

## LOS CONCEPTOS DE NACIÓN Y DE NACIONALIDAD EN LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA

Dr. Jaime Rubén Sapolinski\*

Agradezco la invitación de que he sido objeto a participar en este coloquio. No tengo dudas de que es una buena idea, establecer un espacio de reflexión en torno a las cuestiones de Derecho Público, máxime cuando se aprecia el resurgir de una visión desmonetizadora que tiene por consecuencia, la justificación del ejercicio del poder político de modo desenfrenado, en la que el derecho es visto, ora como un obstáculo incómodo ora, como un mero artilugio retórico para justificar una intención predefinida.

Además, y ante todo, no puedo sino sumarme al merecido homenaje que se le brinda por medio de estas jornadas a mí recordado y admirado maestro y amigo, el Profesor emérito José Aníbal Cagnoni, de cuyo modelo de sabiduría, personalidad y hombría de bien, soy tributario.

No es fácil resumir algunas reflexiones en torno al tema propuesto, en los veinte minutos que tenemos previstos para el desarrollo de la exposición. Veremos si somos capaces de hacer una presentación de un tema que merece, posiblemente, desarrollos más profundos.

La reflexión que nos ocupa tiene que ver con el concepto de Nación, contenido en nuestro derecho constitucional y de otros conceptos, cercanos y afines que se vinculan, acotan o se encuentran determinados por aquél. Nos referimos, junto a la expresión nación, a nacionalidad, ciudadanía (natural y legal), población, Estado, país, patria, soberanía, nacionalismo, por ejemplo. ¿Pueden ser considerados sinónimos? ¿Se trata de cosas diferentes? ¿Unos determinan a otros? Tal nuestro planteo de hoy.

Podría postularse, al menos como hipótesis, que nuestras normas, hacen un uso, un tanto abigarrado o promiscuo de esos conceptos o que, posiblemente, un caso de homonimia no siempre advertida, en que una misma expresión denomina cosas diferentes, aunque cercanas, confunde las ideas. Veamos.

---

\* Profesor Agregado de Derecho Constitucional (Facultad. de Derecho – UDELAR). Profesor de Derecho Constitucional (Facultad. de Derecho - CLAEH).

1. Se ha dicho que la expresión “nación”, refiere a un fenómeno que tienen origen en realidades étnico-lingüísticas con aspiraciones políticas.<sup>1</sup> Hay, en esa mirada, una base para las concepciones nacionalistas que pueden definirse como aquellas que consideran que cuando surge una nación, se conforma una nacionalidad y que los partícipes de la misma tienen el derecho de organizarse políticamente bajo la forma de Estado.

Es decir que subyacen, en este tipo de ideal nacionalista, dos premisas:

a. Que la nación se conforma de un conjunto de factores culturales que conforman una identidad –podríamos denominarlos factores nacionalizantes– tales como el idioma, la tradición histórica tal como la misma es sentida y transmitida, en especial a las nuevas generaciones, la convicción acerca de cierta idea de identidad étnica, un conjunto de símbolos representativos, eventualmente determinados mitos o la religión, dependiendo del peso de la misma y el grado de secularización de la sociedad. Puede señalarse que esto importa una perspectiva en cierta forma primitiva, tribal podríamos decir, que podría expresarse en términos de “yo integro esta tribu y los demás, otras, cada uno la suya” Agregando, en ocasiones, “y mi tribu es la mejor”. Afín con esta visión aparece la postulación de la existencia de un “espíritu del pueblo”, como lo concibieron los románticos alemanes a partir, particularmente, de la obra de Johann Gottfried Herder.

b. Que quienes comparten dicha identidad tienen derecho a organizarse políticamente, o sea a conducirse bajo el liderazgo de quienes emergen y representan al citado conjunto de personas.

Es posible señalar el riesgo de que esta visión romántica, que mira a la tradición, al pasado, pueda derivar en un enfoque excluyente, incluso supremacista, aun descartando la irracional y despreciable identidad de los conceptos de nación y raza.

No encontramos en nuestro ordenamiento constitucional, trazas de la concepción antedicha.

2. Una segunda concepción, cercana a la anterior, soslaya el aspecto que refiere a la vocación de organización política, y considera solamente, a la nación como un producto cultural, conjunto de los contenidos culturales nacionalizantes ya aludidos.

