

# LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA NACIONALIDAD URUGUAYA SEGÚN LA METODOLOGÍA CONSTITUCIONAL URUGUAYA<sup>1</sup>

*En prensa - ILSA Journal of International & Comparative Law*

**Andrew Scott Mansfield, Esq., JD, MTS, BA<sup>2</sup>**

La Dirección Nacional de Identificación Civil<sup>3</sup> (DNIC) de Uruguay, basándose en una interpretación de la Constitución uruguaya realizada por el estimado jurista Justino Jiménez de Aréchaga, emite hoy pasaportes uruguayos a ciudadanos legales uruguayos (ciudadanos naturalizados) pero se niega a reconocerlos como nacionales de Uruguay<sup>4</sup>. En otras palabras, los ciudadanos legales uruguayos llevan un pasaporte que indica que no son nacionales de Uruguay. Por decirlo suavemente, esto crea confusión en las fronteras, en las embajadas extranjeras y en las sedes de gobierno de otras naciones. También refleja una discriminación más profunda entre las diferentes clases de uruguayos que se hizo más evidente recientemente con los cambios en el sistema de pasaportes<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación más amplio que se está presentando para su posible publicación en revistas jurídicas de Estados Unidos. El trabajo completo incluye un análisis de los manuales consulares uruguayos y de los pasaportes emitidos a lo largo de la historia de la República, comunicaciones internacionales desde 1830 hasta la actualidad que indican la interpretación que hace Uruguay de sus leyes de nacionalidad y de su Constitución, convenios internacionales uruguayos y el papel del derecho internacional en esta cuestión, así como las posibles violaciones de las leyes de apatridia por parte del Estado uruguayo y las posibilidades y riesgos de buscar reparación a través del derecho a un recurso de amparo. Adicionalmente, se revisaron materiales internacionales comparativos que examinan el desarrollo de otros estados que partieron de la Constitución de Cádiz pero que, a pesar de la falta de progreso de Uruguay, han conseguido superar la división lingüística e histórica de nacionales y ciudadanos.

<sup>2</sup> Miembro del Colegio de Abogados de Massachusetts, inactivo; Escuela de Derecho de la Universidad de California en Berkeley, JD; Harvard Divinity School, MTS; Trinity University, BA

<sup>3</sup> <https://dnic.minterior.gub.uy/index.php/>

<sup>4</sup> Una nación normalmente solo expide pasaportes a sus propios nacionales, a menos que dichos individuos sean refugiados.

<sup>5</sup> En 2005, los 188 Estados miembros de la OACI [Organización de Aviación Civil Internacional de las Naciones Unidas] adoptaron la nueva norma de que todos los Estados debían empezar a expedir pasaportes de lectura mecánica de acuerdo con el Doc. 9303 a más tardar en 2010. A partir de 2015, todos los documentos de viaje no legibles por máquina deberían haber caducado. Solo en 2015, ampliado por interpretaciones administrativas incorrectas, Uruguay sacó a la luz su práctica de consignar en los pasaportes uruguayos lo que bien podría ser una "nacionalidad" falsa para sus ciudadanos legales.

La DNIC, sin el consentimiento expreso de ninguna otra nación y en posible contravención de las obligaciones internacionales, asigna a los ciudadanos legales uruguayos una "nacionalidad" basada únicamente en el lugar de nacimiento. Esto ignora la realidad de que los ciudadanos uruguayos legales no son, como cuestión de derecho, necesariamente nacionales del país en el que han nacido. Además, la mejor interpretación de la Constitución uruguaya, utilizando el propio enfoque metodológico de Uruguay, indica que todos los ciudadanos uruguayos deben ser considerados nacionales de Uruguay. Esta interpretación también evita los fuertes argumentos en contra de la práctica actual de negar la nacionalidad a los ciudadanos legales, la cual viola los tratados y normas internacionales.

Desde 2015, cuando el Estado uruguayo comenzó a aplicar lo establecido en el convenio que firmó con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), el pasaporte de los ciudadanos legales indica, en el campo nacionalidad, aquella que corresponde al país de nacimiento, pues el Manual de la DNIC establece que la "nacionalidad" es una característica humana innata y que no puede cambiarse ni modificarse (DNIC, 2018). El Estado uruguayo definió la nacionalidad de esta manera basándose en una opinión sobre de la Constitución hecha por el jurista Justino Jiménez de Aréchaga a mediados del siglo XX<sup>6</sup>.

## EL ORIGEN DE LA DIVISIÓN DE LOS CIUDADANOS NATURALES Y LEGALES EN NACIONALES Y NO NACIONALES

La decisión administrativa de la DNIC y un dictamen jurídico elaborado en su apoyo reflejan un malentendido generalizado de la Constitución uruguaya. El malentendido puede haber surgido de la confianza en materiales textuales secundarios que también incorporan interpretaciones constitucionales anteriores que no eran rigurosas ni completas.

El 29 de agosto de 2018 la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores, señaló que la práctica de la DNIC de emitir pasaportes uruguayos con nacionalidad de terceros estaba causando "un gran problema"<sup>7</sup>. El Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, había iniciado una revisión para ver si la DNIC podría emitir pasaportes con la leyenda "Ver páginas 4 o 6" en

---

<sup>6</sup> El mismo jurista sostuvo en su obra *La Constitución Nacional*, que la Sección III, que refiere a la Ciudadanía y Sufragio, "está plagada de gravísimos defectos técnicos, que llegan a hacer casi imposible una definición clara, tanto de la nacionalidad como de la ciudadanía".

<sup>7</sup> Esta opinión se encuentra en *Solicitud*, Expediente No. 2018-4-31-0003664, Ministerio de Relaciones Exteriores, Fecha Inicio 29/08/2018, Asunto MRREE Sugiere Modificar el Campo de Nacionalidad en los Pasaportes Uruguayos de Ciudadanos Legales.

el campo de nacionalidad y luego escribir, "Ciudadano Legal Uruguayo" en la página de observación referida del pasaporte.

El Ministerio de Relaciones Exteriores indicó que las leyes en las que se basaba para expedir pasaportes uruguayos con nacionalidad de terceros eran las Nº 16.021 y 19.362<sup>8</sup>, respectivamente. El propio Ministerio del Interior declaró además que creía que estas leyes establecían que la ciudadanía natural era equivalente a la nacionalidad uruguaya, pero que la ciudadanía legal no lo era. El mismo Ministerio señaló correctamente el estatus único de Uruguay en el mundo.

“Los países de la región y el mundo, cuando naturalizan a una persona extranjera, anotan en sus documentos de viaje el lugar de nacimiento, pero en su nacionalidad figura el país que otorgó tal privilegio”.

El 19 de septiembre de 2018, el Departamento Jurídico de la DNIC del Ministerio del Interior emitió una respuesta jurídica sobre esta cuestión. El dictamen jurídico se basó en los libros de texto jurídicos secundarios sobre derecho constitucional escritos por Rubén Correa Freitas, H. Cassinelli Muñoz y Risso Ferrand, para apoyar la propuesta de que la Constitución de Uruguay exige que se niegue la nacionalidad uruguaya a los ciudadanos legales. Cada uno de esos autores se apoya en la opinión de Justino Jiménez de Arechega, desarrollada hace casi cien años. Uno de los propósitos del trabajo es examinar si esa interpretación tiene en sí misma profundidad jurídica, histórica o metodológica<sup>9</sup>. La conclusión, elaborada a continuación, es que no se apoya en pruebas históricas o jurídicas significativas, ni sigue la metodología estándar de interpretación aplicada en Uruguay.

