

Nacionalidad y extranjería en el Uruguay. Un estudio normopolítico*

*Pablo Sandonato de León***

RESUMEN. El estudio consiste en un análisis de la normativa nacional en materia de nacionalidad, ciudadanía y extranjería en los niveles constitucional, legal y reglamentario, sobre la base de una triple visión: histórica, político-legislativa y jurídica. Busca ofrecer una respuesta a los diversos cambios legislativos operados en la materia en el último siglo. Se analizan, por tanto, las diversas normas, en sus respectivas jerarquías y tiempos. El estudio consta de tres partes, precedidas de una introducción. La primera parte se refiere a la nacionalidad y la ciudadanía (sus tipos y formas de adquisición, pérdida y suspensión). Se ofrece un panorama de la doctrina nacional en la materia, y su relación con las normas y principios del derecho internacional aplicables. La segunda parte es relativa a la extranjería, y se consideran los regímenes históricos en el siglo XIX y XX, en lo relativo a la entrada y la inadmisibilidad de los extranjeros. La tercera parte está dedicada al régimen migratorio actual (ley n.º 18250), y considera la norma tanto formal como materialmente (principios generales, ámbito de aplicación, derechos y obligaciones de los extranjeras, categorías migratorias, ingreso, salida y expulsión, organismos competentes en materia migratoria y sus atribuciones, así como los delitos migratorios). Por último, la parte tercera ofrece las consideraciones, finales.

* Este trabajo fue admitido y designado evaluador idóneo por resolución del Consejo de Redacción del día 7 de marzo de 2008. En concordancia con la evaluación favorable, por acta del 15 de mayo de 2008, el Consejo de Redacción resolvió su incorporación en este número de la *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay*.

** Profesor Asistente de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay Dámaso Antonio Larrañaga y en la Facultad de Derecho de la Universidad de Montevideo. Responsable de proyecto Relaciones Internacionales y Extensión de la Sociedad Latinoamericana de Derecho Internacional. Recibe correspondencia en: Universidad Católica del Uruguay, Facultad de Derecho, Avenida 8 de Octubre 2738, CP 11800, Montevideo, Uruguay. Correo electrónico: sandonato@adinet.com.uy.

ABSTRACT. The study consists of an analysis of the national regulations in terms of nationality, citizenship and foreignness at the constitutional, legal and regulatory levels, based on a triple vision: historical, legislative-political and legal. This article gives an answer to the several legislative changes regarding this issue carried out during the last century. For this reason, it analyzes the different regulations in their corresponding hierarchy and time. The study comprises three parts preceded by an introduction. The first part refers to nationality and citizenship (the different types and ways of acquiring the same, loss and suspension). It offers an overview of the national doctrine with respect to the issue, and its relation with the applicable regulations and principles of international law. The second part, regarding foreignness, considers the historical regimes of the 19th and 20th centuries, with respect to the entry and non admission of foreigners. The third part is aimed at the current immigration system (Act n° 18250) and it considers the regulation from the formal and material point of view (general principles, application framework, rights and obligations of foreigners, immigration categories, entry, exit and expulsion, competent organizations in terms of immigration and their functions, as well as immigration offences). The third part sets out the final considerations.

SUMARIO. 1. Nacionalidad y ciudadanía en el Uruguay. 1.1. Nacionales y ciudadanos naturales del Uruguay. 1.2. Nacionales y ciudadanos legales del Uruguay. 1.3. Suspensión y pérdida de la ciudadanía. **2.** Extranjería en el Uruguay. 2.1. El régimen histórico de la migración en el Uruguay. 2.2. El régimen presente de la migración en el Uruguay. **3.** Consideraciones finales. **4.** Bibliografía.

1.

NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA EN EL URUGUAY

La nacionalidad no tiene un tratamiento expreso y orgánico en la Constitución uruguaya vigente. Por el contrario, la ciudadanía¹ sí es objeto de un tratamiento expreso y orgánico, lo que la Carta hace en los capítulos I, IV y V de su sección III. Esto es así desde 1830, fecha de la primera Constitución, cuando ya se confundían los conceptos de nacionalidad y ciudadanía.²

Ambos temas fueron objeto de conveniente reglamentación, por ley n.º 16021 del 13 de abril de 1989, publicada en el *Diario Oficial* el 27 de abril de 1989,³ ley que, curiosamente, porta el *nomen iuris* de *nacionalidad uruguaya*.

El primer artículo del Capítulo I de la Sección III de la Constitución es el 73, que recoge la clásica distinción en materia de ciudadanía y establece que “los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales”.

¹ Por una posición que identifique los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, *v.* Alberto PÉREZ PÉREZ, “Los ciudadanos legales no son extranjeros”, en *La Justicia Uruguaya*, t. CXI, pp. 297-308.

² Cf.: Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La Constitución nacional*, t. I, p. 398. Montevideo, 1988 et Ruben CORREA FREITAS, *Derecho constitucional contemporáneo*, p. 219. Montevideo, 1993.

³ Esta y todas las leyes a que se hace referencia son consultables en el Registro Nacional de Leyes y Decretos de la República Oriental del Uruguay. Las enumeradas a partir de la 9500 están, además, disponibles en <<http://www.parlamento.gub.uy>>.

1.1. NACIONALES Y CIUDADANOS NATURALES DEL URUGUAY

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

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

Es claro, entonces, que el Uruguay recoge los dos criterios tradicionales del *jus soli* y del *jus sanguinis*. Sin embargo, ha de tenerse presente que, según el derecho internacional, estos son criterios atributivos de la nacionalidad. El derecho internacional deja librados a la discreción de cada Estado los procedimientos para atribuir su ciudadanía.