Se trata de una consideración que mira, como la anterior, desde el presente hacia el pasado, que recoge las tradiciones existentes, las valoriza y sostiene el derecho a cultivarlas, y a que no sean desconocidas, ni reprimidas por el entorno, aun cuando los integrantes del mismo no participen de las mismas.

Desde luego que el derecho mencionado es, como todo derecho, atribuible a las personas, individualmente consideradas, no a un colectivo cuya entidad es inde-

---

<sup>1</sup> Andrés de Blas Guerrero. Artículo “Nación (Concepto y tipos de)” Artículo incorporado a “Enciclopedia del Nacionalismo” Editorial Tecnos. Madrid 1997.

mostrable. No nos parece que los derechos a la consideración de la cultura puedan atribuirse a la etnia, a la comunidad, como si se tratara de un organismo viviente, sino que siempre estamos ante un derecho individual, de determinados seres humanos en concreto.

Tampoco advertimos rastros de esta concepción en nuestro texto constitucional, aunque hay un par de elementos que, en cierta forma quizás remota, podrían aludir a aquélla. Por su parte, lo que sí resulta indiscutible es que el respeto por el sentimiento nacional, el propio y el ajeno, constituye un derecho fundamental de las personas cuyo cimiento, a falta de texto expreso, más explícito, puede encontrarse en el consabido artículo 72°.

Entendemos adecuado citar, por su relación con el punto, la libertad de cultos, prevista por el artículo 5° y la atribución a la Nación de un tesoro cultural, cuya protección se comete al Estado, en el artículo 34: *“Toda la riqueza artística o histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye el tesoro cultural de la Nación; estará bajo la salvaguardia del Estado y la ley establecerá lo que estime oportuno para su defensa.”* Adviértase que dicho tesoro cultural, “sea quien fuere su dueño”, no atribuye derecho de propiedad en concreto para la Nación, sino que deviene en una especie de calificación incorporal, obligatoria para el Estado y, asimismo, una carga para los propietarios de los bienes que integran el referido tesoro cultural.

3. Una posición diferente, apunta a la nación desde una perspectiva “política” que se diferencia de la ya referida nación “cultural”.

Una primera visión a este respecto podría asimilar la nación política con el Estado, concepto que aparecería consagrado en la Constitución de la República Argentina, cuando afirma, por ejemplo: *“Artículo 1°- La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.”* O, por ejemplo, también, cuando consagra: *“Artículo 4°- El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional...”*; o cuando afirma en el artículo 14° que: *“todos los habitantes de la Nación”* gozan de determinados derechos. También en el artículo 15° cuando afirma que *“en la Nación Argentina no hay esclavos”* o en el artículo 87° que: *“El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de ‘Presidente de la Nación Argentina’”*.

No es, tampoco la concepción, en principio, de nuestro derecho, y esto se confirma con el ya mencionado artículo 34° que aparece distinguiendo nítidamente, la Nación, titular del tesoro cultural, del Estado, que está obligado a salvaguardarlo.

Sin embargo, la expresión “nacional”, sí aparece como una referencia al Estado cuando menta al Tesoro Nacional, que es definido por el artículo 531 de la Ley 15903, de 10 de noviembre de 1987 (artículo 85 del TOCAF) como la integración de *“todos los fondos y valores que recauden los Organismos o Entes del Estado o que ingresen a sus cajas por otras operaciones”*. O sea que el Tesoro Nacional consiste

---

en los recursos materiales líquidos con que cuenta el Estado. Dicha asimilación de la Nación al Estado sucede en el artículo 32º, consagradorio del derecho de propiedad y regulador de las bases de la expropiación, por razón de interés general. Otro tanto sucede con el artículo 47º, en su redacción actual, cuando hace referencia a la “*política nacional de aguas y saneamiento*”, también en el artículo 86º, segundo párrafo cuando expresa que toda ley, fuera de las normas presupuestales, “*que signifique gastos para el Tesoro Nacional, deberá indicar los recursos con que serán cubiertos*”. El ya referido artículo 5º, cuando le reconoce a la Iglesia Católica el dominio de los templos construidos, antes de la separación, con fondos estatales, utiliza la expresión “Erario Nacional”, con un sentido parecido,

De modo similar sucede con el artículo 69º cuando menciona la exoneración de “impuestos nacionales” a las organizaciones educativas y culturales privadas, con el artículo 85 numeral 6º cuando menciona la “Deuda Pública Nacional”.

