

NACIONALIDAD Y EXTRANJERÍA EN EL URUGUAY, UN ESTUDIO NORMO-POLÍTICO

Pablo Sandonato de León¹

En diciembre de 2005, mientras participaba del XXXIII Programa Externo de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, en Lima, tuve el gusto no sólo de conocer sino de platicar y aprender de la señora Decana profesora Loretta Ortiz Alhf. Fue aquella también grata ocasión por el intercambio de puntos de vista comunes que, no obstante la distancia física entre el Uruguay y México, México y el Uruguay, liga a los cultores del Derecho Internacional Público. Pero fue sobre todo propicia ocasión para reavivar la feliz idea de la señora Decana Ortiz Alhf de esta obra en materia de extranjería en nuestra Iberoamérica.

El presente estudio pretende ofrecer a la doctrina los aspectos normativos y el espíritu que, en fiel apego a las normas y principios del Derecho internacional, del *jus communicationis* vitoriano y a la solidaridad americana, han desde siempre inspirado el derecho de extranjería de la República Oriental del Uruguay.

Nacionalidad y ciudadanía en el Uruguay

La nacionalidad no tiene un tratamiento expreso y orgánico en la Constitución vigente.² Por el contrario, la ciudadanía³ sí es objeto de un tratamiento expreso y orgánico, lo que la Carta hace en los capítulos I, IV y V de su sección III. Esto es así desde 1830, fecha de nuestra primera Constitución, cuando ya se confundían los conceptos de nacionalidad y ciudadanía.⁴

1 *Profesor asistente de* Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo y Profesor ayudante de la misma en la Universidad Católica del Uruguay. Las opiniones vertidas en este artículo son sólo del autor. Recibe correspondencia en: Universidad de Montevideo. Facultad de Derecho. Calle Prudencio de Pena 2440. CP 11600. Montevideo, República Oriental del URUGUAY (Sudamérica), o bien en: psandonato@um.edu.uy

2 La Constitución está en vigor desde el 1º de enero de 1968, y fue reformada en 1989, 1994 y 1996. Consultable en: <http://www.parlamento.gub.uy>

3 Por una posición que identifica los conceptos de nacionalidad y ciudadanía v. ALBERTO PÉREZ PÉREZ, "Los ciudadanos legales no son extranjeros", en: *La Justicia Uruguaya* t. CXI, págs. 297-308.

4 *Cfr.*: JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, t. I, pg. 398. Montevideo, 1988 et RUBEN CORRÊA FREITAS, *Derecho Constitucional Contemporáneo*, pág. 219. Montevideo, 1993.

Ambos temas fueron objeto de conveniente reglamentación por Ley número 16.021 de 13 de abril de 1989, publicada en el Diario Oficial el 27 de abril de 1989.⁵ Ley que, curiosamente, porta el *nomen iuris* de “Nacionalidad uruguaya”.

El primer artículo del capítulo I de la sección III de la Constitución es el 73, que recoge la clásica distinción en materia de ciudadanía estableciendo que: “[L]os ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales”.

Nacionales y ciudadanos naturales del Uruguay

El artículo 74 de la Constitución oriental establece quiénes son ciudadanos naturales del Uruguay, y lo son:

- i) todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República;
- ii) los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de:
 - avicinarse en el país, e;
 - inscribirse en el Registro Cívico.

Es claro, entonces que el Uruguay recoge los dos criterios tradicionales del *jus soli* y del *jus sanguinis*. Sin embargo, ha de tenerse presente que, según el Derecho internacional, éstos son criterios de atributivos de la nacionalidad. El Derecho internacional deja librado a la discreción de cada Estado los procedimientos para atribuir su ciudadanía. Pues bien, desde nuestro punto de vista el constituyente patrio, en ejercicio de esa delegación hecha por el Derecho internacional, adopta los mismos criterios atributivos de nacionalidad para atribuir la ciudadanía uruguaya. De esta manera, las personas nacidas en cualquier punto del territorio del Uruguay son *ipso facto* nacionales y ciudadanos del Uruguay. Éste ha sido el criterio seguido por la ley reglamentaria, la que en su artículo 1º establece que: “[T]ienen la calidad de nacionales de la República Oriental del Uruguay los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República”.

Surge por tanto que para el derecho uruguayo es desconocida la práctica de restringir el *jus soli* en la conjugación con el *jus sanguinis*. Es decir, que siempre quien nazca en territorio uruguayo será uruguayo, sean sus padres uruguayos o extranjeros.

Con respecto al término “territorio”, empleado reiteradamente por la Constitución y la ley, creo que sería más apropiado hablar de *territorio u otros espacios sometidos a la jurisdicción del Estado*. Es decir, que no es de extrañar que se verifique un nacimiento en un buque o aeronave de bandera uruguaya mientras se encuentre en alta mar o en su espacio suprayacente. Técnicamente, y a menos que alguien se atreva todavía a sostener la extraterritorialidad, no se trata de territorio uruguayo, como tampoco las premisas diplomáticas ni la residencia de nuestros diplomáticos en el extranjero. El Estado ejerce,

⁵ Ésta, y todas le leyes a que se hace referencia son consultables en el Registro Nacional de Leyes y Decretos de la República Oriental del Uruguay. Las enumeradas a partir de la 9.500 están, además, *disponibles en*: <http://www.parlamento.gub.uy>

sin embargo, su jurisdicción sobre dichos medios, por lo que a fin de evitar una eventual hipótesis de apatridia, pero justamente en virtud de ese poder que el Estado ejerce de manera exclusiva y excluyente sobre su buque o aeronave de guerra, creo que podría atribuirse la nacionalidad a los allí nacidos. Hipótesis que también puede resultar útil para los colegas del Derecho internacional privado en caso de muerte de una persona a efectos de determinar la ley y el juez competente para entender en la sucesión o en casos de negocios o hechos jurídicos para regular sus consecuencias o la de los delitos o cuasidelitos civiles.

El régimen de nacionalidad y ciudadanía se disocia si la persona nació en el extranjero. En este caso, el individuo tendrá la nacionalidad del Uruguay.⁶ Esta persona tendrá también derecho a la ciudadanía del Uruguay, que por aplicación del criterio del *jus sanguinis* será la ciudadanía natural. Para devenir ciudadano del Uruguay, el criterio adoptado por el constituyente para el hijo de padre o madre oriental nacido en el extranjero es un tanto más restrictivo. En efecto, se exigen tres requisitos:

- i) que sea hijo de padre o madre orientales,
- ii) que se avecine en el país, y
- iii) que se inscriba en el Registro Cívico.

El criterio del *jus sanguinis* para la atribución de la nacionalidad y de la ciudadanía, la hipótesis que estamos viendo, queda limitado a la nacionalidad y a la primera generación. Es decir, que los hijos de nacionales del Uruguay (por ser hijos de un oriental) no transmiten la ciudadanía a sus hijos.⁷ La ley guarda silencio sobre la atribución de la nacionalidad por lo que, en aplicación de la máxima "*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*", somos de la posición que estas personas nunca podrán devenir ciudadanos naturales del Uruguay, pero sí poseen su nacionalidad.

Veamos a continuación los requisitos mencionados en el párrafo ante precedente para que un nacional del Uruguay devenga ciudadano natural. En primer lugar, surge del texto constitucional, que los requisitos deben darse todos. No puede llegar a ser ciudadano uruguayo quien se avecine en el país y pretenda inscribirse en el Registro Cívico si no es hijo de padre o madre orientales, así como tampoco puede llegar a ser uruguayo el hijo de padre o madre oriental que se avecine en el país, pero no se inscriba en el Registro Cívico.

En segundo lugar, hay que aclarar el concepto de *avecinarse* en el país. A este respecto, la lengua enseña que *avecinarse* es establecerse en alguna población en calidad de vecino. Sin embargo, la interpretación de un precepto normativo en el Uruguay debe hacerse según un método preciso establecido por el legislador. Según nos ordena nuestro Código Civil, "[C]uando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a

6 El artículo 2 de la ley establece que: "[T]ienen igualmente dicha nacionalidad, sea cual fuere el lugar de su nacimiento, los hijos de cualquiera de las personas mencionadas en el artículo anterior", es decir, de los hombres y mujeres nacidos en el Uruguay.

7 El artículo 3 de la ley establece que: "[L]os hijos de las personas a quienes por el artículo 2º de esta ley se les otorga la calidad de nacionales, nacidos fuera del territorio nacional, no tendrá en ningún caso la calidad de ciudadanos naturales".

pretexto de consultar su espíritu” (art. 17). De este modo, debería entenderse por acercamiento el sentido textual del término, tal como, por ejemplo, lo acepta la Real Academia de la Lengua Española.

Sin embargo, este procedimiento no es aplicable en el caso puesto que, como hemos dicho *supra*, las disposiciones constitucionales sobre el tema que nos ocupa fueron objeto de reglamentación legal, recién, en el año 1989. Si recurrimos una vez más al procedimiento interpretativo previsto por el Código Civil, se aprecia que en su artículo 18 establece que: “[L]as palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará a éstas su significado legal”. El lector avezado habrá ya percatado que la aplicación de dicho procedimiento interpretativo incurriría en lo que podría llamarse un *vicio de inconciliabilidad*, pues pretende aplicar una norma legal a una jerárquicamente superior y, a la vez, interpretar ésta por una una jerárquicamente inferior. En otras palabras, interpretar la Constitución por medio de un procedimiento previsto en la ley para la ley. El problema se complica aún más ya que la Carta guarda silencio en lo relativo al procedimiento interpretativo de sus disposiciones. ¿Cómo interpretar entonces el término *avercinarse* de la Constitución? Pues bien, la respuesta la ha dado la doctrina, operando como medio auxiliar. De esta manera, la doctrina constitucionalista uruguaya ha afirmado conformemente que el procedimiento interpretativo previsto en el Código Civil constituye un verdadero principio general de Derecho, por lo que resulta aplicable en todo el ordenamiento jurídico oriental, sea materia civil, administrativa u otra, con jerarquía legal o constitucional. Esto salvo cuando se prevea un procedimiento interpretativo específico. En otras palabras, se puede decir que el procedimiento, aunque con fuerza legal, posee valor normativo, condicionando así la conducta del interprete.

