

SESIÓN DEL DÍA MIÉRCOLES 02/07/2014

17.- Nacionalidad. (Modificación de los artículos 3° a 5° de la Ley N° 16.021).

—Se pasa a considerar el asunto que figuraba en segundo término del orden del día y que pasó a ser tercero: "Nacionalidad. (Modificación de los artículos 3° a 5° de la Ley N° 16.021)".

—Léase el proyecto.

—En discusión general.

Tiene la palabra el miembro informante, señor Diputado Uriarte.

SEÑOR URIARTE.- Señor Presidente: el proyecto que se somete a consideración tiene por finalidad corregir la interpretación realizada en su momento por la Ley N° 16.021, que estableció una distinción, a nuestro juicio errónea, de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, que surgen del artículo 74 de la Constitución Nacional. De acuerdo con la ley que interpreta la Constitución, los conceptos de nacionalidad y ciudadanía se divorcian respondiendo a dos criterios diferentes: nacionalidad es el vínculo que une a la persona con el Estado, de carácter natural, ya sea que este adopte el concepto de "jus soli" o "jus sanguinis", mientras que la ciudadanía es el vínculo jurídico político de un individuo con un Estado determinado. Resulta notoria la diferencia cuando se recurre al artículo 81 de la Constitución, en el que se expresa, como en la mayor parte de las legislaciones en derecho comparado, que la nacionalidad no se pierde por el hecho de naturalizarse en otro país, bastando avecinarse para recuperar los derechos. Esta es una sustancial diferencia con la ciudadanía legal, que se pierde automáticamente por cualquier otra forma de naturalización posterior.

No obstante, cuando se adopta, como sucede en nuestra Constitución, la identificación de la nacionalidad por lugar de nacimiento o por vínculo de descendencia directa, ambos conceptos se unifican en uno solo. Así, el artículo 74 expresa que todos los nacidos en el país son ciudadanos naturales y agrega que también lo serán los hijos de madre o padre orientales que hayan nacido en el extranjero, con la única condición de que se avecinen al país.

La Ley N° 16.021, siguiendo los conceptos restrictivos manejados por la doctrina años atrás, distinguió la nacionalidad que reconoce explícitamente, aclarando que en ningún caso serán considerados ciudadanos naturales.

Esta interpretación, realizada de acuerdo con el numeral 20 del artículo 85 de la

Constitución, en realidad, consagra un criterio contrario al texto expreso del artículo 74 de la Carta que, reitero, establece: "[...] Son también ciudadanos naturales los hijos de madre o padre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento [...]". Esto parte de una concepción que en determinado momento tuvo vigencia, en un cambio de fundamentación doctrinaria que realizó Justino Jiménez de Aréchaga. No obstante, el doctor Korzeniak sostiene que el constituyente uruguayo, no por error, ni desprolijidad gramatical, quiso identificar el concepto de nacionalidad con el de ciudadanía natural. Según Korzeniak, al identificar nacionalidad con ciudadanía natural, la Constitución recurrió a la fórmula del artículo 80 para suspenderla frente a determinadas situaciones, tales como ineptitud física o mental o falta de edad e, inclusive, aclaró cuáles se aplicaban exclusivamente a los ciudadanos legales. Obviamente, no necesitaba reiterar la condición de vecinamiento para los ciudadanos naturales nacidos fuera del país, ya que ello ya estaba previsto en el artículo 74.

Mucho más contundente aún ha sido el doctor Correa Freitas, quien desde hace mucho tiempo ha sostenido la tesis de la identidad constitucional, entre nacionalidad y ciudadanía, cuestionando reiteradamente en su libro "Derecho Constitucional Contemporáneo" la disposición de la Ley N° 16.021, que no contempla la situación de los nietos, hijos de padre o madre uruguaya. En su informe al Ministerio de Relaciones Exteriores, Correa Freitas señala que aplicando el criterio de interpretación lógico sistemático se puede concluir que la Constitución uruguaya vigente distingue entre nacionales y extranjeros por un lado y entre ciudadanos naturales y legales por otro. Correa Freitas dice que por esa razón no tiene el honor de compartir la ilustrada opinión de Jiménez del Aréchaga cuando modificó su punto de vista al respecto.

Correa Freitas dice textualmente: "El legislador cometió una injusticia, a mi juicio, que fue el hecho de no reconocerles la calidad de ciudadanos naturales a los hijos de las personas nacidas en el exterior, a quienes la ley N° 16.021 concede la nacionalidad uruguaya. Siempre tuve la esperanza de que, tarde o temprano se cambiara este criterio restrictivo, discriminatorio, injusto e irracional, que en mi concepto no tiene fundamento alguno en la Constitución uruguaya, razón por la cual puede ser declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia" -estamos hablando de la ley que hoy está vigente- "[...] No es posible que el Uruguay, que tiene pocos habitantes, excluya a aquellos nietos de uruguayos que tienen un sentimiento de nacionalidad uruguaya y que expresamente quieren ser uruguayos".

Ahora bien, hasta acá hemos planteado, creo que clara y contundentemente, los principios jurídicos que fundamentan el proyecto y demuestran que la verdadera interpretación constitucional es la que surgirá a partir de su aprobación, y también queremos señalar el fundamento político del presente proyecto.

Como ya dijimos, la ley actual priva a los nietos de uruguayos de la ciudadanía natural e interpreta en forma sumamente estricta el vecinamiento, requiriendo un nivel de prueba en los hechos igual o más exigente que el necesario para adquirir la ciudadanía legal. En los hechos, se trata a estas personas como extranjeras.

¿Cuál es el sentido de esto? ¿Qué sentido tiene esta discriminación? ¿Acaso tiene sentido que en un país con una integración plurinacional, producto de la emigración de los siglos XIX y XX -donde hoy existen miles de ciudadanos que al mismo tiempo son ciudadanos de otros países-, a los hijos de esta tierra que emigraron por distintas razones -ya sean políticas, económicas o sociales- se les restrinja las condiciones de ciudadanía, en lugar de favorecer el retorno de sus hijos y los hijos de sus hijos?