La erudición jurídica y las políticas públicas dependen de una cuidadosa atención a los materiales secundarios cuando esos materiales, como los resúmenes académicos, se utilizan como fuente de la normativa vigente. Este dictamen, Nº 302/2018, incorpora declaraciones jurídicas que parecen inaceptables en el discurso político internacional y nacional moderno. Los argumentos jurídicos en los que se basa el referido Dictamen Nº 302/2018 para apoyar esta interpretación de la Constitución uruguaya son los siguientes:

---

<sup>8</sup> La DNIC no aclara como los nietos de nacidos en el país son nacionales; la ley 19.362 los determina como ciudadanos naturales, pero no nacionales.

<sup>9</sup> En el Dictamen se hace referencia a tres juristas. Correa Freitas, R., Derecho Constitucional Contemporáneo, Tomo 1. 3era Edición, Abril 2007, FCU Pag. 305. Cassinelli Muñoz, H. Derecho Público 3era Edición. Julio 2009. FCU. Pag. 199. Risso Ferrand, M. Derecho Constitucional 2da. Edición, Marzo 2006. FCU. Pag. 789. Hay una referencia a "Pérez Pérez", pero no se proporciona el nombre completo ni la cita, y, si la referencia se refiere a Alberto Pérez Pérez, la idea que se le atribuye no es la que él defendió.

1. La nacionalidad es un concepto de carácter real o sociológico, con una realidad ontológica basada en el orden natural, mientras que la ciudadanía es un mero concepto de creación jurídica.
2. Aunque, se nos dice, la Constitución de 1830 trata claramente los términos "ciudadano natural" y "ciudadano legal" como sinónimos, la conclusión legal actual del Ministerio de Relaciones Exteriores, sin justificación histórica, es que "estrictamente hablando no lo son". No se proporciona ninguna justificación para esta conclusión tan radical.
3. El dictamen jurídico admite que la cuestión constitucional requiere la aplicación de la metodología uruguaya de interpretación, ya que el propio dictamen jurídico admite que, "Respecto a la Nacionalidad, la Carta no contiene expresamente una definición de la misma, sino que se refiere [sólo] a la Ciudadanía".
4. La Ley Nº 16.021 se implementó para "aclarar las dudas e incertidumbres generadas por las insuficiencias del texto constitucional", una admisión por parte del autor del dictamen jurídico de que el texto de la Constitución no es claro, debe ser interpretado adecuadamente de manera metodológica, y que la mera confianza en dictámenes no metodológicos puede ser errónea".

El Dictamen Nº 302/2018 es un esfuerzo por apoyar la posición de la DNIC de que la práctica actual de negar la nacionalidad a los ciudadanos legales está sólidamente razonada y apoyada en la ley constitucional uruguaya, sin dedicar ningún esfuerzo a determinar si las fuentes secundarias en las que se basan son, de hecho, precisas. Para ello, es necesario volver a consultar los materiales de las fuentes primarias y revisar en profundidad los razonamientos y el apoyo que ofrecen los textos académicos. Este documento emprende la tarea de revisar los materiales primarios y la historia circundante de la forma metodológica que la DNIC debería haber aplicado en 2015 o 2018.

La Constitución uruguaya claramente no legitima este resultado, sin embargo, Uruguay es la única nación del mundo que niega a todos los inmigrantes el derecho a nacionalizarse<sup>10</sup>. (Acosta & Harris, 2022; Vink et al., 2021). Es más, la Constitución uruguaya, tanto ahora como a lo largo de su historia, no define quién es nacional. Los juristas uruguayos podrían reexaminar las interpretaciones constitucionales erróneas que han provocado graves consecuencias a sus ciudadanos legales.

De hecho, la Constitución nacional, cuando se analiza según el método de interpretación constitucional ampliamente aceptado y difundido en el Uruguay, refuerza una tesis contraria a la que arriban los referidos juristas mencionados en el párrafos anteriores. De hecho, el método uruguayo de interpretación constitucional es el que mejor reafirma la conclusión de que **todos los ciudadanos uruguayos, tanto legales como naturales, son nacionales uruguayos.**

---

<sup>10</sup> Myanmar tiene un proceso de naturalización muy restrictivo que, aunque técnicamente permite a algunos individuos nacionalizarse, es funcionalmente equivalente a la negación de un proceso de naturalización.

En esta breve reseña, describiré la metodología de interpretación constitucional uruguaya. Se denomina "método lógico sistemático teleológico" y fue desarrollado por Jiménez de Aréchaga (Jiménez de Aréchaga, 1992). A continuación, sugeriré, mediante la aplicación de este método interpretativo constitucional, que la Constitución uruguaya respalda la definición internacional moderna de "nacional" y otorga esa condición a todos los ciudadanos uruguayos, tanto legales como naturales. Las conclusiones contrarias en el siglo pasado parecen haber sido derivadas de los sentimientos propios de una época de desconfianza internacional (período de entre guerras) y no en una aplicación rigurosa del método lógico-sistemático-teleológico.

Aunque los diferentes sistemas jurídicos de varias naciones comparten enfoques para entender la ley, cada sistema jurídico tiene una serie de métodos preferidos para la interpretación constitucional. La cuestión de cómo define hoy Uruguay a un "nacional" y la relación del concepto de "nacionalidad" con los de "ciudadano natural" y "ciudadano legal" es una cuestión de interpretación constitucional<sup>11</sup>.

## LA METODOLOGÍA TRADICIONAL URUGUAYA DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL: EL MÉTODO LÓGICO-SISTEMÁTICO-TELEOLÓGICO

La Constitución uruguaya vigente en la actualidad fue promulgada en 1967<sup>12</sup>. La Constitución puede describirse brevemente utilizando las clasificaciones internacionales como una Constitución codificada por escrito, lo que significa que está contenida en un único cuerpo o texto normativo. Es "inelástica", lo que significa que la propia Constitución define el tipo de régimen político que es aceptable. La Constitución es "rígida" o "semirrígida", en el sentido de que el proceso para enmendar la Constitución es diferente al proceso para aprobar leyes. La Constitución es larga, consta de más de 332 artículos, y es programática y democrática.

Pasemos ahora a la cuestión de la "interpretación". La interpretación puede entenderse como el desentrañamiento del significado de una disposición o la construcción de un significado acorde con la Constitución cuando se descubren omisiones. Las escuelas interpretativas del

---

<sup>11</sup> El siguiente resumen de la interpretación constitucional en Uruguay se basa en gran medida en la *Teoría de la constitución y el estado para principiantes*, de María Elena Rocca (2016), publicado en asociación con la Universidad de la República. También se puede encontrar una excelente visión de conjunto en Risso Ferrand, Martín (2014). *Hacia una nueva interpretación constitucional: La realidad en Uruguay*. *Estudios constitucionales*, 12(1), 239-284.

<sup>12</sup> La Constitución actual es la séptima de la nación y fue modificada además por plebiscitos en 1989, 1994, 1996 y 2004. Dos de las Constituciones anteriores se adoptaron sin seguir el proceso establecido por la Constitución anterior para su modificación o sustitución. Esas dos Constituciones (las de 1934 y 1942) tienen una validez más tenue que las demás, aunque los juristas pueden argumentar que los plebiscitos posteriores, que incluyeron la aprobación general de las cláusulas originalmente extraconstitucionales, hacen que esas disposiciones sean constitucionales.

pensamiento jurídico suelen dividirse en las que creen que solo hay un significado correcto para cualquier disposición y las que creen que hay varias interpretaciones posibles. Sea cual fuera el lado del debate sobre el significado "único" o "múltiple" en el que uno se encuentre, el derecho es simplemente lenguaje. El derecho, según el erudito H.L.A. Hart, se expresa a través del lenguaje y entender el derecho consiste en entender el lenguaje<sup>13</sup>. (Hart, 2011).