El constituyente patrio, en ejercicio de esa delegación hecha por el derecho internacional, adopta los mismos criterios atributivos de nacionalidad para atribuir la ciudadanía uruguaya. De esta manera, las personas nacidas en cualquier punto del territorio del Uruguay son, *ipso facto*, nacionales y ciudadanos del Uruguay. Este ha sido el criterio seguido por la ley reglamentaria, la que, en su artículo 1.º, establece:

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

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

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

El Estado ejerce, sin embargo, su jurisdicción sobre dichos medios, por lo que, a fin de evitar una eventual hipótesis de *apatridia*, pero, justamente, en virtud de ese poder que el

Estado ejerce de manera exclusiva y excluyente sobre su buque o aeronave de guerra, podría atribuirse la nacionalidad a los allí nacidos. Hipótesis que también puede resultar útil para los colegas del derecho internacional privado, en caso de muerte de una persona, a efectos de determinar la ley y el juez competentes para entender en la sucesión, o en casos de negocios o hechos jurídicos, para regular sus consecuencias o la de los delitos o cuasidelitos civiles.

El régimen de nacionalidad y ciudadanía se disocia si la persona nace en el extranjero. En este caso, el individuo tendrá la nacionalidad del Uruguay⁴ y también derecho a la ciudadanía del Uruguay, que por aplicación del criterio del *jus sanguinis* será la ciudadanía natural. Para devenir ciudadano del Uruguay, el criterio adoptado por el constituyente para el hijo de padre o madre oriental nacido en el extranjero es un tanto más restrictivo. En efecto, se exigen tres requisitos:

- a. que sea hijo de padre o madre orientales,
- b. que se avecinde en el país, y
- c. que se inscriba en el Registro Cívico.

El criterio del *jus sanguinis* para la atribución de la nacionalidad y de la ciudadanía, la hipótesis que se está viendo, queda limitado a la nacionalidad y a la primera generación. Es decir, los hijos de nacionales del Uruguay (por ser hijos de un oriental) no transmiten la ciudadanía a sus hijos.⁵ La ley guarda silencio sobre la atribución de la nacionalidad, por lo que, en aplicación de la máxima *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, estas personas nunca podrán devenir ciudadanos naturales del Uruguay, pero sí poseer su nacionalidad.

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

En segundo lugar, hay que aclarar el concepto de *avecindarse* en el país. A este respecto, la lengua enseña que *avecindarse* es establecerse en alguna población en calidad

⁴ El artículo 2 de la ley establece que “tienen igualmente dicha nacionalidad, sea cual fuere el lugar de su nacimiento, los hijos de cualquiera de las personas mencionadas en el artículo anterior”, es decir, de los hombres y mujeres nacidos en el Uruguay.

⁵ El artículo 3 de la ley establece que “los hijos de las personas a quienes, por el artículo 2.º de esta ley, se les otorga la calidad de nacionales, nacidos fuera del territorio nacional, no tendrán, en ningún caso, la calidad de ciudadanos naturales”.

de vecino. Sin embargo, la interpretación de un precepto normativo en el Uruguay debe hacerse según un método preciso establecido por el legislador. Según ordena Código Civil, “cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu” (artículo 17). De este modo, debería entenderse por acercamiento el sentido textual del término, tal como, por ejemplo, lo acepta la Real Academia Española.

Sin embargo, este procedimiento no es aplicable en el caso, puesto que, como se ha dicho *supra*, las disposiciones constitucionales sobre el tema que nos ocupa fueron objeto de reglamentación legal recién en el año 1989. Si se recurre, una vez más, al procedimiento interpretativo previsto por el Código Civil, se aprecia que en su artículo 18 establece que:

Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará a estas su significado legal.

El lector avezado se habrá percatado de que la aplicación de dicho procedimiento interpretativo incurre en lo que puede llamarse un *vicio de inconciliabilidad*, pues pretende aplicar una norma legal a una jerárquicamente superior y, a la vez, interpretar esta por una jerárquicamente inferior. En otras palabras, interpretar la Constitución por medio de un procedimiento previsto en la ley, para la ley.

El problema se complica aún más, ya que la Carta guarda silencio en lo relativo al procedimiento interpretativo de sus disposiciones. ¿Cómo interpretar, entonces, el término *avercinarse* de la Constitución? La respuesta la da la doctrina, que opera como medio auxiliar.

La doctrina constitucionalista uruguaya afirma, conformemente, que el procedimiento interpretativo previsto en el Código Civil constituye un verdadero principio general de derecho, por lo que resulta aplicable en todo el ordenamiento jurídico oriental, sea materia civil, administrativa u otra, con jerarquía legal o constitucional. Esto, salvo cuando se prevea un procedimiento interpretativo específico. En otras palabras, se puede decir que el procedimiento, aunque con fuerza legal, posee valor normativo y condiciona la conducta del intérprete.

El concepto *avercinamiento* es definido, expresamente para esta materia, por el legislador, por lo que debe ser este el criterio que prime. El artículo 4 de la ley que se comenta establece que por tal debe entenderse:

La realización de actos que pongan de manifiesto, de manera inequívoca, la voluntad de la persona en ese sentido.

Como se aprecia, la definición no es del todo feliz, pues es un tanto elíptica o, como dirían los lingüistas, tautológica. El lapsus es, en cierto modo, subsanado, pues el mismo artículo ofrece la enunciación de algunos casos de avecindamiento tales como, por ejemplo:

- a. La permanencia en el país por lapso superior a un año.
- b. El arrendamiento, la promesa de adquirir o la adquisición de una finca para habitar en ella.
- c. La instalación de un comercio o industria.
- d. El emplearse en la actividad pública o privada.
- e. Cualquier otro acto similar demostrativo del propósito mencionado.

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

En todo caso, lo que importa es que la persona manifieste, de manera inequívoca, su voluntad de establecerse en el Uruguay, puesto que esta es la *ratio* de los literales. Por ejemplo, si se supone el caso de una pareja de orientales que retorna al Uruguay con sus dos hijos, uno mayor de 18 años y el otro menor de edad, pero ambos nacidos en el extranjero, de acuerdo con el derecho constitucional uruguayo la situación de los hijos es la siguiente: para el que es mayor de edad, límite que en el Uruguay son los 18 años, basta con demostrar su avecindamiento y que se inscriba en el Registro Cívico Nacional para adquirir la ciudadanía uruguaya, pues era ya nacional del Uruguay. En el caso de su hermano, que aún es menor de edad, el avecindamiento de sus padres, por aplicación de los principios de la patria potestad, opera efectos extensivos a su hijo; sin embargo, como es menor, no puede ser inscripto en el Registro Cívico Nacional, por lo que no adquiere la ciudadanía hasta que cumpla los 18 años. Este es el caso en el que la persona queda más desprotegida, porque otro niño nacido en territorio uruguayo es ciudadano, aunque no pueda ejercer los derechos políticos hasta la mayoría de edad, ya que tiene la ciudadanía suspendida, como dice la Constitución en su artículo 80 numeral 3.º.

