÉS, Néstor Pedro, *"Elementos de Derecho Constitucional"*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 1997, Tomo 1, pág. 315.

**“Artículo 37 Son bolivianos por naturalización: 1. Los españoles y latinoamericanos que adquieran la nacionalidad boliviana sin hacer renuncia de la de su origen, cuando existan, a título de reciprocidad, convenios de nacionalidad plural con sus gobiernos respectivos. 2. Los extranjeros que habiendo residido dos años en la República declaren su voluntad de adquirir la nacionalidad boliviana y obtengan carta de naturalización conforme a ley. El tiempo de permanencia se reducirá a un año tratándose de extranjeros que se encuentren en los casos siguientes: a. Que tengan cónyuge o hijos bolivianos. b. Que se dediquen regularmente al trabajo agrícola o industrial. c. Que ejerzan funciones educativas, científicas o técnicas. 3. Los extranjeros que a la edad legalmente requerida presten el servicio militar. 4. Los extranjeros que por sus servicios al país la obtengan de la Cámara de Senadores.”**

En el constitucionalismo europeo, merece destacarse la Constitución española de 1978, que dedica un Capítulo a la nacionalidad y la extranjería (Título 1, Capítulo Primero, artículos 11 a 13) y la Sección 2ª del Capítulo Segundo a los derechos y deberes de los ciudadanos (arts. 30 a 38).

Tanto la Constitución italiana de 1947, como la Constitución francesa de 1958, confunden los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, a tal punto que BISCARETTI DI RUFFIA enseña que la ciudadanía se refiere a las personas físicas, mientras que la nacionalidad tiene que ver con las personas jurídicas<sup>12</sup>.

Para terminar con esta información comparativa, es necesario referirse a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, que en su Enmienda XIV del año 1868, también confunde entre nacionalidad y ciudadanía, adoptando el criterio del “jus soli” como criterio principal ya que *“Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a la jurisdicción de éstos son ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en el cual residan”*.<sup>13</sup>

### 143. La Constitución uruguaya

Ahora bien, ¿cómo se regula la nacionalidad y la ciudadanía en la Constitución uruguaya? En la Constitución uruguaya de 1967, encontramos la Sección III “De la Ciudadanía y del Sufragio”, Capítulos I a V, artículos 73 a 81.

El art. 73 de la Constitución, que con una pequeña variante de redacción se ha mantenido en todas las Constituciones uruguayas<sup>14</sup>, expresa que “Los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales”. Y el art. 74 reza: “Ciudadanos naturales son todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del

<sup>12</sup> BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, “Derecho Constitucional”, Ed. Tecnos, Madrid, 1987, N° 16, págs. 99-100.

<sup>13</sup> Pritchett, c. Herman, “La Constitución Americana”, Ed. Tea, Bs. Aires, 1965, pág. 850.

<sup>14</sup> En la Constitución de 1830, que fue la primera que tuvo el Uruguay, el art. 6° establecía: “Los ciudadanos del estado Oriental del Uruguay son naturales o legales”. La Constitución de 1918, en su art. 6°, estableció el texto actual, el que se mantuvo en las Constituciones de 1934, 1942 y 1952, en los artículos 65, 64 y 73 respectivamente.

*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 acercarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico”.*

Respecto de la nacionalidad, el art. 81 referida “Lex Fundamental” establece que “*La nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, acercarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico.*

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

Sobre el particular, el constitucionalista uruguayo Dr. Justino JIMENEZ DE ARECHAGA observa 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 del 28, confundieron ambos conceptos”<sup>15</sup>.

Posteriormente, el citado Profesor sostuvo que “en rigor de Derecho, sólo son uruguayos los individuos nacidos en el territorio de la República”, agregando que “se excluirá de esta denominación tanto a los ciudadanos naturales no nacionales (los hijos de padre o madre orientales nacidos en el extranjero, etc.), como a los ciudadanos legales”<sup>16</sup>.

Tomando en cuenta el citado art. 74 de la Constitución uruguaya, puede afirmarse que se adoptan los criterios del “ius soli” y del “ius sanguinis” para la adquisición de la nacionalidad<sup>17</sup>, con la particularidad de que la nacionalidad oriental es irrevocable, circunstancia que nos lleva a concluir que la Constitución del Uruguay admite la “doble nacionalidad”<sup>18</sup>.

La confusión entre nacionalidad y ciudadanía natural llega hasta el punto de que el art. 80 ordinal 3º de la Constitución, prevé como una causal de suspensión de la ciudadanía “no haber cumplido dieciocho años de edad”, extremo que me parece totalmente ilógico.

En síntesis: 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.

Según el texto constitucional, nacionalidad y ciudadanía natural son sinónimos, es decir que todo hombre o mujer nacido en el Uruguay, en rigor en el territorio de la República, o hijo de padre o madre orientales que se acerque e inscriba en el Registro Cívico es ciudadano natural (art. 74) y por lo tanto, nacional, en forma irrevocable según el art. 81.

<sup>15</sup> JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, “*La Constitución Nacional*”, Mdeo., 1946, Tomo II, pág. 187.

<sup>16</sup> JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, “*Significación del vocablo ‘uruguayo’*”, en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Mdeo., tomo 55, pág. 41.