Rocca (2016) indica que la interpretación y las herramientas interpretativas son especialmente importantes cuando se considera la Constitución de Uruguay.

En Constituciones como la nuestra, formadas por un verdadero aluvión de disposiciones (baste recordar que la Constitución de 1967 ha sido enmendada cuatro veces), surge la dificultad de analizar cómo las nuevas disposiciones repercuten en la interpretación de las anteriores a lo largo del tiempo.

Además, las disposiciones constitucionales contienen ciertos giros retóricos que también dificultan la interpretación, especialmente, en lo que respecta a las denominadas disposiciones programáticas.

(Rocca 2016).

Los juristas uruguayos comienzan el tema de la interpretación constitucional admitiendo que la propia Constitución uruguaya no contiene reglas sobre cómo debe ser interpretada. Tampoco contiene un preámbulo, que suele ayudar a los estudiosos posteriores a interpretar y comprender la intención. Con el paso de los años, se desarrolló un consenso en Uruguay en torno a la metodología consensuada conocida como "método lógico-sistemático-teleológico".

Esa metodología consensuada fue desarrollada con mayor claridad por Jiménez de Aréchaga (Jiménez de Aréchaga, 1992; Esteva, 1992; Cagnoni, 2006). En esta revisión, describiré los pasos y preceptos de la metodología antes de intentar interpretar las disposiciones constitucionales relativas a la ciudadanía.

Según el "método lógico-sistemático-teleológico", el intérprete utiliza tres planteamientos principales para comprender la Constitución. El primer aspecto del método consiste en determinar si el texto en cuestión es claro. Si el texto es claro, el intérprete debe atenerse al texto de la Constitución. Otra forma de decir esto es que si el texto es claro debe seguirse el "canon literal" o el significado pleno de las palabras. Si el texto no es claro, puede considerarse la historia de la disposición, incluido su contexto, pero cualquier conclusión a la que se llegue no debe contradecir la letra y el contexto de ninguna disposición.

En resumen, el primer paso del planteamiento estándar de la interpretación constitucional es preguntarse si la cláusula en cuestión es clara. La respuesta a esta pregunta cierra la puerta y

---

<sup>13</sup> El carácter lingüístico e interpretativo del derecho fue desarrollado por Hart en 1963, ) El Concepto de Derecho. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

permite al intérprete continuar en el camino de la interpretación solo si el texto es poco claro. Para saber si un texto es "claro", lo que puede ser una determinación muy subjetiva, se utiliza como guía el Código Civil de Uruguay<sup>14</sup>. Con este primer paso para determinar si la cláusula en cuestión es clara, utilizamos los artículos 17 y 18 del referido Código Civil.

1. Artículo 17 del Código Civil. "Cuando el sentido de la ley sea claro, no se podrá prescindir de su tenor literal so pretexto de consultar su espíritu".
2. Artículo 18 del Código Civil. "Las palabras deben entenderse en su sentido natural y obvio".

Los estudiosos también amplían estas directrices con al menos dos principios adicionales. Uno es que las oraciones se interpretan de forma que su distribución interna y su puntuación están aconsejadas por las reglas de la gramática (Guibourg, 1997). En segundo lugar, en ningún caso se debe suponer que un término es "superfluo".

En este punto, el intérprete de la Constitución se verá obligado a determinar si el significado de la cláusula o norma en cuestión es, según estas directrices, claro. Si es claro, la investigación termina. Si no es claro (y es probable que no o sea o la investigación sobre su interpretación habría sido improbable), se pueden utilizar los dos pasos siguientes del método interpretativo constitucional uruguayo. Si el paso uno ha dado lugar a la conclusión de que la cláusula o norma no es clara, los pasos dos y tres tratan de aportar claridad a la frase o norma que se considera poco clara.

El paso dos de tres del método lógico-sistemático-teleológico pide una revisión de la Constitución de forma sistemática y dirige al intérprete a "prestar atención al contexto" (Rocca 2016). Una disposición constitucional debe interpretarse dentro de su sistema normativo. El intérprete debe extraer inferencias lógicas de la forma en que se utiliza en el texto y buscar conexiones con otros términos o disposiciones. Hay dos principios que se aplican a esta fase de la investigación. Se indican a continuación y deben aplicarse a la disposición en cuestión:

1. El intérprete debe evitar las contradicciones normativas. Si una posible interpretación de una norma contradice otra norma o disposición, debe abandonarse la interpretación postulada.
2. El intérprete no debe considerar ninguna cláusula de forma aislada. Siempre se prefiere la interpretación que armoniza las disposiciones y no las que ponen en conflicto diferentes cláusulas de la Constitución, afectando a su homogeneidad, cohesión y coherencia esenciales.

---

<sup>14</sup> Esto suena incongruente, al principio. En esta interesante solución jurídica desarrollada en Uruguay, las directrices sobre cómo interpretar la Constitución se encuentran en las leyes aprobadas bajo la autoridad de la Constitución a interpretar. Esto produce una tautología lógica. A los efectos de este análisis, se ignora esta incoherencia.

(Rocca 2016).

Tanto en secuencia como de forma aislada, un tercer elemento de la metodología uruguaya puede ser utilizado para interpretar la Constitución. Se trata de la etapa teleológica del análisis constitucional. Junto con una investigación del contexto del texto, el intérprete puede recurrir a la finalidad del texto para comprenderlo. Jiménez de Aréchaga (1992) indica que una disposición constitucional está dirigida a conseguir un fin o meta. Esta es la teleología de la ley. En el proceso de interpretación, el intérprete puede considerar el objetivo de los redactores del texto constitucional y tratar de comprender el objetivo normativo de una disposición. Cuando el intérprete considera el objetivo (la teleología de la norma), puede utilizar el objetivo para comprender el lenguaje.

Esto se simplifica por el hecho de que no solo las distintas disposiciones individuales de la Constitución tienen una meta, sino que la propia Constitución uruguaya en general se construye con una meta a la vista. Tiene un propósito general. Jiménez de Aréchaga escribió que el objetivo general de la Constitución es asegurar la convivencia pacífica de todos los habitantes de Uruguay para que este sea gobernado democráticamente. Cagnoni (2006) ofrece además la perspectiva de que el artículo 72 demuestra que el objetivo o la finalidad de la Constitución es proteger los derechos individuales para afirmar la persona humana.

En este tercer paso de la metodología uruguaya, los objetivos percibidos de las distintas disposiciones de la Constitución y el propósito u objetivo general de la propia Constitución informan la interpretación del texto que no es claro. La aplicación de la teleología para comprender un texto poco claro puede reducirse a dos principios.

1. Cuando existen varias soluciones interpretativas de un texto, el criterio a elegir es el que mejor se adapte a la finalidad que la norma constitucional pretendía alcanzar.
2. Cuando se dispone de varias interpretaciones de la Constitución, debe elegirse la que mejor apoye el fin general de la Constitución.