El concepto de acercamiento, ha sido definido expresamente para esta materia por el legislador, por lo que debe ser éste el criterio que prime.

En efecto, el artículo 4 de la ley que comentamos establece que por tal debe entenderse “la realización de actos que pongan de manifiesto, de manera inequívoca, la voluntad de la persona en ese sentido”. Como se aprecia, la definición no es del todo feliz, pues es un tanto elíptica o, como dirían los lingüistas, tautológica. El *lapsus* es en cierto modo subsanado, pues el mismo artículo ofrece la enunciación de algunos casos de acercamientos “tales como, por ejemplo:

- A) La permanencia en el país por lapso superior a un año.
- 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 emplearse en la actividad pública o privada.
- E) Cualquier otros actos similares demostrativos del propósito mencionado”

De esta manera, puede solicitar la ciudadanía uruguaya el hijo de padre o madre oriental, cualquiera sea el lugar de su nacimiento, que permanezca en el país por lapso superior a un año y se inscriba en el Registro Cívico, o el que arriende prometa adquirir o adquiera una finca para habitar en ella. *Ceteris paribus* lo previsto en los literales C, D y E *supra* mencionados.

En todo caso, lo que importa es que la persona manifieste, de manera inequívoca, su voluntad de establecerse en el Uruguay, puesto que ésta es la *ratio* de los literales.

Por ejemplo, supongamos el caso de una pareja de orientales que retorna al Uruguay con sus dos hijos, uno mayor de 18 años y el otro menor de edad, pero ambos nacidos en el extranjero. De acuerdo al derecho constitucional uruguayo, la situación de los hijos es la siguiente: para el que es mayor de edad, límite que en el Uruguay son los 18 años, basta con que demuestre su acercamiento y se inscriba en el Registro Civil Nacional para adquirir la ciudadanía uruguaya, pues era ya nacional del Uruguay. En el caso de su hermano, que aún es menor de edad, el acercamiento de sus padres, por aplicación de los principios de la patria potestad, opera efectos extensivos a su hijo; sin embargo, como es menor, no puede ser inscripto en el Registro Cívico Nacional, por lo que no adquiere la ciudadanía hasta que cumpla los 18 años. Éste es el caso, creo, en el que la persona queda más desprotegida, porque otro niño nacido en territorio uruguayo es ciudadano, aunque no pueda ejercer los derechos políticos hasta la mayoría de edad, porque tiene la ciudadanía suspendida, como dice la Constitución en su artículo 80 numeral 3°. En cambio, desde mi punto de vista, por un defecto legislativo se crea el absurdo que el niño, hijo de padre y madre oriental, nacido en el extranjero y acercado, no será ciudadano, ni siquiera con la ciudadanía suspendida, hasta que cumpla la mayoría de edad y se pueda inscribir en el Registro Cívico Nacional.

Cabe mencionar que el artículo 5°, y último de la parte dispositiva de la ley, asigna competencia para el contralor del acercamiento, la reglamentación de la materia y la expedición del certificado de acercamiento a la Corte Electoral.⁸

Otro aspecto a considerar, y no meramente terminológico, es el del gentilicio a aplicar a los ciudadanos del Uruguay. Es decir, si el término “uruguayo” es sinónimo del de “oriental.” Al respecto corresponde aclarar, en primer lugar, que se admiten dos gentilicios, el de “uruguayo” y el de “oriental”. El primero es el más conocido, tal vez por guardar identidad con el adjetivo, y es el que se usa a nivel internacional. El segundo tiene una reminiscencia histórica en la denominación que durante el Reino de Indias y durante el proceso independentista tenían las tierras que actualmente constituyen el territorio del Uruguay. En aquella época, se hablaba de la “Banda Oriental” del río Uruguay, por ser una franja de tierra que se ubicaba al este (al oriente) del Río Uruguay. Este gen-

⁸ La Corte Electoral es el órgano encargado de conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales, ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales y decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos del plebiscito y referéndum (art. 322 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay). Se integra con nueve miembros titulares y sus respectivos suplentes, designados por la Asamblea General (que ejerce el Poder Legislativo del Estado) en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos entre ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad (art. 324). Sus miembros poseen incompatibilidad para cargos electivos.

tilicio tiene, como puede inferirse, una connotación ligada al concepto de nación. En este punto, nosotros coincidimos con el señor profesor Eduardo Esteva Gallicchio,⁹ que es quien ha estudiado el tema en detenimiento. El texto constitucional dice: “[C]iudadanos 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...”¹⁰ Es decir, que para la Constitución los *orientales* son los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio nacional. Sin embargo, no hay que equiparar el concepto de *oriental* con el de ciudadano natural, ya que si recordamos el artículo 6 de la ley 16.021 (que lleva el título de “Nacionalidad *uruguaya*”) se aprecia que los nietos nacidos en el extranjero de ciudadanos también éstos nacidos en el extranjero “no tendrán en ningún caso la calidad de ciudadanos naturales” del Uruguay. Es decir, que el hijo del nacional *jure soli*, que a su vez adquirió la nacionalidad *jure sanguinis*, no la transmite a su descendencia. Se puede concluir por lo tanto, que los “orientales” son los ciudadanos *jure soli* (“*Son también* ciudadanos naturales los hijos de padre o madre *orientales*...”), ya que la Constitución y la Ley refieren a los *orientales* como los hombres y mujeres nacidos en el territorio. Los hijos de padre o madre oriental, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento serán “*uruguayos*”. En este sentido, afirma Esteva Gallicchio que “estrictamente sólo corresponde denominar “orientales” al nacional de la República que lo es por el criterio del *jus soli* (art. 1 de la ley), y practicar el distingo llamando “uruguayo” al nacional según el criterio *jus sanguinis* (art. 2). / De aceptarse esta solución, aunque los sustantivos “oriental” y “uruguayo” continuarán en el lenguaje corriente –ambos– siendo connotativos de nacionalidad, cada uno designará específicamente una especie dentro del género de los hombres y mujeres que “tienen... la nacionalidad de la República Oriental del Uruguay”.¹¹

Nacionales y ciudadanos legales del Uruguay

El artículo 75 de la Constitución uruguaya establece tres hipótesis en virtud de las cuales un extranjero tiene derecho a solicitar la ciudadanía legal en el Uruguay. En este sentido, es interesante destacar que el acápite del artículo dice, textualmente: “[T]ienen derecho a la ciudadanía legal.” Digo que es interesante porque la norma constitucional elimina toda posibilidad de arbitrio por parte de la autoridad administrativa, consagrando un verdadero derecho subjetivo al extranjero que cumpla con los requisitos que la Carta establece.

Hay dos aspectos comunes en el régimen previsto para obtener la ciudadanía legal en el Uruguay, que es bastante benévolo siguiendo una tendencia común en un país de histórica tradición inmigratoria. Uno, es evitar la inmigración que pueda ser perjudicial a

9 EDUARDO ESTEVA GALLICCHIO, “Los nacionales de la República Oriental del Uruguay según la ley 16.021”, en: *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, t. V, n.º. 30, págs. 620-625. Cfr.: JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, “Significación del vocablo ‘uruguayo’”, en: *Revista de Derecho Jurisprudencia y Administración*, t. 55, n.º. 1-2, págs. 41-42, donde modifica su posición anterior de: *La Constitución Nacional*, t. I, pág.401.

10 El resaltado es nuestro.

11 EDUARDO ESTEVA GALLICCHIO, *op. cit.*, pág. 624.

la sociedad. Por ejemplo, por tratarse de personas malvivientes, que puedan afectar el sentir moral de la sociedad, traficantes, vagabundos, etcétera. Otro, es el espíritu de radicación que debe demostrar el extranjero, es por eso que la Carta exige un capital, propiedad u oficio. Veamos cada una de las hipótesis.

“A) Los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan tres años de residencia habitual en la República”.

La norma apunta a contemplar la situación del extranjero, normalmente inmigrante, llegado a estas tierras sin familia y que la constituye en el Uruguay. La referencia a la familia es loable por congruencia, pues el constituyente uruguayo había afirmado que “[L]a familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad”.¹²

La norma exige tres requisitos que debe poseer necesariamente el extranjero. Debe tratarse de una persona:

- i) de buena conducta, lo que deberá acreditar mediante certificado respectivo;
- ii) que posea en el país algún:
 - capital, o;
 - propiedad (aunque la norma no lo indica, se sobrentiende que debe ser inmueble), o;
 - posea un oficio (“ciencia, arte o industria”).
- iii) con tres años de residencia habitual en el país.

Ateniéndome al texto constitucional, no comparto la opinión de Risso Ferrand, quien entiende que un extranjero viudo o divorciado radicado en el Uruguay junto a sus hijos, cumplidos los restantes requisitos, puede hacer solicitud de la ciudadanía legal¹³. Creo sí, que este extranjero podrá solicitar la ciudadanía cuando cumpla no los tres sino los cinco años que demanda el literal siguiente, que veremos a continuación.

También creo que es loable la solución adoptada por el constituyente patrio, que en este caso exige un plazo de sólo tres años (contra cinco del literal “B”), ya que con ello evita la segregación del extranjero, fomentando su rápida integración en nuestra sociedad.

“B) Los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, sin familia constituida en la República, que tengan alguna de las cualidades del inciso anterior y cinco años de residencia habitual en el país”.

