

Solicitud 5433

Todos los campos marcados con * son obligatorios

Información pública solicitada

Unidad: * Cámara de Representantes

Origen: * Solicitante

Descripción: * Estimados,
Preciso todos los informes que recibio la comision de codigos de la camara de diputados para el estudio del proyecto de ley Libertad de circulacion de los ciudadanos legales uruguayos (1858 2021). Adjunto lasDocumentos adjuntos:
13.pdf
Descargar
14.pdf
Descargar
15.pdf
DescargarNotificación: **adrianaovallef@gmail.com - 06-06-2024 15:00**
virginiaortizsilva1@gmail.com - 06-06-2024 14:55
eduardo@diputados.gub.uy - 06-06-2024 14:55
rocca@diputados.gub.uy - 06-06-2024 14:55
sbentancurt@diputados.gub.uy - 06-06-2024 14:55
elisalegazcue@hotmail.com - 06-06-2024 14:55

Recibida

Fecha: 06/06/24 14:55

Usuario: 61479719

En trámite

Fecha: 06/06/24 16:42

Usuario: 45804811

Respuestas

Página 130 de 181 Copia Expediente VÍAS N° 260336

Respuesta 1

Respuesta 1

Tipo Respuesta: **Entregar información**

Descripción: **Se remite en adjunto la información solicitada.**

Documentos Adjuntos:

Respuesta Comi....pdf Descargar
Respuesta Comi....pdf Descargar
Respuesta Comi....pdf Descargar

Publicar: No permitir publicar esta solicitud

Notificación Respuesta 1: **adrianaovalle@gmail.com - 18-06-2024 15:22**

virginiaortizsilva1@gmail.com - 18-06-2024 15:22

eduardo@diputados.gub.uy - 18-06-2024 15:22

rocca@diputados.gub.uy - 18-06-2024 15:22

sbentancurt@diputados.gub.uy - 18-06-2024 15:22

elisalegazcue@hotmail.com - 18-06-2024 15:22

[Volver](#)

MARTÍN RISSO FERRAND

ABOGADO

Tel/fax: (598) 29160040
E-Mail: martinrisso@estudiorisso.com.uy
Juncal 1327 D esc.1901
C.P. 10.000
Montevideo - Uruguay

Montevideo, 22 de setiembre de 2023.

Sra. Secretaria de la Comisión de Constitución,
Legislación general y Administración de la
Cámara de Representantes
María Eugenia Castrillón
Presente.

De mi mayor consideración:

Me dirijo a usted a los efectos de responder su correo electrónico de fecha 14 de setiembre de 2023 sobre el proyecto de ley que se individualiza como "libertad de circulación de los ciudadanos legales uruguayos".

La regulación de la nacionalidad y la ciudadanía en nuestra Constitución presenta imprecisiones técnicas que generan problemas. Así se han postulado a nivel doctrinal varias teorías que son por demás conocidas por los Señores legisladores. Esta discusión en la actualidad ha devenido estéril, pues la armonización de nuestra Constitución con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en especial la Convención Americana, conduce a interpretar, siempre en términos razonables, estas cuestiones privilegiando siempre el derecho, buscando su mayor amplitud y protección.

El proyecto de ley pretende superar un solo problema que refiere a la situación de los ciudadanos legales que, fuera del país y al usar documentos uruguayos, se ven enfrentados a algunas dificultades (prohibición de ingreso a algún país, por ejemplo).

Es absolutamente lógico que se desee superar este problema y el proyecto opta por un camino que me resulta plenamente compartible. Elude discutir si nacionalidad y ciudadanía son sinónimos en nuestra Constitución, si el otorgamiento de la ciudadanía legal implica el otorgamiento de la nacionalidad, etc. Por el contrario, supera con claridad y precisión el problema:

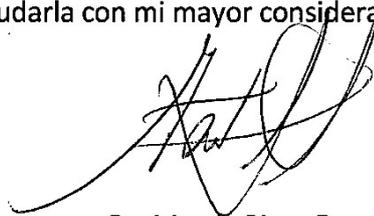
- A) En el artículo 1 se reconocen a los ciudadanos legales los mismos derechos y prerrogativas de los nacionales de la República a los fines identificatorios, de protección diplomática y de libre circulación. En el inciso 2 complementa esto con la promoción del principio de igualdad y no discriminación.

No puede haber duda en cuanto a que la ley puede ampliar los derechos contenidos en la Constitución, por lo que el artículo 1 es totalmente ajustado a derecho.

- B) En el artículo 2 se soluciona el mismo problema, pero con una visión práctica, al disponer que en los pasaportes debe consignarse la situación de nacionales indicando el número de la ley, con lo cual se superan en la realidad todas las dificultades.

En definitiva, entiendo que el proyecto de ley soluciona el problema que pretende superar, evitando discusiones teóricas que podrán ser apropiadas en otro ámbito, pero no en el Poder Legislativo, que inequívocamente tiene facultades para disponer lo que establece este proyecto.

Quedando a disposición de la Comisión por alguna aclaración o ampliación aprovecho para saludarla con mi mayor consideración.



Dr. Martín Risso Ferrand

Director del Departamento de Derecho
Profesor titular de Derecho Constitucional y
Derechos Humanos
Universidad Católica del Uruguay
Sistema Nacional de Investigadores nivel II



Nº de expediente: 050011-000172-23

Fecha: 15.09.2023

Universidad de la República Uruguay - UDELAR



ASUNTO

SOLICITUD DE OPINIÓN. OF. 160 - LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS
LEGALES URUGUAYOS (C/1858/2021)

Unidad	SECRETARIA DE DECANATO - DERECHO
Tipo	RESOLUCIONES DEL CONSEJO
Integrantes Orden Docente:	
Integrantes Orden Egresados:	
Integrantes Orden Estudiantil:	
Período desde:	
Período hasta:	

La presente impresión del expediente administrativo que se agrega se rige por lo dispuesto en la normativa siguiente: Art. 129 de la ley 16002, Art. 694 a 697 de la ley 16736, art. 25 de la ley 17.243; y decretos 55/998, 83/001 y Decreto reglamentario el uso de la firma digital de fecha 17/09/2003.-

Copia Expediente Digital Vías

	Expediente Nro. 050011-000172-23 Actuación 1	Oficina: SECRETARIA DE DECANATO - DERECHO Fecha Recibido: 15/09/2023 Estado: Cursado
--	---------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------

TEXTO

Pase a informe del Instituto de Derecho Constitucional.-

Firmado electrónicamente por STEPHANIE GEBRAIL KNOCHEN el 15/09/2023 13:47:25.

Nombre Anexo	Tamaño	Fecha
l530.pdf	1799 KB	15/09/2023 13:46:13
r0527.pdf	61 KB	15/09/2023 13:46:13
mail.pdf	36 KB	15/09/2023 13:46:46

Copia Expediente Digital VAS



PARLAMENTO
DEL URUGUAY

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría

XLIX Legislatura

**DEPARTAMENTO
PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

Nº 1530 de 2023

Carpetas Nos. 2680 de 2022, 3871 de 2023, Comisión de Constitución, Códigos,
1858 de 2021 y 3384 de 2023. Legislación General y Administración

OPERADOR INMOBILIARIO

Regulación

INMUEBLE PADRÓN Nº 211 DE LA LOCALIDAD CATASTRAL
DE ECILDA PAULLIER

Se transfiere del patrimonio del Estado (Ministerio de Transporte y Obras Públicas) a la
Intendencia de San José

LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS LEGALES URUGUAYOS

Normas

GRITO DE ASENCIO

Se declara feriado laborable nacional el día 28 de febrero de cada año

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 13 de setiembre de 2023

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Ope Pasquet.

Miembros: Señores Representantes Richard Cáceres, Diego Echeverría, Rodrigo
Goñi Reyes, Claudia Hugo, Enzo Malán Castro, Nicolás Mesa Waller,
Inés Monzillo, Joanna Perco, Ernesto Pitetta y Mariano Tucci Montes De
Oca.

Asiste: Señora Representante María Fajardo Rieiro.

Invitadas: Señoras Presidenta de la Asociación de Escribanos del Uruguay, escribana Jenifer Alfaro acompañada por la escribana Susana Barreto, Tesorera.

Secretaria: Señora María Eugenia Castrillón.

Prosecretaria: Señora Mikaela Berrospe.

=====

Copia Expediente Digital Vías

- 1 -

SEÑOR PRESIDENTE (Ope Pasquet).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Constitución tiene el gusto de recibir hoy a quienes representan a la Asociación de Escribanos del Uruguay, las escribanas Jenifer Alfaro y Susana Barreto.

Las hemos invitado a concurrir a la Comisión a fin de conocer la opinión de la Asociación que ustedes representan acerca del proyecto de ley de operador de inmobiliario, que hace tiempo está en trámite aquí en la Cámara y está siendo estudiado por esta Comisión. Hemos recibido distintas delegaciones que han dado su opinión a este respecto y algunos miembros de la Comisión tenían especial interés en conocer la opinión de la Asociación de Escribanos.

Así que, sin más preámbulos, les agradecemos de nuevo su comparecencia y les ofrecemos la palabra.

SEÑORA ALFARO (Jenifer).- Soy presidenta de la Asociación de Escribanos del Uruguay.

Agradecemos haber sido convocados; para nosotros es muy importante dar nuestra opinión al respecto. Incluso, habíamos mandado una comunicación pidiendo esta instancia, así que fue mutua la necesidad de compartir reflexiones.

La primera es que nos parece muy bien que se regule una actividad que resulta importante no solo para el país, sino que está muy vinculada a nuestro accionar.

La prestación de manera formalizada -incluso, con requisitos de cursos, es decir, de formación- nos parece fundamental incluso para el trabajo que realizamos los escribanos, que muchas veces deriva de la intermediación de estos operadores. La realización no profesional de la actividad no solo lleva las obvias consecuencias que todos podemos imaginar, sino que además nos dificulta el trabajo, porque genera problemas de relacionamiento a partir de manifestaciones que, de alguna manera, culpan a los escribanos de los obstáculos en los negocios porque los quieren llevar adelante a toda costa. Esto no puede ser así, tenemos que mantener el buen desarrollo de los negocios con seguridad jurídica en el Uruguay; ese es uno de nuestros pilares. Y los negocios, en este caso inmobiliarios, tienen que estar de la mano del cumplimiento del derecho. Esto nos parece fundamental.

Así que estamos a favor de una norma que lo regula; eso primero que nada.

Encontramos, sí, algunas preocupaciones en cuanto a la redacción. Nosotros manejábamos una versión original del proyecto; ayer nos llegó un comparativo, que agradecemos que nos haya sido enviado, pero no tuvimos tanto tiempo para analizarlo. De todas maneras, hacemos notar, con el cambio de número, algunos ejemplos de nuestras preocupaciones.

Por un lado, en lo que parece ser el actual artículo 6°, que hace referencia a los derechos de los operadores, y en su literal a), con una redacción que, a nuestro juicio, es ambigua y requiere de mejoramiento, incluye un texto cuyo ánimo creemos que es que el operador y su intermediación figure en el boleto de reserva o en algún otro instrumento -y que ese operador tenga la prueba de ello para su posterior cobro y ejercicio de derechos-, pero a muchos les genera la interpretación de que está dando lugar a que el operador redacte ese tipo de documentos, inclusive, el boleto de reserva, que muchas veces en la práctica se maneja como un instrumento de menor jerarquía porque, obviamente, lo puede redactar cualquier ciudadano, no requiere de una solemnidad. Estoy hablando de no requerir en lo formal; no requiere escribano, no requiere escritura pública en lo formal, pero es un contrato que obliga a las partes -y por lo tanto marca las pautas de la posterior

- 2 -

escritura, de las posteriores actuaciones- que nuestro derecho ha elevado a un rango de más solemnidad por la importancia que tiene en la vida del individuo: por eso se eleva escritura pública.