El método lógico-sistemático-teleológico debería aplicarse de nuevo a las disposiciones de la Constitución que se refieren a la ciudadanía o la nacionalidad. Los legisladores, administradores y jueces uruguayos no deberían basarse en interpretaciones del siglo pasado que no parecen haber sido cuidadosamente consideradas y que contienen sentimientos sobre la raza y el origen nacional que ya no son aceptables en el mundo moderno.

## APLICACIÓN DEL MÉTODO LÓGICO-SISTEMÁTICO-TELEOLÓGICO URUGUAYO DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL A LA CUESTIÓN DE LA NACIONALIDAD URUGUAYA

Según otras naciones y convenciones internacionales, la nacionalidad define la relación jurídica o el vínculo legal entre el ciudadano y su Estado. Se basa en factores sociales de apego y da



lugar a derechos y deberes tanto por parte del Estado como por parte del ciudadano (Edwards 2014). Esta definición se encuentra en el caso *Nottebohm* decidido por la Corte Internacional de Justicia. Los derechos comúnmente incluidos en el derecho de un nacional de un Estado son:

- Derecho de residencia;
- Participación en la vida pública;
- Asistencia y protección consular en el extranjero;
- Prestaciones sociales; y,
- Obligaciones de pagar impuestos, realizar el servicio militar o votar.

Muchos juristas internacionales modernos sostienen que las palabras "ciudadano" y "nacional" son intercambiables. De hecho, "la etiqueta es menos importante que la capacidad de ejercer derechos". (Edward 2014). La nacionalidad "siempre implica algún tipo de pertenencia a la sociedad de un Estado". (Edward, 2014).

La comunidad internacional ha ido mucho más allá de la literatura académica uruguaya que se refiere a la nacionalidad como una característica innata e inmutable basada en el lugar de nacimiento. "En el pasado, la nacionalidad se consideraba en gran medida un privilegio, de carácter algo rígido y casi místico, conferido por el Estado" (Lauterpacht 1979). En cambio, ahora es "un instrumento para asegurar los derechos del individuo en las esferas nacional e internacional". Se considera el "derecho a tener derechos" y es el derecho más importante dentro de un Estado. (Lauterpacht, 1979).

Identifiquemos la disposición de la actual Constitución uruguaya que es la sección del documento que hace que algunos comentaristas declaren que los ciudadanos legales uruguayos y los ciudadanos naturales no comparten por igual la posesión de la nacionalidad uruguaya. La fuente de confusión es el artículo 81, reproducido aquí.

La nacionalidad no se pierde ni siquiera por la naturalización en otro país, siendo suficiente para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía instalarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico. La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización posterior.

Este artículo de la Constitución utiliza los términos "nacionalidad", "naturalización", "los derechos de la ciudadanía" y "ciudadanía legal" de una manera que la mayoría de los lectores estarán de acuerdo en que no es clara. Una lectura de las palabras podría ser que la "nacionalidad" no se pierde por el hecho de que un "ciudadano natural" obtenga la nacionalidad de otra nación. Un ciudadano natural es libre de abandonar Uruguay y obtener una nueva nacionalidad sin temor a perder la nacionalidad uruguaya. Según esta lectura, pero solo por implicación, un ciudadano natural que obtiene otra nacionalidad debe perder "los derechos de ciudadanía" porque hay un mecanismo identificado para que el nacional readquiera "los derechos de ciudadanía". La última frase, según esta forma de leer el artículo, significa que los ciudadanos legales pierden su ciudadanía legal al naturalizarse y adquirir la

nacionalidad de otro país, que es la única forma de conexión permanente que el ciudadano legal tiene con Uruguay. Por lo tanto, los ciudadanos legales ya no están conectados a Uruguay de ninguna manera después de una naturalización posterior.

Señalemos en este punto de nuestra revisión que esta interpretación no es automática ni clara. La Constitución no define en ningún artículo quién es un "nacional". La Constitución no indica afirmativamente que los nacionales pierden sus derechos de ciudadanía cuando aceptan otra nacionalidad. La Constitución ciertamente no dice que los "ciudadanos naturales" sean "nacionales". El artículo solo contiene las palabras que vemos, abiertas a muchas interpretaciones<sup>15</sup>.

Ante un artículo de la Constitución diferente a todos los demás, que utiliza términos que no se repiten en otros lugares y que está en aparente contradicción con otras disposiciones de la Constitución, el intérprete de la tradición jurídica uruguaya debe utilizar el método lógico-sistemático-teleológico desarrollado por Jiménez de Aréchaga y otros constitucionalistas.

La comprensión actual dominante del artículo 81 no proviene de esta metodología. En cambio, procede de una justificación filosófica y jurídica creada por estudiosos del derecho como Justino Jiménez de Aréchaga. El argumento parece elaborado para apuntalar y defender la redacción accidental, poco acertada y probablemente equivocada de lo que hoy es el artículo 81. Jiménez de Aréchaga no sigue los preceptos del método interpretativo constitucional uruguayo por el que aboga. En su lugar, solo presenta nociones anticuadas de etnicidad, origen nacional y esencialismo racial. Los uruguayos deben preguntarse si siguen estando de acuerdo con las justificaciones presentadas en apoyo de su opinión.

Hablando como si pronunciara una conferencia sobre la filosofía racial uruguaya, en lugar de un discurso sobre interpretación constitucional, Jiménez de Aréchaga escribe: "En primer lugar, la nacionalidad se nos presenta como un vínculo natural, derivado del nacimiento, de la sangre". Confía en que "la nacionalidad corresponde a una cierta realidad de tipo sociológico o psicológico". Hablando en nombre de los redactores de la Constitución de 1830 y los posteriores redactores constituyentes, Jiménez de Aréchaga concluye: "La calidad de la

---

<sup>15</sup> Un argumento que se puede esgrimir, por ejemplo, es que la cláusula debe leerse en el sentido de que la nacionalidad uruguaya, un aspecto tanto de los ciudadanos naturales como de los legales, no se pierde por la posterior naturalización en otra nación. La nacionalidad no se define directamente como una cualidad exclusiva de los ciudadanos naturales. El redactor o redactores de la Constitución de 1934 parecen haber tenido la intención de que el derecho de los nacionales a participar en el voto y en la vida política se suspendiera después de que un uruguayo abandonara el país y se nacionalizara en un nuevo país. Cuando un uruguayo volvía por un periodo de tiempo suficiente o con conexiones para registrarse, esos derechos políticos se restablecían. Es probable que la última frase haya querido indicar: "Esto es así porque esos derechos de participación política como ciudadano se pierden por la naturalización mencionada en este artículo".

nacionalidad depende, por tanto, de un hecho: el nacimiento en el territorio del Estado". Por ello, "la nacionalidad es irrevocable". (1992).

Estos no son argumentos jurídicos. Por el contrario, son simples conclusiones. Este planteamiento no sigue ninguna metodología, sino que se limita a imputar a los redactores opiniones de la época de Jiménez de Aréchaga.

Jiménez de Aréchaga llega a la conclusión de que los redactores de la Constitución de 1918 apoyaron la concesión de la nacionalidad solo a los ciudadanos naturales con pruebas débiles e indirectas. Escribe: "la Constitución, al referirse... a los ciudadanos naturales, quiso definir a los nacionales, a nuestros nacionales, y esto se desprende de los antecedentes, especialmente del dictamen de la Comisión de Constitución de 1917". Esto suena prometedor, al principio, porque Jiménez de Aréchaga se refiere, al menos, a la evidencia histórica de la intención de los redactores. Pero la esperanza de rigor académico se pierde cuando revisamos el soporte referido. El soporte es simplemente que un redactor escribió una declaración que decía, más o menos: "Nunca he visto hombres; solo he conocido franceses, italianos y alemanes". Jiménez de Aréchaga concluye de esta ocurrencia que el uso de "ciudadano natural" debió ser sinónimo de "los orientales, nuestros nacionales".