Otro tanto puede decirse del “territorio nacional”, a que refiere el artículo 170º cuando impone la autorización de la Cámara de Senadores previa a la salida del Presidente de la República, por más de 48 horas.

El artículo 85º, que regula la competencia del Poder Legislativo, también emplea la expresión “nacional”, asimilándola a la condición estatal. Ello sucede en el numeral 6º, cuando refiere a la “Deuda Pública Nacional”, en el numeral 9º, cuando prevé la declaración de interés nacional, de zonas turísticas, en el numeral 12º cuando somete a la autorización del Poder Legislativo para autorizar la salida de fuerzas nacionales y en el numeral 16º, en expresión análoga a la utilizada por la mencionada Constitución Argentina, cuando le encomienda “elegir el lugar en que deban residir las primeras autoridades de la Nación”.

Asimismo, el artículo 58º proclama que “*Los funcionarios están al servicio de la Nación y no de una fracción política*”. Incluso, la denominación de la Sección I de la Constitución “De la Nación y su Soberanía” contribuye a sostener la confusión entre Nación y Estado.

4. Cerca de la anterior concepción, aparece la referencia a “Nacional” como forma de designación de autoridades de gobierno o de actividades realizadas, diferenciándolas, por un lado del orden internacional, y por el otro, y hacia el interior del Estado, del plano Departamental o Local.

En ese orden podrían citarse:

- La denominación del “Consejo de Economía Nacional”, prevista por el artículo 206º
- El “Presupuesto Nacional”, regulado por los artículos 214º y siguientes.
- La previsión de impuestos adicionales nacionales, establecidos como fuente de recursos para los gobiernos departamentales, por el artículo 297 numeral 1º.

- La afectación de una alícuota de los tributos nacionales y la exoneración de los mismos, con el fin de fomentar el desarrollo del “interior del país”, que prevé el artículo 298.
- Las referencias al Registro Cívico Nacional y a la Convención Nacional Constituyente que exhibe el artículo 331. (Cabe acotar que otras referencias constitucionales al mismo Registro Cívico, prescinden de la expresión “Nacional”)
- La expresión “Nacional” para designar diversas autoridades, que contienen las Disposiciones Transitorias y Especiales.

5. Hay una acepción diferente, de la Nación en perspectiva “política”, que tiene que ver con el ejercicio de la soberanía.

Difiere fundamentalmente, del enfoque romántico, antes mencionado, aquél que sondea en los orígenes culturales. Es la que, por el contrario, ubica, bajo una concepción de corte democrático, a la Nación como la titular de la Soberanía. En esta visión, no importa tanto el pasado sino el proyecto a construir en común. El Estado es parangonable a un buque cuyo comando se confía a quienes prefiere la mayoría de los navegantes, sin perjuicio de habilitar medios de expresión e influencia en el derrotero para todos. Hay, en esta visión, un acercamiento, una tendencia a la asimilación, de la integración de la Nación con la idea de ciudadanía.

La Nación sería asimilable al cuerpo electoral. Sería, por un lado un órgano del Estado que ejerce el máximo poder, tal la nota de soberanía. Por el otro una creación ideológica - conjetural para concebir y legitimar una determinada organización política.

Es una perspectiva que mira hacia el porvenir. Importa menos la lengua que empleaban los abuelos, sino el proyecto colectivo al que se han sumado todos los que están a bordo. Hay aquí algo de lo que advertía Ernest Renán: *“Una nación es pues una gran solidaridad, constituida por el sentimiento de los sacrificios que se han hecho y los sacrificios que todavía se está dispuesto a hacer. Supone un pasado; se resume, no obstante, en el presente por un hecho tangible: el consentimiento, el deseo claramente expresado de continuar la vida en común. La existencia de una nación (perdonad esta metáfora) es un plebiscito de todos los días, así como la existencia individual es una afirmación perpetua de vida.”*<sup>2</sup>

Este concepto es tributario del espíritu del “Juramento del Juego de la Pelota”, que pronunciaron, en Versalles, los representantes del Tercer Estado, devenido en Asamblea Nacional, el 20 de junio de 1789. Juraron no disolverse hasta establecer una Constitución para el reino, siguiendo los pasos que estaban transitando los pobladores de las Colonias Norteamericanas. La soberanía había dejado de ser un

---

<sup>2</sup> Ernest Renan, *¿Qué es una nación?* / Cartas a Strauss, Madrid, Alianza, 1987, Pág. 83.

atributo del Monarca para serlo de la Nación, órgano que pasaba a sustituir a aquél como máxima autoridad.