Entonces, las obligaciones y las pautas que están en el boleto de reserva son las que se tienen que cumplir -sí con otra complementaria redacción, pero se tienen que cumplir- en la escritura, no puede quedar librado a una redacción no profesional. En este momento, no es que esté prohibido que otro lo redacte, se puede, pero es lo recomendable. Acá lo que se interpreta por algunos es que se está habilitando al operador inmobiliario en la redacción de estos documentos.

Confieso que es la redacción ambigua lo que da pie a ello; no es concluyente, no es que dice: "Podrá redactarlo" o "Deberá", pero las normas ambiguas sabemos los operadores del derecho que dan lugar a conflictos, y también es nuestra tarea fundamental como escribanos prevenir que esto ocurra.

Además, pienso -y disculpen el atrevimiento- que el Poder Legislativo debe dar mensajes claros de quién es el redactor apropiado; no dirigir la mano de la parte, que por supuesto que tiene la libertad. Esto da el indicio de que está habilitado el operador, y es un mensaje que creemos que no se tiene que dar por estas consecuencias que les decía.

Por otra parte, para dar otro ejemplo, en lo que era el artículo 7º, pero pasó a ser el artículo 8º -según se nos dice-, que habla de las prohibiciones para el operador, en el literal c) dice: "Retener indebidamente documentación o valores que pertenezcan a sus comitentes".

El derecho de retención en nuestro ordenamiento todo es muy puntual, existe en casos muy aislados en que cualquier prestador de servicios puede retener los efectos que son objetos. Por ejemplo, cuando al tallerista no se le paga la reparación del vehículo. Realmente, los ejemplos son muy contados. Los escribanos no tenemos consagrado ningún derecho de retención, a pesar de que muchas veces, por vía de retención, pagamos lo que nuestros clientes tenían que haber pagado de impuestos, para dar solo un ejemplo. Acá se lo está consagrando; no se lo dice expresamente, pero queremos poner la alerta: cuando dice que tiene prohibido retener indebidamente, significa que en un marco debido tiene derecho de retención. A nuestro juicio, indirectamente se está consagrando que el operador inmobiliario tiene, en principio, un derecho a retener que en un marco por supuesto que de abuso, de actuación indebida, cede y pasa a estar prohibido. Eso a nosotros nos parece muy peligroso: tiene que quedar claro que no puede retener.

En nuestras conversaciones con la Cámara Inmobiliaria y consultándoles sobre este punto, nos dicen que lo buscado es lo contrario: que no se retenga la documentación, que cuando alguien deposita títulos, letras de cambio, dinero -por efecto de seña- en un operador inmobiliario, ante el requerimiento de las partes, lo deba liberar. Nosotros entendemos que la interpretación puede ser diversa y puede dar pie a retención. Recordemos que el vínculo entre un operador inmobiliario y sus clientes tiene un marco también contractual: el encomendarle el negocio. ¿Qué significa "indebidamente"? ¿Debe un juez declarar la rescisión de ese vínculo para que esté obligado a retener? No queremos entrar en ese tipo de situaciones. Nos proponían, por ejemplo, eliminar el término "indebidamente": ¡no puede retener! No puede retener si no tiene una norma -hablo de norma también incluyendo al contrato-, no está habilitado por un derecho a tal. No entendemos el alcance y nos parece que es peligroso. Por eso lo queríamos puntualizar.

- 3 -

También voy a realizar algunas referencias -siempre dentro de la primera columna- con respecto a que vimos que se agregó que el operador inmobiliario tiene el derecho a requerir la entrega de la titulación, de los documentos incluso originales. Sabemos que no lo piensan los parlamentarios, pero -siempre con alcance general de nuestras manifestaciones- debemos poner sobre la mesa que no se trata de papeles, los títulos van mucho más allá. Si no tengo la titulación original, tengo que ir a la reconstrucción, que me lleva meses, además, por problemas de funcionamiento del archivo de la Corte si es un escribano jubilado, que los ha entregado; si es un escribano en actividad, lo tengo que ir a buscar para pedirle la reconstrucción de los títulos. O sea, si a mí me privan de los títulos y me los retienen, puedo ver, por lo menos, demorada la disponibilidad de mis bienes: el ofrecimiento en garantía para préstamos de cancelación de adeudos o la venta.

Entonces, se le está dando este derecho a un operador inmobiliario, con la más variada formación, al que no le ocurre como a los escribanos, que si bien siempre reconocemos que en nuestra actividad puede haber desvíos, estamos sometidos a responsabilidad disciplinaria, además de la general: o sea, nosotros perdemos el título; por lo menos nos desinvisten temporalmente y, después, para rehabilitar lleva muchos meses más. Es decir, las consecuencias de un accionar indebido de un escribano es sumamente penalizado.

Entonces, queremos ponerlos alerta de que estamos hablando de operadores a los cuales se les quiere dar un marco, que nos parece bien, pero van a tener en sus manos documentos y dinero que son la base del intercambio y que pueden generar impacto.

Esos son algunos de los ejemplos. Repito que el comparativo lo recibimos ayer y no podemos ir a todo lo que se analiza, pero nos preocupa que esté bien regulado. Nos parece bien que sea simple, que sean pocos artículos, pero algunos puntos nos preocupan y tenemos que trasladarlo. Además, ellos son quienes trabajan en equipo con los escribanos, y esa es la visión que queremos dar: de apoyo a que se formalicen, de apoyo a los gremios que lo están impulsando, pero en un marco adecuado.

Gracias.

Estoy a sus órdenes.

SEÑORA BARRETO (Susana).- Soy la tesorera de la Asociación de Escribanos.

Comparto todo lo que la escribana Alfaro ha manifestado. Solamente quiero recalcar la importancia del boleto de reserva en los negocios, mal llamado boleto de reserva porque, en realidad, es donde se fijan absolutamente todas las condiciones que van a regular el contrato definitivo, y realmente nos preocupa mucho a los escribanos que no tenga la redacción profesional que requiere lo que es una promesa para la futura contratación.

Por lo demás, adhiero a todo lo que la colega ha manifestado y que es la posición de la Asociación de Escribanos.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Gracias a ustedes.

Antes de ofrecer la palabra a los legisladores que deseen formular preguntas, quiero decirles que me informa Secretaría que el comparativo de los distintos articulados que considera la Comisión fue remitido a la Asociación de Escribanos el 14 de agosto. Seguramente, alguna dificultad interna o algún problema burocrático impidió que se conociera en tiempo, pero esa es la fecha que tengo aquí a la vista en el *mail* que se remitió a la Asociación.

- 4 -

Tampoco recibimos nosotros solicitud de la Asociación de Escribanos de ser recibidos, los invitamos a propuesta de algunos de los integrantes de la Comisión.

Simplemente, quería dejar esas constancias.

Ahora les cedo la palabra a los diputados.

SEÑOR REPRESENTANTE ECHEVERRÍA (Diego).- Quiero agradecer a las representantes de la Asociación de Escribanos. Han sido muy positivos y muy ricos los aportes.

A mí me gustaría consultarlas ya en términos de redacción.

En el caso de los artículos que ustedes entendían que podían tener una mejor redacción, tomé como apunte que en el artículo 8º, que se refiere a las prohibiciones, podríamos mejorar la redacción eliminando el término "indebidamente". Creo que no le quita el sentido al artículo y notoriamente queda mejor redactado. Creo que es de recibo.

En lo que tenía que ver con la posible interpretación de lo primero que comentaron, de la participación del operador inmobiliario y de los escribanos en el boleto de reserva, ¿cómo entienden ustedes que en ese artículo se puede llegar a mejorar la redacción?

SEÑORA ALFARO (Jenifer).- Usted sabe que técnicamente decir verbalmente la redacción de un artículo que puede tener implicancias es peligroso, ¿no? Nosotros tenemos miedo en hacer ese tipo de reflexiones.

SEÑOR REPRESENTANTE ECHEVERRÍA (Diego).- Tomémoslo como reflexión nada más.

SEÑORA ALFARO (Jenifer).- Con mucho gusto le podemos transmitir, pero creemos que tiene que irse al resultado, que es obtener un documento que refleje la intervención en ese negocio o acto del operador inmobiliario, porque ese es el resultado que entendemos que se busca: obtener un documento. El resto de las precisiones, o ejemplificar cuál puede ser el documento, o hacer referencia a la firma del documento, parecería que no es necesario para la finalidad y queda mucho más claro.

SEÑOR REPRESENTANTE ECHEVERRÍA (Diego).- Tengo otra pregunta respecto al último de los puntos que mencionó la escribana, relativo a los títulos. No recuerdo en qué artículo usted lo analizaba.

SEÑORA ALFARO (Jenifer).- Fue agregado como una referencia entre paréntesis en el literal b) del artículo 6º, y dice: "[...] en particular la entrega de los títulos de los derechos invocados (original o copia) para su estudio [...]".

SEÑOR REPRESENTANTE ECHEVERRÍA (Diego).- ¿Cómo entienden ustedes que se podría mejorar esa redacción?

SEÑORA ALFARO (Jenifer).- Hasta donde sabemos y se nos fue explicado, lo que se requiere por el operador es que se le acredite la titularidad del bien para no iniciar gestiones y luego darse cuenta de que quien le ha encomendado la tarea no tiene legitimación para hacer el negocio.

De nuevo, nos parece que se tiene que reducir el resultado: solicitar la acreditación de los derechos invocados, de la legitimación para el negocio, pero no requerir los títulos en particular o documentación original. No pensemos solo en la mala fe del operador; pensemos en que no están las garantías para recuperar la documentación si algo le pasa. Recordemos que esto puede ser hecho por personas físicas, que no tienen una estructura: si la inmobiliaria simplemente cierra, me quedo sin los títulos del bien.

- 5 -

SEÑORA REPRESENTANTE HUGO (Claudia).- ¿Qué opinan de la redacción que figura en la segunda columna que refiere a lo mismo?

SEÑORA ALFARO (Jenifer).- Respecto a la segunda columna, la redacción del literal b) del artículo 5º no presenta las objeciones; no hace referencia a entrega de títulos y hace referencia a la acreditación: "incluyendo información que acredite la titularidad".

Nos parece que contempla.

SEÑOR REPRESENTANTE ECHEVERRÍA (Diego).- Sería bueno que las escribanas tuvieran en cuenta algo que tiene que ver con el manejo interno de la Comisión.

Para la Comisión lo que figura en la última columna es la versión final de las sucesivas modificaciones que se van haciendo; incluso, es la que contempla el trabajo de mejora de técnica legislativa de los equipos acreditados a este respecto.

Por lo tanto, en el caso del literal b) del artículo 5º, la versión final sería la que está destacada en amarillo, que dice: "Solicitar por escrito información sobre las características del inmueble que contenga información que acredite la titularidad de este, así como las ofertas del negocio encomendado".

Esta sería la versión final.

¿Ustedes tienen objeciones respecto a esta posible redacción?

SEÑORA ALFARO (Jenifer).- No; nos parece que contempla. Sí la mantiene el literal a), que hace una referencia ambigua tema central para nosotros- a la firma del boleto y de otros documentos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay más preguntas, agradecemos la visita de las representantes de la Asociación de Escribanos del Uruguay.

SEÑORA ALFARO (Jenifer).- Nosotros somos los agradecidos.

(Se retira de sala la delegación de la Asociación de Escribanos del Uruguay)

SEÑORA REPRESENTANTE HUGO (Claudia).- Hace mucho tiempo que venimos con este tema y me parece que deberíamos poner al día lo que tenemos y trabajar un día con este proyecto hasta sacarlo y aprobarlo, porque capaz que los escribanos nos pueden dar una versión sobre los puntos que ellos observaron. Yo pensé que los habíamos modificado, pero veo que lo que sacamos del literal b) lo incluimos en el literal a).

Esta redacción contiene parte de lo que se había eliminado del literal b), el tema de los boletos de reserva. Si bien se sacó el tema de la titularidad, se agregó lo del boleto, con lo que los escribanos ahora manifestaron estar en desacuerdo.

Me parece que deberíamos dedicar un día a esto.

Yo tengo unas versiones que me pasó el grupo que trabajó con el señor diputado Echeverría y la señora diputada Bottino, que no sé si están traducidas en la columna respectiva o no.