En cambio, por un defecto legislativo, se crea el absurdo de que el niño hijo de padre y madre orientales, nacido en el extranjero y avecindado, no es ciudadano, ni siquiera con la ciudadanía suspendida, hasta que cumpla la mayoría de edad y se pueda inscribir en el Registro Cívico Nacional.

Cabe mencionar que el artículo 5.º, y último de la parte dispositiva de la ley asigna competencia a la Corte Electoral⁶ para el contralor del avocamiento, la reglamentación de la materia y la expedición del certificado de avocamiento.

Otro aspecto a considerar, y no meramente terminológico, es el del gentilicio a aplicar a los ciudadanos del Uruguay. Es decir, si el término *uruguayo* es sinónimo del término *oriental*. Al respecto corresponde aclarar, en primer lugar, que se admiten dos gentilicios, el de *uruguayo* y el de *oriental*. El primero es el más conocido, tal vez por guardar identidad con el adjetivo, y es el que se usa en el ámbito internacional.

El segundo tiene una reminiscencia histórica en la denominación que, durante el Reino de Indias y durante el proceso independentista, tenían las tierras que actualmente constituyen el territorio del Uruguay. En aquella época, se hablaba de la Banda Oriental del río Uruguay, por ser una franja de tierra que se ubica al este (al oriente) del río Uruguay. Este gentilicio tiene, como puede inferirse, una connotación ligada al concepto de nación.

En este punto, cabe coincidir con el profesor Eduardo ESTEVA GALLICCHIO,⁷ quien ha estudiado el tema con detenimiento. El texto constitucional dice:

Ciudadanos naturales son todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República. *Son también* ciudadanos naturales los hijos de padre o madre *orientales*, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento.⁸

Es decir, que para la Constitución los *orientales* son los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio nacional.

Sin embargo, no hay que equiparar el concepto de *oriental* con el de *ciudadano natural*, ya que en el artículo 6 de la ley n.º 16021, que lleva el título “Nacionalidad uruguaya”, se aprecia que los nietos nacidos en el extranjero de ciudadanos también nacidos en el extranjero “no tendrán, en ningún caso, la calidad de ciudadanos naturales” del Uruguay.

⁶ La Corte Electoral es el órgano encargado de conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales, ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales y decidir, en última instancia, sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos del plebiscito y referéndum (artículo 322 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay). Se integra por nueve miembros titulares y sus respectivos suplentes, designados por la Asamblea General (que ejerce el Poder Legislativo del Estado), en reunión de ambas Cámaras, por dos tercios de votos entre ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad (artículo 324). Sus miembros poseen incompatibilidad para cargos electivos.

⁷ Eduardo ESTEVA GALLICCHIO, “Los nacionales de la República Oriental del Uruguay según la ley 16021”, en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, t. V, n.º 30, pp. 620-625. Cf. Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, “Significación del vocablo ‘uruguayo’”, en *Revista de Derecho Jurisprudencia y Administración*, t. 55, n.º 1-2, pp. 41-42, donde modifica su posición anterior de *La Constitución nacional*, t. I, p.401.

⁸ El resaltado es del autor.

Es decir, que el hijo del nacional *jure soli* que a su vez, adquiere la nacionalidad *jure sanguinis* no la transmite a su descendencia. Se puede concluir, por lo tanto, que los orientales son los ciudadanos *jure soli* (“*son también* ciudadanos naturales los hijos de padre o madre *orientales*”), ya que la Constitución y la ley refieren a los *orientales* como los hombres y mujeres nacidos en el territorio. Los hijos de padre o madre orientales, cualquiera sea el lugar de su nacimiento, serán *uruguayos*.

En este sentido, afirma ESTEVA GALLICCHIO:

Estrictamente, solo corresponde denominar *orientales* al nacional de la República que lo es por el criterio del *jus soli* (artículo 1 de la ley), y practicar el distingo y llamar *uruguayo* al nacional, según el criterio *jus sanguinis* (artículo 2). De aceptarse esta solución, aunque ambos sustantivos, ‘oriental’ y ‘uruguayo’, continuarán en el lenguaje corriente y serán connotativos de nacionalidad, cada uno designará, específicamente, una especie dentro del género de los hombres y mujeres que tienen [...] la nacionalidad de la República Oriental del Uruguay.⁹

1.2. NACIONALES Y CIUDADANOS LEGALES DEL URUGUAY

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

En el régimen previsto para obtener la ciudadanía legal en el Uruguay, que es bastante benévolo y sigue una tendencia común en un país de histórica tradición inmigratoria, hay dos aspectos comunes. Uno es evitar la inmigración que pueda ser perjudicial a la sociedad. Por ejemplo, por tratarse de malvivientes que puedan afectar el sentir moral de la sociedad, traficantes, vagabundos, etcétera. Otro es el espíritu de radicación que debe demostrar el extranjero, razón por la que la Carta exige un capital, propiedad u oficio. Cabe ver cada una de las hipótesis.

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

La norma apunta a contemplar la situación del extranjero, normalmente inmigrante, llegado a estas tierras sin familia y que la constituye en el Uruguay. La referencia a la familia es loable por congruencia, pues el constituyente uruguayo ha afirmado:

⁹ Eduardo ESTEVA GALLICCHIO, o. cit., p. 624.

La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad.¹⁰

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

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

En atención al texto constitucional, no es compatible la opinión de RISSO FERRAND, quien entiende que un extranjero viudo o divorciado radicado en el Uruguay junto con sus hijos, cumplidos los restantes requisitos, puede hacer solicitud de la ciudadanía legal.¹¹ Este extranjero sí podrá solicitar la ciudadanía cuando cumpla no los tres, sino los cinco años que demanda el literal que se verá a continuación.