Según la definición que se emplee, el término “Pueblo”, podría considerarse equiparable a esta concepción de la Nación. Es lo que trasunta la declaración preliminar de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787: *“Nosotros, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer Justicia, afirmar la tranquilidad interior, proveer la Defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, estatuímos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América”*. Según lo antedicho, es el pueblo el que ejerce la función constituyente.

De modo análogo consagra el artículo 1º, 2º párrafo de la Constitución Italiana de 1848 *“La soberanía pertenece al pueblo, que la ejercitará en las formas y dentro de los límites de la Constitución”*

El artículo 3º de la Constitución Francesa de 1958 proclama: *“La soberanía nacional reside en el pueblo, que la ejerce a través de sus representantes y por medio del referéndum. Ningún sector del pueblo ni ningún individuo podrán arrogarse su ejercicio...”*.

El artículo 1º numeral 2 de la Constitución española de 1978 proclama: *“La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”*.

Nuestro derecho asume un claro pronunciamiento respecto de la soberanía nacional.

Contamos, en nuestros anales, con un debate histórico previo a la ruptura institucional del 31 de marzo de 1933, acerca de la distinción entre soberanía nacional y soberanía popular, concepto este último que sirvió de fundamento de la dictadura de entonces. En un discurso pronunciado en Rocha, el Presidente Terra criticaba a quienes sostenían la necesidad de contemplar el mecanismo constitucional, atribuido a la soberanía de la Nación, ya desde 1830, que exigía una mayoría de *“dos tercios de las dos Cámaras en dos legislaturas sucesivas”*, *“No se detienen a meditar”*—decía el Dr. Terra— *“que hay en esa misma Constitución otro artículo que dice que la soberanía de la nación, en toda su plenitud, está radicada en el pueblo, y que todo ciudadano es miembro de esa soberanía. No piensan que la mayoría del pueblo, que es el que manda, está por encima de las trabas constitucionales.”*<sup>3</sup>

A pesar de lo manifestado en el discurso citado, referido a una alusión al pueblo que no hemos encontrado, la afirmación de que *“la soberanía en toda su plenitud*

<sup>3</sup> Citado por Lincoln R. Maiztegui Casas. “Orientales. Una historia política del Uruguay. T. II. Pág. 321.

*existe radicalmente en la Nación*”, se impuso en 1830, y pervive sin modificación hasta el presente.

La norma constitucional vigente desde 1830, establece, en el artículo 4º: “*La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará*”.

En el primer inciso del artículo 77 proclama: “*Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán*”.

En el artículo 82.- “*La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana*.”

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

Y en el artículo 331, enumera los mecanismos de reforma constitucional que requieren, sin excepción, desde la reforma de 1942, la aprobación plebiscitaria.

En otro términos, la Nación soberana se expresa por medio del Cuerpo Electoral, incluso podríamos decir que se asimila al mismo, excluyendo, sólo para determinados actos, a los llamados electores no ciudadanos del artículo 78º que no han sido considerados ciudadanos y no lo son, notoriamente, en forma plena.

La Nación constituye, pues, una creación o imputación jurídica, establecida para actuar. Emite actos jurídicos que, por ser atribuidos al soberano, se ubican en un sitial primordial del ordenamiento, jerárquicamente por encima de las demás normas. Generalmente actúa por intermedio de los Poderes Representativos, aunque existen instancias de ejercicio directo de la soberanía.

Integrar la nación atribuye el ejercicio del voto activo y pasivo (el ser elector y elegible) y la capacidad para ser designado funcionario público. Su actuación está determinada por la forma de gobierno que se califica como “democrática republicana”.

Como el nombre no hace a las cosas, no hay inconveniente en identificar la Nación con el Pueblo, pero debe tenerse presente que, en tal caso, habría que distinguir “pueblo”, de “población”, que consiste, esta última, en el conjunto de habitantes ubicado en el territorio.

A los habitantes refiere el artículo 1º de la Carta. “*La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio*.” A mi juicio, la Constitución no se equivoca cuando menciona allí a los habitantes y no a los ciudadanos porque, quienes pasan a habitar el territorio,

---

<sup>4</sup> Juan José Solozábal. Artículo “Nación y Estado en la Constitución Española” Artículo incorporado a “Enciclopedia del Nacionalismo” Editorial Tecnos. Madrid 1997.

de cierta forma también se asocian, porque se someten al ordenamiento jurídico de la República y porque se benefician con la protección que el derecho patrio, le otorga a todas las personas, sin distinción.