Durante casi cinco décadas, las sucesivas crisis económicas, la dictadura militar y las crisis sociales empujaron a cientos de miles de compatriotas al exterior. Notorio es el daño que ello ha ocasionado a nuestro país: la fuga de jóvenes, de cerebros, de gente capacitada que tuvo que buscar otros rumbos, muy a su pesar, frente a la falta de oportunidades y condiciones de subsistencia en muchos casos.

Las estimaciones realizadas en base a los datos de los censos de Uruguay de 1963 a 1996, de Cabella y Pellegrino, permitieron estimar el número de personas nacidas en Uruguay que residían fuera del territorio, en aproximadamente cuatrocientas ochenta mil. Pero vayamos a épocas más cercanas. Con los datos obtenidos por la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada del año 2006 se pudo elaborar los perfiles de los casi ciento cuarenta mil uruguayos que se fueron en el período 2000 a 2005. Se trata -dice el estudio Macadar Pellegrino, de 2007- de una población joven: el 55 % tenía entre 20 y 29 años. El 70 % tenía como destino España y USA; el 11 %, Argentina y el 7 %, Brasil. Quienes se van del país tienen un nivel educativo superior al promedio. Además, señala que estos emigrantes recientes mantienen fuertes vínculos con sus familiares en el país. Las comunicaciones con la familia son frecuentes. La emigración, en general, tiene como contrapartida un flujo de retorno al país de nacimiento. En el caso uruguayo, los datos permiten constatar que la migración de retorno ha tenido una magnitud considerable en las últimas décadas. De acuerdo con los datos, llegó al 3,7 % de la población uruguaya; esto es, unas ciento diez mil personas. Ellos se concentran en los grupos de edades activas y la mitad

proviene de Argentina. Esta emigración debe ser considerada un componente estructural de la sociedad uruguaya actual, que funciona en forma continua.

Hoy, afortunadamente, esta situación tiende a revertirse, no solo por el desarrollo actual del país, sino por las crisis en otros países que dejaron de ser una oportunidad de vida. Miles han retornado en lo que va del año y muchos más lo harán seguramente en este proceso de reversión de la diáspora uruguaya, y la gran mayoría representada por gente joven o de mediana edad, con hijos nacidos fuera del país. Este proceso es positivo y mucho se ha hecho desde el Ministerio de Relaciones Exteriores para el retorno, pero debemos acompañarlo con la normativa jurídica acorde que les facilite ese camino y, sobre todo, la recuperación de sus derechos.

La pregunta es: ¿por qué vamos a tratarlos como extranjeros, cuando son naturalmente hijos de esta tierra, aunque por el destino y el momento histórico que les tocó vivir nacieron en otros lugares?

Probablemente, varios en este seno parlamentario, pero sin duda muchos de la sociedad uruguaya, han obtenido la ciudadanía heredada de sus padres y abuelos, españoles, italianos o de otras nacionalidades. ¿Por qué negarles a los nietos de nuestros descendientes ese derecho, si es que ellos quieren utilizarlo? ¿Por qué negarnos a recibirlos con la mayor amplitud, con la vocación de padres y, en cambio, tratarlos como extranjeros en su tierra, actuando como fiscales de una culpa que nunca tuvieron?

Este proyecto de ley no es solamente un acto de correcta reflexión e interpretación jurídica, no es solo la reparación de una inconstitucionalidad flagrante: es un acto de reconocimiento y de generosidad para quienes deseen retornar a su madre patria.

Por eso, planteamos la aprobación de este proyecto.

Gracias, señor Presidente.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Edgardo Rodríguez)

19.- Nacionalidad. (Modificación de los artículos 3° a 5° de la Ley N° 16.021).

SEÑOR CERSÓSIMO.- Señor Presidente: cuando este proyecto de ley estaba a consideración de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración, en un determinado momento la bancada del Frente Amplio nos adelantó que tenía prioridad y que lo íbamos a tratar a la brevedad. Las otras bancadas expresamos la necesidad de contar con más tiempo para su estudio, en función de que teníamos dudas con respecto a la constitucionalidad de algunos artículos y, sobre todo, en cuanto a definir si se trataba de un proyecto de ley que para su sanción requiriera una mayoría especial,

como establece la Constitución para casos de leyes electorales.

Acordado un plazo breve de estudio, pero mayor, en la Comisión se puso a consideración el proyecto y, en principio, lo apoyamos y aprobamos por estar de acuerdo con la idea de extender a una generación más la posibilidad de considerarse la ciudadanía natural, sin perjuicio de estudiar si esa extensión a una generación más -la de los nietos- está prevista en la Constitución o es una ampliación del texto constitucional que no está autorizada a realizarse por ley, ya que estaría limitado a hijos de padre o madre uruguayos, nacidos en el exterior.

En la versión taquigráfica de la sesión de la Comisión dejamos constancia de que en nuestro Partido seguiríamos haciendo consideraciones y estudios, a efectos de que cuando se tratara en el plenario pudiéramos definirnos concretamente acerca de las dudas que teníamos.

Asimismo, legisladores del Partido Nacional y del Partido Independiente nos expresaron las mismas dudas.

Por lo tanto, queremos proponer que el proyecto vuelva a Comisión para su reconsideración porque entendemos que el artículo 3° presentado soslaya las condiciones previstas en el artículo 74 de la Constitución, que establece que para tener el goce de la ciudadanía natural debe haber vecinamiento o inclusión en el Registro Cívico. En tal sentido, según nuestra opinión y la de los técnicos que nos han asesorado en la materia, el proyecto sería inconstitucional.

La propuesta de modificar el artículo 4° remite al literal C) del artículo 79 de la Ley N° 7.690. Este artículo refiere a la prueba de la ciudadanía y no al requisito constitucional del vecinamiento. Parece evidente que se intenta pasar por alto dicho requisito, flexibilizándolo, más allá de lo que establecen la Constitución y la propia modificación del referido artículo recientemente aprobado en esta Legislatura.