Insisto en que tendríamos que dedicar una reunión a este tema, no sacarlo del orden del día y terminarlo de una vez porque, si no, pasan los días, nos olvidamos de lo que plantea uno y otro y tenemos que volver a retomar el trabajo.

SEÑORA REPRESENTANTE ECHEVERRÍA (Diego).- Tomamos los comentarios de la Asociación de Escribanos, pero reitero algo que he dicho respecto de los aportes de las distintas instituciones que han venido: tengamos cuidado con que todo lo volcado por

- 6 -

las distintas instituciones sea materializado en una redacción, porque que lo planteen no significa que deba ser incorporado. Si no, vamos creando -y coincido con la diputada Hugo- una versión excesivamente democrática a la hora de recibir aportes que no sabemos si es la versión que queremos.

Las expresiones de posibles mejoras en contenido y técnica legislativa las escuchamos, pero después vemos si las volcamos o no.

Con la diputada Bottino habíamos acordado una versión final que en su mayoría es la versión final, de la columna final, con técnica legislativa, pero prescindiendo de algunas cuestiones que tienen que ver con propuestas de los rematadores y demás.

Yo no tengo problema en que para la próxima sesión, en coordinación con la diputada Bottino, para que sea más claro a la hora de tener una versión final finalísima -perdón por la redundancia-, podamos considerar esto y dedicarte una jornada de trabajo, como dice la diputada Hugo.

Insisto con esta cuestión procedimental porque creo que aclara, porque si no, de la misma forma que se incorporaron cuestiones de los rematadores, de los tasadores -algunos pueden ser de recibo y otros no; algunas cuestiones tienen que ver con visiones que se tienen legítimamente desde la institución y no con necesarias modificaciones- ; también hay comentarios de las inmobiliarias internacionales, que también propusieron posibles reformas que yo creo -y esta es una visión- que hacen referencia a otra actividad, que no es esta, porque se aleja de lo que es el operador inmobiliario, ya que son observaciones y reflexiones legítimas, pero no tienen que ver con un operador inmobiliario, con este rubro profesional.

Por eso, está bueno escuchar todas las opiniones, pero no necesariamente se tienen que traducir en incorporación legislativa.

SEÑOR REPRESENTANTE TUCCI MONTES DE OCA (Mariano).- En el mismo que lo planteaba el diputado Echeverría.

Me parece que este proyecto de ley ha tenido una evolución favorable y ha recogido, como no todos los proyectos, los aportes de todas las bancadas. Creo que es algo bien importante, porque el proyecto que entró a Comisión no es el que tenemos hoy sobre la mesa.

Entonces, si bien es importante lo que plantea el diputado Echeverría de llegar a una redacción final acordada, estaría bueno tener, por lo menos, unos días de plazo para que cada bancada orgánicamente la pueda estudiar.

Insisto con que estamos llegando a un texto de acuerdo en líneas generales.

Y comparto, por supuesto, que no tenemos por qué "escriturar" -a propósito de la visita que tuvimos- cada uno de los aportes de las delegaciones que convocamos. Nos asesoran y nosotros tomamos la decisión política.

Digo esto para que este proceso no se transforme en la etapa final en un procedimiento sumario: sí acordar un texto -capaz que elaborado por el señor diputado Echeverría y la diputada Bottino, que estuvieron encarando el tema- y después tomarnos un par de días para darle una lectura y poder votarlo efectivamente.

SEÑOR REPRESENTANTE ECHEVERRÍA (Diego).- Propongo trabajar en un texto con la señora diputada Bottino, presentarlo el 4 de octubre, la próxima sesión ordinaria, y votarlo el 11 de octubre.

El trabajo más importante va a ser fuera de Comisión para mejorar la versión final -incluso, voy a comentar a la señora diputada Bottino los aportes que se hicieron hoy,

- 7 -

más allá de que constarán en la versión taquigráfica-, presentarla el 4 de octubre y votarla, sí o sí, el 11 de octubre.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creo que si hay acuerdo entre el diputado Echeverría, la diputada Hugo y el diputado Tucci, podríamos aceptar el 11 de octubre como fecha de votación. Yo hago hincapié en que no vayamos más allá de esa fecha, porque este proyecto empezó a tratarse en esta Comisión en la legislatura pasada. Lo tratamos, recibimos a las inmobiliarias, a mucha gente, no prosperó en la legislatura pasada, vuelve en esta y creo que estamos en tiempo de tomar decisiones. Si nos podemos poner de acuerdo en la redacción, muy bien, y si no, tendremos que votar. Francamente, no veo aquí grandes divergencias que puedan llamarse políticas; podrá haber algún ajuste técnico en un artículo u otro, pero creo que tenemos que exigimos el esfuerzo de votar para que la Cámara apruebe el proyecto, por lo menos, antes de fin de año; después el Senado verá qué es lo que hace, pero nuestra responsabilidad me parece que es tomar una decisión sobre esto antes de fin de año.

Y coincido con lo que decía el diputado Echeverría en el sentido de que no tenemos por qué incorporar todas las sugerencias, propuestas u observaciones que nos hagan, so riesgo de convertir esto en una especie de Frankenstein jurídico: cada cual le pone un pedazo que le interesa o le saca otro, y al final lo que sale puede no tener, digamos, la necesaria armonía. Tenemos que juzgar según nuestro criterio: incorporamos lo que nos parezca bien, rechazamos lo que no nos parece adecuado y tratamos de que todo tenga cierta coherencia. Y creo, insisto, que ya estamos en condiciones de hacerlo, porque hemos escuchado muchas voces, manejado distintas redacciones, tenemos un comparativo que es muy claro: falta decidir y votar.

Recojo lo que se ha dicho en el sentido de que el 4 se aportará una versión tentativa de lo que pueda ser un texto final. Naturalmente, eso no significa que cuando se ponga a votación no pueda haber propuestas de cambio en algún artículo u otro. Es decir, cada cual podrá hacer observaciones y modificaciones, lo que sea, pero tendremos una base más firme aún de la que ya tenemos para entonces, sí, el 11 de octubre votar.

Quedamos entendidos y damos por concluido este punto del orden del día.

Se pasa a considerar el asunto que figura en segundo término del orden del día: "Inmueble padrón N° 211 de la localidad catastral de Ecilda Paullier. Se transfiere del patrimonio del Estado (Ministerio de Transporte y Obras Públicas) a la Intendencia de San José", Repartido N° 965.

Me informa Secretaría que no obran en poder de la Comisión antecedentes dominiales del bien cuya transferencia se propone, razón por la cual sugerimos como criterio de trabajo solicitar que se nos envíe dicha información -información dominial, titulación o planos- para tener la certeza, cuando votemos, de que estamos haciendo las cosas bien.

Si no hay objeciones, se procederá en consecuencia.

(Apoyados)

—Corresponde ingresar al tercer asunto del orden del día: "Libertad de Circulación de los Ciudadanos Legales Uruguayos".

Se está repartiendo el texto correspondiente.

En discusión general.

SEÑORA REPRESENTANTE HUGO (Claudia).- No entiendo si la idea es tratar hoy el proyecto y aprobarlo.

- 8 -

SEÑOR PRESIDENTE.- La idea es incluirlo en los trabajos de la Comisión. De las propuestas que formulen los señores legisladores resultará el trámite que sigamos: si quieren votar hoy, se procederá, y si se piden informaciones complementarias, recibir delegaciones o lo que fuere, lo haremos.

SEÑORA REPRESENTANTE HUGO (Claudia).- No tengo conmigo los antecedentes, pero recuerdo que en su momento nosotros habíamos planteado que había otro proyecto referido a esto que está en la Comisión de Derechos Humanos, que es un poco más abarcativo que este.

SEÑOR PRESIDENTE.- No tengo presente ese otro proyecto.

Me informa Secretaría que según la versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de 4 de mayo del año pasado se había resuelto recabar opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio del Interior e invitar a los miembros de la Comisión de Derechos Humanos de esta Cámara a participar del análisis de la iniciativa.

Asimismo, me informa Secretaría que lo que se manejó en esa sesión a la que acabo de hacer referencia no fue votado, simplemente fueron consideraciones que se hicieron sin que se llegara a adoptar una resolución.

SEÑOR REPRESENTANTE GOÑI REYES (Rodrigo).- Siguiendo la línea que propone el presidente y que comparto respecto a la consideración de proyectos que tenemos en carpeta, creo que hay que considerarlos, tratarlos y votarlos por sí o por no. Acá hay un grupo muy importante de ciudadanos, de personas que están residiendo en Uruguay, con un problema muy concreto que tiene que ver básicamente con cómo queda en su pasaporte su nacionalidad, su residencia, los efectos son básicamente sobre el pasaporte.

Acá hay un movimiento muy importante personas residentes en Uruguay, por lo que creo hay que considerar este proyecto. Naturalmente, los informes que el señor presidente acaba de mencionar son absolutamente claves, determinantes, desde los ministerios respectivos, que son los que tienen entre sus competencias la consideración de estos temas.

Entonces, solicito que sea por escrito o sea a través de comparecencia presencial se recaben los informes de los ministerios de Relaciones Exteriores y del Interior para, después, nosotros decidir antes de fin de año.

Creo que todos nosotros recibimos mensajes de personas que están interesadas en resolver esto. Nosotros tenemos la obligación de considerar los temas, resolverlos por sí o por no, pero también darles certeza a las personas involucradas que están sufriendo por esta situación; no es un tema ideológico de diferentes partidos o sectores, sino de perjuicios que están soportando muchas personas que residen en nuestro país.

Solicito que se recaben esos informes o se convoque a los ministerios correspondientes.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Me voy a permitir agregar a la lista de informes a solicitar la opinión de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, de la Universidad Católica y demás universidades habilitadas, porque acá la cuestión de la relación entre nacionalidad y ciudadanía es un viejo tema de la Cátedra de Derecho Constitucional; creo no podemos omitir recabar esa opinión también.

- 9 -

Por supuesto, incluimos este asunto en el orden del día porque somos conscientes de la situación que viven muchas personas y cómo los afecta este estatus en el cual, por un lado, son ciudadanos legales, pero, por otro, cuando viajan no se los considera uruguayos.

Creo que todos los miembros de la Comisión estamos contestes en que este tema merece nuestra atención. Veremos, en función de los informes que recabemos, cuál es el curso que podemos darle a la aspiración de estas personas.

Si estamos de acuerdo, solicitamos los informes y cuando tengamos las repuestas que esperamos, veremos cómo seguimos.

SEÑOR REPRESENTANTE TUCCI MONTES DE OCA (Mariano).- Está bien el planteo que hace el presidente de la Comisión, por lo menos coincidimos con la solicitud de informes.

También debemos decir, como dijo la diputada Hugo, que hay un proyecto que es del Frente Amplio en la misma línea, pero que está en la Comisión de Derechos Humanos. Tal vez podríamos pensar en integrar ambas comisiones -es una opción que deberíamos valorar- para analizar en forma conjunta ambos proyectos, porque acá las comisiones permanentes son asesoras del plenario, siempre el que resuelve es el plenario, pero no tengo claro cuál de las dos comisiones tiene la especialidad en el tema, porque se analizan temas de carácter jurídico, pero también temas inherentes a los derechos humanos. No lo planteo como propuesta para que la Comisión resuelva, pero sí para que pensemos cuál es la mejor opción para analizar de manera conjunta ambos proyectos.

SEÑORA REPRESENTANTE HUGO (Claudia).- En el mismo sentido, propongo que se invite a la Comisión de Derechos Humanos, que tiene solamente cuatro integrantes y que ha trabajado durante mucho tiempo el proyecto que tiene en su poder, que figura en el Repartido N° 594 de diciembre de 2021, y que trata el mismo tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Evidentemente tenemos un problema de trámite, porque asignar distintos proyectos sobre el mismo tema a comisiones distintas genera una dificultad.

Yo tengo cierta prevención contra la integración de comisiones porque es difícil conciliar horarios entre muchas personas, pero me parece muy bien invitar a los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos una vez que tengamos respuestas a los informes que habremos de cursar, porque la materia es la misma y la información, seguramente, será relevante a los efectos de la consideración de ambos proyectos.