Esta norma, que es simétrica a la anterior, apunta a contemplar la situación del extranjero que llega a estas tierras y no constituye familia en el Uruguay o bien llega al país con su familia ya constituida. La norma prevé los mismos requisitos que la ante-

12 Artículo 40.

13 MARTÍN RISSO FERRAND, *op. cit.*, pág. 761.

riormente citada, extendiendo el plazo, que de tres años pasa a ser ahora de cinco años, justamente para, en cierta medida, compensar la falta de constitución de familia en el país demandándole un mayor arraigo.

Para estas dos hipótesis, la Constitución prevé, además, que los derechos inherentes a la ciudadanía legal (tales como el *jus honorii* y el *jus suffragii*, inter alios) sólo podrán ser ejercidos después de tres años de obtenida la carta de ciudadanía por el neouruguayo. De esta manera, la Carta establece un ulterior requisito, aunque más no sea de tipo temporal, para la completa asimilación jurídica de los extranjeros.

También tienen derecho a la ciudadanía legal:

“(C) Los hombres y las mujeres extranjeros que obtengan gracia especial de la Asamblea General por servicios notables o méritos relevantes”.

Esto es claro que así sea, es decir, que un órgano que ejerce la soberanía pueda actuar de esta manera, pues los propios ciudadanos conforman la soberanía de la Nación,¹⁴ la que es ejercida indirectamente por los Poderes representativos del Estado,¹⁵ uno de los cuales es ejercido por la Asamblea General.¹⁶ Sin embargo, es pertinente recordar, con Justino Jiménez de Aréchaga, que “los ciudadanos no son el único ingrediente con el cual se construye la Nación. Del propio texto constitucional resulta que hay “nacionales” que no son ciudadanos”.¹⁷

Por lo que respecta al fondo del asunto, la facultad prevista en este numeral ha sido ejercida en circunstancias que no exagero en calificar como de muy excepcionales. En efecto, en 176 años de vida independiente del Uruguay, se han concedido sólo ocho ciudadanía por esta causal, la última de ellas en el año 1985.¹⁸ No está claro si la ciudadanía

14 “Artículo 77. Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible...”

15 “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.”

16 “Artículo 83. El Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General.”

17 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *op. cit.*, pág. 406.

18 Éstas son: 1º: Ley número 4, de 18 de enero de 1831, al señor Don Francisco García Salazar, súbdito español, concedida a petición de parte para que se le dispensaran los siete meses que le faltaban para completar el período requerido para obtener la ciudadanía legal por el trámite ordinario, alegó para ello su condición de profesor de medicina y cirugía. 2º: Ley número 5, de 18 de enero de 1831, al señor Don José Lope Merino, súbdito español, concedida a petición de parte para que se le dispensaran los dieciocho meses que le faltaban para completar el período requerido para obtener la ciudadanía legal por el trámite ordinario. 3º: Ley número 30, de 22 de mayo de 1832, al señor Don Luis Castañaga, aparentemente súbdito español, concedida a petición de parte, por los servicios de importancia a favor del país, así en la guerra de la Independencia como en la del Brasil. 4º: Ley número 922, de 11 de febrero de 1868, al señor Dr. Don Tristán Narvaja, ciudadano argentino, es la primera concesión de oficio hecha por la Asamblea General. Creo importante transcribir el primer considerando de la ley, que reza: “Considerando que el ciudadano argentino Dr. Don Tristán Narvaja abogado del foro Oriental, casado y domiciliado en el País hace muchos años, ha sido autor de importantes reformas en la Legislación, que el Gobierno ha adoptado; que por nombramiento del Gobierno integró la Comisión encargada de examinar el Código de Comercio y que por último se debe a su estudio y laboriosidad el Proyecto de Código Civil, que discutido y aprobado por una comisión de juriconsultos, ha sido promulgado por el Gobierno.” El proyecto de Código Civil preparado por el Dr. Narvaja promulgado por el Gobierno Provisorio del Estado Oriental el día 23 de enero de 1868, todavía está vigente en el Uruguay. 5º: Ley número 3.475 de 7 de junio de 1909, al señor Don Prudencio de Murguiondo, quien habiéndose desempeñado durante largos años como Cónsul y luego Cónsul General del Uruguay en los Estados Unidos de América presentó solicitud de ciudadanía legal a las autoridades judiciales las que la negaron al no cumplir el señor Murguiondo, con las previsiones constitucionales (v. Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, año 15, número 16, Montevideo, 1909). La Asamblea General, en ejercicio de sus facultades, así la acordó “por los méritos relevantes acreditados en el desempeño de

conferida por esta causal debe ser objeto de ley o si basta una resolución de la Asamblea General, pero coincidimos con el señor profesor Eduardo Esteva Gallicchio en el sentido de que, tratándose de un acto emanado de la reunión de ambas Cámaras, es decir, la Asamblea General, el acto puede revestir la forma de resolución.¹⁹

También debo recordar que nuestra Carta prevé que los derechos inherentes a la ciudadanía legal no pueden ser ejercidos sino “hasta tres años después del otorgamiento de la” carta de ciudadanía. Esta disposición no se aplica, sin embargo, a la concesión graciosa hecha por la Asamblea General.

Todo esto refiere a la ciudadanía legal. En el Uruguay no existe naturalización.²⁰

Suspensión y pérdida de la ciudadanía

El capítulo IV de la sección III de la Constitución regula la causales de pérdida y suspensión de la ciudadanía.

La suspensión de la ciudadanía

Está regulada en el artículo 80 de la Constitución y como el término lo indica, las causales que se verán no comportan la pérdida de la calidad de ciudadano, sino el cese temporal, la suspensión, de los derechos derivados de la situación jurídica subjetiva de ciudadanía. En lo personal me atrevería a decir, contrariando las enseñanzas del señor profesor Justino Jiménez de Aréchaga,²¹ que la suspensión de la ciudadanía alcanza también el ejercicio de los deberes derivados de la misma y no sólo los derechos.

Por otra parte, creo oportuno mencionar que, con excepción de los numerales 6° y 7°, el acápite del artículo no aclara si las causales están dirigidas a los ciudadanos naturales, a los legales o a ambos. Sin embargo, siguiendo a los antiguos, para quienes “*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*”, entendemos que las causales son de apli-

su carrera consultar”. 6°: Ley número 4.328 de 12 de mayo de 1913, al señor Dr. Don Ángel José Gómez, súbdito español, concedida a petición de parte, quien alegó sus condiciones de “abogado, contador y comerciales” y de Vicecónsul de Uruguay en Cádiz, con veintidós años de servicios prestados “gratuitamente al país”. 7°: Ley de 27 de febrero de 1926, a los cuatro héroes del “Plus Ultra”, señores Don Ramón Franco, Don Julio Ruiz de Alda, Don Juan Manuel Durán y Don Pablo Rada por su “hazaña civil” al cruzar el Océano Atlántico. 8° Resolución de la Asamblea General de 14 de octubre de 1985 al señor Senador Don Anselmo Sule. Sule (1934-2002) era Senador en Chile cuando sobrevino el Golpe militar del General Augusto Pinochet. En determinado momento, mientras el Senador Sule se encontraba fuera de Chile realizó ciertas declaraciones criticando los excesos del gasto militar en Chile a lo que el régimen pinochetista respondió retirándole la ciudadanía chilena. Sule pasó a ser un apátrida y viajaba con un título de identidad de Naciones Unidas. Durante el régimen militar en el Uruguay Sule realizó reiteradas críticas al régimen *de facto* del Uruguay y propició el conocimiento del llamado caso Uruguay. A los siete meses de vuelta la democracia al Uruguay, un grupo de parlamentarios propuso la concesión de la ciudadanía legal al Senador Sule. La votación, que el mismo Sule presenció junto con otros legisladores chilenos desde las bancadas del hemicycle legislativo, fue por unanimidad. A partir de entonces, Sule dejó de ser apátrida y comenzó a viajar con pasaporte uruguayo (Véase: EDUARDO ESTEVA GALLICCHIO, “Extranjeros que obtuvieron de la Asamblea General la gracias especial por servicios notables o méritos relevantes, generadora del derecho a la ciudadanía legal”, en: *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, tomo VI, n°. 36, págs. 412-434. El relato del caso Sule, puede consultarse en las págs 416-434).

19 EDUARDO ESTEVA GALLICCHIO, *op. cit.*, págs. 412-435.

20 Cfr.: JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Op. cit.* pg. 413; ALBERTO PÉREZ PÉREZ, “Los ciudadanos legales no son extranjeros”, en: *La Justicia Uruguaya* t. CXL, pág. 297.

21 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *op. cit.* pág. 429.

cación sea para los ciudadanos naturales que para los legales, salvo texto expreso en contrario.

“[L]a ciudadanía se suspende:

1º Por ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente;”

Es decir, la imposibilidad del ejercicio de la capacidad física o mental al extremo de condicionar la conformación de la voluntad. Por ejemplo, y aunque en principio pueda parecer un tanto radical creo, junto a Jiménez de Aréchaga, que la ceguera podría encuadrarse en esta causal. Como el voto es secreto, el ciego no puede determinar por sí mismo la papeleta que desea, por lo que me inclino a que la ceguera es una ineptitud física que impide obrar libremente.²² Lo mismo vale para patologías de orden psicológico, como las psicosis: esquizofrenia o las paranoias agudas, donde la persona pierde el contacto con la realidad.

“2º Por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría.”

Esta causal es algo estricta, pues, bajo el régimen jurídico procesal penal uruguayo, ello equivale a no exigir la plena prueba de la comisión de un delito y en consecuencia la condición de legalmente penado o condenado. Para la Carta es suficiente la semiplena prueba de la comisión de un ilícito penal, es decir, la condición de legalmente procesado en causa penal para suspender la ciudadanía. En este tema debo recordar que cuando el Uruguay ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos, hizo reserva del artículo 23 en razón de la previsión de este numeral.