Por lo tanto, planteamos que este proyecto vuelva a la Comisión, a efectos de profundizar el estudio de estos aspectos que son fundamentales.

La modificación del artículo 5° parece tener por propósito limitar las facultades reglamentarias de la Corte Electoral. Podría interpretarse que no se trata de una modificación sustancial a la regulación actual; de todas formas, no nos cabe la más mínima duda -ya lo expresamos en la pasada sesión de la Comisión- de que este proyecto requiere dos tercios de votos para su aprobación, de acuerdo con lo que establece el numeral 7°) del artículo 77 de la Constitución de la República.

Por tanto, no vamos a acompañar este texto proyecto de ley, y solicitamos que sea enviado nuevamente a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración.

SEÑOR PRESIDENTE (Rodríguez).- Consulto al señor Diputado si mociona en ese sentido.

SEÑOR CERSÓSIMO.- No sé si una moción de esta naturaleza interrumpe el debate; si así fuera, preferiría presentarla una vez concluida la lista de oradores.

SEÑOR PRESIDENTE (Rodríguez).- Correcto.

Tiene la palabra el señor Diputado Abdala.

SEÑOR ABDALA.- Señor Presidente: empiezo por valorar la sensibilidad del señor Diputado Cersósimo en cuanto a habilitar, en función de la mecánica reglamentaria, que las demás bancadas podamos realizar algunas consideraciones sobre este proyecto, antes de acometer la consideración de la moción que él ha adelantado y que nosotros estamos dispuestos a acompañar.

Nos parece que la propuesta que la Cámara está analizando es francamente inconveniente. Creemos que es un proyecto inconstitucional, en la medida en que implica una forma de modificar, en los hechos, el artículo 74 de la Constitución, a través de una ley ordinaria. Esto, claramente, define que estamos ante una violación incuestionable de la Constitución. Por lo tanto, más allá de que nos vamos a oponer y de que en la medida en que se fuerce una votación, por supuesto votaremos en contra, queremos decir, en nombre de nuestros compañeros que integran la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración -a quienes hemos consultado, los Diputados Borsari Brenna e Iturralde Viñas-, que estamos dispuestos a que, antes del pronunciamiento definitivo, el asunto vuelva a la respectiva Comisión asesora de la Cámara.

Señor Presidente: como decíamos hace un momento, creemos que este proyecto es inoportuno, inconveniente y que representa una grave inconstitucionalidad que, además, es doble, por lo que expresaremos a continuación. A nuestro juicio, el artículo 74 es inequívoco en cuanto al otorgamiento y al reconocimiento de la ciudadanía natural. Aquí se establece a texto expreso -las normas, en general, y las normas constitucionales, en particular, deben ser interpretadas de acuerdo con el sentido literal-, con ineluctable claridad, que la ciudadanía natural se reconoce a los nacidos en el territorio nacional, obviamente, y también -dice a continuación el artículo 74- a los hijos -este término es relevante en la calificación del alcance del artículo- de padre o madre uruguayos, nacidos

en el exterior, a condición de que cumplan, por un lado, con el vecinamiento y, por otro, con la inscripción en el Registro Cívico.

Las normas constitucionales -decía- deben ser analizadas en sentido estricto, y las normas constitucionales y las que no lo son deben ser interpretadas armónicamente. Ese es el principio de la hermenéutica jurídica e implica la aplicación del sentido común a la interpretación del derecho. Aquí estamos hablando de un solo artículo y de un solo inciso, que es el que compone ese artículo. No hay una separación; el constituyente no la estableció sino que, simplemente, a continuación de la primera afirmación establece que también pueden alcanzar la condición de ciudadanos naturales determinadas personas, que son las que allí se indican y punto. Por lo tanto, no puede interpretarse la Constitución cuando el constituyente ha sido claro, a nuestro juicio, inequívoco, reconociendo y otorgando la ciudadanía natural a determinadas personas y no a otras.

Comparto lo que se decía por integrantes de la bancada de Gobierno en cuanto en cuanto a que la nacionalidad es atributiva de la ciudadanía en nuestro derecho y, por tanto, la ciudadanía natural -que así está consagrada por la Constitución- es atributiva de la nacionalidad. El sistema constitucional reconoce la nacionalidad y la ciudadanía se otorga, pero esto debe hacerse a través de la norma constitucional, no de la ley ordinaria. Por más que la ley puede reglamentar los preceptos constitucionales -como, por ejemplo, la Ley N° 16.021 reglamenta la condición de vecinamiento-, no puede hacerlo estirando los preceptos o llevándolos más allá de lo que establecen.

Para fundamentar lo que decimos, alcanzaría con remitirse a las enseñanzas de Jiménez de Aréchaga que, si bien reconoce algunas imprecisiones técnicas en la definición de este artículo -que se introdujo en la Constitución de 1918, no en la de 1934, pero eso es nada más que un dato histórico-, afirma que nuestra Constitución, en materia de nacionalidad y ciudadanía, estableció un criterio restrictivo a la hora del reconocimiento y el otorgamiento, a diferencia de otros sistemas jurídicos y de otros países que tienen -como aquí se dijo y está bien- soluciones más amplias y, por lo tanto, reconocen la nacionalidad y la ciudadanía a descendientes de los nacionales, en soluciones que, muchas veces, no tienen límite. No es el caso del derecho uruguayo; lo dice con absoluta claridad Jiménez de Aréchaga, en lo que creo es la interpretación correcta del artículo 74.