SEÑOR REPRESENTANTE GOÑI REYES (Rodrigo).- No tengo problema en que se invite a los integrantes de la Comisión que plantea la diputada Hugo. Son proyectos distintos con efectos distintos y, por lo tanto, yo preferiría abordar este proyecto, que además está circunscrito a una problemática concreta y que creo que se puede resolver en otros tiempos y con este mismo proyecto que tenemos ahora. En todo caso, después podremos ver si ese otro proyecto podrá o no considerarse, pero este es un proyecto muy concreto que busca solucionar una problemática que realmente tiene efectos perjudiciales para muchas personas. Entonces, yo pediría que se inicie su tratamiento con la solicitud de informes propuesta por el presidente; también entiendo pertinente el pedido de informes a las cátedras correspondientes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, estamos de acuerdo en proceder en la forma que surge de todo lo que se ha dicho y solicitaremos los informes a las entidades mencionadas: ministerios, cátedra, etcétera.

- 10 -

SEÑOR REPRESENTANTE TUCCI MONTES DE OCA (Mariano).- Si es lo que resuelve la mayoría, nosotros acompañaremos, pero quiero dejar sentado que, como explicábamos hace unos minutos, la Comisión de Derechos Humanos viene trabajando en un proyecto de similares características y en mi consideración sería ideal integrar ambas comisiones para analizarlos de manera conjunta, pero si la Comisión resuelve que sea de otra manera, nos sumaremos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, procederemos en la forma indicada. Cuando tengamos las respuestas a los informes que habremos de solicitar, invitaremos a los miembros de la Comisión de Derechos Humanos y, eventualmente, si se propone formalmente, votaremos sobre la eventual integración de las comisiones. ¿Estamos de acuerdo?

Damos por concluido, entonces, este punto.

Pasamos a considerar el asunto que figura en cuarto término del orden del día: "Grito de Asencio. (Se declara feriado laborable nacional el día 28 de febrero de cada año)".

(Ingresa a sala la señora representante María Fajardo Rieiro)

—Tenemos el gusto de recibir a la señora diputada María Fajardo, una de las firmantes del proyecto de ley a fin de que se refiera al proyecto.

Le damos la palabra.

SEÑORA REPRESENTANTE FAJARDO RIEIRO (María).- Buenos días. Gracias a todos.

Como verán, para nosotros este es un proyecto bastante importante para reivindicar nuestras fechas patrias. Es por eso que consideramos oportuno que los tres diputados del departamento firmáramos este proyecto.

Les dejo una copia así no lo leemos, nos parece que es demasiado extenso.

Sí quiero decirles que el primer hecho militar que significó el primer hito en el largo proceso de la independencia de nuestro país es la semilla de identidad e idiosincrasia revolucionaria e independentista. Un puñado de orientales cansados de humillaciones y del avasallamiento de las autoridades procedentes de Montevideo que respondían al poder español tomaban la Villa de Mercedes y Santo Domingo de Soriano. Siguiendo el pronunciamiento de la junta de Buenos Aires, configurando la admirable alarma, este levantamiento de un grupo de orientales es sin duda el comienzo de la independencia.

Poner en valor y darle la misma distinción de otras fechas que se celebran en nuestro calendario fue lo que nos impulsó a presentar este proyecto.

Como sorianenses lo vivimos con gran orgullo. Nuestra bandera dice: "Aquí nació la patria", pero todos quienes fuimos a la escuela y al liceo sabemos que en nuestro país, porque así nos lo han enseñado, con este Grito de Asencio comenzó nuestra patria.

Es por esto que adjuntamos la reseña histórica que hizo un historiador de cómo se llega a este Grito de Asencio, cómo se llega a que todos estamos seguros de que en Soriano nació la patria.

Queremos que lo que hoy es feriado laborable para el departamento de Soriano se extienda a todo el país. Por eso firmamos los tres legisladores juntos, porque consideramos que hay cosas que van más allá de las ideologías políticas, que trascienden y hacen al quehacer de nuestra gente y de nuestros sentimientos.

Muchas gracias.

- 11 -

SEÑOR REPRESENTANTE MALÁN CASTRO (Enzo).- Adhiriendo a las palabras de la señora diputada Fajardo, es importante destacar la fecha del 28 de febrero de 1811 para todo Uruguay, no solamente para el departamento de Soriano, porque ahí, como se dice, se inicia la Revolución Oriental.

Y no sucede en Rivera, Rocha, Artigas, por un simple hecho: en aquel momento las vías de comunicación eran los ríos navegables. Entonces, de Buenos Aires a Villa Soriano por el río Uruguay, Río Negro, a Mercedes era por donde generalmente venían o iban los barcos trayendo o llevando distintos tipos de materiales, por ejemplo cal; están las caleras de Río Negro. Por allí venía la información y por eso ahí empieza a surgir esto de las nuevas ideas para transformar esa realidad de este país que, como bien se dijo, estaba oprimido por el poder español.

De ahí surge la Revolución Oriental, el cuartel de Artigas en Mercedes, el inicio de toda la Proclama de Mercedes; esto fue en febrero y en abril, la Proclama de Mercedes. O sea, ahí comienza lo que nosotros conocemos como la Revolución Oriental que después genera una serie de hitos que ahora son los feriados nacionales, que, en definitiva, son cuestiones gatilladas por ese primer punto de partida como fue el Grito de Asencio.

En períodos anteriores, los diputados Arregui y Novales también insistieron en que este fuera un feriado laborable nacional, pero se logró que fuera departamental. El feriado departamental, primero, es injusto primero con la fecha, porque el 28 de febrero es importante para todo el país por todo lo que después se desarrolló, pero también tiene una serie de complicaciones que tienen que ver con si es legal o no legal. A veces, algunas instituciones del departamento que tienen su marco nacional permanecen abiertas y otras no. Y cito un caso. Hace algunos años se iba a hacer un examen de preingreso para la asignatura de inglés, los profesores fueron al Instituto Campos, pero estaba cerrado porque era feriado, pero a nivel nacional, no. Eso puede constatarse o darse en otros órdenes el 28 de febrero.

O sea, más allá de las consecuencias prácticas, me parece que es de justicia que esta fecha, 28 de febrero, sea un feriado laborable como otros que tiene el país. Por eso los tres diputados del departamento hemos presentado este único artículo con esa idea.

Gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si nadie desea formular alguna pregunta a la señora diputada Fajardo, continuamos con nuestras deliberaciones y tratamiento del proyecto.

Agradecemos la visita de la señora diputada Fajardo. ¡Muy amable!

Muchas gracias.

(Se retira de sala la señora representante María Fajardo Rieiro)

—En discusión general.

SEÑORA REPRESENTANTE HUGO (Claudia).- La pregunta que quiero hacer a usted, presidente, o a toda la comisión es qué significaría un feriado nacional laborable, porque hoy ya tenemos feriados nacionales laborales, que son 19 de abril, 18 de mayo, 12 de octubre -capaz que me queda alguno por mencionar-, y no sé si la Comisión puede votar la declaración de un feriado nacional laborable, porque laborable es para los funcionarios de la actividad privada, pero para los funcionarios públicos, los feriados laborales son no laborales. No sé si podemos votar esto así o tendríamos que hacer consultas. No sé a quién deberíamos consultar.

- 12 -

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión puede, naturalmente, votar el proyecto si lo entiende oportuno. A mí me parece que es de orden consultar al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación y Cultura en estas materias, y es lo que pensaba proponer.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

—Entonces, si estamos de acuerdo, pedimos informes al Ministerio de Educación y Cultura, remitiendo el proyecto de ley, para que nos dé su opinión al respecto.

Hay un texto con información histórica provista por la diputada Fajardo; me parece que no es necesario, suponemos que la historia nacional es conocida por el Ministerio de Educación y Cultura.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

—Solicitaremos informes, entonces, al Ministerio de Educación y Cultura -le pediremos su opinión acerca del proyecto en consideración, que se lo remitiremos- y al Ministerio de Trabajo en los términos en que la señora diputada Hugo quiera hacer la solicitud; después, le informará a Secretaría qué es exactamente lo que estamos preguntando.

La Comisión ingresa al tratamiento del último punto del orden del día: "Día de Rotary en Uruguay. (Se declara el 12 de julio de cada año)"

Le pido a la Secretaría que informe acerca de las citaciones que se han hecho para la consideración de este proyecto.

SEÑORA SECRETARIA (María Eugenia Castrillón).- Este proyecto de ley está firmado por varios legisladores, en primer lugar, por la diputada Lourdes Rapalín, que es suplente del diputado Dastugue y no está actuando en este momento. Ayer, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo del Reglamento, repasamos si teníamos respuestas a las comunicaciones que hicimos. Se les remitió copia del orden del día para la reunión de hoy, donde se decía claramente que se incorporaba este proyecto, que se lo hacía en aplicación de la disposición reglamentaria, y ningún legislador manifestó interés en concurrir. Solamente se excusó la diputada Fernanda Araújo porque iba a estar en la Comisión de Industria.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

SEÑOR PRESIDENTE.- Si les parece, postergamos la consideración del tema hasta la próxima reunión.

(Apoyados)

—Recibimos un mensaje de la señora diputada Ana Olivera acerca del proyecto sobre el que ella informó en la sesión pasada de la Comisión y nos dice que entiende que corresponde llamar al director de Catastro a efectos de que dé su opinión al respecto. Les recuerdo que había algunas disposiciones de Ley de Rendición de Cuentas, de este período y del anterior, atinentes a la misma materia, razón por la cual podía pensarse que no era estrictamente necesario el proyecto de ley que habíamos empezado a considerar, pero la diputada Olivera insiste y yo creo que podemos resolver la cuestión pidiendo a Catastro que informe por escrito para no cargar la agenda de la Comisión con visitas que se prolongan mucho y hay dificultades a veces de conciliar días, horas, etcétera. Así que si estamos de acuerdo, remitimos nota a la Dirección de Catastro pidiéndole su opinión acerca del proyecto que se le va a enviar, naturalmente, con la versión taquigráfica correspondiente. Si estamos de acuerdo, procederemos así.

(Apoyados)

- 13 -

(Diálogos)

—No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

Copia Expediente Digital Vías

#



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



Cámara de Representantes

Secretaría

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, CÓDIGOS,
LEGISLACIÓN GENERAL Y ADMINISTRACIÓN

REPARTIDO N° 527
SETIEMBRE DE 2021

CARPETA N° 1858 DE 2021

LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS LEGALES URUGUAYOS

Normas

XLIX Legislatura

- 1 -

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- Los ciudadanos legales uruguayos en ejercicio de la ciudadanía y solo durante dicho ejercicio, gozan de los mismos derechos y prerrogativas de los nacionales de la República a los fines identificatorios, de la protección diplomática y de la libertad de circulación.

Bajo este precepto se promoverá el principio de no discriminación y la interpretación más favorable a la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros.

Artículo 2º.- A efectos de garantizar los derechos referidos en el artículo anterior, los documentos de viaje de los ciudadanos legales deben indicar la calidad de nacionales con individualización del número de esta ley.

Cométase al Poder Ejecutivo adecuar, por medio de los órganos competentes, los documentos de viaje expedidos con anterioridad a la fecha de esta ley.

Asimismo, de ser requisito, se deben emitir los certificados necesarios que permitan al ciudadano legal ingresar a los países que dispongan el libre ingreso de los nacionales uruguayos, así como a mandar a los organismos estatales competentes para que promuevan soluciones bilaterales cuando se generen conflictos administrativos fronterizos.

Artículo 3º.- La presente ley entrará en vigor desde la fecha de su promulgación por el Poder Ejecutivo.

Montevideo, 1º de setiembre de 2021

FRANCISCO CAPANDEGUY SÁNCHEZ
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
DESIRÉE PAGLIARINI
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
SILVANA PÉREZ BONAVITA
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
IVÁN POSADA
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
DANIEL PEÑA
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

- 2 -

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A partir del año 2015 comenzaron a regir para Uruguay las recomendaciones de la séptima edición del Doc. 9303 de la Organización de Aviación Civil Internacional el cual exige que los documentos de viaje emitidos por los Estados Parte dispongan del campo "Nacionalidad". Esta nueva regulación generó, en la práctica, limitaciones a la libertad de circulación de los ciudadanos legales de nuestro país.