6. Como ha afirmado Juan José Solozábal, respecto de la solución española<sup>4</sup> en formulación que podemos adoptar perfectamente, la Nación “*aparece como el único titular de la soberanía, cuya atribución se realiza además de un modo exclusivo, originario e indivisible*”

Esto implica “*en primer lugar la imposibilidad de que el ejercicio del poder constituyente pueda ser atribuido a una fracción del pueblo, quedando excluida por tanto por parte de la misma cualquier pretensión a la autodeterminación*”. En segundo término “*la capacidad legitimadora de la nación, entendida de modo democrático, esto es como comunidad homogénea de iguales*”.

Y agrega, que la Nación: “*aparece no sólo como el titular del poder constituyente, sino como el principio último o causa fundamental de legitimación de todo el ordenamiento constitucional*. Señala, asimismo: “*El Estado español es la personificación jurídica de la Nación española, la forma jurídico política que corresponde a la realidad sociocultural de una comunidad diferenciada, que es posible distinguir intrínsecamente de las demás*”.

7. Sobre la nacionalidad en el Derecho Constitucional uruguayo. El artículo 15° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en resolución de 10 de diciembre de 1948, proclama: “*1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad*”. Se manifiesta allí, la repulsa a la apátrida y esta determinación corresponde que sea considerada integrando el ordenamiento nacional. Su incorporación dentro del marco de constitucionalidad debe entenderse verificado, especialmente teniendo en consideración lo establecido por el artículo 72° de la Carta.

La nacionalidad puede definirse como el hecho de participar, adscribirse, formar parte de una determinada Nación, ser integrante y partícipe de sus manifestaciones. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, implica un compromiso del Estado tendiente a brindarle protección a los connacionales

Desde una perspectiva sociológica, la nacionalidad aparece como un concepto diferente al del Estado y refiere, frecuentemente a la ya mencionada unidad de factores culturales.

Es el sentimiento de pertenencia a una comunidad nacional. Es habitual llamarle nación a una realidad cultural que no ha llegado a ser una entidad soberana y que, muchas veces coexiste, dentro de un Estado plurinacional, con otras manifestaciones análogas. En cambio, en otras realidades más integradas, se conforman Estados-Nación, donde coincide la nacionalidad y la nación únicas, con el Estado.

En nuestro caso, es posible relevar la influencia del rol del Estado en la conformación de la identidad nacional, por ejemplo por medio del desarrollo y control de la enseñanza primaria, particularmente, a partir de 1876. Más allá de las posibles dudas y consideraciones sobre la fortaleza de los vínculos, hemos llegado a conformar un Estado-Nación.

Ahora, desde una perspectiva jurídica, y vinculado a la tradición francesa ya mencionada, hay una tendencia a asimilar la nacionalidad con la ciudadanía pero, atención, podemos estarnos refiriendo a cosas diferentes, a pesar del empleo de un término común.

¿Qué ha consagrado nuestro derecho constitucional?

La nacionalidad es un concepto no desarrollado exhaustivamente, en la Constitución.

En cambio, sí tenemos definida la condición de “ciudadanía natural”, en los artículos 73° y 74°. Tras distinguir entre ciudadanos naturales y legales, el artículo 74° define a los ciudadanos naturales como *“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 acercarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico.”*

La redacción no es del todo clara. Por un lado atribuye la ciudadanía natural a los nacidos en el territorio —o sea a los nacionales—

, además se la asigna a los hijos de padres “orientales”, aún a aquellos no nacidos en el territorio, siempre que se acerquen y se inscriban en el Registro Cívico.

Pero esto significa, que como puede inferirse de un sencillo examen etimológico, ser nacional es, simplemente, haber nacido dentro del territorio. Lo que es lo mismo, ser “oriental”, significa haber nacido en este espacio que se extiende al oriente del río Uruguay, haber nacido dentro del territorio de la República. El artículo 7° de la Constitución de 1830, interesa mencionarlo, atribuía la ciudadanía natural, solamente, a *“todos los hombres libres, nacidos en cualquier punto del territorio del Estado”*. Es decir que, a partir de 1830, solamente los nacionales eran ciudadanos naturales, lo que favorecía una interpretación que asimilara ambos conceptos.