Es loable la solución adoptada por el constituyente patrio, que en este caso exige un plazo de solo tres años (contra cinco del literal *b*), ya que con ello evita la segregación del extranjero y fomenta su rápida integración en la sociedad.

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

Esta norma, que es simétrica a la anterior, apunta a contemplar la situación del extranjero que llega a estas tierras y no constituye familia en el Uruguay, o bien llega al país con su familia ya constituida. La norma prevé los mismos requisitos que la anteriormente citada, y extiende el plazo, que de tres años pasa a ser de cinco años, justamente para, en cierta medida, compensar la falta de constitución de familia en el país y demandar un mayor arraigo.

Para estas dos hipótesis, la Constitución prevé, además, que los derechos inherentes a la ciudadanía legal (tales como el *jus honorii* y el *jus suffragii*, *inter alios*) solo podrán ser ejercidos después de tres años de obtenida la carta de ciudadanía por el neouruguayo. De esta

¹⁰ Artículo 40.

¹¹ Martín RISSO FERRAND, *Derecho constitucional*, Montevideo, 2005, p. 761.

manera, la Carta establece un requisito ulterior, aunque más no sea de tipo temporal, para la completa asimilación jurídica de los extranjeros.

También tienen derecho a la ciudadanía legal:

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

Es claro que esto sea así, es decir, que un órgano que ejerce la soberanía pueda actuar de esta manera, pues los propios ciudadanos conforman la soberanía de la nación,¹² la que es ejercida indirectamente por los poderes representativos del Estado,¹³ uno de los cuales es ejercido por la Asamblea General.¹⁴ Sin embargo, es pertinente recordar, según Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, que:

Los ciudadanos no son el único ingrediente con el cual se contruye la Nación. Del propio texto constitucional resulta que hay “nacionales” que no son ciudadanos.¹⁵

En lo que respecta al fondo del asunto, la facultad prevista en este numeral es ejercida en circunstancias que no se exagera si se califican como muy excepcionales. En 176 años de vida independiente del Uruguay, se han concedido solo 8 ciudadanía por esta causal, la última de ellas en 1985.¹⁶ No está claro si la ciudadanía conferida por esta causal debe

¹² Artículo 77. “Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible[...]”.

¹³ Artículo 82. “La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma”.

¹⁴ Artículo 83. “El Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General.”

¹⁵ Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, o. cit., p. 406.

¹⁶ Estas son: 1.º: Ley n.º 4, de 18 de enero de 1831, al señor don Francisco García Salazar, súbdito español, concedida a petición de parte para que se le dispensaran los siete meses que le faltaban para completar el período requerido para obtener la ciudadanía legal por el trámite ordinario, alegó para ello su condición de profesor de medicina y cirugía. 2.º: Ley n.º 5, de 18 de enero de 1831, al señor don José Lope Merino, súbdito español, concedida a petición de parte para que se le dispensaran los dieciocho meses que le faltaban para completar el período requerido para obtener la ciudadanía legal por el trámite ordinario. 3.º: Ley n.º 30, de 22 de mayo de 1832, al señor don Luis Castañaga, aparentemente súbdito español, concedida a petición de parte, por los servicios de importancia a favor del país, así en la guerra de la Independencia como en la del Brasil. 4.º: Ley n.º 922, de 11 de febrero de 1868, al señor doctor don Tristán Narvaja, ciudadano argentino, es la primera concesión de oficio hecha por la Asamblea General. Creo importante transcribir el primer considerando de la ley, que expresa: “Considerando que el ciudadano argentino Dr. don Tristán Narvaja, abogado del foro oriental, casado y domiciliado en el país hace muchos años, ha sido autor de importantes reformas en la legislación que el Gobierno ha adoptado; que por nombramiento del Gobierno integró la comisión encargada de examinar el Código de Comercio y que, por último, se debe a su estudio y laboriosidad el proyecto de Código Civil, que discutido y aprobado por una comisión de jurisperitos, ha sido promulgado por el Gobierno”. El proyecto de Código Civil preparado por el Dr. Narvaja, promulgado por el Gobierno provisorio del Estado oriental, el día 23 de enero de 1868, todavía está vigente en el Uruguay. 5.º: Ley n.º 3475, de 7 de junio de 1909, al señor don Prudencio de Murguiondo, quien habiéndose desempeñado durante largos años como Cónsul y luego Cónsul General del Uruguay en los Estados Unidos de América, presentó solicitud de ciudadanía legal a las autoridades judiciales, las que la negaron al no cumplir, el señor Murguiondo, con las previsiones constitucionales (v. *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, año 15, n.º 16, Montevideo, 1909). La Asamblea General, en ejercicio de sus facultades, así la acordó “por los méritos relevantes acreditados en el desempeño de su carrera consular”. 6.º: Ley n.º 4328 de 12 de mayo de 1913, al señor Dr. don Ángel José Gómez, súbdito español, concedida a petición de parte, quien alegó sus condiciones de “abogado, contador y comerciales” y de Vicecónsul de Uruguay en Cádiz, con veintidós años de servicios prestados “gratuitamente al país”. 7.º: Ley de 27 de febrero de 1926,

ser objeto de ley o si basta una resolución de la Asamblea General, pero cabe coincidir con el profesor Eduardo ESTEVA GALLICCHIO en que, como se trata de un acto emanado de la reunión de ambas Cámaras, es decir, la Asamblea General, el acto puede revestir la forma de resolución.¹⁷

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

Todo esto se refiere a la ciudadanía legal. En el Uruguay no existe naturalización.¹⁸

1.3. SUSPENSIÓN Y PÉRDIDA DE LA CIUDADANÍA

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

1.3.1. La suspensión de la ciudadanía

Está regulada en el artículo 80 de la Constitución y, como el término lo indica, las causales que se verán no comportan la pérdida de la calidad de ciudadano, sino el cese temporal, la suspensión de los derechos derivados de la situación jurídica subjetiva de ciudadanía. En contra de las enseñanzas del profesor Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA,¹⁹ se puede decir que la suspensión de la ciudadanía alcanza también al ejercicio de los deberes derivados de ella, y no solo de los derechos.