Sumado a lo anterior, nos encontramos que nuestra Constitución acarrea desde 1830 una confusión terminológica entre los conceptos de "nacionalidad" y "ciudadanía" -tal como ha sido señalado unánimemente por la doctrina nacional de Derecho Constitucional- que al día de hoy, 191 años después, genera en la práctica problemáticas de diversa índole.

Entre ellas, la principal confusión es aquella que permite aseverar que en el Uruguay no existe el instituto de la "naturalización", el cual habilita a un extranjero por acto de su propia voluntad, y tras la aprobación del Estado a adquirir una nueva nacionalidad. Efectivamente, Uruguay no cuenta con este instituto; por lo tanto, si no se ha nacido en territorio nacional ni se es descendiente de padres y/o abuelos orientales jamás se podrá adquirir la nacionalidad uruguaya. Lo que concede la Carta Magna es únicamente la ciudadanía legal, instituto regulado claramente en el artículo 75 de nuestra Constitución.

Es así que, al no existir la naturalización en el Uruguay, actualmente los documentos de viaje de los ciudadanos legales portan en el campo "Nacionalidad" su país de origen en lugar del término "Uruguaya" como luce en los documentos de viaje de los nacionales de la República. Este hecho genera que funcionarios migratorios de diversos países no comprendan la discordancia entre la nacionalidad y el país de emisión del documento, rechazando el ingreso al país de esta categoría de ciudadanos uruguayos.

Esta situación ha devenido en una problemática compleja y recurrente que genera en el plano práctico un impacto personal e incluso económico para los ciudadanos legales, cuyos hechos se traducen en una limitación a la libertad de circulación y por ende, en una desigualdad entre ciudadanos legales y naturales.

Entendemos que, primeramente, produce un impacto personal en los afectados ya que se sienten legítimamente integrantes del país a la par de los ciudadanos naturales. En segundo lugar, genera pérdidas económicas significativas, en la medida que la prohibición de ingreso a terceros países de forma arbitraria acarrea la pérdida de pasajes, estadías y de las actividades laborales y comerciales que motivan algunos viajes. Se agregan, además, los costos de gestión de visados con los que los ciudadanos naturales no deben contar.

Un punto angular que se desprende de la situación en cuestión es que, por la vía de los hechos, se genera una limitación a un derecho humano fundamental como es la libertad física, asociada en este caso a la libertad de circulación y movimiento. Ambos derechos están consagrados en el artículo 7º de nuestra Constitución y se encuentran incorporados por las normas internacionales de los derechos humanos. Por su parte, la libertad de circulación internacional se encuentra expresamente protegida en el artículo 13.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en los artículos 12.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, incluidos en nuestro derecho positivo por las Leyes Nos. 13.751 y 15.737 respectivamente. Sin embargo, aunque es claro que estos derechos son limitables, dicha limitación, al decir de nuestra Constitución en su artículo 7º

- 3 -

y por la Convención Americana de Derechos Humanos en el inciso 3 de su artículo 22, debe hacerse expresamente por una ley basada en el interés general y con motivos fundados, la cual al día de hoy no existe.

Esta limitación termina por crear una desigualdad, ya que según el índice "Henley & Partners Passport Index" los ciudadanos naturales de nuestro país estamos habilitados a viajar sin visa previa a más de 150 países, mientras los ciudadanos legales no tienen esa certeza, puesto que dependerá del funcionario fronterizo de turno en el país de llegada. Asimismo, los artículos de la Constitución y las leyes que plantean diferencias entre las categorías de ciudadanos de nuestro país no hacen mención expresa a distinciones en lo referido a la protección consular ni a la libertad de circulación.

Esta limitación desigual a la libre circulación de los ciudadanos legales uruguayos ha sido reconocida y marcada como un objeto a solucionar por la administración en más de una ocasión. En el expediente 2018-4-31-0003664 de 19 de agosto de 2018, la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó a la Dirección Nacional de Identificación Civil la modificación del campo "Nacionalidad" incluyendo una leyenda que aclarara que se contaba con la ciudadanía legal, el Departamento Jurídico de la misma recomendó no eliminar el campo, pero brindó posibles soluciones. Además, la resolución de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo N° 960/2021 exhortó al Poder Legislativo a la adopción de normativa legal convergente con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y en particular el voto fundado de la Dra. Mariana Blengio, recomendó la adopción de normativa que estableciera la equiparación a los meros efectos identificatorios. Finalmente, con fecha 2 de agosto del corriente año, el Ministro de Relaciones Exteriores, en atención a la resolución antes mencionada informó estar trabajando junto al Ministerio del Interior en iniciativas normativas relativas a esta situación; y con fecha 5 de agosto el Dr. Álvaro Delgado en representación de la Secretaría de la Presidencia de la República informó de la solicitud de informes a varias dependencias con competencia en la materia.

Es entonces que, atendiendo a que la creación del instituto de la naturalización requerirá de una eventual reforma constitucional, nos amparamos en nuestra Carta Magna, en las convenciones internacionales de derechos humanos ratificadas, y en los principios de libertad e igualdad, para presentar este proyecto con la finalidad de brindar una solución efectiva y conforme a derecho a una problemática generada involuntariamente hace 191 años donde injustamente se afecta a personas que han cumplido a cabalidad todo lo que nuestro ordenamiento jurídico exige para integrar la ciudadanía uruguaya, y que aún así no se benefician de la totalidad de los derechos que ello otorga; siendo incluso, señalado por la administración que en reiteradas ocasiones ha recomendado solucionar este inconveniente por vía legislativa.

Montevideo, 1º de setiembre de 2021

FRANCISCO CAPANDEGUY SÁNCHEZ
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
DESIRÉE PAGLIARINI
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
SILVANA PÉREZ BONAVITA
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

- 4 -

IVÁN POSADA
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
DANIEL PEÑA
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO

Copia Expediente Digital Vías

≠

LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS LEGALES URUGUAYOS. (C/1858/20... https://www.fder.edu.uy/rcbeta/?_task=mail&_safe=0&_uid=92772&_mbox=INBOX&...**LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS LEGALES URUGUAYOS. (C/1858/2021). Solicitud de opinión. Of. 160**

De Comisión Constit., Cód., Legisl. Gral. y Admin. CRR <ccclgacrr@parlamento.gub.uy>
Destinatario 'decanato@fder.edu.uy' <decanato@fder.edu.uy>, 'sapolins@adinet.com.uy' <sapolins@adinet.com.uy>, 'Jaime Ruben Sapolski' <jsapolins@gmail.com>
Cc Pasquet, Ope <opasquet@parlamento.gub.uy>
Fecha 2023-09-14 15:27

r0527.pdf (~61 KB) 1530.pdf (~1,8 MB)

Señor Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República,
Dr. Gonzalo Lorenzo Idiarte.

Debidamente autorizadas por el Presidente de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes y de acuerdo con lo resuelto, cumples cursar la presente para recabar opinión del Instituto de Derecho Constitucional, por escrito, sobre el proyecto de ley presentado por varios señores representantes, caratulado "LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS LEGALES URUGUAYOS. Normas". (C/1858/2021. Rep. 527), que se encuentra a estudio de esta Asesora, cuyo texto se adjunta.

Se adjunta además la traducción dactilografiada de la versión taquigráfica de la correspondiente reunión (pág. 7 y ss).

Agradeceremos acuse de recibo.

Saludamos con nuestra mayor consideración.

María Eugenia Castrillón - Secretaria

Mikaela Berrospe - Prosecretaría

Tel. 22000498 - 142 (2488 -2543)

	Expediente Nro. 050011-000172-23 Actuación 2	Oficina: APOYO A LA GESTIÓN DE SERVICIOS DOCENTES - DERECHO Fecha Recibido: 15/09/2023 Estado: Cursado
--	---------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------

TEXTO

Copia Expediente Digital Vías

Expediente Nro. 050011-000172-23
Actuación 2

Oficina: APOYO A LA GESTIÓN DE SERVICIOS DOCENTES - DERECHO
Fecha Recibido: 15/09/2023



Montevideo, 3 de noviembre de 2023.

Señor Decano de la Facultad de Derecho
Prof. Tit. Dr. Gonzalo Lorenzo Idiarte

De nuestra mayor consideración:

La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes solicitó a este Instituto un informe relativo al Proyecto de Ley sobre "Libertad de circulación de los ciudadanos legales uruguayos".

Atento a la solicitud formulada, la Sala del Instituto, en sesión de fecha 31 de octubre de 2023, aprobó la respuesta que se acompaña a la presente nota, la cual se eleva para conocimiento del Consejo de la Facultad.

Sin otro particular, saludan al señor Decano con su más alta estima,


Dr. Miguel A. Bonatti
Ayudante (Grado I)
Ayudante


Dra. Claudia Amigo
Profesora Agregada (Grado 4)
Secretaria


Dr. Jaime R. Sapolski
Profesor Titular (Grado 5)
Director

Director: Profesor Titular Dr. Jaime R. Sapolski
Secretaria: Profesora Agregada Dra. Claudia Amigo
Ayudante: Docente Ayudante (I) Dr. Miguel A. Bonatti

	Expediente Nro. 050011-000172-23 Actuación 2	Oficina: APOYO A LA GESTIÓN DE SERVICIOS DOCENTES - DERECHO Fecha Recibido: 15/09/2023 Estado: Cursado
--	---------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Pase a Decanato.

Firmado electrónicamente por Jefe de Sección RICAR FABIAN RODRIGUEZ VERA el 06/11/2023 11:51:51.

Nombre Anexo	Tamaño	Fecha
CIUDADANOS LEGALES - DICTAMEN.pdf	1886 KB	06/11/2023 11:50:16

Copia Expediente Digital Vías



Montevideo, 31 de octubre de 2023.

Sr. Presidente de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes:

PRESENTE

Se ha consultado a este Instituto de Derecho Constitucional respecto del proyecto de ley titulado: "LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS LEGALES URUGUAYOS".

A dicho respecto nos referiremos a determinadas apreciaciones que se formularon en la exposición de motivos, así como al articulado propuesto, en los términos siguientes.

Precisiones preliminares:

i. No escapa a nuestro criterio que existe una movilización por parte de un núcleo de ciudadanos legales, apoyada en una práctica de cabildeo ("lobbying" en la expresión anglosajona), tendiente a obtener que, en los pasaportes emitidos por el Estado uruguayo a los ciudadanos legales, se exprese que son personas de nacionalidad uruguayo. En dicha actividad se han concertado eventos académicos, y otras expresiones en defensa de la mencionada postura. En la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, se produjo un encuentro el 24 de mayo de 2023, convocado para tratar el tema de la nacionalidad y la ciudadanía en nuestro derecho y que, en los hechos, derivó en la defensa de la posición referida, centrada en la problemática referida al requerimiento de la "Organización de Aviación Civil Internacional" a que refiere el proyecto en vista. El defensor de la posición se expresó despectivamente respecto de las explicaciones aportadas por esta cátedra, haciendo extensiva a uno de sus exponentes más ilustres, Justino Jiménez de Aréchaga Mac Coll. Luego dicho desprecio trasuntó a las redes sociales con referencias a la decadente postura de la academia.

ii. En la antedicha ocasión, el Director del Instituto de Derecho Constitucional que suscriba el presente informe, hizo referencia a la ambigüedad de ciertos términos que, frecuentemente, pueden tener significados diversos, aunque conexos, entre los que se incluye el concepto de "nacionalidad".

Se dijo entonces, dentro de la exposición formulada:

"Nacionalidad y ciudadanía son conceptos cercanos pero diferentes.