Por lo que respecta a la pena de penitenciaría, es un tema netamente terminológico. En el régimen jurídico penal uruguayo las penas privativas de la libertad pueden ser de dos tipos: de prisión o de penitenciaría. Las primeras son las menores de dos años y las segundas las mayores de dos años. La diferencia se justifica ya que las primeras son excarcelables y las segundas no.

“3º Por no haber cumplido dieciocho años de edad”.

En términos prácticos, esto implica que desde el nacimiento hasta que la persona cumpla dieciocho años, la persona tiene suspendida su ciudadanía. No puede votar, no puede ser llamado a las armas, ni tampoco a los empleos públicos.

“4º Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena”

Como se apreciará, el numeral viene de larga data en la Carta, pues la pena de destierro hace largos años que está abolida en el Uruguay por ley 14.068. Del resto, es interesante cotejar este numeral con el anterior. Pues mientras en el caso de los delitos comunes basta el procesamiento para la suspensión de la ciudadanía, en el caso de los delitos

22 Cfr.: JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *op. cit.*, pág. 434.

políticos la ciudadanía sólo se suspende en caso de condena. Creo que la solución es loable ya que contribuye a garantizar la más amplia libertad de expresión y oposición en el plano político y, a su vez, observar las normas del orden público nacional.

“5° Por el ejercicio habitual de actividades moralmente deshonorosas, que determinará la ley sancionada de acuerdo con el numeral 7° del artículo 77”.

Se trataría de una ley sancionada por mayoría de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, pero que según reporta el Profesor Riso Ferrand, no se ha sancionado ninguna ley al amparo de esta prescripción, por lo que en la práctica es inoperante,²³ al menos por el momento. En todo caso, para que la actividad moralmente deshonorosa sea causal de suspensión de la ciudadanía, la ley deberá prever la misma como ejercida en forma habitual.

En lo personal, creo que también habría que extender esta facultad que otorga el constituyente a los reos de narcotráfico, reducción a la esclavitud, tráfico de personas, pornografía, pedofilia y otros delitos igualmente bestiales y repugnantes a la conciencia humana.

“6° Por formar parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia, o de propaganda que incitase a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad. Se consideran tales, a los efectos de esta disposición, las contenidas en las Secciones I y II de la presente Constitución”.

Las secciones I y II refieren, respectivamente a la nación y su soberanía, y a los derechos, deberes y garantías.

El numeral prevé la suspensión de la ciudadanía para quienes cometan esta clase de delitos. En mi opinión, creo que no se justifica que la causal sea sólo aplicable a los ciudadanos legales, ya una vez ciudadanos creo que no debe hacerse distinción entre ciudadanos naturales y legales. Además, creo que tanto y tan fuertemente pueden atentar contra las bases fundamentales de la nacionalidad los ciudadanos legales como los naturales. Incluso no es extraño que sean justamente los primeros los más respetuosos del orden del nuevo medio en el que se insertan.

“7° Por la falta superviniente de buena conducta exigida en el artículo 75.”

El artículo 75 es que exige la buena conducta para los extranjeros que deseen obtener la ciudadanía legal.

A mi entender la causal prevista en este numeral, que junto con la anterior se aplican sólo a los ciudadanos legales, establece una injustificada distinción entre los ciudadanos.²⁴

Pérdida de la ciudadanía

La pérdida de la ciudadanía está regulada en un solo artículo, el 81, el que se ubica en el capítulo V de la sección III de la Carta. El artículo establece que: “[L]a nacionalidad no

23 MARTÍN RISSO FERRAND, *op. cit.*, pág. 760.

24 Sin perjuicio de ciertos cargos que, incluso a un nivel comparado, no pueden sino ser desempeñados por ciudadanos naturales, como los de Presidente de la República, Vicepresidente de la República.

se pierde ni aún por naturalizarse en otro país, bastando para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, vecinarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico.

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

En este tema de la pérdida de la ciudadanía hay que hacer una serie de precisiones.

Como primer lugar, a mi entender el artículo no es todo lo feliz en cuanto a técnica legislativa, ya que el acápite habla de nacionalidad y de ciudadanía y el párrafo segundo lo hace de la ciudadanía legal. Creo que habría sido más prolijo regular en un párrafo o bien la pérdida de la ciudadanía y en otro la de la nacionalidad, y a su vez cada uno con una disposición específica según se trate de causales aplicables para los ciudadanos naturales o para los legales, o bien en uno la pérdida de la ciudadanía, natural y legal, y otro para la de la nacionalidad.

Lo que establece el artículo es que los nacionales del Uruguay no pierden nunca su nacionalidad, y que en caso de naturalizarse en tercer estado, pierden “el ejercicio de los derechos de ciudadanía”, es decir, se les suspende la ciudadanía. Creo que esta disposición merece algunas críticas de orden sustantivo. En primer lugar, la doctrina oriental ha sido unánime en interpretar la disposición, y así lo ha venido repitiendo, en el sentido de que la nacionalidad oriental no se pierde nunca, es decir que es irrevocable,²⁵ no pudiendo ni siquiera renunciarla el propio interesado, lo que sería inválido. Personalmente, con el mayor respeto, creo que ésta es una interpretación exagerada y que, además, contraría un derecho humano fundamental que es, precisamente, el derecho a cambiar de nacionalidad como no pocos instrumentos internacionales así lo reconocer.²⁶ Pues resulta que la doctrina, no negando este derecho, lo restringe indirectamente. Todo uruguayo que adquiere una tercera nacionalidad mantiene siempre, a los ojos de la legislación uruguaya, la nacionalidad uruguaya pero se le suspende la ciudadanía.

25 Cfr.: EDUARDO ESTEVA GALLICCHIO, *Derecho Constitucional II*, t. VI, *Lecciones de Derecho Positivo Vigente*, pg. 103, s/d, JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *op. cit.*, pág. 402 et 411 et MARTÍN RISSO FERRAND, *Derecho Constitucional* t. I, págs. 756, 760. Montevideo, 2005.

26 Diversos instrumentos internacionales reconocen el derecho a cambiar de nacionalidad, independientemente de su fuerza vinculante o no. A saber: la 1^{er} Conferencia Europea sobre nacionalidad: “Trend and developments in national and international law on nationality”, celebrada en Estrasburgo 18-19 de octubre de 1999; la 2^{da} Conferencia Europea sobre nacionalidad: “Changes to national and international law on nationality at the beginning of the new millennium”, celebrada en Estrasburgo 8-9 de octubre de 2001; el “Report Conditions for the Acquisition and Loss of Nationality” adoptado por el Comité de Expertos en Nacionalidad del Consejo de Europa, documento: CJ-NA (2002) 1. En igual sentido la Declaración Universal de Derechos del Hombre de 10 de diciembre de 1948, artículo 15: “(1) Everyone has the right to a nationality. (2) No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.”; la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) de 22 de noviembre de 1969, artículo 20. Derecho a la nacionalidad: “1. Every person has the right to a nationality. 2. Every person has the right to the nationality of the state in whose territory he was born if he does not have the right to any other nationality. 3. No one shall be arbitrarily deprived of his nationality or of the right to change it.”; la Convención sobre Nacionalidad, firmada en el ámbito de la Unión Panamericana en la misma ciudad de Montevideo en 1933, “Artículo 1: La naturalización ante las autoridades competentes de cualesquiera de los Estados signatarios implica la pérdida de la nacionalidad originaria”; y a la que nuestra delegación hizo reserva de este artículo “por no armonizar este con principios de la legislación interna uruguaya”. También, el Proyecto de artículos de la Comisión de derecho Internacional sobre nacionalidad de las personas físicas con relación a la sucesión de Estados. Aprobado en su 51^{er} sesión de 1999, artículo 9: “Renunciation of the nationality of another State as a condition for attribution of nationality When a person concerned who is qualified to acquire the nationality of a successor State has the nationality of another State concerned, the former State may make the attribution of its nationality dependent on the renunciation by such person of the nationality of the latter State. However, such requirement shall not be applied in a manner which would result in rendering the person concerned stateless, even if only temporarily.”

Quisiera detenerme un momento más en este punto que considero importante. Tal y como se interpreta hoy esta disposición, ella constituye una violación del derecho a cambiar de nacionalidad. Creo que es oportuno interpretar correctamente los vocablos utilizados. En efecto, se habla de *pérdida* en el texto constitucional y de derecho a *cambiar* de nacionalidad en los instrumentos internacionales. En nuestra opinión, cuando la Carta se refiere a la *pérdida* está pensando en la pérdida como una sanción, lo que pasa es que la doctrina interpretó la expresión en sentido amplio, amplísimo, entendiéndolo que no sólo no se pierde por efecto de una sanción, sino que tampoco se puede renunciar a ella, lo que es un error pues la pérdida es un acto involuntario. Nadie pierde algo con un acto propio, pues si así fuera, lo estaría escondiendo o destruyendo. Por ello es que se define a la pérdida como dejar de tener aquello que poseía, sea por *culpa* o por *desgracia* del poseedor.²⁷

Por lo que refiere a la expresión “*derecho a cambiar de nacionalidad*”, ésta nos merece similares consideraciones. Es un derecho humano el cambiar de nacionalidad. *Cambiar* debe ser interpretado no como derecho a adquirir una nueva nacionalidad, manteniendo la anterior, porque ello sería, justamente, derecho a adquirir una nueva nacionalidad, sino derecho a obtener una nueva dejando de tener la anterior. Una vez más, nuestro razonamiento se condice con el sentido natural y obvio del texto, pues la lengua confirma que *cambiar* es: “dejar una cosa o situación para tomar otra”, “convertir o mudar algo en otra cosa, frecuentemente su contraria”, incluso más: “dar o tomar algo por otra cosa que se considera del mismo o análogo valor”.²⁸

En síntesis, creo que la interpretación correcta sería que, por lo que refiere a la ciudadanía, que ésta se suspende cuando efectivamente opera una naturalización por vía del vecinamiento en tercer país. En materia de nacionalidad, estimo que la interpretación correcta es que a ningún nacional del Uruguay se la aplicará una pena privativa de la nacionalidad, pero que cualquier nacional del Uruguay podrá renunciarla siempre que así lo quisiera y manifestara con un acto expreso y, mejor, aun escrito.