Por otra parte, creo oportuno mencionar que, con excepción de los numerales 6.º y 7.º, el acápite del artículo no aclara si las causales están dirigidas a los ciudadanos naturales, a los legales o a ambos. Sin embargo, si se sigue a los antiguos, para quienes *ubi lex non distinguit*

a los cuatro héroes del *Plus Ultra*, señores don Ramón Franco, don Julio Ruiz de Alda, don Juan Manuel Durán y don Pablo Rada por su “hazaña civil” al cruzar el océano Atlántico. 8º Resolución de la Asamblea General de 14 de octubre de 1985 al señor Senador don Anselmo Sule. Sule (1934-2002) ha sido senador en Chile cuando sobrevino el golpe militar del general Augusto Pinochet. En determinado momento, mientras el Senador Sule se encuentra fuera de Chile, realiza ciertas declaraciones y critica los excesos del gasto militar en Chile, a lo que el régimen pinochetista responderá con el retiro de la ciudadanía chilena. Sule pasará a ser un apátrida y a viajar con un título de identidad de Naciones Unidas. Durante el régimen militar en el Uruguay, Sule realiza reiteradas críticas al régimen *de facto* del Uruguay y propicia el conocimiento del llamado caso Uruguay. A los siete meses de regresada la democracia al Uruguay, un grupo de parlamentarios propone la concesión de la ciudadanía legal al senador Sule. La votación, que el mismo Sule presenciara, junto con otros legisladores chilenos desde las bancadas del hemiciclo legislativo, será por unanimidad. A partir de entonces, Sule deja de ser apátrida y comienza a viajar con pasaporte uruguayo (v. Eduardo ESTEVA GALLICCHIO, “Extranjeros que obtuvieron de la Asamblea General la gracia especial por servicios notables o méritos relevantes, generadora del derecho a la ciudadanía legal”, en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, t. VI, n.º 36, pp. 412-434. El relato del caso Sule, puede consultarse en las páginas 416-434.

¹⁷ Eduardo ESTEVA GALLICCHIO, o. cit., 412-435.

¹⁸ Cf. Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, o. cit., p. 413; Alberto PÉREZ PÉREZ, o. cit., t. CXI, p. 297.

¹⁹ Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, o. cit., p. 429.

nec nos distinguere debemus, se entiende que las causales son de aplicación tanto para los ciudadanos naturales como para los legales, salvo texto expreso en contrario.

La ciudadanía se suspende:

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

Es decir, la imposibilidad del ejercicio de la capacidad física o mental, al extremo de condicionar la conformación de la voluntad. Por ejemplo, y aunque en principio parezca un tanto radical, se puede creer, al igual que JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, que la ceguera podría encuadrarse en esta causal.

Como el voto es secreto, el ciego no puede determinar por sí mismo la papeleta que desea, por lo que la ceguera es una ineptitud física que impide obrar libremente.²⁰ Lo mismo vale para patologías de orden psicológico, como las psicosis: esquizofrenia o paranoias agudas, por las que la persona pierde el contacto con la realidad.

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

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

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

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

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

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

²⁰ Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, o. cit., p. 434.

Como se aprecia, el numeral viene de larga data en la Carta, pues la pena de destierro hace largos años que está abolida en el Uruguay por ley n.º 14068. Del resto, es interesante cotejar este numeral con el anterior, pues mientras en el caso de los delitos comunes basta el procesamiento para la suspensión de la ciudadanía, en el caso de los delitos políticos la ciudadanía solo se suspende al haber condena. La solución es loable, ya que contribuye a garantizar la más amplia libertad de expresión y oposición en el plano político y, a su vez, observar las normas del orden público nacional.

5.º Por el ejercicio habitual de actividades moralmente deshonrosas, que determinará la ley sancionada de acuerdo con el numeral 7.º del artículo 77.

Se trataría de una ley sancionada por mayoría de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara, pero, según reporta el profesor RISSO FERRAND, no se ha sancionado ninguna ley al amparo de esta prescripción, por lo que, en la práctica, es inoperante,²¹ al menos por el momento.

En todo caso, para que la actividad moralmente deshonrosa sea causal de suspensión de la ciudadanía, la ley deberá prever a esta como ejercida en forma habitual. También habría que extender esta facultad que otorga el constituyente a los reos de narcotráfico, reducción a la esclavitud, tráfico de personas, pornografía, pedofilia y otros delitos igualmente bestiales y repugnantes a la conciencia humana.

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

Las secciones I y II refieren, respectivamente a la nación y su soberanía, y a los derechos, deberes y garantías. El numeral prevé la suspensión de la ciudadanía para quienes cometan esta clase de delitos. No se justifica que la causal sea solo aplicable a los ciudadanos legales, porque, una vez ciudadanos, no debe hacerse distinción entre ciudadanos naturales y legales. Además, tanto y tan fuertemente pueden atentar contra las bases fundamentales de la nacionalidad los ciudadanos legales como los naturales. Incluso no es extraño que sean justamente los primeros los más respetuosos del orden del nuevo medio en el que se insertan.

7.º Por la falta superviniente de buena conducta exigida en el artículo 75.

²¹ Martín RISSO FERRAND, o. cit., p. 760.

El artículo 75 exige la buena conducta para los extranjeros que deseen obtener la ciudadanía legal. La causal prevista en este numeral, que junto con la anterior se aplica solo a los ciudadanos legales, establece una injustificada distinción entre los ciudadanos.²²

1.3.2. Pérdida de la ciudadanía

La pérdida de la ciudadanía está regulada en un solo artículo, el 81, el que se ubica en el capítulo V de la sección III de la Carta. El artículo establece que:

La nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando, simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avecindarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico. La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior.

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

Lo que establece el artículo es que los nacionales del Uruguay no pierden nunca su nacionalidad y que, en caso de naturalizarse en tercer Estado, pierden *el ejercicio de los derechos de ciudadanía*, es decir, se les suspende la ciudadanía. Esta disposición merece algunas críticas de orden sustantivo. En primer lugar, la doctrina es unánime en interpretar la disposición en el sentido de que la nacionalidad oriental no se pierde nunca, es decir que es irrevocable;²³ no puede ni siquiera renunciar a ella el propio interesado, lo que constituye un acto jurídico inválido y, por tanto, carente de efectos jurídicos.