La nacionalidad está mencionada en el artículo 80 numeral 6° que prevé como causa de suspensión de la ciudadanía legal, el ejercicio de la violencia o de

Director: Profesor Titular Dr. Jaime E. Sapelli-uki
Secretaría: Profesora Abogada Dra. Claudia Arrighetti
Ayudante Docente Ayudante (I) Dr. Miguel A. Bonomi



propaganda que incite a la violencia dirigidas a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad, las que son definidas como los contenidos en las Secciones I y II de la Constitución o sea las disposiciones que declaran la existencia del Estado uruguayo como entidad y declaran los derechos fundamentales de sus habitantes.

La regulación constitucional en materia de nacionalidad y ciudadanía es confusa. En particular porque para ser ciudadano natural, en la primera categoría prevista, se requiere la nacionalidad, aquí considerada como el hecho del nacimiento en el territorio.

Hay un par de conceptos que, aunque no expresados claramente, resultan expreso o implícitamente consagrados, a saber:

1. El Derecho Constitucional uruguayo reconoce la categoría de nacionalidad y ello implica la condición de nacional, en tanto que maneja el concepto de "oriental" y el de "naturalización" instituto que reconoce pero que no incorpora.

2. El sentido natural y obvio de "nacional" es el de que se trata de aquella persona que nació en el territorio. La extensión de la ciudadanía natural a los hijos de padre o madre oriental no implica ni el ejercicio inmediato de los derechos de ciudadano ni enerva el hecho de que, de acuerdo con la solución constitucional, un no nacional, pueda ser ciudadano natural, asimilándose su situación a la del nacido en el territorio si cumple las condiciones de vecinamiento y de inscripción en el Registro Cívico Nacional. Nadie está obligado a vecinarse y el que se vecina no está obligado a inscribirse en el registro cívico.

3. El ejercicio de los derechos de ciudadano, tanto natural como legal, no residentes, está condicionado al vecinamiento en el territorio así como al cumplimiento del requisito de inscripción en el Registro Cívico Nacional. Cumpliéndose las condiciones, el extranjero tiene derecho a la ciudadanía legal que puede llegar a perderse en caso de naturalización posterior en otro Estado.

4. La nacionalidad es considerada como un manto protector a los compatriotas que corresponde al Estado. ¿Cuál es la fuente de ello? La práctica habitual entre los países. Como punta de consunción la nacionalidad se erige en un marco para la participación en el destino colectivo y por eso se le reconoce el derecho de participar, en calidad de ciudadano, de la vida cívica de su país. El concepto de ciudadanía, por su parte, apunta al ejercicio de los derechos y deberes cívicos.

5. Se ha sostenido que "nacional o natural" y "ciudadano natural" son términos sinónimos en nuestro sistema, lo que es materia opinable. La solución

Director: Profesor Titular Dr. Jaime L. Sapelli-aki
Secretaría: Profesora Ayudante Dra. Claudia Arrighetti
Ayudantes Doctores Ayudantes (I): Dr. Miguel A. Bonomi



adecuada para reconocer que se trata de situaciones distintas a las que se accede al cumplir idénticos requisitos.

Ser "nacional" no es, desde la regulación constitucional, otra cosa que haber nacido en el territorio. Sin embargo, no es la solución que recogió el artículo 2º la ley 16021 de 13 de abril de 1989 que le atribuyó la calidad de nacionales a los hijos de padre o madre oriental. El artículo 3º, en la redacción dada por la ley 19362, que modificó la solución original, le asigna, a los hijos de esos denominados nacionales, la calidad de ciudadanos naturales. El legislador, obviamente, ha ido más allá de la que estableció el constituyente.

¿El estado de ciudadano legal, al que pueden acceder los extranjeros equivale, como lo ha señalado prestigiosa doctrina, a una naturalización o nacionalización o, en cambio, sólo refiere a la posibilidad de ejercer derechos cívicos como parece emanar de la denominación y del hecho de que es una calidad que se puede perder, como surge del artículo 81 de la Carta? Justino Jiménez de Aréchaga ha entendido, en forma categórica que "la adquisición de la ciudadanía legal no confiere la nacionalidad oriental", aun cuando el ciudadano legal participe del ejercicio de la soberanía y ésta exista "radicalmente en la Nación".

Si distinguimos, y así lo hizo el legislador cuando sancionó la ley N° 16021, de 13 de abril de 1989 y sus modificativas N° 18858, de 23 de diciembre de 2011, y N° 19362, de 31/12/2015, entre nacionalidad y ciudadanía, cabría concluir en que: i. ser ciudadano supone ser titular de derechos cívicos, en particular el ejercicio del voto activo y pasivo (cf. Constitución, artículo 77, ter. párrafo) y a desempeñar funciones públicas. Ser nacional refiere, en cambio, a un estatuto de protección internacional; ii. que se podría ser nacional sin estar en condiciones de ejercer los derechos de la ciudadanía, por ejemplo por ser menor de edad (según la perspectiva, porque los derechos están en suspenso o porque recién surgen al cumplir 18 años). Por otra parte, en el derecho patrio, se puede disponer de ciertos derechos cívicos sin ser considerado ciudadano, como es el caso previsto en el artículo 78 de la Carta que prevé la situación de los denominados electores no ciudadanos.

En suma, en el derecho constitucional uruguayo se es nacional por el hecho de nacer en el territorio. Luego el legislador se tomó alguna libertad en torno a este tema y amplió el universo fuera de lo previsto por la Carta Magna.

El ciudadano legal es, en términos generales, el extranjero que voluntariamente optó por requerir la ciudadanía. Aunque quisiera no podría naturalizarse porque el sistema uruguayo no prevé el mecanismo de la

Director: Profesor Tit. Dr. Jaime L. Sapelli-aki
 Secretaria: Profesora Abogada Dra. Claudia Arrigo
 Ayudante Docente Ayudante (I) Dr. Miguel A. Zorzi



naturalización o nacionalización pero puede ejercer todos los derechos civiles, cumpliendo las condiciones temporales de ejercicio y la idoneidad para el desempeño de cargos públicos, salvo los de Presidente y Vicepresidente de la República.

Ser extranjera no es una *capitis deminutio* para nadie. El principio de igualdad consagrado por el artículo 3° de la Constitución se aplica a todas las personas pero ello no significa que pueda inventarse una situación que no se verifica. Resulta obvio que la calidad de extranjera es un hecho objetivo, que no es disminutoria para nadie. Todos descendemos de alguien que vino, alguna vez desde el exterior.

El ciudadano legal que no es un nacional, integra sin embargo la Nación, desde una perspectiva diferente, tomando el concepto como el conjunto de los ciudadanos, titulares de la soberanía nacional".

iii. Observaciones a la exposición de motivos.

a. Lo expresado en la exposición de motivos, indica que se trata de adaptar nuestra realidad a los requisitos de la Organización de Aviación Civil Internacional, a fin de evitar dificultades que parecen derivar de la expresión de la nacionalidad de origen. Adviértase que no hay objeción en nuestro derecho a la existencia de doble ciudadanía o nacionalidad. Hay sí incompatibilidad entre la ciudadanía legal, atribuida al extranjero que cumple con las condiciones y una naturalización posterior al otorgamiento. En ese caso, la ciudadanía legal se pierde. En cambio la nacionalidad oriental "no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país" (Constitución, Art. 31). No hay incompatibilidad entre la nacionalidad o naturalización de origen y el acceso ulterior a la ciudadanía legal uruguaya.

No parece compadecerse con el principio de la soberanía nacional, el cambio de normas para adecuarse a los criterios de la organización internacional, propiciando una especie de ocultamiento de la realidad. Parece mejor pedirle a nuestro servicio exterior, que explique y haga valer la solución establecida en nuestra normativa. Si como se afirma la regulación de OACI "generó, en la práctica, limitaciones a la libertad de circulación de los ciudadanos legales de nuestro país", habría que corregir dicha regulación y no alterar la descripción de los hechos, inventando situaciones irreales.

b. No hay "confusión terminológica entre los conceptos de "nacionalidad" y "ciudadanía". Un análisis cuidadoso demuestra que el constituyente consideró y distinguió entre nacionalidad y ciudadanía, en los artículos: 74° al hablar de padre o madre orientales, en el artículo 75° al

Director: Profesor Titular Dr. Jaime L. Sapelli-aki
Secretaría: Profesora Ayudante Dra. Claudia Arrighetti
Ayudante Docente Ayudante (I) Dr. Miguel A. Zorzi



mencionar la condición de extranjero (que no se pierde por el hecho de tornarse en ciudadano legal), 73° al referirse a los extranjeros electores no ciudadanos y 81° al mencionar a la nacionalidad que no se pierde por naturalizarse en otro país y a la naturalización, en otro país, del ciudadano legal que pierde esta última calidad, por el hecho de la ulterior naturalización.

c. No existe en el Uruguay la naturalización porque, en el acierto o el error, el constituyente no consagró ese instituto. El ciudadano legal, mientras se mantenga la actual solución constitucional no será nunca uruguayo. Esto no significa, y aspiramos a avertar una apelación a la sensibilidad, que sea considerado inferior a nadie, que no sea un orgulloso ciudadano legal, que esté inhibido de ser Ministro del Poder Ejecutivo, miembro del Parlamento o integrante de la Suprema Corte de Justicia o de los organismos constitucionales de control. Lo que no podrá ser, con la actual regulación, es Presidente o Vicepresidente de la República.

d. Si "los ciudadanos legales portan en el campo "Nacionalidad" su país de origen en lugar del término "uruguayo" como luce en los documentos de viaje de los nacionales de la República, es porque expresan la realidad". Si "este hecho genera que funcionarios migratorios de diversos países no comprendan la discordancia entre la nacionalidad y el país de emisión del documento, rechazando el ingreso al país de esta categoría de ciudadanos uruguayos" habrá que hacérselos entender sin establecer la dependencia de nuestra legislación de la ignorancia o capacidad de entendimiento de tales funcionarios migratorios extranjeros.

e. Si la situación deriva en "una limitación a la libertad de circulación y por ende, en una desigualdad entre ciudadanos legales y naturales" y ello "produce un impacto personal en los afectados ya que se sienten legítimamente integrantes del país al igual de los ciudadanos naturales", ello no es atribuible a la República. De cómo la gente se siente y si el reclamo de que sean denominados "uruguayos" está basado en el patriotismo o en otras causas menos altruistas, es una cuestión subjetiva que pertenece al fuero íntimo de cada uno. Si ello "genera pérdidas económicas significativas, en la medida que la prohibición de ingreso a terceros países de forma arbitraria acarrea la pérdida de pasajes, estadías y de las actividades laborales y comerciales que motivan algunos viajes", tampoco es atribuible a nuestro Estado que, por supuesto, no prohíbe el ingreso a terceros países, en forma arbitraria, de nadie. Arbitrario o no, parece que se estaría pidiendo que se velaran determinadas condiciones a la autoridad extranjera. Si ésta exonera de la visa a los ciudadanos naturales pero no sigue la misma

Director: Profesor Titular Dr. Jaime L. Sapelli-aki
 Secretaria: Profesora Ayudante Dra. Claudia Arrighetti
 Ayudantes Doctores Ayudantes (I): Dr. Miguel A. Bonazzi



conducta respecto de los legales, tampoco es una condición atribuible al Estado uruguayo. Salvando todas las distancias, no es posible, desde el punto de vista del derecho, pedirle a un escribano público que haga constar cosas que no son ciertas.

f. No se "genera una limitación a un derecho humano fundamental como es la libertad física", atribuible a nuestro Estado porque no es éste el que pone el obstáculo y porque, seguramente, el que quiere emigrar o viajar, tendrá los mecanismos, tal vez un poco más lentos o costosos, para satisfacer su designio.

g. Es correcto que "la creación del instituto de la naturalización requerirá de una eventual reforma constitucional". ¿Entonces, mientras dicha reforma no se apruebe, habría que inventar una especie de adelanto para superar ciertas dificultades a quienes, siendo ciudadanos legales, quieren hacer turismo o radicarse en otro país? Huelga decir que el viaje no está impedido. Pareca la intención la de facilitar la posibilidad.

iv. Sobre el articulado propuesto.

a. El artículo 1° expresa: "Los ciudadanos legales uruguayos en ejercicio de la ciudadanía y solo durante dicho ejercicio, gozan de los mismos derechos y prerrogativas de los nacionales de la República a los fines identificatorios, de la protección diplomática y de la libertad de circulación.