En segundo lugar, creo que el espíritu de la norma se refiere a la hipótesis de la persona que se naturaliza en tercer estado abandonado el territorio nacional, por eso se requiere que para recuperar los derechos de ciudadanía la persona deba “avercinarse en la República”. Por el contrario, hoy son muchos los uruguayos que poseen doble nacionalidad, por ser hijos o nietos de emigrantes. El 93.2% de la población del Uruguay es de la así llamada “*raza blanca*”.²⁹ Todos aquellos uruguayos que adquirieron doble nacionalidad no abandonaron el territorio nacional, sino que adquirieron una segunda nacionalidad o bien desde el momento de su nacimiento o bien luego, pero se trata siempre de ciudadanos naturales de terceros países, principalmente españoles e italianos y, en menor medi-

27 *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, voz: perder. Madrid, 2001.

28 *Diccionario*... voz: cambiar. El resultado nos pertenece.

29 La expresión es la utilizada por el Instituto Nacional de Estadística del Uruguay, según el cual, la población del Uruguay se compone en un 93.2% de personas de raza blanca, 5.9% de raza negra, 0.4% de indígena y 0.4% de raza amarilla. Estos datos, así como un estudio pormenorizado de los aspectos sociales, demográficos, culturales y económicos, pueden ser consultados en la “Encuesta Continua de Hogares. Módulo Razas. Principales resultados”. Disponible en: http://www.inc.gub.uy/biblioteca/raza/MODULO_RAZA.pdf

da, franceses, ingleses y alemanes. Ninguno de ellos ha perdido por tal motivo los derechos de la ciudadanía uruguaya, ya que el Uruguay acepta la doble nacionalidad. Es por ello que creo que la norma de dirige a los uruguayos que se avecinan en un tercer país, con lo cual se les suspende la ciudadanía, nunca la nacionalidad. Es lo mismo que lo ya visto con respecto a los hijos de padre o madre uruguayos nacidos en el extranjero. Ellos son nacionales uruguayos, mas para adquirir la ciudadanía (natural) sólo tienen que avecinarse al Uruguay e inscribirse en el Registro Cívico.

Por lo que respecta al párrafo segundo, creo que la norma podría ser burlada con relativa facilidad, ya que si la finalidad es evitar que un extranjero tenga otra nacionalidad además de la propia y la ciudadanía uruguaya, a esta persona le bastaría con naturalizarse primero en los otros países de su interés y luego en Uruguay, con ello sus naturalizaciones no serían ulteriores y podría conversar todas. En todo caso, y como la Carta patria confunde la nacionalidad y la ciudadanía, el verdadero objetivo de la misma es evitar la doble ciudadanía legal del ciudadano legal, valga de redundancia.

Un último tema que deseo hacer presente es el siguiente. Como se sabe, uno de los derechos de la ciudadanía es el sufragio. No se admite que un extranjero pueda votar en elecciones nacionales. En este sentido, el Uruguay es una excepción, hasta donde sé, única en el mundo porque admite el voto de los extranjeros. Es lo que la doctrina uruguaya denomina "electores no ciudadano" y que Justino Jiménez de Aréchaga bautizó de manera un tanto más gráfica como "órgano monstruoso".³⁰ En el Uruguay pueden ser electores no ciudadanos los hombres y mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que posean algún capital en giro o propiedad en el país o profesen alguna ciencia, arte o industria y tenga residencia habitual de quince años en el Uruguay.³¹

La norma tiene su origen inmediato en nuestra tercera Constitución, que data del año 1934. Sin embargo, nuestra primera Constitución, la de 1830, ya admitía el voto de los extranjeros en las elecciones municipales, ya que "para los comicios municipales, interesa más la calidad de vecino que la calidad de ciudadano".³² Después de algunas idas y venidas en el Parlamento y en la Comisión de reforma constitucional, la Constitución de 1934 terminó por extender el derecho a las elecciones nacionales.

30 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *op. cit.*, pág. 426.

31 "Art. 78. Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por los menos, en la República.

La prueba de la residencia se fundará indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada, y si la justificación fuera satisfactoria para la autoridad encargada de juzgarla, el extranjero quedará habilitado para el ejercicio del voto desde que se inscriba en el Registro Cívico, autorizado por la certificación que, a los efectos, le extenderá aquella misma autoridad."

32 JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *op. cit.*, pág. 426.

Extranjería en el Uruguay

Desde sus inicios a la vida independiente, el Uruguay ha adoptado una actitud de amplia receptividad a la inmigración. En esta sección veremos el Derecho de extranjería en el Uruguay desde dos vertientes: una primera será la histórica, con énfasis en la inmigración, llegando hasta el régimen actual de que rige la entrada de extranjeros a territorio oriental. La segunda será la contemporánea, donde veremos el régimen para la residencia de extranjeros en el Uruguay.

1) Régimen histórico de la inmigración en el Uruguay

El Uruguay nace a la vida independiente en el año 1830, con aproximadamente unos 74000 habitantes³³ (no ciudadanos, ¡habitantes!) para un territorio de casi 178000 km²; que es el mismo que posee en la actualidad. Es evidente y comprensible que las autoridades de la época tuvieran la muy apremiante necesidad de poblar el país, sobre todo la campaña para fomento del progreso. Desde 1830 hasta 1880, aproximadamente, Uruguay vivió el común periodo de revoluciones, guerras civiles y gobiernos militares, estabilizándose hacia fin de siglo XIX. Es en este periodo cuando se adopta una política de neto corte inmigratorio, basada en la inmigración productiva que generara mano de obra para el país.

El 10 de junio de 1890, el Poder Legislativo aprueba el proyecto “Inmigración Ley para su fomento”, que lleva el número 2.094, y que es el primer instrumento jurídico aprobado en la materia. La ley establece una política inmigratoria por medio del servicio diplomático y consular de la República. Preveía, en efecto, que los agentes consulares operarían como “agentes de información y propaganda” (art. 1º) a los efectos de fomentar la inmigración al Uruguay, “dando á conocer sus condiciones geográficas, económicas y sociales, las ventajas generales que ofrece al inmigrante y los favores que le asegura para su transporte, desembarco, alojamiento y manutención, en los primeros días de su llegada, y colocación lucrativa en el país” (art. 2º num. 2). La ley establecía que los agentes consulares “no podrán cobrar ni recibir, so pena de destitución, ninguna clase de retribución particular por los servicios que les impone esta ley o le sean en adelante encomendados con arreglo a ella por el P. E. (Poder Ejecutivo), o por los ministros diplomáticos de la República” (art. 3º).

La ley definía como inmigrante “a todo extranjero honesto y apto para el trabajo, que se traslade a la República Oriental del Uruguay, en buque de vapor o de vela, con pasaje de segunda o tercera clase y con ánimo de fijar en ella su residencia” (art. 6º). Se beneficiaban de un régimen verdaderamente generoso pues podían:

- introducir libre de todo impuesto, sus prendas de uso, vestidos, muebles de servicio doméstico, instrumentos de labranza y herramientas o útiles de su oficio, y;

33 JUAN JOSÉ ARTEAGA, *Uruguay. Breve historia contemporánea*, pág. 66, México, FCE. 2000.

- desembarcar gratuitamente todo su equipaje;

Si el inmigrante, además, se había apersonado ante el Consulado del Uruguay con jurisdicción en su lugar de residencia, y había manifestado ante dicha autoridad su voluntad de inmigrar, el Estado uruguayo:

- costeaba los boletos de pasaje anticipado, y les
- pagaba el alojamiento y sustento gratuito durante los primeros ocho días posteriores a su llegada.

A dicho fin “[L]a Asamblea General al votar el presupuesto General de gastos, fijará anualmente una suma destinada al anticipo de pasajes...” (art. 11), que después el inmigrante reembolsaba al Estado “por cuotas semestrales de 20 por ciento de amortización y al interés correspondiente á un 6 por ciento anual” (art. 12).

Siempre en la misma línea de una inmigración productiva, la ley prohibía a los capitanes de los buques conductores de inmigrantes recibir a bordo en calidad de inmigrantes a “enfermos de mal contagioso, ni mendigos, ni individuos que por vicio orgánico ó por defecto físico sean absolutamente inhábiles para el trabajo, ni personas mayores de sesenta años”, a menos que viajen como miembros de una familia. Es claro que, el capitán no podía embarcarlos como inmigrante, en el concepto que daba la ley, pero ello no le prohibía embarcarlo como pasajero.

Creo interesante recordar algunas otras disposiciones de la ley: el artículo 24, por ejemplo, que establecía que “los inmigrantes destinados á puertos orientales tendrán á bordo las mismas condiciones de alojamiento higiénico, manutención y tratamiento dispensados á los inmigrantes que se dirijan á otros puertos del Río de la Plata”.

También es interesante el art. 29, porque mandaba a los capitanes “colocar en paraje visible de á bordo un cuadro que contenga el texto de esta ley, en diversos idiomas”. Para ello “[E]l Poder Ejecutivo mandará traducir esta Ley en francés, italiano, inglés, alemán y sueco, y la hará imprimir en español y en esas otras lenguas, de tal forma que cada ejemplar pueda colocarse en cuadro, en parajes visibles de los buques, de las estaciones de los ferrocarriles y de las agencias de información y propaganda, cuidando de que estos impresos tengan la mayor circulación dentro y fuera de la República” (art. 40).