Estos argumentos, basados en el esencialismo racial, se describen como un nacionalismo etnolingüístico. La mayoría de la gente ya no considera aceptables ni persuasivos esos argumentos. Uruguay debería renunciar a ellos y reclamar su verdadera posición como defensor de la inmigración y tierra de igualdad. Las justificaciones constitucionales para la interpretación del artículo 81 no cumplen con los estándares de la erudición jurídica uruguaya ni con los estándares de un compromiso con los derechos humanos y la igualdad.

Una interpretación justa y sencilla del artículo 81 y de la Constitución se apoya en la aplicación de la metodología uruguaya de interpretación. Recordemos, en primer lugar, que esta metodología indica que el intérprete debe evitar las contradicciones normativas cuando busca comprender el artículo 81. Si una posible interpretación del artículo 81 contradice otra norma o disposición, la interpretación postulada debe ser abandonada. Además, el intérprete no debe considerar el artículo 81 de forma aislada. Siempre se prefiere la interpretación que armoniza las disposiciones. Las cláusulas de la Constitución no deben entrar en conflicto, afectando a su homogeneidad, cohesión y coherencia esenciales. Cuando existen varias soluciones interpretativas de un texto, el criterio a elegir es el que mejor se adapte a la finalidad que la norma constitucional pretendía alcanzar. Además, cuando se dispone de múltiples interpretaciones de la Constitución, debe elegirse la que mejor apoye el fin global de la misma.

Para analizar la Constitución de este modo, el intérprete puede examinar los términos de la Constitución actual o remontarse en el tiempo a las cláusulas de las Constituciones anteriores. En la Constitución de 1830, el antecedente del artículo 81 era simple y claro.

La ciudadanía se pierde por naturalización en otro país. Art. 12.3.

Los redactores de la Constitución quisieron simplemente afirmar que la ciudadanía uruguaya, ya sea natural o legal, se perdía por la naturalización en otro país. La ciudadanía es el único término utilizado para lo que hoy llamamos nacionalidad.

La cláusula correspondiente de la Constitución de 1918 también es clara y sencilla.

La ciudadanía se pierde: al naturalizarse en otro país, siendo suficiente para recuperarla domiciliarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico. Artículo 13.

De nuevo, tanto los ciudadanos naturales como los legales están informados de que la ciudadanía se pierde por naturalizarse en otro país. Si la ciudadanía no era igual a nacional en la mente de los redactores, sería ilógico que se perdiera por naturalizarse en *otro* lugar. Sin embargo, en 1918 se proporcionó a los ciudadanos uruguayos una forma de "recuperar" la ciudadanía. El proceso era el establecido para demostrar una conexión con la nación.

Otros aspectos de la Constitución de 1830 apoyan esta interpretación de que todos los ciudadanos eran "nacionales", tanto si la Constitución utilizaba ese término como si no. El régimen jurídico relativo a la clasificación de los habitantes de Uruguay es sencillo. El texto es claro. El Estado de la República Oriental del Uruguay se describe como formado por **todos los ciudadanos** que viven en el territorio. Esto se refuerza al afirmar que **todos los ciudadanos** forman la nación de Uruguay. Art. 1. Los redactores de la Constitución declararon que había dos categorías de **ciudadanos**. La primera categoría es la de "**ciudadano natural**" y la segunda la de "**ciudadano legal**". Los ciudadanos naturales fueron definidos como hombres libres nacidos en el territorio del Uruguay. Art. 7. Los ciudadanos legales fueron definidos como ciudadanos elegibles que inmigraron a Uruguay después de la fundación de la nación. La categoría de ciudadano legal también incluía a "los padres de los ciudadanos naturales" y a los hijos de los ciudadanos naturales nacidos fuera del territorio. Art. 8. Por último, y de crucial importancia, la **ciudadanía** (ya sea natural o legal) se perdía por el hecho de **naturalizarse** en otro país. Art. 12.3.

Utilizando el método lógico-sistemático-teleológico para dotar de coherencia y consistencia al artículo 81 de la Constitución actual, podemos buscar los orígenes de los conceptos, tal y como se encuentran en el documento de 1830 y en los materiales constitutivos, y observamos que los redactores de la Constitución de 1830 nunca utilizaron el término "nacional". El único término presente es "ciudadano" y su uso es claro. La nación está compuesta por ciudadanos. Los ciudadanos nacidos en el territorio son ciudadanos naturales. Los que se convierten en ciudadanos por otra vía son ciudadanos legales. La vinculación de los ciudadanos al Estado es obvia y la asociación de derechos y obligaciones entre el ciudadano y el Estado incluye todos aquellos derechos y obligaciones que la comunidad internacional incluye hoy en el término nacional, término que también es hoy un sinónimo de ciudadano.

El intérprete, según el método uruguayo de interpretación, no debe considerar el término "ciudadano" de forma aislada. Como ya se ha dicho, en el artículo 12.3 del documento de 1830, los redactores de la Constitución yuxtapusieron la pérdida de la ciudadanía con la

"naturalización" en otro Estado. Siempre se prefiere la interpretación que armoniza las disposiciones y no la que pone en conflicto diferentes cláusulas de la Constitución, afectando a su homogeneidad, cohesión y coherencia esenciales. La armonización más sencilla es que la yuxtaposición es intencionada y que es lógico que la naturalización (el proceso de convertirse en nacional en otro estado) suponga la pérdida de la ciudadanía porque la ciudadanía se utilizó como término para la nacionalidad.

El intérprete de la Constitución de 1918, cuyos términos se han mencionado anteriormente, se encuentra con un paisaje muy parecido al de 1830. El Uruguay se define como formado por **habitantes** (un concepto más amplio que el de ciudadano en la primera Constitución). Art. 1. Se utiliza el término **ciudadano**, dividido en **natural y legal**, designar a algunos de esos habitantes (en comparación con los extranjeros y visitantes que pueden ser residentes). Todos los ciudadanos son declarados miembros de la soberanía de la nación. Art. 9. La misma yuxtaposición de ciudadanía y "naturalización" sigue presente en el artículo 13. La ciudadanía se pierde por la naturalización posterior, aunque en esta Constitución está presente la posibilidad de que pueda ser recuperada por un retorno a Uruguay. El significado sigue siendo claro. Uruguay está formado por ciudadanos. No se menciona a los "nacionales" porque el término ciudadano incluía todos los derechos, obligaciones y conceptos que hoy consideramos asociados a la nacionalidad.

La Constitución de 1934 añade una cláusula que refuerza aún más la interpretación de la Constitución en el sentido de que proporciona una igualdad entre "ciudadano", el término utilizado en todo el documento, y "nacionalidad". Por primera vez en una Constitución uruguaya, encontramos el término "nacionalidad", en el artículo 66, y se utiliza como sinónimo de ciudadano. Esta Constitución establece que la adopción de la ciudadanía uruguaya no tiene importancia para la cuestión de si un uruguayo debe renunciar a una nacionalidad anterior. Este es un concepto nuevo en las Constituciones uruguayas. El artículo 71 establece el principio contrario. La nacionalidad uruguaya no se pierde por la naturalización en otro país. La lectura más simple, el sentido sencillo, del texto, según nuestra metodología de interpretación constitucional, es que la ciudadanía se utiliza de la misma manera que el mundo moderno utiliza "nacional" y que "nacionalidad" y ciudadanía eran intercambiables para los redactores de la Constitución de 1934.