Bajo este precepto se promoverá el principio de no discriminación y la interpretación más favorable a la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros".

No se aprecian inconvenientes en el texto mencionado, con una única salvedad que se referirá de inmediato. Cabe señalar, simplemente, que aparece superabundante e innecesaria porque alcanzaría la consagración de la igualdad contenida en el artículo 8° de la Constitución de la República.

Obviamente la igualdad de derechos no implica tratar igualitariamente a lo que es distinto. Un ciudadano legal, será eso mismo y un ciudadano natural, lo será asimismo, a pesar de lo que diga una ley que, en definitiva, se estaría refinando a los miembros. Es indiscutible la igualdad en torno a la vigencia de la libertad de circulación, de la protección diplomática y de los derechos correspondientes. Todo lo cual no significa que se oculte la condición de extranjero, de ciudadano legal o de ciudadano natural.

Resulta que se propone que la condición de uruguayo de los beneficiarios, se otorgue "solo durante el ejercicio". Ello implicaría que un ciudadano legal que perdiera tal condición por naturalización ulterior en otro país, al que por la ley se le hubiera reconocido la condición de uruguayo, ¿la perdería igualmente? Y

Director: Profesor Titular Dr. Jaime L. Sapelli-aki
Secretaría: Profesora Ayudante Dra. Claudia Arrighetti
Ayudante Docente Ayudante (I) Dr. Miguel A. Bonomi



respecto del ciudadano legal al que se le suspendiera la ciudadanía, de conformidad con el artículo 80° de la Carta, ¿sería uruguayo en forma intermitente?

El artículo 2° reza: "A efectos de garantizar los derechos referidos en el artículo anterior, los documentos de viaje de los ciudadanos legales deben indicar la calidad de nacionales con individualización del número de esta ley.

Cométase al Poder Ejecutivo adecuar, por medio de los órganos competentes, los documentos de viaje expedidos con anterioridad a la fecha de esta ley.

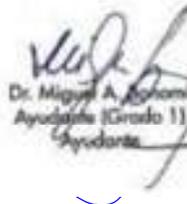
Asimismo, de ser requisito, se deben emitir los certificados necesarios que permitan al ciudadano legal ingresar a los países que dispongan el libre ingreso de los nacionales uruguayos, así como a mandar a los organismos estatales competentes para que promuevan soluciones bilaterales cuando se generen conflictos administrativos fronterizos".

Este resulta ser el centro de la cuestión. No se advierte que haya una diferencia sustancial entre el pasaporte italiano que diga "Nacionalidad italiana, nacido en Montevideo, República Oriental del Uruguay", con el pasaporte uruguayo que consigne, "Nacionalidad Italiana, ciudadano legal uruguayo". En cuanto a que se diga "Nacionalidad uruguayo, Ley" como se propone, no sería posible mientras las normas constitucionales digan lo que está actualmente consagrada. Insistimos, no hay naturalización con el actual marco constitucional.

El artículo 3° propone la entrada en vigor a partir de la promulgación.

Quedamos a los órdenes para cualquiera aclaración o ampliación.

Saludan al Sr. Presidente con su mayor consideración,





Director: Profesor Titular Dr. Jaime E. Sapólnski
 Secretaria: Profesora Agregada Dra. Claudia Arrigo
 Ayudante Docente Ayudante (I) Dr. Miguel A. Bononi

	Expediente Nro. 050011-000172-23 Actuación 3	Oficina: SECRETARIA DE DECANATO - DERECHO Fecha Recibido: 06/11/2023 Estado: Cursado
--	---------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------

TEXTO

Al Consejo sugiriendo aprobar el informe elaborado.-

Firmado electrónicamente por GONZALO ARTURO LORENZO DIARTE el 08/11/2023 16:22:07.

Copia Expediente Digital VMS

	Expediente Nro. 050011-000172-23 Actuación 4	Oficina: CONSEJO DE DERECHO Fecha Recibido: 08/11/2023 Estado: Cursado
--	---------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------

TEXTO



EL CONSEJO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA EN SESIÓN ORDINARIA DE FECHA 22 DE NOVIEMBRE DE 2023 ADOPTÓ LA SIGUIENTE RESOLUCIÓN :

69.

(Exp. N° 050011-000172-23) - Visto: La solicitud de informe de la Cámara de Representantes en relación a el Proyecto de Ley "Libertad de circulación de los ciudadanos legales uruguayos" elevado a informe del Instituto de Derecho Constitucional.

Considerando:

I-El informe elevado por el Instituto de Derecho Constitucional.

II-El intercambio de ideas mantenido en Sala.

El Consejo de la Facultad de Derecho resuelve:

1- Aprobar el informe elevado por el Instituto de Derecho Constitucional en referencia al Proyecto de Ley "Libertad de circulación de los ciudadanos legales uruguayos".

2- Comuníquese a la Cámara de Representantes. Al momento de la votación se retira de Sala el Consejero Dr. Jaime Sapolski.(11 en 11)

Firmado electrónicamente por MARIA CRISTINA SENA ZARFINO el 27/11/2023 14:01:27.

Firmado electrónicamente por Jefe de Sección Consejo ERIKA MABEL IGLESIAS ORTIZ el 27/11/2023 14:01:27.

Copia Expediente Digital Vías

	Expediente Nro. 050011-000172-23 Actuación 5	Oficina: SECRETARIA DE DECANATO - DERECHO Fecha Recibido: 28/11/2023 Estado: Firmado
--	---------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------

TEXTO

Con lo resuelto por el Consejo, vuelva al Poder Legislativo, informándose que la Facultad cuenta con otros Institutos a disposición, en caso de que estimarse necesario.

Firmado electrónicamente por GONZALO ARTURO LORENZO IDIARTE el 29/11/2023 13:42:46.

Copia Expediente Digital Vías



INSTITUTO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

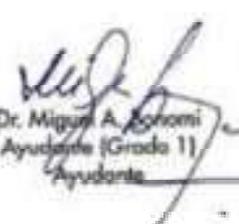
Montevideo, 3 de noviembre de 2023.

Sr. Presidente de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y
Administración de la Cámara de Representantes:

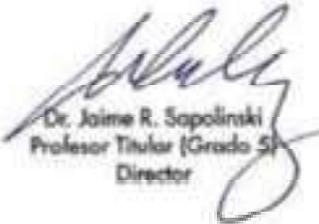
PRESENTE

En atención a la consulta formulada a este Instituto de Derecho
Constitucional, en relación al proyecto de ley sobre "Libertad de circulación de los
ciudadanos legales uruguayos", nos es grato informarle que el mismo fue
considerado en Sesión del Instituto de fecha 31 de octubre de 2023, en la que se
aprobó el dictamen adjunto.

Quedando a sus órdenes la saludamos con nuestra mayor consideración,


Dr. Miguel A. Sotomaior
Ayudante (Grado 11)
Ayudante


Dra. Claudia Arriaga
Profesora Agregada (Grado 4)
Secretaria


Dr. Jaime R. Sapolinski
Profesor Titular (Grado 5)
Director

Copia Expediente

Director: Profesor Titular Dr. Jaime R. Sapolinski
Secretaria: Profesora Agregada Dra. Claudia Arriaga



INSTITUTO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

Montevideo, 31 de octubre de 2023.

Sr. Presidente de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes:

PRESENTE

Se ha consultado a este Instituto de Derecho Constitucional respecto del proyecto de ley titulado: "LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS LEGALES URUGUAYOS".

A dicho respecto nos referiremos a determinadas apreciaciones que se formularon en la exposición de motivos, así como al artículo propuesto, en los términos siguientes.

Precisiones preliminares:

i. No escapa a nuestro criterio que existe una movilización por parte de un núcleo de ciudadanos legales, apoyada en una práctica de cabildeo ("lobbying" en la expresión anglosajona), tendiente a obtener que, en los pasaportes emitidos por el Estado uruguayo a los ciudadanos legales, se exprese que son personas de nacionalidad uruguaya. En dicha actividad se han concertado eventos académicos, y otras expresiones en defensa de la mencionada postura. En la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, se produjo un encuentro el 24 de mayo de 2023, convocado para tratar el tema de la nacionalidad y la ciudadanía en nuestro derecho y que, en los hechos, derivó en la defensa de la posición referida, centrada en la problemática referida al requerimiento de la "Organización de Aviación Civil Internacional" a que refiere el proyecto en vista. El defensor de la posición se expresó despectivamente respecto de las explicaciones aportadas por esta cátedra, haciendo extensivo a uno de sus exponentes más ilustres, Justino Jiménez de Aréchaga Mac Coll. Luego dicho desprecio trasuntó a las redes sociales con referencias a la decadente postura de la academia.

ii. En la antedicha ocasión, el Director del Instituto de Derecho Constitucional que suscribe el presente informe, hizo referencia a la ambigüedad de ciertos términos que, frecuentemente, pueden tener significados diversos, aunque conexos, entre los que se incluye el concepto de "nacionalidad".

Se dijo entonces, dentro de la exposición formulada:

"Nacionalidad y ciudadanía son conceptos cercanos pero diferentes.

La nacionalidad está mencionada en el artículo 80 numeral 6° que prevé como causa de suspensión de la ciudadanía legal, el ejercicio de la violencia o de

Director: Profesor Titular Dr. Jaime R. Sapolski

Secretaría: Profesora Agregada Dra. Cecilia Ariague



propaganda que incite a la violencia dirigidas a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad, las que son definidas como las contenidas en las Secciones I y II de la Constitución o sea las disposiciones que declaran la existencia del Estado uruguayo como entidad y declaran los derechos fundamentales de sus habitantes.

La regulación constitucional en materia de nacionalidad y ciudadanía es confusa. En particular porque para ser ciudadano natural, en la primera categoría previsto, se requiere la nacionalidad, aquí considerada como el hecho del nacimiento en el territorio.

Hay un par de conceptos que, aunque no expresados claramente, resultan expresa o implícitamente consagrados, a saber:

1. El Derecho Constitucional uruguayo reconoce la categoría de nacionalidad y ello implica la condición de nacional, en tanto que maneja el concepto de "oriental" y el de "naturalización" instituto que reconoce pero que no incorpora.

2. El sentido natural y obvio de "nacional" es el de que se trata de aquella persona que nació en el territorio. La extensión de la ciudadanía natural a los hijos de padre o madre oriental no implica ni el ejercicio inmediato de los derechos de ciudadano ni enerva el hecho de que, de acuerdo con la solución constitucional, un no nacional, pueda ser ciudadano natural, asimilándose su situación a la del nacido en el territorio si cumple las condiciones de acercamiento y de inscripción en el Registro Cívico Nacional. Nadie está obligado a acercarse y el que se acerca no está obligado a inscripción en el registro cívico.

3. El ejercicio de los derechos de ciudadano, tanto natural como legal, no residentes, está condicionado al acercamiento en el territorio así como al cumplimiento del requisito de inscripción en el Registro Cívico Nacional. Cumplíndose las condiciones, el extranjero tiene derecho a la ciudadanía legal que puede llegar a perderse en caso de naturalización posterior en otro Estado.

4. La nacionalidad es considerada como un manto protector a los compatriotas que corresponde al Estado. ¿Cuál es la fuente de ello? La práctica habitual entre los países. Como punto de conexión la nacionalidad se erige en un marco para la participación en el destino colectivo y por eso se le reconoce al derecho de participar, en calidad de ciudadano, de la vida cívica de su país. El concepto de ciudadanía, por su parte, apunta al ejercicio de los derechos y deberes cívicos.

5. Se ha sostenido que "nacional o natural" y "ciudadano natural" son términos sinónimos en nuestro sistema, lo que es materia opinable. La solución



adecuada para reconocer que se trata de situaciones distintas a las que se accede al cumplir idénticos requisitos.