La ley creaba la figura del “inspector de desembarco” que “dirigirá personalmente el desembarco oficial y gratuito... procurando que se haga con toda comodidad para las personas y el orden conveniente para los equipajes” (art. 32) y los acompañará “hasta que estén instalados en el Hotel de Inmigrantes y en posesión de sus respectivos equipajes, cuidando de que hasta ese momento nadie les exija ni les pida retribución ó recompensa por los servicios que reciben” (art. 33). Incluso, “[E]n caso de enfermedad grave de los inmigrantes contraída durante el viaje ó su permanencia en el Hotel de Inmigrantes, los gastos de alojamiento, manutención y asistencia médica en el establecimiento que corresponda, serán siempre de cuenta del Estado, aún cuando haya vencido el plazo acordado” (art. 35).

La Dirección de Inmigración y Agricultura operaba también como agencia de trabajo llevando un registro de los pedidos de “artesanos, labradores ó jornaleros” (art. 37

num. 1º). La Dirección “en ningún caso cobrará comisión ó retribución por los servicios que preste á patronos ó inmigrantes” (art. 38). Preveía, incluso, que “[S]i para la colocación del inmigrante recién llegado fuese menester trasladarlo de Montevideo á otro punto de la República, la traslación se hará por cuenta del Estado” (art. 39).

Apreciará el lector que el régimen previsto en la ley era sumamente benévolo en términos laborales, habitacionales y económicos, pero sobre todo era una ley muy humana porque atendía a la dignidad inalienable de la persona, en especial en circunstancias que pueden resultar tan traumatizantes como una inmigración.

El 10 de diciembre de 1894, el Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Fomento de entonces, dictó un Decreto de “Inmigración inútil su reglamentación”. Este decreto, que llevaba ese título un tanto fuerte, consideraba que por abuso de la ley 2.094 había “afluencia de inmigración inútil que... sólo sirve para aumentar el número de competidores al favor de la asistencia pública, cuando no el de los pequeños delincuentes”. Por ello declara inmigrantes de rechazo a los contenidos en el artículo 26 de la ley 2.094, junto con los asiáticos, africanos “y los individuos generalmente conocidos con el nombre de zingaros ó bohemios” (art. 2º). Esta disposición, que hoy puede rechinarnos, debe ser interpretada según un criterio intertemporal, ya que por aquella época estas poblaciones tenían una connotación despectiva por su falta de afecto al trabajo y por la difícil integración en la sociedad.

La consecuencia de la calificación como inmigrante de rechazo era que estas personas no podían ser desembarcadas en los puertos uruguayos.

Este decreto fue, a su vez, modificado por otro de 18 de febrero de 1915, que no merece comentario en esta sede por ser más que nada de orden administrativo.

En 1932 se aprobó la ley 8.868. Esta ley, que es un verdadero adefesio jurídico, y que, además, a mi entender contraría principios y normas del Derecho internacional y nacional establecía en los artículos 1º y 3º que no se admitiría la entrada o se decretaría la expulsión del país, del “*extranjero aunque posea carta de ciudadanía nacional*” que:

- a) hayan sido condenados por delitos del fuero común cometidos fuera del Uruguay, pero castigados por leyes de la República, y
- b) “Los maleantes, y vagos, los toxicómanos y ebrios consuetudinarios. Los expulsados de cualquier país en virtud de leyes de seguridad pública...”

Hasta aquí no se percibe mayor oposición, salvo por el tema, no menor por cierto, de la no admisión o expulsión del territorio nacional de propios ciudadanos.

El resto de la ley se ocupa de establecer el procedimiento de no admisión o expulsión del “extranjero, aunque posea carta de ciudadanía nacional”.

Pero el tema que me merece mayor rechazo es la *solución espartana*, del artículo 9 que modifica el 26 de la ley 2.094, y que ya comentamos. Según el nuevo texto: “[N]o serán admitidos y serán enviados a la localidad de su procedencia los inmigrantes que se encuentren en las siguientes condiciones:

- 1° Los que por defectos físicos o vicios orgánicos congénitos o adquiridos, no mantengan íntegra su capacidad general de trabajo. Podrá, no obstante, observarse una tolerancia de veinte por ciento (20%) tomando por base la legislación de accidentes del trabajo.
- 2° Los que sufran enfermedades mentales.
- 3° Los que padezcan enfermedades crónicas de los centros nerviosos.
- 4° Los epilépticos.
- 5° Los que padezcan enfermedades agudas o crónicas infecto-contagiosas, sin perjuicio de lo que sobre los mismos disponen las leyes y reglamentos sanitarios.
- 6° Los toxicómanos y ebrios consuetudinarios.
- 7° Los que padezcan enfermedades orgánicas del corazón.
- 8° Los mendigos.
- 9° Todas aquellas personas cuyo estado de salud los imposible permanentemente para dedicarse a tareas que requieran esfuerzos físicos”.

Si bien algunas de estas causales podrían justificarse bajo ciertos extremos, como por ejemplo, en el caso de enfermedades crónicas infecto-contagiosas, creo que el artículo adopta en la mayoría de los casos una posición excesivamente utilitarista y poco humana.

La reglamentación de esta ley fue hecha por tres decretos del Poder Ejecutivo del 15, 16 y 17 de septiembre de 1932 y estableció, en términos generales, que estas personas serían “inmigrantes de rechazo”, y por lo tanto no sólo no podían desembarcar en territorio uruguayo, sino tampoco podían ser recibidos a bordo de los buques como inmigrantes.

Las disposiciones relativas a la entrada y permanencia de los extranjeros en el territorio uruguayo fueron objeto de revisión en la ley 9.604 de 13 de octubre de 1936, que recibió el sobrenombre de “ley de indeseables”. Esta ley sistematizó las disposiciones emanadas en los años anteriores, pero extendió la calificación de no admisibles a territorio uruguayo de los extranjeros que “no posean un certificado consular expedido por Cónsul de carrera en el sitio de su residencia habitual” (art. 1° lit. C). También declara no admisible a los que “no tengan una industria, profesión, arte o recursos que les permitan, conjuntamente con sus familiares, vivir en el país por sus propios medios, sin constituir una carga social. Se exceptúa la inmigración por cupos y los turistas cuya entrada al país se rija por leyes especiales” (art. 1° lit. D).

Esta ley fue reglamentada por decreto de 29 de diciembre de 1939, estableciendo el procedimiento a seguir por las autoridades nacionales a fin de no admitir el ingreso de estas personas.

Otro decreto, de 23 de diciembre de 1937, tuvo la bondad de unificar el creciente caudal de normas. También existe otro decreto, de 25 de octubre de 1938, pero que no tiene mayor importancia, ya que sólo establece algunas modificaciones del régimen relacionado con el pasaje en tránsito de viajeros de ultramar.

Por un decreto de 12 de junio de 1940 se acordó que los ciudadanos argentinos o naturalizados puedan ingresar a territorio nacional basta la libreta de enrolamiento o la Cédula de Identidad Nacional, derogándose así el requisito del pasaporte y del visado

consular. Lo interesante es que, en aplicación de la solidaridad americana el artículo 1° inciso tercero del decreto establece que: “[I]guals requisitos se aplicarán a los ciudadanos americanos cuyos países den el mismo trato a los orientales”. El 1° de agosto del mismo año otro decreto extendió el mismo régimen a los ciudadanos brasileños.

A partir del 22 de marzo de 1944, el Poder Ejecutivo estableció que “[L]as empresas de... transporte colectivo internacional, no podrán introducir al territorio de la República, en carácter de permanente o temporario, ningún pasajero que no justifique poseer la documentación que exigen las disposiciones nacionales para ingresar al país o una autorización especial del Ministerio del Interior” (art. 1°). Establece también una serie de sanciones para las empresas infractoras.

Los puntos habilitados para el tránsito internacional de entrada y salida de personas fueron determinados por el decreto de 25 de marzo de 1944. Eran 11 para la frontera Uruguay-Brasil y 23 para la costa del litoral del río Uruguay y río de la Plata Uruguay-Argentina.

El certificado de entrada y permanencia, que autorizaba el desplazamiento de los extranjeros por el territorio nacional mientras las autoridades conservaban su documento de identidad, fue establecido por decreto de 7 de febrero de 1945. Interpretese la norma a la luz de los tiempos pues, en similar sentido, se recordará que era práctica que los diplomáticos extranjeros depositaran sus pasaportes en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado receptor, entendiéndose la *devolución de pasaportes* como una invitación del Estado receptor para que el diplomático abandonara el Estado.

Toda la materia inmigratoria fue objeto de modificación y sistematización por decreto de 28 de febrero de 1947 el que, con una única modificación del año 2001, todavía está en vigor.

El decreto establece que los extranjeros que entren al territorio nacional lo pueden hacer por dos títulos: “en carácter de permanentes o temporarios” (art. 2°).

La entrada en carácter de permanente a territorio uruguayo

Se considera que el ingreso es en carácter de *permanente* cuando “tiene el propósito de establecerse en forma definitiva en el país”(art. 3°) y exhibe el “Permiso de Entrada”.

El Permiso de Entrada debe ser gestionado por el extranjero, aspirante a residente legal, ante la autoridad consular uruguayana competente en su país de origen o residencia. Para hacer solicitud del mismo se requiere (art 6°):

- un certificado expedido por la autoridad competente del país de origen del extranjero, o de su residencia permanente en su caso, que acredite fehacientemente que el interesado:
 - a) no ha sido condenado en su país de origen o en otro cualquiera por delitos del fuero común;
 - b) no es maleante, vago, toxicómano, ebrio consuetudinario y no ha sido expulsado de otro país en virtud de leyes de seguridad pública;
 - c) no explota la prostitución de otra persona.