Esta es una interpretación amplísima del texto de la norma que dice *no se pierde* (se volverá inmediatamente sobre este punto). Además, esta interpretación, dada por la doctrina nacional, contraría un derecho humano fundamental, que es el derecho a cambiar de

²² Sin perjuicio de ciertos cargos que, incluso a un nivel comparado, no pueden sino ser desempeñados por ciudadanos naturales, como el de presidente de la República.

²³ Cf. EDUARDO ESTEVA GALLICCHIO, *Derecho constitucional II*, t. VI, *Lecciones de Derecho Positivo Vigente*, p. 103, s/d; Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, o. cit., pp. 402 y 411; Martín RISSO FERRAND, o. cit., pp. 756, 760. Montevideo, 2005.

nacionalidad, reconocido por un significativo número de instrumentos internacionales²⁴ y de legislaciones nacionales.²⁵

El corolario de la interpretación dada hasta ahora es la injustificada restricción de un derecho fundamental y la creación, además, de una situación discriminatoria respecto de los ciudadanos legales, que sí pueden renunciar a la ciudadanía. ¿Por qué los naturalizados pueden renunciar y los naturales no? En otras palabras, y según la doctrina hasta ahora mayoritaria, todo uruguayo que adquiera una tercera nacionalidad mantiene siempre, a los ojos de la legislación uruguaya, la nacionalidad uruguaya, pero se le suspende la ciudadanía.

Cabe detenerse un momento más en este punto que es importante, en especial en lo relativo al derecho humano a cambiar de nacionalidad. Tal y como se interpreta hoy, esta disposición constituye una violación del derecho fundamental a cambiar de nacionalidad. Es oportuno interpretar correctamente los vocablos utilizados: se habla de *pérdida* en el texto constitucional y de derecho a *cambiar* de nacionalidad en los instrumentos internacionales.

Cuando la Carta menciona la *pérdida*, se refiere a la pérdida como una sanción; lo que pasa es que la doctrina interpreta la expresión en sentido amplio, amplísimo, y entiende que no solo no se pierde por efecto de una sanción, sino que tampoco se puede renunciar a ella, lo que es un error, pues la pérdida es un acto involuntario. Nadie pierde algo por un acto

²⁴ Diversos instrumentos internacionales reconocen el derecho a cambiar de nacionalidad, independientemente de su fuerza vinculante o no. A saber: la 1.^a Conferencia Europea sobre Nacionalidad: Trend and developments in national and international law on nationality, celebrada en Estrasburgo, 18-19 de octubre de 1999; la 2.^a Conferencia Europea sobre Nacionalidad: Changes to national and international law on nationality at the beginning of the new millennium, celebrada en Estrasburgo, 8-9 de octubre de 2001; el Report Conditions for the Acquisition and Loss of Nationality, adoptado por el Comité de Expertos en Nacionalidad del Consejo de Europa, documento CJ-NA (2002). Documentos consultables en <<http://www.coe.int>> En este sentido, la Convención Europea sobre la Nacionalidad, en vigor desde el 1.º de marzo de 2000, en Estrasburgo, en su artículo 8, establece: "Perte de la nationalité à l'initiative de l'individu. 1. Chaque Etat Partie doit permettre la renonciation à sa nationalité, à condition que les personnes concernées ne deviennent pas apatrides. 2. Cependant, un Etat Partie peut prévoir dans son droit interne que seuls les ressortissants qui résident habituellement à l'étranger peuvent renoncer à sa nationalité". Asimismo, la Declaración Universal de Derechos del Hombre, de 10 de diciembre de 1948, artículo 15: "1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. A nadie se le privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad". La Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), de 22 de noviembre de 1969, artículo 20: Derecho a la nacionalidad: "1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació, si no tiene derecho a otra. 3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla". La Convención sobre Nacionalidad, firmada en el ámbito de la Unión Panamericana en Montevideo, en 1933, artículo 1: "La naturalización ante las autoridades competentes de cualesquiera de los Estados signatarios implica la pérdida de la nacionalidad originaria"; a la que nuestra delegación hace reserva de este artículo "por no armonizar este con principios de la legislación interna uruguaya". También, el proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre nacionalidad de las personas físicas con relación a la sucesión de Estados, aprobado en su 51^{er} sesión de 1999, artículo 9: "Renunciation of the nationality of another State as a condition for attribution of nationality when a person concerned who is qualified to acquire the nationality of a successor State has the nationality of another State concerned, the former State may make the attribution of its nationality dependent on the renunciation by such person of the nationality of the latter State. However, such requirement shall not be applied in a manner which would result in rendering the person concerned stateless, even if only temporarily".

²⁵ A mero ejemplo, el artículo 22, numerales 1 y 2 de la ley belga de nacionalidad.

propio, pues, si es así, lo estaría escondiendo o destruyendo. Por ello es que *perder* se define como “dejar de tener aquello que se posea, sea por *culpa* o por *desgracia* del poseedor”.²⁶

En lo que se refiere a la expresión *derecho a cambiar de nacionalidad*, esta merece similares consideraciones: es un derecho humano el cambiar de nacionalidad. *Cambiar* debe ser interpretado no como derecho a adquirir una nueva nacionalidad y mantener la anterior, porque ello sería, justamente, derecho a adquirir una nueva nacionalidad, sino derecho a obtener una nueva y dejar de tener la anterior. Una vez más, el razonamiento se condice con el sentido natural y obvio del texto, pues la lengua confirma que *cambiar* es: “dejar *una cosa* o situación *para tomar otra*”, “convertir o *mudar algo* en *otra cosa*, frecuentemente su contraria”, incluso más: “dar o *tomar algo por otra cosa que se considera del mismo o análogo valor*”.²⁷

Por otra parte, es correcto que no se reconozca la desnacionalización como un derecho del Estado, es decir, que el Estado pueda quitar la nacionalidad en determinadas circunstancias, pues ello equivaldría, en un plano estrictamente lógico, a permitirle beneficiarse de un acto propio: el Estado tiene la obligación de recibir a sus nacionales, pero no, como no desea recibir a cierta o ciertas personas, a retirar la nacionalidad.