La Constitución de 1934 introdujo, por primera vez en la historia de Uruguay, las cláusulas que ahora vemos en el artículo 81 (pero que en 1934 figuraban en el artículo 71). Este artículo contiene un lenguaje que indica que el derecho a participar en el ejercicio de la ciudadanía se pierde, o quizás se suspende, si un ciudadano se naturaliza en otro país, pero que puede recuperarse bajo ciertas condiciones. Como ya se ha comentado, este artículo comienza afirmando que "la nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país". El artículo no indica quién tiene la nacionalidad ni especifica si la nacionalidad que no se pierde pertenece a los ciudadanos naturales, a los legales o a ambos. La siguiente frase de esta sección del artículo indica que "bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de

ciudadanía " tras la naturalización en otro país una persona debe simplemente " acercarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico". De nuevo, la cláusula no proporciona ninguna información hasta este punto de que se hayan perdido "los derechos de ciudadanía" de ninguna persona. La cláusula no proporciona ninguna información sobre qué personas pueden "recuperar" este derecho de ciudadanía que, debemos suponer, se perdió. Por último, la segunda frase del artículo establece que "la ciudadanía legal se pierde" por la naturalización ulterior. La cláusula no proporciona ninguna información sobre las personas a las que va dirigida esta frase. Es decir, no tenemos información a lo largo de cada una de las instrucciones de si se dirigen a ciudadanos naturales, a ciudadanos legales o a ambos.

Hay al menos dos significados del artículo 71 (ahora artículo 81) que proporciona una metodología interpretativa rigurosa.

En primer lugar, se podría argumentar que los redactores de la Constitución de 1934 pretendían afirmar que la ciudadanía natural no podía perderse por la naturalización en otro país, aunque el derecho de los ciudadanos naturales a participar en la vida política del Estado (lo que es mejor denominar ciudadanía política) hoy reconocido por el sistema de credenciales en Uruguay, quedaba suspendido, y podía recuperarse regresando a Uruguay y participando en la vida de Uruguay. En esta interpretación, el intérprete asume, sin base en ninguna otra información de la Constitución de 1934 o de sus predecesoras, que la nacionalidad sólo la tienen los ciudadanos naturales. Continuando, bajo esta interpretación, la frase final simplemente significa que la "ciudadanía legal", como el término se utiliza para definir a los ciudadanos que no son ciudadanos naturales, es perdida por los ciudadanos legales que emprenden la naturalización ulterior<sup>16</sup>.

Una segunda interpretación, igualmente o mejor apoyada por la metodología interpretativa, es que los redactores pretendían suspender o revocar los "derechos de ciudadanía", aquellos derechos que hoy en día se derivan de la obtención de la Credencial, tanto para los ciudadanos naturales como para los legales por cualquier acto de naturalización ulterior. Esos derechos políticos, llamados "el ejercicio de los derechos de ciudadanía", podrían ser recuperados según lo especificado. En esta interpretación, la propia nacionalidad uruguaya, que se otorga tanto a los ciudadanos naturales como a los legales, nunca se pierde.

Esto parece satisfacer al máximo la metodología interpretativa constitucional uruguaya. La última setencia de este artículo, en la que se afirma que la ciudadanía legal se pierde por naturalización posterior, parece estar simplemente fuera de secuencia. Probablemente debería haber sido la primera setencia de este artículo. Parece haberse mantenido porque es similar a las disposiciones de la Constitución de 1830 y de la Constitución de 1918. Recordemos que cada

---

<sup>16</sup> La interpretación de "perder" como sanción (y distinta del derecho a cambiar de nacionalidad) en el artículo 81 es argumentada por el profesor Pablo Sandonato de León, en *Nacionalidad y extranjería en el Uruguay. Un estudio normopolítico*.

una de esas constituciones establecía únicamente que " La ciudadanía se pierde por naturalizarse en otro país " (Art. 12.3) y que " La ciudadanía se pierde por naturalizarse en otro país " pero puede "recobrarla" regresando a Uruguay y registrándose.

Para resumir, la tabla siguiente compara las disposiciones del artículo 12.3 de la Constitución de 1830, el artículo 13 de la Constitución de 1918 y el artículo 71 (ahora 81) de la Constitución de 1934. Los recuadros sin texto de la tabla indican que la Constitución en cuestión no abordaba ese tema.

Constitución	Pérdida de la ciudadanía	Recuperación de la ciudadanía	Nacionalidad
1830	La ciudadanía se pierde al naturalizarse en otro país.		
1918	La ciudadanía se pierde al naturalizarse en otro país.	Bastando para recobrarla, domiciliarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico.	
1934	La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior.	Bastando simplemente para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avecindarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico.	La nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país.

El contexto de la Constitución de 1934, su estructura interna y el uso de los términos nacionalidad y ciudadano apoyan la interpretación de que tanto los ciudadanos naturales como los legales eran considerados nacionales de Uruguay. En la Constitución de 1934, una interpretación plausible es que el término "ciudadanía legal" debería haber sido escrito como "el ejercicio de los derechos de ciudadanía", tal como aparece en la segunda columna, más arriba. Puede entenderse que la Constitución de 1934 introdujo un cambio en el derecho uruguayo. En las constituciones anteriores, hemos visto que las interpretaciones más razonables son que el término ciudadano funciona de la misma manera que el nacional, hoy en día. La Constitución de 1830 indica que los uruguayos que se naturalizaron en otros países

perdieron su nacionalidad. La Constitución de 1918 indica la misma pérdida de la nacionalidad, pero proporciona una vía para recuperarla. La Constitución de 1934 divide la "nacionalidad" del "ejercicio de los derechos de ciudadanía", indica que la nacionalidad nunca se pierde por la naturalización posterior, pero indica que se pierde "el ejercicio de los derechos de ciudadanía", pero esos derechos se pueden recuperar.

Esta interpretación simplifica la confusión resultante en la interpretación de la actual Constitución uruguaya. Las Constituciones de 1938, 1942 y 1952 siguieron los términos y la estructura de la Constitución de 1934. Hoy en día, la construcción bizantina de ciudadano natural, ciudadano legal y nacional es consecuencia de una mala interpretación de este añadido a la Constitución de 1934, que ahora se encuentra en el artículo 81. El artículo 81 es la única cláusula que rompe una lectura simple y coherente de la Constitución actual, alineada y calibrada a través de otras disposiciones, y ubicada coherentemente en la historia temporal de las Constituciones de Uruguay.

Aplicar el método lógico-sistemático-teleológico significa también que el intérprete debe examinar los términos utilizados en la Constitución actual mirando a través de los distintos artículos de la misma. Ningún otro artículo de la Constitución utiliza el término "nacionalidad" aplicado a un individuo. La Constitución se centra en los ciudadanos, tanto naturales como legales, tanto habitantes de la República, como todos los que participan en la soberanía de la nación. Todas las personas son iguales ante la ley.