A la nacionalidad, en el sentido mencionado, se refiere, también el artículo 81°, cuando recoge textualmente esa expresión y, asimismo, habla de la naturalización, posibilidad que existe en otros ordenamientos para adquirir la nacionalidad, y que es reconocida pero no consagrado por el nuestro. Proclama, en efecto: *“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”*. Resulta claro que la nacionalidad que no se pierde es la oriental.

---

Lo antedicho habilita a concluir en los siguientes términos, en lo que refiere a la solución constitucional.

a. Hay un reconocimiento del concepto de nacionalidad, en el texto constitucional, que es considerado, a nuestro juicio, como diferente al de ciudadanía natural. Prueba de tal diferencia es el texto del artículo 81°. La nacionalidad no se pierde, pero la ciudadanía natural derivada de aquélla, que tampoco se pierde, sí se suspende por naturalizarse en otro país, *“bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avvicinarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico”* No se exige, en cambio, renunciar a la naturalización obtenida en el otro país.

b. La nacionalidad, es decir la condición de oriental, se circunscribe al hecho de haber nacido en el territorio nacional. Es como si se tratara del toque del rey Midas, basta el contacto con el suelo, al nacer, éste contacto nos transforma en “orientales”. En virtud de la circunstancia fáctica de haber nacido dentro del territorio, se es nacional.

c. La nacionalidad atribuye, automáticamente, y por consecuencia, la calidad de ciudadano natural. Pero se puede ser, también, ciudadano natural, sin ser nacional, como resulta del artículo 74, cuando prevé que *“son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de avvicinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico”*. Véase la dicotomía que plantea la Constitución: el padre es oriental, el hijo es ciudadano natural pero no es oriental. En el caso de los ciudadanos naturales no nacionales, se agregan para asumir la ciudadanía dos requisitos, el avvicinamiento y la inscripción.

d. No hay en el derecho uruguayo objeción alguna a la múltiple nacionalidad. La nacionalidad no se pierde nunca aun cuando se proceda a adoptar una nacionalidad diferente, por alguno de los mecanismos previstos en el derecho comparado, que el nuestro reconoce, pero no aplica.

7. Cuando el artículo 77 inciso 1° de la Constitución proclama que *“todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación”*; y que como tal es elector y elegible, no se está refiriendo a la nacionalidad en el sentido antedicho sino a la Nación, en la acepción de titular de la soberanía, es decir, a la concepción que heredamos de la Revolución Francesa o, también, del artículo 3° de la Constitución de Cádiz de 1812, jurada dentro de los confines de Montevideo<sup>5</sup>. La homonimia no debiera hacernos confundir los conceptos. El artículo 77° complementa y reitera, lo expresado en los artículos 4° y 82°.

---

5 “Art. 3°.La soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales.” Adviértase la similitud con el artículo 4° de nuestra Constitución vigente.

8. La Ley 16021, de 13 de abril de 1989, modificada por las leyes 18858 de 23/12/2011 y 19362 de 31/12/2015 ha pretendido regular la cuestión de la nacionalidad así como aspectos vinculados a la ciudadanía natural.

El artículo primero, en forma adecuada, reconoce la calidad de nacional, inherente al texto constitucional declarando que *“Tienen la calidad de nacionales de la República Oriental del Uruguay los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República”*. La concordancia con el texto constitucional es evidente.

En cambio, el artículo 2° de la ley, que extiende el concepto de nacionalidad a quienes, sin ser nacionales, de acuerdo con el concepto constitucional, tienen la potencialidad de devenir en ciudadanos naturales, va más allá de la solución constitucional. Dice el citado artículo *“Tienen igualmente dicha nacionalidad, sea cual fuere el lugar de su nacimiento, los hijos de cualquiera de las personas mencionadas en el artículo anterior”*.

En cuanto al artículo 3°, en la actual redacción derivada de la modificación de 2015, que le atribuye la calidad de ciudadanos naturales a los hijos de los supuestos nacionales del artículo 2°, contraviene la solución constitucional. Señalemos, al pasar, que el hecho de que el artículo 3° no mencione el vecinamiento, no significa que éste requisito no sea de aplicación, en particular, porque se mantiene en el artículo 4° de la ley la regulación del artículo 74°. Sería absurdo sostener que el vecinamiento se exige a los hijos de los orientales y no se le exija a la generación posterior.

Muchas gracias por la paciencia dispensada.

Montevideo, 2 de agosto de 2017.