En síntesis, la interpretación correcta es, en lo que refiere a la ciudadanía, que esta se suspende cuando efectivamente opera una naturalización por vía del vecindamiento en tercer país. En materia de nacionalidad, la interpretación correcta es que a ningún nacional del Uruguay se le aplicará una pena privativa de la nacionalidad, pero que cualquier nacional del Uruguay podrá renunciarla, siempre que así lo quiera y manifieste con un acto expreso y, mejor aún, escrito.

En segundo lugar, el espíritu de la norma se refiere a la hipótesis de la persona que se naturaliza en tercer Estado y abandona el territorio nacional; por eso se requiere que, para recuperar los derechos de ciudadanía, la persona deba “avecindarse en la República”. Por el contrario, hoy son muchos los uruguayos que poseen doble nacionalidad, por ser hijos o nietos de emigrantes.

El 93,2% de la población del Uruguay es de la llamada *raza blanca*, según el Instituto Nacional de Estadística.²⁸ Como señalan OTEIZA y PELLEGRINO:

²⁶ “Perder” en: REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 23.ª ed., Madrid, 2005.

²⁷ “Cambiar”, REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, o. cit. El resaltado es del autor.

²⁸ La expresión es la utilizada por el Instituto Nacional de Estadística del Uruguay, según el cual, la población del Uruguay se compone en un 93,2% de personas de raza blanca, 5,9% de raza negra, 0,4% de indígena y 0,4% de raza amarilla. Estos datos, así como un estudio pormenorizado de los aspectos sociales, demográficos, culturales y económicos, pueden ser consultados en la Encuesta Continua de Hogares. Módulo Razas. Principales resultados. Disponible en: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/raza/MODULO_RAZA.pdf>

The massiveness of immigration, by comparison with local populations, that was received in about a hundred years was a common major factor in the constitution and the nature of Argentine and Uruguayan national societies as they are at present.²⁹

Todos aquellos uruguayos que adquieren doble nacionalidad no abandonan el territorio nacional, sino que adquieren una segunda nacionalidad, o bien desde el momento de su nacimiento o bien luego; pero se trata, siempre, de ciudadanos naturales de terceros países, principalmente, españoles e italianos, y en menor medida franceses, ingleses y alemanes.

Ninguno de ellos pierde, por tal motivo, los derechos de la ciudadanía uruguaya, ya que el Uruguay acepta la doble nacionalidad. Por ello, la norma se dirige a los uruguayos que se avecindan en tercer país, con lo cual se les suspende la ciudadanía, nunca la nacionalidad. Es lo mismo que lo ya visto con respecto a los hijos de padre o madre uruguayos nacidos en el extranjero. Ellos son nacionales uruguayos, mas para adquirir la ciudadanía (natural) solo tienen que avecindarse al Uruguay e inscribirse en el Registro Cívico.

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

Por último, como se sabe, uno de los derechos de la ciudadanía es el sufragio. No se admite que un extranjero pueda votar en elecciones nacionales. En este sentido, el Uruguay es una excepción, hasta donde sé, única en el mundo, porque admite el voto de los extranjeros. Es lo que la doctrina uruguaya denomina *electores no ciudadanos* y que Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA bautiza, de manera más gráfica, como *órgano monstruoso*.³⁰ En el Uruguay pueden ser electores no ciudadanos los hombres y mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que posean algún capital en giro o propiedad en el país o profesen alguna ciencia, arte o industria y tengan residencia habitual de quince años en el Uruguay.³¹

²⁹ Enrique OTEIZA, Adela PELLEGRINO, "Globalisation, Migration and Human Rights in Argentina and Uruguay (The River Plate South American Countries)", en *Mondialisation, migration et droits de l'homme: un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté. Globalization, migration and Human Rights: a new paradigm for research and citizenship*, (Maire-Claire Caloz-Tscopp et Pierre Dasen ed.), vol. I, pp. 415, 418, Bruselas, 2007.

³⁰ Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, o. cit., p. 426.

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

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

2.

EXTRANJERÍA EN EL URUGUAY

2.1. EL RÉGIMEN HISTÓRICO DE LA MIGRACIÓN EN EL URUGUAY

2.1.1. El régimen histórico en el siglo XIX e inicios del siglo XX

Desde sus inicios en la vida independiente, el Uruguay ha adoptado una actitud de amplia receptividad y de promoción³³ de la inmigración. El Uruguay nació a la vida independiente en el año 1830, con aproximadamente unos 74.000 habitantes,³⁴ para un territorio de casi 178.000 km², que es el mismo que posee en la actualidad.

Las autoridades de la época tenían la muy apremiante necesidad de poblar el país, sobre todo la campaña, para fomento del progreso, lo cual es evidente y comprensible. Desde 1830 hasta 1880, aproximadamente, Uruguay vivió el común período de revoluciones, guerras civiles y gobiernos militares, y se estabilizó a fines de siglo XIX. Fue en este período cuando se adoptó una política de neto corte inmigratorio, basada en la inmigración productiva que generaría mano de obra para el país.

El 10 de junio de 1890, el Poder Legislativo aprobó el proyecto Inmigración, Ley para su Fomento, que lleva el número 2096 y que fue el primer instrumento jurídico

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

³² Justino JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, o. cit., p. 426.

³³ Enrique OTEIZA, Adela PELLEGRINO, o. cit., p. 415.

³⁴ Juan José ARTEAGA, *Uruguay. Breve historia contemporánea*, p. 66, FCE, México, 2000.

aprobado en la materia. La ley estableció una política inmigratoria por medio del servicio diplomático y consular de la República.

Preveía que los agentes consulares operara como:

[Artículo 1.º] Agentes de información y propaganda, [a los efectos de fomentar la inmigración al Uruguay] dando a conocer sus condiciones geográficas, económicas y sociales, las ventajas generales que ofrece al inmigrante y los favores que le asegura para su transporte, desembarco, alojamiento y manutención, en los primeros días de su llegada, y colocación lucrativa en el país. [artículo 2.º, numeral 2].