<sup>17</sup> FRANCO, Rolando, “*Nacionalidad y Ciudadanía*”, *Revista cit.*, pág. 500.

<sup>18</sup> Autor y obra citados, pág. 563.

#### 144. La Ley N° 16.021 de 13 de abril de 1989

En el año 1989 se reguló por la Ley N° 16.021 lo referente a la nacionalidad, dada la confusión que sobre este tema tiene la Constitución uruguaya vigente. Creo que el hecho de que parte de la doctrina uruguaya, a la que nunca me adherí, sostuviera que los hijos de padre o madre oriental nacidos en el exterior debían ser considerados extranjeros y no nacionales o uruguayos, llevó al legislador con muy buen criterio, a mi juicio, a terminar definitivamente con estas elucubraciones que pueden ser muy buenas como meras especulaciones de laboratorio, pero que tienen consecuencias prácticas nefastas, tales como por ejemplo el hecho de que eventualmente un extranjero, ciudadano natural, pudiera ejercer la Presidencia de la República.

Los artículos 1° y 2° de la Ley N° 16.021 de 13 de abril de 1989, prescriben que tienen la nacionalidad uruguaya:

a) Los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República.

b) Los hijos de cualquiera de las personas mencionadas anteriormente, sea cual fuere el lugar de su nacimiento.

Es decir, que la Ley uruguaya reconoce los criterios del “jus soli” (lugar de nacimiento) y del “jus sanguinis” (lazos de sangre con el padre o la madre) para la nacionalidad uruguaya, tal como lo sostuve en el año 1984 y posteriormente en mi “Introducción al Derecho Constitucional” en 1988<sup>19</sup>.

Desde el año 1993 sostuve que lamentablemente, el legislador había cometido 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 N° 16.021 les concede la nacionalidad uruguaya (art. 3°). Manifestaba que esperaba que, tarde o temprano, se corrigiera este 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. El Poder Ejecutivo, con la firma del Presidente de la República José MUJICA y del Ministro de Relaciones Exteriores Luis ALMAGRO, remitió un Mensaje y Proyecto de Ley al Poder Legislativo con fecha 11 de setiembre de 2013, modificativo de Ley N° 17.021, admitiendo la calidad de ciudadanos uruguayos, a los nietos nacidos en el extranjero, de los nacionales uruguayos nacidos en el territorio de la República, haciendo mención en el Mensaje a la opinión favorable de los constitucionalistas Dr. José Korseniak y Dr. Ruben Correa Freitas. Finalmente, se sancionó la Ley N° 19.362 de fecha 31 de diciembre de 2015, por la cual en el art 1° se dispuso lo siguiente: “*Los hijos de las personas a quienes por el art. 2° de esta ley se les otorga la calidad de nacionales, nacidos fuera del territorio nacional, tendrán la calidad de ciudadanos naturales.*” Con esta Ley, se puso fin a lo que consideré una injusticia durante más de veinte años.

Finalmente, por el art. 4° de la Ley N° 16.021 se interpreta el art. 74 de la Constitución, en el sentido de qué debe entenderse por “avecimamiento”, disposición

<sup>19</sup> CORREA FREITAS, Ruben, “Nacionalidad y ciudadanía en el régimen constitucional uruguayo”, Rev. La Justicia Uruguaya, Tomo 89, Sección Doctrina, págs. 11 y sgts.; “Introducción al Derecho Constitucional”, Capítulo VII, págs. 93 a 98.

que fue modificada por la Ley N° 18.858 de fecha 23 de diciembre de 2011. Se considera que hay “avecinamiento” la realización de actos que pongan de manifiesto, de manera inequívoca, la voluntad de la persona en ese sentido, como por ejemplo: “*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; cualquier otro acto similar demostrativo del propósito mencionado.*” La justificación de dos de tales extremos, deberá hacerse ante la Corte Electoral, la que comprobados los mismos, sin más trámite procederá a la inscripción en el registro correspondiente (art. 5° en la redacción dada por la Ley N° 19.362 de 31/12/09).

Una vez realizado el análisis del régimen constitucional uruguayo y tomando en cuenta la realidad que nos muestra el Derecho Comparado, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

a) Es evidente que la Constitución uruguaya confunde los conceptos de nacionalidad y ciudadanía y, precisamente, entre nacionalidad y ciudadanía natural.

b) Existe una tendencia muy importante, sobre todo en el constitucionalismo latinoamericano, a regular en forma separada y con el rigor técnico-jurídico adecuado a la nacionalidad y a la ciudadanía.

c) En general, se aceptan los criterios del “jus soli” y del “jus sanguinis”, como modos de adquisición de la nacionalidad, sin perjuicio de admitirse la naturalización.

d) Debe propiciarse la celebración de tratados internacionales, que regulen todo lo relacionado con la adquisición y pérdida de la nacionalidad y los conflictos de doble nacionalidad.

e) En una próxima reforma constitucional que se realice en la República Oriental del Uruguay, deberán mortificarse las disposiciones relacionadas con la nacionalidad y la ciudadanía, a fin de adecuarlas a las tendencias modernas de la doctrina y del Derecho Constitucional Comparado.