La Constitución se afilia al criterio de "jus soli" -como todos sabemos-, aunque establece también, por excepción, el "jus sanguinis", en lo que tiene que ver, precisamente, con los hijos de los que emigran y nacen en el extranjero, siendo hijos de padre o madre

uruguayos. De todos modos, hasta ahí llega; no establece "los descendientes", en una suerte de solución indeterminada e indefinida. No; dice, específicamente, "los hijos". El legislador interpretó esto cabalmente y reglamentó este precepto constitucional en 1989, en la Ley N° 16.021, con la cual hemos convivido, en Uruguay, pacíficamente. Esa norma ha tenido plena vigencia a lo largo de este extenso período y nadie, en ningún momento, que yo sepa, invocó y obtuvo su declaración de inconstitucionalidad. Por ejemplo, el nieto de un uruguayo que emigró, a partir de una interpretación equivalente a la que ahora, por ley, se pretende introducir, podría haber argumentado que le corresponde el derecho de que se le reconozca la ciudadanía natural por ser hijo de un hijo de un uruguayo y, en esa condición, haber impulsado una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia. No sé si alguna vez ocurrió, pero el artículo sigue vigente, aunque pudo haber sido declarado inconstitucional porque sabemos que es para el caso concreto; de todos modos, es un antecedente que no conozco y, repito, con esta solución hemos convivido pacíficamente todo este tiempo.

Señor Presidente: la nacionalidad y la ciudadanía implican una cosa muy delicada, porque estamos hablando, ni más ni menos, que del reconocimiento de la condición de connacional, es decir, de integrante de la comunidad oriental. Eso es algo que, por lógica, integra las bases del pacto político y de la convivencia que entre todos los uruguayos hemos acordado y plasmado en la Constitución de la República y, en el caso de la ciudadanía, implica -como decía recién- una atribución que también debe hacerse por norma constitucional, porque atribuye condiciones muy importantes.

—La ciudadanía no es un mero trámite, no es una condición que implique simplemente atender una situación particular de alguien en determinada circunstancia. ¡No! Implica el reconocimiento a aquellas personas físicas que adquieren la condición de ser parte del cuerpo electoral, de ser además, en esa perspectiva, destinatarios de una función pública, que es la de ser ciudadanos, lo que en sí mismo implica el cumplimiento de una función pública. Y en el ejercicio de esa función pública los ciudadanos naturales, cuando tienen esa condición, pueden acceder a los empleos públicos -pueden hacerlo también los ciudadanos legales, pero los naturales lo hacen en forma inmediata y automática-, pueden ser electos para ejercer la Presidencia y la Vicepresidencia de la República, y para integrar la Suprema Corte de Justicia, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, cosa que los ciudadanos legales no pueden hacer de manera inmediata, porque en el caso de la Corte y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo se exige el transcurso de un tiempo cuya

duración es interesante como, por ejemplo, 25 años de residencia en el país, para el caso del órgano máximo del Poder Judicial.

Entonces, aquí se ha hablado de fundamentos políticos y creo que es perfectamente legítimo; ahora, me parece que debemos ir despacio y no mezclar las líneas: una cosa son los objetivos políticos -por eso entiendo los fundamentos, es decir, adónde se quiere llegar, cuál es la consecuencia que se quiere provocar, y es bueno que se plantee de manera descarnada- y otra es analizar si eso se puede hacer a la luz y en función de las reglas que establece ni más ni menos que la Constitución de la República. No se trata de decir: "Como me parece bueno y justo, y como creo que es bueno que integremos a la diáspora, vayamos más allá de lo que la Constitución nos permite". Me parece que ese es un planteo, por lo menos, peligroso. Y no quiero atribuir ningún tipo de intencionalidad, pero sí digo -porque es un dato objetivo- que en todo caso es un abordaje muy peligroso de la cuestión. Que en nombre de esos mismos fundamentos estuviéramos hoy discutiendo una ley constitucional, o que algún partido político, sector, legislador o actor de la vida nacional proponga una reforma de la Constitución, en particular del artículo 74, para llegar a este mismo resultado, sería perfectamente razonable y lo podríamos debatir.

Igualmente, hoy quisiera no entrar en ese debate, porque hay un debate anterior que es de una enorme profundidad y que tiene que ver ni más ni menos que con el cumplimiento cabal de las normas constitucionales y con no innovar en cuanto a reformar la Constitución a través de una ley ordinaria, que me parece por definición un aspecto demasiado grave, lo cual seguramente todos estaremos en condiciones de comprender y no solo aquellos que tengan formación jurídica; esto es de pleno sentido común, cualquier ciudadano lo sabe; no es necesario aprender derecho en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales para darse cuenta de esto; el derecho se intuye, sobre todo, cuando en su ejercicio se plantean aspectos verdaderamente importantes o por lo menos connotados, como el que estamos analizando en la tarde de hoy. Si este proyecto de ley llegara a sancionarse, la consecuencia sería, por ejemplo, que si un uruguayo que emigró del país en la década del sesenta -dejemos de lado las razones políticas, no hablemos de los exiliados; no quiero politizar la discusión, porque me parece bueno que no lo hagamos a los efectos de hacer clínica entre todos y razonarlo bien-, por las más diversas circunstancias -razones familiares, personales-, hubiera tenido en el exterior un hijo y un nieto, este último podría reclamar al Estado uruguayo -si el proyecto llegara a sancionarse- el reconocimiento de la ciudadanía natural. Y, además, por imperio de la derogación del artículo que reglamenta el

avecinaamiento, alcanzaría con que se inscribiera en el Registro Cívico para que el Estado le tuviera que reconocer la condición de ciudadano natural. Tal vez, ni siquiera tendría necesidad de conocer el Uruguay, de aprender dónde queda, con qué países limita, qué idioma se habla aquí, cuáles son sus costumbres o qué significa tomar mate. No sería ni siquiera necesario, porque -reitero- si aplicamos estrictamente la solución que se nos propone, el descendiente en segunda, tercera, cuarta o la generación que sea de un uruguayo que emigró, podría ser ciudadano natural. Y a partir de ese día podría volver al país y ser designado funcionario público en algún Ministerio o Ente Autónomo, y en las elecciones inmediatamente posteriores, ser candidato a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República o a cualquier cargo electivo, o eventualmente ser designado con la venia de la Asamblea General como integrante de la Suprema Corte de Justicia o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Lo planteo en estos términos simplemente para describir qué es lo que estamos analizando y cuál es el verdadero centro de la discusión. Aquellos para quienes esto está bien tienen derecho a defenderlo. Hoy ni siquiera quiero calificarlo del todo; simplemente, lo planteo en términos de la gravedad que tiene la modificación que se propone, sobre todo, a raíz de que esta modificación se nos sugiere a través del procedimiento -que por supuesto rechazamos y no vamos a acompañar- de modificar la Constitución simplemente a partir de una modificación legislativa como la que se presentada en esta sesión.