La interpretación de la Constitución vigente que más claramente se apega a la metodología avalada por Jiménez de Aréchaga, cuando se aplica examinando únicamente el texto de la Constitución, y considerando su contexto y propósito teleológico, indica lo siguiente, se presenta aquí de forma resumida:

1. Los nacionales uruguayos se componen de ciudadanos naturales, a menudo llamados ciudadanos de nacimiento y sus hijos nacidos en otras naciones, y de ciudadanos legales. Los ciudadanos naturales son, por supuesto, nacionales. Cuando un inmigrante se convierte en ciudadano legal, se convierte en nacional. Esta es la interpretación más acorde con el método lógico-sistemático-teleológico para los artículos 1, 8, 73, 74, 75 y 81.
2. El hijo de un nacional de Uruguay (aquí concebido como hijo de un "oriental", palabra que se utiliza como adorno de ciudadano natural) es un ciudadano natural. Los ciudadanos naturales son, por efecto de la ley y la lógica, nacionales. La nacionalidad para tales hijos es inherente desde el momento del nacimiento pero para reclamar esa



nacionalidad y que sea reconocida por Uruguay, dicho hijo o hija debe venir a Uruguay e inscribirse en el Registro Cívico probando hechos de "avecinars<sup>17</sup>". Artículo 74.

3. Los ciudadanos naturales no pierden su nacionalidad por naturalizarse en otro Estado. Los derechos y obligaciones políticas, hoy reconocidos en Uruguay por la Credencial Cívica, pueden ser suspendidos al naturalizarse en otra nación, pero pueden ser reactivados al regresar y cumplir con la presentación de pruebas de vinculación con Uruguay. Artículo 81.
4. Hay dos interpretaciones posibles del impacto del artículo 81 sobre los ciudadanos legales según el método uruguayo de interpretación constitucional. Según ambas interpretaciones, tanto los ciudadanos naturales como los ciudadanos legales son nacionales. Las interpretaciones divergen a partir de este punto. En primer lugar, podría argumentarse que los ciudadanos legales sí pierden su nacionalidad uruguaya al naturalizarse en otra. Dado que a los ciudadanos legales no se les prohíbe volver a adquirir la nacionalidad uruguaya a través de un segundo proceso de ciudadanía legal, este artículo, en esencia, obliga a los ciudadanos legales a repetir el proceso de naturalización en Uruguay si aceptan otra nacionalidad. En segundo lugar, como alternativa, podría argumentarse que los "derechos de ciudadanía", evidenciados hoy en día por la Credencial Cívica, quedan suspendidos tanto para los ciudadanos naturales como para los legales por cualquier acto de naturalización posterior, pero que esos derechos pueden ser restaurados tanto para los ciudadanos naturales como para los legales cumpliendo los requisitos de inscripción en el Registro Cívico.

Antes de examinar la ley uruguaya que interpreta y aplica estas normas constitucionales, debemos explorar lo que el texto de la Constitución establece respecto a los hijos y nietos de ciudadanos naturales.

Son ciudadanos naturales todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier lugar del territorio de la República. Los hijos de padre o madre oriental son también ciudadanos naturales, independientemente del lugar de su nacimiento, por el hecho de venir al país e inscribirse en el Registro Cívico. Artículo 74.

---

<sup>17</sup> Ley 16,021 intentó interpretar la Constitución afirmando que los hijos de los ciudadanos naturales nacidos en el extranjero son nacionales antes de cualquier acto de registro y que al cumplir los requisitos del artículo 74, también son considerados ciudadanos naturales. A los efectos del análisis constitucional, realizado de manera consistente con la metodología uruguaya, los intentos pasados de interpretación constitucional que se encuentran en la Ley 16.021 no son cruciales ni son probatorios. Esto es especialmente cierto a la luz del hecho de que todos esos esfuerzos anteriores comenzaron con una interpretación errónea del artículo 81 y continuaron con una división de ciudadanos naturales y legales.

Las disposiciones constitucionales son sencillas. Los ciudadanos naturales, uno de los dos tipos de nacionales, son los nacidos en el territorio y sus hijos, aunque estos hayan nacido fuera del territorio. El contenido de la información necesaria que debe presentarse para la inscripción en el Registro Civil no está definido a nivel de la Constitución. El redactor de la Constitución solo quiso indicar que la inscripción era necesaria. Por efecto del derecho común y de las disposiciones constitucionales, esos niños se encontrarían en el mismo lugar en cuanto al ejercicio de los derechos políticos que los niños nacidos en el territorio<sup>18</sup>.

La actual legislación uruguaya que interpreta estas normas es innecesariamente compleja debido al malentendido del término nacional y su sinónimo "ciudadano natural", que es simplemente uno de los dos tipos de nacional, engendrado por la confusión del artículo 81. La Ley 16.021, modificada por la Ley 19.362, establece ahora las siguientes normas.

Artículo 1.- Tienen la calidad de nacionales de la República Oriental del Uruguay los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República.

Artículo 2.- También tienen dicha nacionalidad los hijos de cualquiera de las personas mencionadas en el artículo anterior, cualquiera sea su lugar de nacimiento.

Artículo 3.- Los hijos de las personas que por el artículo 2 de esta ley adquieren la calidad de nacionales, nacidos fuera del territorio nacional, tendrán la calidad de ciudadanos naturales.

Artículo 4.- El artículo 74 de la Constitución se interpreta en el sentido de que la proximidad debe entenderse como la realización de actos que revelen, de manera inequívoca, la voluntad de la persona en ese sentido, como por ejemplo:

- A. La permanencia en el país por un periodo superior a un año.
- B. El arrendamiento, la promesa de adquirir o la adquisición de una finca para vivir en ella.
- C. La instalación de un oficio o sector.
- D. El empleo en una actividad pública o privada.
- E. Cualquier otro acto similar que demuestre la finalidad mencionada.

Artículo 5.- La justificación de los extremos exigidos en el artículo 4 anterior se realizará ante la Corte Electoral, la cual, una vez verificado el cumplimiento de al menos dos de

---

<sup>18</sup> Como resultado de la actual interpretación académica de la Constitución, el derecho positivo uruguayo establece hoy que ambos grupos tienen derecho a la ciudadanía, pero con ligeras diferencias de aplicación. Los nacidos en Uruguay tienen la ciudadanía en suspenso (según el artículo 80) y los nacidos en el extranjero la tienen como un derecho no articulado hasta su llegada y registro (según el artículo 74). Estos procedimientos son únicamente el resultado del derecho positivo que interpreta la Constitución. Estas interpretaciones surgen de los artículos 4 y 5 de la Ley 16.021. De nuevo, la propia Constitución no exige esta complicada solución una vez que se interpreta adecuadamente el artículo 81.

los requisitos (apartados A, B, C, D, E o F), procederá sin más a la inscripción en el registro correspondiente.

Mucho se ha hablado de la confusión introducida en la ley de interpretación de la Constitución por la inclusión en el artículo 3 de la expresión "ciudadano natural" para los llamados "nietos" de los "nacionales". Esto es potencialmente confuso o contradictorio con la elección de las palabras para el estatus de nacionalidad utilizadas en el artículo 2, que declara que los hijos de los "nacionales" son ellos mismos "nacionales" una vez registrados. Esta confusión, aunque innecesaria, puede explicarse en relación con los escritos de uno de los principales eruditos constitucionales de Uruguay que colaboró en la redacción de esta ley. Ese erudito, el Dr. Rubén Correa Freitas, escribe: "Según el texto constitucional, nacionalidad y ciudadanía natural son sinónimos, es decir, todo hombre o mujer es ciudadano del país" (Correa Freitas 1984).