- un certificado expedido por el Cónsul uruguayo de carrera en su lugar de residencia donde conste expresamente la desvinculación del interesado con toda especie de organismos sociales o políticos que por medio de la violencia atenten contra el régimen institucional democrático-republicano, tendiendo con ello a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad;
- un certificado, título o documento hábil expedido por autoridad competente del país de origen del extranjero o del de residencia en su caso, que acredite que el interesado:
 - a) tiene industria, profesión, arte u oficio, que le permita vivir en la República con sus familiares por medios propios sin constituir una carga social; o que,
 - b) posee recursos en condiciones y cantidad suficientes.
- un certificado expedido por la autoridad competente del país de origen del extranjero, o del de su residencia, que acredite que el interesado se encuentra en condiciones de abandonar libremente el país y de volver a él en caso de no admitirse su entrada al territorio de la República³⁴;
- certificados expedidos por la autoridad sanitaria competente del país de origen, o del de su residencia, que acrediten que el interesado:
 - a) no posee defecto físico o vicios orgánicos congénitos o adquiridos, que no mantengan íntegra su capacidad general para el trabajo,
 - b) no padece enfermedad crónica de los centros nerviosos;
 - c) no es epiléptico,
 - d) no padece enfermedades agudas o crónicas infecto-contagiosas,
 - e) no padece enfermedades orgánicas del corazón,
 - f) no posee un estado de salud que lo imposibilite permanentemente para dedicarse a tareas que requieran esfuerzos físicos,
 - g) no es leproso,
 - h) ha sido vacunado contra la viruela y la difteria.

Los literales “a” a “f” no se requieren para el aspirante que posea recursos en condiciones y cantidad suficientes.

El Permiso de Entrada también puede ser tramitado³⁴ en el Uruguay para miembros de la familia que se encuentran en el exterior (arts. 10 y 12).

La decisión de concesión o negación del Permiso de Entrada es competencia del Ministerio del Interior, el que considera las resultancias del expediente y las opiniones de otros organismos del Estado que creyere conveniente recabar a fin de determinar la conveniencia de la entrada, tanto desde el punto de vista de los antecedentes del interesado cuanto de la necesidad que existiere para el interés nacional en razón de la industria, profesión, arte u oficio que el mismo poseyere. Resuelta afirmativamente, la decisión es comunicada a la autoridad consular la que, por mandato del Ministerio del

³⁴ El régimen puede presentar alguna diferencia según la nacionalidad del solicitante. Así, por ejemplo, los ciudadanos estadounidenses deben concurrir a la Oficina de INTERPOL a fin de que se les tomen sus huellas dactilares para pedido de antecedentes, los ciudadanos brasileños, por ejemplo, deben presentar un certificado expedido por la Policía Federal.

Interior, expide el Permiso de Entrada, previa visación del pasaporte del interesado³⁵ (arts. 15 y 16).

Iniciado el trámite, y cuando en el expediente obre la constancia de buena conducta, la normativa autoriza al extranjero a hacer solicitud de una cédula de identidad provisoria, que es igual a la de los ciudadanos orientales, con la única observación de la dicción: “Residente en trámite”. Una vez finalizado el procedimiento y si con resultado positivo, el extranjero podrá solicitar una nueva cédula de identidad, la que ahora portará la dicción de: “Residente legal”.

La entrada en carácter de temporario a territorio uruguayo

El ingreso se considera *temporario* “cuando, no teniendo el propósito de establecerse en el país en forma definitiva, su permanencia en él es menor de tres meses siempre que dé cumplimiento a” una serie de requisitos (art. 3º)

El procedimiento para la obtención de la residencia legal temporaria se aplica a partir de una estancia mayor a los 180 días, ya que por un plazo anterior es de aplicación el régimen general de turismo.

El trámite es realmente muy sencillo, y funciona sobre la base de la apertura a la inmigración productiva para el país. Es por ello que el extranjero deberá acreditar la posesión de la actividad que motive su intención de residir temporalmente en el país.

El decreto que comentamos prevé una serie de categorías en una de las cuales el extranjero deberá ingresar a territorio oriental.³⁶ Se prevén además, una serie particular de requisitos según cada categoría. A saber:

Categoría 1: la integran científicos, investigadores, docentes, profesionales, académicos, técnicos y personal especializado contratado por entes públicos o privados o empresas nacionales o extranjeras establecidas o que desarrollen actividades en el país para efectuar trabajos de su especialidad.

Acreditarán su calidad con un certificado de su actividad emitido por el ente o empresa donde desarrollan su actividad, firmado por persona autorizada, con indicación del monto del sueldo mensual y del plazo de duración de la actividad. En caso de tratarse de una empresa no pública, deben presentar, además, un certificado notarial de existencia de la empresa en cuestión donde conste la personería jurídica de derecho nacional, la vigencia en plazo de la misma, su objeto, el domicilio constituido en el país, las constancias de inscripción en los organismos de previsión social e impositivo y las personas autorizadas a firmar en su nombre.

35 Son muy pocos los países cuyos nacionales requieren visa consular para ingresar a territorio uruguayo con pasaporte común, a inicio de junio de 2006 éstos son: Albania, Armenia, China, Egipto, Guyana, India, Marruecos y Rusia (ninguno de cuyos nacionales requieren visa cuando ingresen a territorio nacional con pasaporte oficial o diplomático). En algunos casos, en cambio, los pasaportes oficiales o diplomáticos requieren visa, cuando los pasaportes comunes no la requieren. Es el caso de nacionales de: Andorra, Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Irlanda, Liechtenstein, Malta, Seychelles y Sudáfrica (*fuentes:* Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior, República Oriental del Uruguay).

36 Se excluye de este régimen a los funcionarios diplomáticos y consulares de países extranjeros, los miembros de su familia y personas a su servicio, a las personas que vinieren a la República en misión oficial de sus respectivos gobiernos y a los miembros oficiales de congresos o conferencias internacionales.

Categoría 2: la integran empresarios, directores, gerentes y personal administrativo de empresas nacionales o extranjeras, trasladados desde el exterior para cubrir cargos específicos en dichas empresas.

Acreditarán su calidad con un certificado de su actividad emitido por la empresa, el que irá firmado por persona autorizada, con indicación del monto del sueldo mensual. Deben presentar, además, un certificado notarial de existencia de la empresa en las condiciones indicadas *supra*.

Categoría 3: son los estudiantes que cursan como alumno regular estudios secundarios, terciarios o de postgrado, en establecimientos oficiales o privados reconocidos oficialmente.

Acreditan su calidad con un certificado expedido por la institución educativa, el que deberán acompañar de certificación notarial de existencia de la institución si se trata de una institución privada. El certificado expedido por la institución educativa deberá especificar la duración total de la carrera o estudios que cursará el peticionante. El estudiante deberá certificar, además, contar con medios de vida que le permitan su manutención mientras duren los estudios.

Categoría 4: la integran periodistas, deportistas y artistas contratados por empresas o entidades establecidas en el país, para realizar actividades propias de su profesión. Acreditán su condición con un certificado expedido por la empresa donde conste la vinculación y el plazo estipulado que tienen con la misma, el que será firmado por persona autorizada con indicación del monto de sueldo mensual. Deberá ir acompañado del ya mencionado certificado notarial de existencia de la empresa y las constancias de inscripción a la seguridad social y a la Dirección General Impositiva del Ministerio de Economía y Finanzas.

Categoría 5: son los becarios. Deben probar su calidad de tales, la duración y cobertura de la beca, mediante una comunicación escrita de la institución oficial involucrada en la beca, una nota del consulado extranjero o una nota emitida por la organización, la que debe ir acompañada por la constancia notarial de existencia de esa organización.

Categoría 6: la integran religiosos pertenecientes a iglesias, órdenes o congregaciones reconocidas en el país, que ingresen al Uruguay a fin de desarrollar actividades propias de su culto, docentes o asistenciales.

Acreditarán su condición por medio de un certificado expedido por la congregación o iglesia a la que pertenecen donde se establezca las actividades que desarrollará en el país así como la duración de su misión. Se le adjuntará la certificación notarial de personería jurídica y demás datos de la iglesia.

Categoría 7: es una categoría residual que incluye a los cónyuges, hijos menores y padres de las personas mencionadas precedentemente.

Acreditarán su parentesco con las partidas de casamiento o de nacimiento, debidamente traducidas y legalizadas.

El decreto también prevé una serie de *requisitos varios* que el agente consular deberá cumplir a fin de verificar que no exista impedimento legal o reglamentario alguno para el viaje y procederá luego a visar consularmente el documento de viaje del extranjero. No entro en los particulares de este procedimiento porque no son relevantes en esta sede. Además, muchos ya no son aplicables ya que, en aplicación de la regla de la reciprocidad en la mayoría de los casos, los extranjeros no necesitan visto consular para ingresar temporalmente al Uruguay.

El plazo de permanencia es de tres meses para los pasajeros de las categorías “A” a “F”, de un mes para los de la categoría “G” y el término de permanencia del respectivo medio de transporte para los de las categorías “H” e “I”. Plazos que pueden ser prorrogados a solicitud de la parte interesada.