Así que -recapitulando- creemos que el artículo 1º de este proyecto de ley es inconstitucional porque reconoce un presunto derecho a acceder a la ciudadanía natural a personas que al tenor del artículo 74 de la Constitución no lo tienen, por todas las razones que ya mencioné. Asimismo, consideramos que el artículo 2º es inconstitucional porque elimina la vigente reglamentación del avecinaamiento, que viene de la Ley N° 16.021 -impulsada por el entonces ilustre Senador Dardo Ortiz y acompañada por todos los partidos políticos-, una solución muy razonable y sensata, estableciendo el mecanismo de prueba del avecinaamiento, por lo menos prudente, razonable, que por supuesto es mejorable. El propio Gobierno del Frente Amplio en alguna instancia reciente procuró flexibilizar estas condiciones y nosotros dijimos que estábamos dispuestos, en función de los tiempos que estamos viviendo -en ese punto me afilio a las argumentaciones del señor miembro informante-, a revisar estas condiciones. Ahora, esto no quiere decir eliminarlas y simplemente hacer valer la inscripción en el Registro. Ahí está la siguiente inconstitucionalidad, porque el artículo 74 establece dos condiciones para acceder a la

ciudadanía natural: acercarse y, además, inscribirse en el Registro, no solo inscribirse en el Registro y, por lo tanto, por esa vía, probar que el acercamiento también se ha configurado, porque no se configura meramente con eso. El propio Jiménez de Aréchaga, que además plantea una tesis bastante flexible en esa misma perspectiva, dice que el acercamiento hay que probarlo por medios probatorios razonables como, por ejemplo, la declaración de testigos, en una afirmación bastante desestresante de la discusión, es decir, en términos de no establecer mecanismos complejos, rocambolescos, difíciles, intrincados, que compliquen la vida a quien vive en el exterior y, por lo tanto, lo lleven a que no pueda acreditar la ciudadanía. Dice que tal vez con la declaración de testigos sea razonable pensar que el acercamiento pueda quedar probado. Cuando Jiménez de Aréchaga escribió, la Ley N° 16.021 no existía, pero me parece que esta norma en algún sentido recoge ese espíritu y contempla esa demanda del constitucionalista que todos reconocemos como el padre de los constitucionalistas uruguayos.

Sobre el artículo 3° comparto las afirmaciones del señor Diputado Cersósimo. Esta disposición no nos genera mayores dificultades. En algún sentido, quizá, hasta represente una mejora en la legislación vigente. No veo necesario establecer que la Corte Electoral reglamente la justificación de los extremos de los que aquí se habla, porque en principio me parece bueno que eso quede librado a la Constitución y a la ley en lo que le corresponda y no a la mera decisión administrativa de la Corte Electoral. Reconozco aquí una mejora en la legislación. Creo que ese artículo se podría votar, pero todos sabemos que es meramente instrumental con relación a los otros, que realmente son de una profundidad y de una gravedad -reitero el término en las condiciones y dentro de los límites que lo utilicé- que debería llevarnos a todos los legisladores a reflexionar profundamente antes de tomar una decisión. Por eso mismo creo que es atinada la propuesta del Diputado Cersósimo de que, por lo menos, este tema vuelva a Comisión para que en ese ámbito se siga analizando.

Gracias, señor Presidente.

21.- Nacionalidad. (Modificación de los artículos 3° a 5° de la Ley N° 16.021).

—Continuando con la consideración del asunto en debate, tiene la palabra el señor Diputado Posada.

SEÑOR POSADA.- Señor Presidente: alguien podría pensar: "¿qué le hace una mancha más al tigre?" porque, en realidad, durante este Período de Gobierno, y en particular en el Parlamento de la República, se ha aprobado otro tipo de leyes de notoria

inconstitucionalidad. Y este es uno de esos casos porque, evidentemente, como bien ha expresado con versación y fundamento el Diputado Abdala, el proyecto de ley que tiene en discusión la Cámara es doblemente inconstitucional.

Ante todo, por una cuestión de Perogrullo, no debe interpretarse aquello que está establecido de forma meridianamente clara en la Constitución. Y el artículo 74 de la Constitución de la República establece: "Ciudadanos naturales son todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República". Y a renglón seguido expresa: "Son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de acercarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico".

Es decir que la extensión de la ciudadanía natural resulta exclusiva para los hijos de padre o madre orientales. Entonces, mal puede establecerse a partir de allí, como se señala en el artículo 1º de este proyecto, que: "[...] Los 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, tendrán la calidad de ciudadanos naturales". Algo que la Constitución establece para los hijos de padre o madre oriental, no puede determinarse para los nietos de padre o madre oriental por vía de la ley. Y esto es lo que se hace a través del artículo 1º de esta norma, que claramente adosa un paso más a lo que establece la Constitución de la República. Para que eso pudiera ser posible, el artículo 74 de la Constitución debería hablar de los descendientes de padre o madre oriental, pero refiere exclusivamente a los hijos. Por lo tanto, a través de la ley no puede modificarse lo que establece el artículo 74 de la Carta.

Yo creo que es discutible -en ese sentido comparto el informe que acompaña este proyecto- la Ley N° 16.021, porque en sus artículos 1º y 2º precisamente repite los conceptos del artículo 74 de la Constitución de la República, y entiendo que es de mala técnica jurídica establecer en las leyes lo que la Carta dice.

Por otro lado, la Ley N° 16.021 quiso establecer algunas condiciones para definir el acercamiento que, de acuerdo con la Real Academia Española, entre otras cosas, significa aproximarse, acercarse, allegarse, arrimarse, es decir, una clara voluntad de vivir en el país, de vincularse al país. Entonces, mal se puede señalar -como se hace en el artículo 2º de este proyecto- que basta con la inscripción en el Registro Electoral, porque a eso se refiere el literal C) del artículo 79 de la Ley N° 7.690.