Si el principal erudito que aconseja la modificación de la ley considera que "nacional" y "ciudadano natural" son sinónimos, nosotros también debemos hacerlo. El problema de la ley actual no está en la concesión de la nacionalidad tanto a los hijos como a los nietos. Correa Freitas pensaba claramente que tanto los hijos como los nietos tenían la nacionalidad y la ciudadanía natural. Los términos son sinónimos.

El problema de la ley actual es que el artículo 1, sin justificación y basándose únicamente en la confusión del artículo 81, sustituye, en su definición de "nacional", la frase "hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República" por lo que debería ser, de acuerdo con la interpretación constitucional uruguaya, "ciudadanos naturales y legales".

Un análisis constitucional adecuado realizado con los métodos constitucionales uruguayos indica que "ciudadanos naturales y legales" siempre han sido equivalentes a los nacionales, tal y como se utiliza ahora la palabra moderna. La confusión solo surge de la redacción poco elegante que se encuentra en el artículo 81, proveniente de la Constitución de 1934. Todas las demás complejidades, injusticias, anomalías y peculiaridades de la aplicación uruguaya de la nacionalidad en la actualidad surgen de intentar racionalizar el artículo 81. Ese esfuerzo de racionalizar el artículo 81 no siguió el método aceptado de interpretación constitucional en Uruguay y está influenciado por concepciones anticuadas del origen nacional y la raza. Los académicos uruguayos podrían corregir fácilmente y con amplia justificación esta mala interpretación de la Constitución y alinear las leyes de Uruguay con la interpretación corregida.

## POSIBLES CAMBIOS EN LA METODOLOGÍA TRADICIONAL DE INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL EN URUGUAY

El respetado jurista Martín Risso Ferrand señaló en 2014 que "En Uruguay ... nuestros operadores jurídicos se han mantenido dentro del 'sueño' y esperanza de lograr una interpretación de la Constitución que sea jurídicamente pura, que prescinda de otras cuestiones" (Risso Ferrand, 2014). En consecuencia, "la hermenéutica constitucional en

Uruguay ha prescindido de elementos muy valiosos y que son, además, ineludibles". Uno de los elementos que Risso Ferrand cree que los juristas uruguayos han omitido, o han intentado negar, es el hecho de que la interpretación constitucional está sujeta a fuerzas que van más allá del texto, incluidas las necesidades sociales y políticas actuales.

Cuando se considera si una Constitución puede interpretarse a la luz de los tiempos modernos, a veces se encuentra la dicotomía de quienes creen que una Constitución debe interpretarse sólo como pretendían sus redactores, a veces llamados "originalistas", y quienes creen que una Constitución es en sí misma "viva" y, por tanto, su interpretación puede cambiar con el tiempo. Al elegir una de estas dos categorías, el sistema tradicional uruguayo se inclinaría por la dirección "originalista".

Risso Ferrand es partidario de reexaminar la metodología interpretativa tradicional uruguaya. El método lógico sistemático teleológico, en su opinión, no es necesariamente el punto de vista más conservador, a pesar de ser etiquetado como originalista. También indica que "no es cierto que el originalismo proporcione certeza y la Constitución viva lo contrario". De hecho, "la tendencia originalista puede llevar a complejas discusiones jurídicas que eliminan toda certeza de una disposición (se le atribuyen diferentes significados o consecuencias), al igual que se encuentran acuerdos dentro de la Constitución viva que dan a ciertas interpretaciones un grado muy alto de previsibilidad". La rígida interpretación del artículo 81 que da lugar a la división de los uruguayos en dos clases, una nacional y otra no, puede ser precisamente un ejemplo en el que la rigidez textual del pasado al dar cuenta del artículo 81 ha aumentado la confusión.

Risso Ferrand sostiene que el método lógico sistemático teleológico de interpretación constitucional utilizado en Uruguay debe reforzarse añadiendo varios elementos que han faltado en el proceso. El autor indica que un elemento que falta es el derecho internacional de los derechos humanos. Por ejemplo, "cuando un derecho o garantía [como la nacionalidad] está regulado de forma diferente por más de una disposición, ya sea constitucional o internacional, el intérprete debe optar por la disposición que mejor proteja y garantice el derecho en cuestión".

Risso Ferrand concluye su visión general de la actual metodología interpretativa constitucional uruguaya con un llamamiento a una gran ampliación de las herramientas metodológicas. Cada una de las herramientas que Risso Ferrand identifica no hará más que reforzar la validez de la interpretación de la Constitución en la que tanto los ciudadanos naturales como los legales son considerados "nacionales".

## LA REFORMA DEL DERECHO POSITIVO

Uruguay cuenta con un método desarrollado de interpretación constitucional que podría utilizarse para volver al material fuente constitucional, como se ha hecho en esta revisión, evitando así opiniones históricas que pueden no haber sido adecuadas, y romper el ciclo de que

los autores de materiales secundarios se limiten a repetir opiniones anteriores que pueden haber estado sujetas a errores y sesgos humanos. Ya sea por la vía de una aplicación disciplinada del método lógico sistemático teleológico o mediante la aplicación de una metodología ampliada, como defiende Risso Ferrand, la interpretación más razonable de la Constitución uruguaya es que todos los ciudadanos, naturales o legales, son "nacionales" de Uruguay tal y como se utiliza ese término en el derecho y los acuerdos internacionales actuales. En la medida en que es necesario revisar varias leyes positivas para honrar la Constitución, se debe empezar a trabajar en la emisión de una serie de leyes positivas que corrijan las malas interpretaciones del pasado.

## FUENTES

- Acosta, D., & Harris, J. (2022). *Regímenes de política migratoria en América Latina y el Caribe: inmigración, libre movilidad regional, refugio y nacionalidad* (Serie de Gobernanza de la Movilidad Humana, Issue. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Regimenes-de-politica-migratoria-en-America-Latina-y-el-Caribe-inmigracion-libre-movilidad-regional-refugio-y-nacionalidad.pdf>
- Cagnoni, J. A. (1992). *El derecho constitucional uruguayo*. Editorial Universidad.
- Galicchio, E. G. E. (1992). *Lecciones de derecho constitucional 1: Teoría del gobierno*.
- Guibourg, R. A. (1997). *Deber y saber : apuntes epistemológicos para el análisis del derecho y moral*. Fontamara.
- Hart, H. L. A., & Carrió, G. R. (2011). *The Concept of Law*. Abeledo-Perrot.
- Jiménez de Aréchaga, J. (1992). La constitución nacional. In. Uruguay: Asamblea General. Cámara de Senadores. Secretaría.
- Manual de Documento de identidad y Pasaporte Electrónico*. (2018). Montevideo
- Risso Ferrand, M. (2014). HACIA UNA NUEVA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL: LA REALIDAD EN URUGUAY. *Estudios Constitucionales*, 12(1), 239-284.
- Rocca, M. E., Langoni, S., Lorenzo, M., Mora, M., & Salzar, V. (2016). *Teoría de la Constitución y el Estado para Principiantes*. University of the Republic.
- Sandonato de Leon, P. J. (2008). Nacionalidad y extranjería en el Uruguay: *un estudio normopolítico*. *Revista de derecho: Universidad Católica*, 2, 175-243.
- Vink, M. P., Van der Baaren, L., Bauböck, R., Honohan, I., & Manby, B. (2021). *GLOBALCIT Citizenship Law Dataset, v1.0, Country-Year-Mode Data ([Acquisition]/[Loss])*.