Causales de inadmisibilidad en carácter permanente

En posible, sin embargo, que el extranjero, “*aunque posea carta de ciudadanía legal*” (*¡sic!*) no sea admitido si se encuadra en alguna de las causales de inadmisión. Estas causales son, en general, las previamente mencionadas y que el decreto recoge. Es decir:

- a) los condenados por delitos del fuero común castigados por leyes de la República y cometidos en el país de origen o en otros cualquiera y siempre que no haya corrido, una vez cumplida la condena, un término superior a la mitad del fijado para la prescripción de la pena correspondiente. Salvo los delitos políticos, los complejos conexos con delitos políticos, siempre que en su ejecución no se hubieren empleado medios o respondido a móviles que a juicio de la autoridad judicial competente impliquen, en el Uruguay, un carácter especial de peligrosidad; y los delitos cometidos por funcionarios públicos que sólo fueren castigados por las leyes de la República con inhabilitación o suspensión en el cargo; delitos de imprenta; de injurias y calumnias; y delitos culposos;
- b) los maleantes y vagos, los toxicómanos y ebrios consuetudinarios. Los expulsados de cualquier país en virtud de leyes de seguridad pública o en virtud de decreto administrativo autorizado por la ley de la Nación, (con excepción de aquellos cuya expulsión respondiere a motivos políticos) y cuando a juicio de la autoridad judicial competente el expulsado ofrezca, en el Uruguay, un carácter especial de peligrosidad;
- c) los que exploten la prostitución de otras personas, contribuyendo a ello en cualquier forma con ánimo de lucro, aunque haya mediado el consentimiento de la víctima;
- d) los que no posean el certificado consular político social donde conste expresamente la desvinculación del interesado con toda especie de organismos sociales o políticos que por medio de la violencia atenten contra el régimen institucional

- democrático-republicano, tendiendo con ello a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad;
- e) los que no posean el certificado, título o documento hábil que acredite posesión de industria, profesión, arte, oficio o recursos en condiciones y cantidad suficientes;
 - f) los que por defectos físicos o vicios orgánicos congénitos o adquiridos, no mantengan íntegra su capacidad general de trabajo;³⁷
 - g) los que sufran enfermedades mentales;
 - h) los que padezcan enfermedades crónicas de los centros nerviosos;
 - i) los epilépticos;
 - j) los que padezcan enfermedades agudas o crónicas infecto-contagiosas;
 - k) los padezcan enfermedades orgánicas del corazón;
 - l) los mendigos;
 - m) todas aquellas personas cuyo estado de salud las imposibilite permanentemente para dedicarse a tareas que requieran esfuerzos físicos;
 - n) los leprosos;
 - o) los que no hubieren sido vacunados contra la viruela y la difteria;
 - p) los que no posean el correspondiente Permiso de Entrada;
 - q) los que no posean pasaporte expedido por autoridad extranjera competente debidamente visado por la autoridad consular uruguaya que corresponda; y
 - r) los que entren al territorio nacional por puntos no habilitados.

Causales de inadmisibilidad en carácter de temporarios

La normativa en vigor prevé que no se admitirá la entrada en carácter de temporario de los extranjeros, “*aunque posean carta de ciudadanía legal*”, que:

- a) padezcan enfermedades agudas o crónicas infecto-contagiosas;
- b) no posean pasaporte expedido por autoridad competente y debidamente visado por la autoridad consular uruguaya que corresponda; y
- c) entren al territorio nacional por puntos no habilitados

Una serie de *disposiciones varias* regulan la entrada y fiscalización estableciendo una serie de puntos de entrada y salida del territorio nacional para la frontera uruguayo-brasilera y para la costa litoral del río Uruguay y del río de la Plata.

Se regula también la visita de inmigración, y la posibilidad de desembarco condicional, así como la situación jurídica de los pasajeros clandestinos, ausentes o rechazados por otros países. Una serie de artículos específicamente identificados regulan la expulsión de los extranjeros, previendo un procedimiento administrativo en este sentido.

Por último, el decreto establece una serie de regímenes especiales de entrada por una parte de nacionales o naturalizados de “países americanos en general” y, por otra, de nacionales o naturalizados argentinos o paraguayos, de nacionales brasileños residentes

³⁷ Puédese observar una tolerancia de veinte por ciento, según establece el decreto.

en su país y de nacionales chilenos. Algo similar se prevé para los extranjeros residentes en la Argentina, Chile y Paraguay.

Entre las últimas modificaciones hechas al régimen de entrada al país de extranjeros está el Decreto-Ley³⁸ 14.878 el que modifica, agregándole, al literal "C" del artículo 19 de la ley 9.604, una disposición. Ésta declara como no admisibles las personas vinculadas con cualquier organismo social o político que por medio de la violencia o de la propaganda que incitase a las mismas, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad. Disposición que hace una clara referencia a los movimientos subversivos y terroristas.

El plazo mínimo de estancia temporaria en el Uruguay es de 180 días, y el plazo máximo de permanencia autorizado en el Uruguay es distinto según cada categoría.

Para las categorías 1, 2, 4 y 6, el plazo máximo es de hasta dos años, el que puede renovarse por igual periodo, hasta un máximo de cuatro años. Los incluidos en la categoría 3 pueden permanecer hasta un año, pudiendo renovar el permiso por periodos iguales hasta un máximo que no exceda en más de dos años. Para los incluidos en la categoría 5, el plazo de permanencia es de hasta un año, el cual puede renovarse por periodos iguales al autorizado, y hasta que dure la beca. En el caso de los beneficiarios de la categoría 7, su plazo de permanencia será igual al del pariente que motivó su solicitud.

La solicitud de renovación deberá incluir una actualización de la certificación de vinculación con la empresa o institución y deberá incluir un certificado de buena conducta expedido por la Policía nacional.

En todo caso deberán acompañar su solicitud con:

- un carné de salud expedido a dichos efectos en el Uruguay;
- así como la constancia de ingreso al Uruguay (tarjeta de turista) con indicación de la fecha exacta de su ingreso;
- certificado de buena conducta expedido en el país donde vivió los últimos cinco años, debidamente legalizado y traducido;
- documento de identidad con el que ingresó al país;

Como se aprecia, el régimen es sumamente benévolo y no discriminatorio basado en la inmigración productiva. Tan benévolo que no se requiere ni siquiera que el peticionante hable castellano, pudiendo concurrir a la instancia asistido de intérprete. Asimismo, se comprenderá que se busca evitar el ingreso de personas con antecedentes contrarios al orden público o que pudieran afectar la moralidad o seguridad social. Es también en este sentido, que además de los requisitos mencionados, la Dirección Nacional de Migraciones, que es el órgano competente en esta materia dependiente del Ministerio del Interior, tiene la facultad de recabar las opiniones de otros organismos del Estado que creyera oportuno, antes de resolver la petición.

³⁸ Reciben esta denominación, manteniendo su numeración, los actos legislativos dictados durante los gobiernos no democráticos o *de facto*. V. Ley 15.738.

Por otra parte, también he de recordar que, como todo acto administrativo, la Dirección Nacional de Migración puede revocar, mediante resolución fundada, el permiso de residencia temporaria.

La última modificación introducida en el régimen de extranjería es el decreto 441/001 de 13 de noviembre de 2001, por el cual el Poder Ejecutivo creó una nueva categoría de extranjeros que deseen ingresar al territorio de la República. Hoy, además de las dos categorías de “permanente” y “temporario” que ya viéramos, en virtud de este decreto se crea la categoría de “residente temporario” (art. 1)

Se considera “residente temporario”, al extranjero que ingrese con la intención de residir temporalmente en el país, mientras duren las actividades que dieron lugar a su admisión. Estas personas deben ser:

- 1) Científicos, investigadores, docentes, profesionales, académicos, técnicos y personal especializado contratado por entes públicos o privados, empresas nacionales o extranjeras establecidas o que desarrollen actividades en el país para efectuar trabajos de su especialidad.
- 2) Empresarios, directores, gerentes y personal administrativo de empresas nacionales o extranjeras, trasladados desde el exterior para cubrir cargos específicos de dichas empresas.
- 3) estudiantes que ingresen al país para cursar como alumno regular estudios secundarios, terciarios o de posgrado, en establecimientos oficiales o privados reconocidos oficialmente.
- 4) Periodistas, deportistas y artistas contratados por empresas o entidades establecidas en el país, para realizar actividades propias de su profesión.
- 5) Becarios.
- 6) Religiosos pertenecientes a iglesias, órdenes o congregaciones reconocidas en el país, que vengán a desarrollar actividades propias de su culto, docentes o asistenciales.
- 7) Cónyuge, hijos menores y padres de las personas mencionadas en los apartados anteriores.

Finalmente, además de estos casos, la norma prevé una suerte de válvula de escape porque establece que el Ministerio del Interior podrá, por resolución fundada, conceder autorizaciones a personas que no queden comprendidas en los apartados anteriores.

En todos los casos, las personas deberán acreditar ante la Dirección Nacional de Migraciones poseer la actividad que da origen a su admisión, carné de salud expedido en el Uruguay, y certificado de buena conducta expedido por las autoridades policiales del país donde residió en los últimos cinco años, debidamente legalizado y traducido si correspondiere. El plazo de permanencia autorizado es, en general, de dos años, renovable por igual periodo hasta cuatro años. En el caso de los estudiantes que ingresen al país para cursar como alumno regular estudios secundarios, terciarios o de posgrado, en establecimientos oficiales o privados reconocidos oficialmente el plazo es de un año, renovable

por igual periodo. En el caso de los becarios, el plazo es de un año, renovable mientras dure la beca. En el caso de cónyuges, hijos menores y padres, plazo de éstos es el del pariente cuya presencia en el país motivó su solicitud.

Conclusiones

De lo expuesto surge que desde sus orígenes a la vida independiente el Uruguay ha siempre adoptado una actitud de apertura a los extranjeros, facilitando no sólo su acercamiento al país, sino integración social, política y jurídica al mismo. Ciertamente, el Padre Vitoria estaría complacido de ver como el Uruguay ha en algunos aspectos tratado de seguir las preclaras enseñanzas de su *jus communicationis*.

Creo, no obstante, que la legislación nacional merecería alguna actualización eliminando algunas causales de inadmisibilidad. El régimen de nacionalidad y ciudadanía podría ser también objeto de algún tipo de perfeccionamiento a un nivel constitucional y legal.