Por tanto, señor Presidente, en función de los muy buenos fundamentos que

estableciera el Diputado Abdala, el Partido Independiente no va a acompañar este proyecto de ley.

Otra vez, advertimos a la Cámara que se trata de un proyecto inconstitucional y que, lamentablemente, dadas las mayorías establecidas en el Cuerpo, con seguridad va a ser aprobado para su envío al Senado. Ya vendrá el tiempo en que podamos revisar este tipo de circunstancias que, sin duda, han dado lugar a la sanción de leyes que son notoriamente inconstitucionales.

Muchas gracias.

SEÑOR URIARTE.- Pido la palabra por una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor miembro informante.

SEÑOR URIARTE.- Señor Presidente: se ha planteado el tema de la inconstitucionalidad de este proyecto, y la paradoja es que en nuestra fundamentación hemos presentado opiniones de catedráticos de la Facultad, que han señalado que la inconstitucional fue precisamente la Ley N° 16.021. Durante el tiempo que ha estado vigente esta ley, no se ha planteado su inconstitucionalidad y no ha habido ningún problema pero, qué casualidad: revisando las versiones taquigráficas del Senado de cuando se sancionó esta norma, el entonces Senador Cigliuti señalaba lo siguiente: "El legislador de 1924, que estableció las leyes fundamentales de la organización electoral nacional para los nacidos fuera del país no exigió otra prueba que la de su nacimiento y la del nacimiento del padre o la madre oriental. Ahora, por este proyecto de ley, se le exige probar el vecinamiento. Me resisto a creer que realmente sea pertinente hacerlo, porque estas leyes han regido durante 64 años y, a ese respecto, nunca hubo la menor dificultad". Creo que esto se aplicó sin problemas durante mucho más tiempo en nuestro país y, en realidad, lo modificó la Ley N° 16.021. Sobre esta base se dio la discusión en aquel momento.

Se ha dicho en Sala reiteradamente -y es cierto que se había anunciado en la Comisión- que la norma sería inconstitucional, porque no se reunirían los dos tercios que se requieren, por tratarse de una ley electoral. En tal sentido, quisiera recordar las palabras del entonces Senador Cersósimo, quien en esa ocasión argumentaba que no eran necesarios los dos tercios. Decía textualmente: "Aquí no estamos modificando la Ley del Registro Cívico, porque lo único que establece el artículo 4°, que estamos examinando, es cómo debe interpretarse el término 'vecinamiento'". Por lo tanto, lo que se está haciendo es interpretar el artículo 74 de la Constitución de la República.

Más adelante expresaba: "Consideramos la Carta en tal sentido, sin modificar para

nada ninguna ley. Si esa ley no dice nada, deberá efectuarse la remisión a las facultades de la Corte Electoral [...]". O sea que de acuerdo con el numeral 20) del artículo 85 de la Constitución de la República, la Ley N° 16.021 es de interpretación y no una norma electoral; por lo tanto, alcanza con la mayoría absoluta.

Es más: en esa misma sesión, el doctor Gonzalo Aguirre manifestaba: "A mayor abundamiento, el señor senador Cersósimo ha dicho -y creo que puede tener razón- que este no es un proyecto de ley de Registro Cívico ni de Elecciones, sino que es interpretativo de una disposición constitucional que el Senado va a sancionar en ejercicio de la potestad que le acuerda el numeral 20 del artículo 85 de la Constitución de la República, para cuyo ejercicio no se requiere mayoría especial". Esto fue dicho en el momento de la aprobación de la Ley N° 16.021. ¿Por qué se dijo esto? Porque esta ley no se aprobó con los dos tercios, sino con diecisiete en veinte en el Senado.

Si lo que fuéramos a aprobar hoy, en realidad, resultara inconstitucional, mucho más inconstitucional sería la ley que modificaríamos. Entonces, uno debería llegar a la conclusión de que ninguna de las dos leyes estaría rigiendo y que regiría plenamente la Constitución, con la interpretación que daba la Corte Electoral o bien con la interpretación que daba la ley de 1924.

Creo que queda claro que no se requieren dos tercios, porque lo que estamos haciendo es modificar la ley, o sea, interpretando nuevamente la Constitución, como ya había hecho la Ley N° 16.021. Todos estaban contestes de que se trataba de una ley de interpretación; tanto es así que el artículo 4° de la ley mencionada comienza estableciendo "Interprétase el artículo 74 de la Constitución [...]".

En consecuencia, hemos fundamentado sólidamente -tengo el mayor respeto por las opiniones discrepantes, pero creo que no se podrá negar que se ha fundamentado en forma sólida-, tanto la constitucionalidad del proyecto como su necesidad, y que no se precisan dos tercios de votos.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR CERSÓSIMO.- Señor Presidente: en primer lugar, quiero aclarar que el legislador Cersósimo a que hizo referencia el señor Diputado preopinante no era quien habla, sino mi padre.

No obstante, en esa discusión a la que se hizo referencia -la tenemos en nuestro

poder- se debatía acerca de si era necesario que todos los artículos de la Ley N° 16.021 se aprobaran por dos tercios de votos. Varios de sus artículos fueron aprobados por la mayoría de dos tercios de votos; sin embargo, en algunos otros, se alcanzó mayoría, pero no de dos tercios. Esa fue la discusión.

En ese debate, el entonces Senador Batalla sostenía la posición que nosotros esgrimimos ahora. Son casualidades que se dan. La misma posición que sostenemos ahora la tuvieron los ex Senadores Ricaldoni y Cigliuti, de mi Partido.