Ser "nacional" no es, desde la regulación constitucional, otra cosa que haber nacido en el territorio. Sin embargo, no es la solución que recogió el artículo 2° la ley 16021 de 13 de abril de 1989 que le atribuyó la calidad de nacionales a los hijos de padre o madre oriental. El artículo 3°, en la redacción dada por la ley 19362, que modificó la solución original, la asigna, a los hijos de esos denominados nacionales, la calidad de ciudadanos naturales. El legislador, obviamente, ha ido más allá de lo que estableció el constituyente.

¿El estado de ciudadano legal, al que pueden acceder los extranjeros equivale, como lo ha señalado prestigiosa doctrina, a una naturalización o nacionalización o, en cambio, sólo refiere a la posibilidad de ejercer derechos cívicos como parece emanar de la denominación y del hecho de que es una calidad que se puede perder, como surge del artículo 81 de la Carta? Justino Jiménez de Aréchaga ha entendido, en forma categórica que "la adquisición de la ciudadanía legal no confiere la nacionalidad oriental", aun cuando el ciudadano legal participe del ejercicio de la soberanía y ésta exista "radicalmente en la Nación".

Si distinguimos, y así lo hizo el legislador cuando sancionó la Ley N° 16021, de 13 de abril de 1989 y sus modificativos N° 18858, de 23 de diciembre de 2011, y N° 19362, de 31/12/2015, entre nacionalidad y ciudadanía, cabría concluir en que: i. ser ciudadano supone ser titular de derechos cívicos, en particular el ejercicio del voto activo y pasivo (cf. Constitución, artículo 77, 1er. párrafo) y a desempeñar funciones públicas. Ser nacional refiere, en cambio, a un estatuto de protección internacional; ii. que se podría ser nacional sin estar en condiciones de ejercer los derechos de la ciudadanía, por ejemplo por ser menor de edad (según la perspectiva, porque los derechos están en suspenso o porque recién surgen al cumplir 18 años). Por otra parte, en el derecho patrio, se puede disponer de ciertos derechos cívicos sin ser considerado ciudadano, como es el caso previsto en el artículo 78 de la Carta que prevé la situación de los denominados electores no ciudadanos.

En suma, en el derecho constitucional uruguayo se es nacional por el hecho de nacer en el territorio. Luego el legislador se tomó alguna libertad en torno a este tema y amplió el universo fuera de lo previsto por la Carta Magna.

El ciudadano legal es, en términos generales, el extranjero que voluntariamente optó por requerir la ciudadanía. Aunque quisiera no podría naturalizarse porque el sistema uruguayo no prevé el mecanismo de la



naturalización o nacionalización pero puede ejercer todos los derechos cívicos, cumpliendo las condiciones temporales de ejercicio y la idoneidad para el desempeño de cargos públicos, salva los de Presidente y Vicepresidente de la República.

Ser extranjero no es una capitis deminutio para nadie. El principio de igualdad consagrado por el artículo 8° de la Constitución se aplica a todas las personas pero ello no significa que pueda inventarse una situación que no se verifica. Resulta obvio que la calidad de extranjero es un hecho objetivo, que no es disminutoria para nadie. Todos descendamos de alguien que vino, alguna vez desde el exterior.

El ciudadano legal que no es un nacional, integra sin embargo la Nación, desde una perspectiva diferente, tomando el concepto como el conjunto de los ciudadanos, titulares de la soberanía nacional”.

iii. Observaciones a la exposición de motivos.

a. Lo expresado en la exposición de motivos, indica que se trata de adaptar nuestra realidad a los requisitos de la Organización de Aviación Civil Internacional, a fin de evitar dificultades que parecen derivar de la expresión de la nacionalidad de origen. Adviértase que no hay objeción en nuestro derecho a la existencia de doble ciudadanía o nacionalidad. Hay si incompatibilidad entre la ciudadanía legal, atribuida al extranjero que cumple con las condiciones y una naturalización posterior al otorgamiento. En ese caso, la ciudadanía legal se pierde. En cambio la nacionalidad oriental “no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país” (Constitución, Art. 81). No hay incompatibilidad entre la nacionalidad o naturalización de origen y el acceso ulterior a la ciudadanía legal uruguaya.

No parece comportarse con el principio de la soberanía nacional, el cambio de normas para adecuarse a los criterios de la organización internacional, propiciando una especie de acultamiento de la realidad. Parece mejor pedirle a nuestro servicio exterior, que explique y haga valer la solución establecida en nuestra normativa. Si como se afirma la regulación de OACI “generó, en la práctica, limitaciones a la libertad de circulación de los ciudadanos legales de nuestro país”, habría que corregir dicha regulación y no alterar la descripción de los hechos, inventando situaciones irreales.

b. No hay “confusión terminológica entre los conceptos de “nacionalidad” y “ciudadanía”. Un análisis cuidadoso demuestra que el constituyente consideró y distinguió entre nacionalidad y ciudadanía, en los artículos: 74° al hablar de padre o madre orientales, en el artículo 75° al



mencionar la condición de extranjero (que no se pierda por el hecho de tomarse en ciudadano legal), 78° al referirse a los extranjeros electores no ciudadanos y 81° al mencionar a la nacionalidad que no se pierda por naturalizarse en otro país y a la naturalización, en otro país, del ciudadano legal que pierda esta última calidad, por el hecho de la ulterior naturalización.

c. No existe en el Uruguay la naturalización porque, en el acierto o el error, el constituyente no consagró ese instituto. El ciudadano legal, mientras se mantenga la actual solución constitucional no será nunca uruguayo. Esto no significa, y aspiramos a aventar una apelación a la sensibilidad, que sea considerado inferior a nadie, que no sea un orgulloso ciudadano legal, que esté inhibido de ser Ministro del Poder Ejecutivo, miembro del Parlamento o integrante de la Suprema Corte de Justicia o de los organismos constitucionales de contralor. Lo que no podrá ser, con la actual regulación, es Presidente o Vicepresidente de la República.

d. Si "los ciudadanos legales portan en el campo "Nacionalidad" su país de origen en lugar del término "uruguayo" como luce en los documentos de viaje de los nacionales de la República, es porque expresan la realidad". Si "este hecho genera que funcionarios migratorios de diversos países no comprendan la discordancia entre la nacionalidad y el país de emisión del documento, rechazando el ingreso al país de esta categoría de ciudadanos uruguayos" habrá que hacérselos entender sin establecer la dependencia de nuestra legislación de la ignorancia o capacidad de entendimiento de tales funcionarios migratorios extranjeros.

e. Si la situación deriva en "una limitación a la libertad de circulación y por ende, en una desigualdad entre ciudadanas legales y naturales" y ello "produce un impacto personal en los afectados ya que se sienten legítimamente integrantes del país a la par de los ciudadanos naturales", ello no es atribuible a la República. De cómo la gente se siente y si el reclamo de que sean denominados "uruguayos" está basado en el patriotismo o en otras causas menos altruistas, es una cuestión subjetiva que pertenece al fuero íntimo de cada uno. Si ello "genera pérdidas económicas significativas, en la medida que la prohibición de ingreso a terceros países de forma arbitraria acarrea la pérdida de pasajes, estadías y de las actividades laborales y comerciales que motivan algunos viajes", tampoco es atribuible a nuestro Estado que, por supuesto, no prohíbe el ingreso a terceros países, en forma arbitraria, de nadie. Arbitrario o no, parece que se estaría pidiendo que se velaran determinadas condiciones a la autoridad extranjera. Si ésta exonera de la visa a los ciudadanos naturales pero no sigue la misma



conducta respecto de los legales, tampoco es una condición atribuible al Estado uruguayo. Salvando todas las distancias, no es posible, desde el punto de vista del derecho, pedirle a un escribano público que haga constar cosas que no son ciertas.

f. No se *“genera una limitación a un derecho humano fundamental como es la libertad física”*, atribuible a nuestro Estado porque no es éste el que pone el obstáculo y porque, seguramente, al que quiere emigrar o viajar, tendrá los mecanismos, tal vez un poco más lentos o costosos, para satisfacer su designio.

g. Es correcta que *“la creación del instituto de la naturalización requerirá de una eventual reforma constitucional”*. ¿Entonces, mientras dicha reforma no se aprueba, habría que inventar una especie de adelanto para superar ciertas dificultades a quienes, siendo ciudadanos legales, quieren hacer turismo o radicarse en otro país? Huelga decir que el viaje no está impedido. Pareca la intención la de facilitar la posibilidad.

iv. **Sobre el articulado propuesto.**

a. El artículo 1° expresa: *“Los ciudadanos legales uruguayos en ejercicio de la ciudadanía y solo durante dicho ejercicio, gozan de los mismos derechos y prerrogativas de los nacionales de la República a los fines identificatorios, de la protección diplomática y de la libertad de circulación.”*

Bajo este precepto se promoverá el principio de no discriminación y la interpretación más favorable a la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros”.

No se aprecian inconvenientes en el texto mencionado, con una única salvedad que se referirá de inmediato. Cabe señalar, simplemente, que aparece superabundante e innecesario porque alcanzaría la consagración de la igualdad contenida en el artículo 8° de la Constitución de la República.

Obviamente la igualdad de derechos no implica tratar igualitariamente a lo que es distinto. Un ciudadano legal, será eso mismo y un ciudadano natural, lo será asimismo, a pesar de lo que diga una ley que, en definitiva, se estaría refiriendo a los nombres. Es indiscutible la igualdad en torno a la vigencia de la libertad de circulación, de la protección diplomática y de los derechos correspondientes. Todo lo cual no significa que se oculta la condición de extranjero, de ciudadano legal o de ciudadano natural.

Resulta que se propone que la condición de uruguayo de los beneficiarios, se otorgue *“solo durante el ejercicio”*. Ella implicaría que un ciudadano legal que perdiera tal condición por naturalización ulterior en otro país, al que por la ley se le hubiera reconocido la condición de uruguayo, ¿la perdería igualmente? Y



INSTITUTO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL



FACULTAD DE
DERECHO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

respecto del ciudadano legal al que se le suspendiera la ciudadanía, de conformidad con el artículo 80° de la Carta, ¿sería uruguayo en forma intermitente?

El artículo 2° reza: "A efectos de garantizar los derechos referidos en el artículo anterior, los documentos de viaje de los ciudadanos legales deben indicar la calidad de nacionales con individualización del número de esta ley.

Cométase al Poder Ejecutivo adecuar, por medio de los órganos competentes, los documentos de viaje expedidos con anterioridad a la fecha de esta ley.

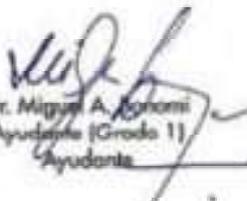
Ast mismo, de ser requisito, se deben emitir los certificados necesarios que permitan al ciudadano legal ingresar a los países que dispongan el libre ingreso de los nacionales uruguayos, así como a mandar a los organismos estatales competentes para que promuevan soluciones bilaterales cuando se generen conflictos administrativos fronterizos".

Este resulta ser el centro de la cuestión. No se advierte que haya una diferencia sustancial entre el pasaporte italiano que dice "Nacionalidad italiana, nacido en Montevideo, República Oriental del Uruguay", con el pasaporte uruguayo que consigne, "Nacionalidad Italiana, ciudadano legal uruguayo". En cuanto a que se diga "Nacionalidad uruguaya, Ley" como se propone, no sería posible mientras las normas constitucionales digan lo que está actualmente consagrado. Insistimos, no hay naturalización con el actual marco constitucional.

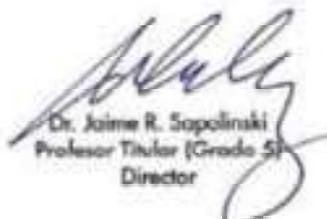
El artículo 3° propone la entrada en vigor a partir de la promulgación.

Quedamos a las órdenes para cualquiera aclaración o ampliación.

Saludan al Sr. Presidente con su mayor consideración,


Dr. Miguel A. Zanoni
Ayudante (Grado 1)
Ayudante


Dra. Claudia Arriaga
Profesora Agregada (Grado 4)
Secretaría


Dr. Jaime R. Sapolski
Profesor Titular (Grado 5)
Director

Director: Profesor Titular Dr. Jaime R. Sapolski
Secretaría: Profesora Agregada Dra. Claudia Arriaga