Por otra parte, las argumentaciones que se hicieron referían a los dos tercios, pero la inconstitucionalidad a la que estamos haciendo mención tienen que ver con el hecho de que el proyecto de ley a consideración amplía la calidad de ciudadanos naturales a una generación que no es la que previó la Constitución. Esta se limitó a conceder la calidad de ciudadanos naturales a los hijos de padre y madre uruguayos, cualquiera sea el lugar en el que hayan nacido, pero no a la generación siguiente. Por otro lado, es bueno aclarar también que ellos no carecen de nacionalidad; la tienen. Por ende, no es necesario llenar ese requisito. Ellos tienen la nacionalidad del país en el que han nacido, de acuerdo con el derecho internacional. No carecen de nacionalidad, no son apátridas. Este proyecto de ley no busca solucionar ese problema.

Esa era la aclaración que quería hacer, así como manifestar la casualidad que se da de que en los distintos partidos haya gente que cambia de opinión.

SEÑOR ABDALA.- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR ABDALA.- Señor Presidente: quiero hacer una aclaración referida a dos aspectos que se entrelazan en esta discusión.

En primer lugar, con respecto al tema de fondo, creo haber sido claro en cuanto a que nuestras mayores objeciones de constitucionalidad tienen que ver, precisamente, con la modificación por vía legal del artículo 74 de la Constitución. Considero que el artículo 1° del proyecto que estamos analizando está muy lejos de ser meramente interpretativo o declarativo; más bien es constitutivo, porque está otorgando, atribuyendo y reconociendo la condición de ciudadanía. Por lo tanto, está otorgando derechos que se supone que son, por las peculiares condiciones de la nacionalidad y de la ciudadanía, de rango constitucional.

En segundo término, la observación que formulamos en cuanto a la prueba del vecinamiento tiene que ver con fundir en una sola condición lo que la Constitución

establece como una doble condición: el vecindario, por un lado, y la inscripción en el Registro Cívico, por otro.

Por otra parte, simplemente para hacer un aporte reflexivo a la discusión que se planteó con relación a las mayorías especiales -el señor Diputado Cersósimo no necesita defensa y, además, ha expresado su posición, creo que con mucha claridad y contundencia-, me parece que se plantean dos discusiones diferentes, porque una cosa es lo que hizo en el año 1989 la Ley N° 16.021, que efectivamente reglamentó el vecindario -en consecuencia, sería razonable sostener que esa decisión no requiere mayorías especiales porque, en tal caso, es un tema de prueba: cómo se prueba, cómo se demuestra y cómo se justifica el vecindario-, y otra muy distinta es lo que pretende hacer este proyecto de ley, que se remite a una ley electoral. En tal caso, utiliza el Registro Cívico a efectos de probar el vecindario. El numeral 7°) del artículo 77 de la Constitución establece: "Toda nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara [...]". Por eso, me parece que sería totalmente sostenible justificar -reitero que estamos en otro plano- que este artículo requiere una mayoría especial, porque aquí hay una remisión a la ley electoral del año 1924. Por lo tanto, por vía indirecta, se están atribuyendo nuevos efectos a la ley electoral del año 1924; en este caso, la prueba del vecindario.

Desde esa perspectiva, creo que es perfectamente defendible -por lo menos, sería bastante precavido y prudente- que el Parlamento interprete que para aprobar este artículo 2° se requieren dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara y que no alcanza con la mayoría simple. reitero que me parece que es una discusión emparentada, pero diferente de aquella que del año 1989 cuando, en realidad, se reglamentó una condición; aquí hay una referencia a las leyes electorales. Y me parece inequívoca la voluntad del constituyente en cuanto a que toda referencia a la ley electoral, no solo para aprobarla o modificarla, sino también para interpretarla -como establece el numeral 7°) del artículo 77 de la Constitución-, requiere la mayoría especial de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor Diputado Michelini.

SEÑOR MICHELINI.- Señor Presidente: el proyecto que está a estudio del Cuerpo, enviado por el Poder Ejecutivo, modifica la Ley N° 16.021. Se intenta presentar a la

Constitución como de una claridad meridiana, pero en este tema es imposible que haya una única opinión, y considerar que el constituyente, de alguna manera, ha sido prolijo en su redacción. Creo que no es así.

En primer lugar, el artículo constitucional fundamental es el primero, que refiere a los habitantes. El artículo 1º de la Constitución establece: "La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio". De allí, remitimos a la parte concerniente a la ciudadanía. En el artículo 74 se introduce la idea de ciudadanos naturales -habiendo una definición previa en el artículo 73- y, después, se hace referencia a los hijos de padre o madre orientales; o sea, se incluye una cuarta categoría. Luego, se incluye la categoría de extranjero.

Por lo tanto, entiendo que la idea de que el texto constitucional es inequívoco se derrumba. El texto constitucional es, precisamente, confuso, más aún si nos remitimos al artículo 78, que habilita a las personas a votar. Ese artículo otorga el derecho del sufragio sin obtener la ciudadanía legal previa. Entonces, el constituyente, en forma aluvional -el artículo 78 respondía a una situación concreta-, ha tenido inconsistencias, por lo menos, lo que es lógico en el proceso de las reformas constitucionales del país. Tanto se dice que esta ley no sería necesaria, que uno podría preguntarse por qué la Ley N° 16.021 estableció un nuevo criterio, una nueva categoría: los ciudadanos nacionales, no los naturales. La Ley N° 16.021 reconoce la categoría, puesto que establece: "[...] quienes por el artículo 2º de esta ley [...]".

Los que sostienen que el texto constitucional es inequívoco, también deberían sostener que la Ley N° 16.021 es absolutamente inconstitucional, no ya por un tema de estética legislativa, si se repiten o no los artículos de la Constitución, sino porque directamente crea una nueva categoría de ciudadanos. En el aspecto de fondo, creo que es perfectamente posible sostener que la solución que otorga este proyecto al modificar la Ley N° 16.021 es totalmente constitucional. Además, hace algo absolutamente lógico. Se pueden extremar los argumentos y plantear situaciones raras, pero creo que, en el fondo, es perfectamente posible sostener la constitucionalidad de esta solución. De lo contrario, se debería sostener que la Ley N° 16.021 también es inconstitucional.

Entonces, si el texto constitucional era tan claro, ¿por qué fue necesario aprobar la Ley N 16.021? Porque, en realidad, no estaba claro. Legítimamente, puedo sostener esto a efectos de dar una solución más amplia, casi veinte o treinta años después de la sanción de la Ley N° 16.021. Además, tenemos que reconocer que fue dictada en un momento muy

especial del país: 13 de abril de 1989. En ese momento, se estaba discutiendo, plebiscitando, la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. A fines de 1989, después de muchos años, se iban a realizar en nuestro país las primeras elecciones libres, ya que no habría proscritos, presos ni partidos prohibidos, y se llevaron a cabo un conjunto de acuerdos para solucionar el problema de la ciudadanía. Desde esa perspectiva, creo que no existe ninguna dificultad en sostener la constitucionalidad.

En cuanto a la interpretación, claramente se está reglamentando el vecinamiento. Este concepto tiene su origen en 1830 y no tiene nada que ver con lo que podemos entender ahora. El vecinamiento venía de la idea de los pueblos, de ser próximo, no del compromiso de ser uruguayo, concepto que ni siquiera está en el texto constitucional.

Teniendo en cuenta los conceptos expresados por el señor miembro informante -a los que adhiero-, creo que no hay ninguna incomodidad en votar este proyecto desde una perspectiva de interpretación razonable del texto constitucional. Se podrá decir que es una perla más en el collar de las inconstitucionalidades, pero desde 1985 en adelante, podemos identificar decenas de leyes supuestamente inconstitucionales; no tendría ningún problema en hacer el repaso. En este caso en particular, tenemos fuertes argumentos y apoyo de la doctrina que demuestran que no estamos violentando ningún texto constitucional.

Por último, quiero decir que esto no va a afectar demasiado. No creo que haya miles de hijos de orientales nacidos en el exterior con intención de vecinarse, de manifestar su voluntad de ser uruguayos. En realidad, creo que es todo lo contrario. El padrón electoral no va a cambiar por la aplicación de esta norma. Por lo tanto, no veo ningún inconveniente en la aprobación de este proyecto.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR ABDALA.- Pido la palabra para una aclaración.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Tiene la palabra el señor Diputado.

SEÑOR ABDALA.- Señor Presidente: queríamos solicitar una interrupción al señor Diputado Michelini cuando se estaba refiriendo al último aspecto, pero no llegamos a tiempo; sabemos de su buena disposición para otorgar interrupciones.

Más allá de las consideraciones jurídicas o constitucionales, dije en mi intervención inicial que sería prudente no entrar siquiera en la discusión política de fondo en cuanto a los efectos que esto podría producir si se aprobase. Ni siquiera los tengo calculados, y tampoco me importa demasiado, porque antes que nada, nos enfrentamos a la circunstancia preocupante de una violación dramática de la Constitución, en términos de alterar las bases

del pacto político, como decíamos al principio.

De cualquier manera, creo que no es una práctica parlamentaria y, sobre todo, un procedimiento político prudente, avanzar en la modificación de las condiciones del otorgamiento de la ciudadanía y, por lo tanto, de las condiciones de acceso al derecho al voto -de eso se trata- cuando, en este mismo momento, el Parlamento analiza y discute en el ámbito de una Comisión que ha sido pactada y acordada entre todos los partidos políticos, alternativas eventuales para avanzar en el camino de reconocer a los ciudadanos que viven en el exterior la posibilidad de votar.

Repito que no estoy atribuyendo intencionalidades de ningún tipo, pero no es necesario hacerlo para advertir que, guste o no, en algún momento, esta discusión se cruza con esa otra. Porque si a los ciudadanos naturales que son hijos, nietos o bisnietos de un uruguayo que emigró hace veinte o treinta años -padre o madre oriental- en el futuro se les ocurre -en la medida en que esta propuesta se convierta en ley- solicitar la ciudadanía natural, y algún día habilitamos -por la vía o el conducto que sea- la posibilidad de que se pueda participar en las elecciones nacionales desde el exterior, entonces, habrán adquirido el derecho al voto en forma inmediata, inclusive, sin necesidad de conocer el Uruguay o viajar a este país y hacer los trámites correspondientes para inscribirse en el Registro Cívico.

Tal vez esa sea la única razón que en algún momento motive su presencia en el territorio nacional. ¿Eso está bien o mal? ¿Es discutible? ¿Es opinable? ¿Está bien resolverlo o avanzar en el camino de condicionar cualquier resolución futura, el procedimiento que se ha escogido y la decisión que la Cámara está por adoptar hoy? Creo que, por lo menos, es imprudente. Repito: me ahorro cualquier atribución de intencionalidad o señalamiento vinculados con los objetivos políticos. Simplemente, lo estoy describiendo y analizando con la mayor objetividad. Convengamos en que no sabemos -yo no sé- cuáles serán los efectos que, desde el punto de vista electoral, pueda llegar a generar. Pero, evidentemente, en algún momento podrá tenerlos, porque será muy fácil para cualquier persona nacida en el exterior reconocer la condición de heredero en tercera o cuarta generación de algún uruguayo que se fue del país hace mucho tiempo; esa consecuencia se puede dar.

Gracias, señor Presidente.

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Dese cuenta de una moción de orden presentada por los señores Diputados Cersósimo, Abdala y Posada.

—En discusión.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—Veintidós en setenta y uno: NEGATIVA.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se pasa a la discusión particular.

—Cincuenta en setenta y uno: AFIRMATIVA.

En discusión particular.

Léase el artículo 1°.

—En discusión.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—Cincuenta en setenta: AFIRMATIVA.

Léase el artículo 2°.

—En discusión.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—Cincuenta en sesenta y nueve: AFIRMATIVA.

Léase el artículo 3°.

—En discusión.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—Cincuenta en sesenta y nueve: AFIRMATIVA.

Queda aprobado el proyecto y se comunicará al Senado.

SEÑOR URIARTE.- ¡Que se comunique de inmediato!

SEÑOR PRESIDENTE (Pereyra).- Se va a votar.

—Cincuenta en sesenta y ocho: AFIRMATIVA.