La ley establecía que los agentes consulares “no podrán cobrar ni recibir, so pena de destitución, ninguna clase de retribución particular por los servicios que les impone esta ley o le sean en adelante encomendados con arreglo a ella por el PE (Poder Ejecutivo) o por los ministros diplomáticos de la República” (artículo 3.º). Definía como inmigrante (artículo 6.º):

A todo extranjero honesto y apto para el trabajo, que se traslade a la República Oriental del Uruguay, en buque de vapor o de vela, con pasaje de segunda o tercera clase y con ánimo de fijar en ella su residencia.

Se beneficiaba de un régimen verdaderamente generoso pues podían: introducir, libres de todo impuesto, sus prendas de uso, vestidos, muebles de servicio doméstico, instrumentos de labranza y herramientas o útiles de su oficio; y desembarcar gratuitamente todo su equipaje.

Si el inmigrante, además, se apersonaba ante el Consulado del Uruguay con jurisdicción en su lugar de residencia y manifestaba, ante dicha autoridad su voluntad de inmigrar, el Estado uruguayo costeaba los boletos de pasaje anticipado y les pagaba el alojamiento y sustento gratuito durante los primeros ocho días posteriores a su llegada.

A dicho fin “la Asamblea General, al votar el presupuesto general de gastos, fijará, anualmente, una suma destinada al anticipo de pasajes” (artículo 11), que, después, el inmigrante reembolsaría al Estado “por cuotas semestrales de veinte por ciento de amortización y al interés correspondiente a un seis por ciento anual” (artículo 12).

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

Es interesante recordar algunas otras disposiciones de esta ley. El artículo 24, por ejemplo, establecía:

Los inmigrantes destinados a puertos orientales tendrán a bordo las mismas condiciones de alojamiento higiénico, manutención y tratamiento dispensados a los inmigrantes que se dirijan a otros puertos del Río de la Plata.

También es interesante el artículo 29, porque mandaba a los capitanes a:

Colocar, en paraje visible de a bordo, un cuadro que contenga el texto de esta ley, en diversos idiomas.

Para ello:

El Poder Ejecutivo mandará traducir esta ley en francés, italiano, inglés, alemán y sueco, y la hará imprimir en español y en esas otras lenguas, de tal forma que cada ejemplar pueda colocarse en cuadro, en parajes visibles de los buques, de las estaciones de los ferrocarriles y de las agencias de información y propaganda, cuidando de que estos impresos tengan la mayor circulación dentro y fuera de la República [artículo 40].

La ley creaba la figura del inspector de desembarco, quien:

Dirigirá personalmente el desembarco oficial y gratuito [...] procurando que se haga con toda comodidad para las personas y el orden conveniente para los equipajes [artículo 32].

Y los acompañaría:

Hasta que estén instalados en el Hotel de Inmigrantes y en posesión de sus respectivos equipajes, cuidando de que, hasta ese momento, nadie les exija ni les pida retribución o recompensa por los servicios que reciben [artículo 33].

Incluso:

En caso de enfermedad grave de los inmigrantes, contraída durante el viaje o su permanencia en el Hotel de Inmigrantes, los gastos de alojamiento, manutención y asistencia médica en el establecimiento que corresponda, serán siempre de cuenta del Estado, aun cuando haya vencido el plazo acordado [artículo 35].

La Dirección de Inmigración y Agricultura operaba también como agencia de trabajo; llevaba un registro de los pedidos de artesanos, labradores o jornaleros (artículo 37, numeral 1.º). La Dirección:

En ningún caso, cobrará comisión o retribución por los servicios que preste a patrones o inmigrantes [artículo 38].

Se prevía, incluso, que:

Si para la colocación del inmigrante recién llegado fuese menester trasladarlo de Montevideo a otro punto de la República, la traslación se hará por cuenta del Estado [artículo 39].

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

El 10 de diciembre de 1894, el Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Fomento de entonces, dictó un decreto de Inmigración Inútil, su Reglamentación. Este decreto, que llevaba ese título un tanto fuerte, consideraba:

[Por abuso de la ley n.º 2094, hay] afluencia de inmigración inútil, que [...] solo sirve para aumentar el número de competidores al favor de la asistencia pública, cuando no el de los pequeños delincuentes.

Por ello, declaraba inmigrantes de rechazo a los contenidos en el artículo 26 de la ley n.º 2094, junto con los asiáticos, africanos “y los individuos generalmente conocidos con el nombre de zingaros o bohemios” (artículo 2.º). Esta disposición, que hoy puede rechinar, debe ser interpretada según un criterio intertemporal, ya que por aquella época estas poblaciones tenían una connotación despectiva por su falta de afecto al trabajo y por la difícil integración en la sociedad.

La consecuencia de ser calificadas como inmigrantes de rechazo era que estas personas no podían ser desembarcadas en los puertos uruguayos. Este decreto sería modificado por otro de 18 de febrero de 1915, que no merece comentario en este caso, por ser, más que nada, de orden administrativo.

2.1.2. El régimen al promediar el siglo pasado

En 1932, se aprobó la ley n.º 8868. Esta ley, que es un verdadero adfesio jurídico y que además contraría principios y normas del derecho internacional y nacional, establecía, en los artículos 1.º y 3.º, que no se admitió la entrada o se decretaba la expulsión del país, del “extranjero, aunque posea carta de ciudadanía nacional”, que:

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

Hasta aquí no se percibe mayor oposición salvo por el tema, no menor por cierto, de la no admisión o expulsión del territorio nacional de ciudadanos propios. El resto de la ley se ocupa de establecer el procedimiento de no admisión o expulsión del “extranjero, aunque posea carta de ciudadanía nacional”. Pero el tema que me merece mayor rechazo es la *solución espartana* del artículo 9, que modifica el 26 de la ley n.º 2094. Según el nuevo texto:

No serán admitidos y serán enviados a la localidad de su procedencia los inmigrantes que se encuentren en las siguientes condiciones:

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

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

Esta ley se reglamentó por tres decretos del Poder Ejecutivo del 15, 16 y 17 de septiembre de 1932, que establecían, en términos generales, que estas personas eran inmigrantes de rechazo y, por lo tanto, no solo no podían desembarcar en territorio uruguayo, sino tampoco ser recibidas a bordo de los buques como inmigrantes.

Las disposiciones relativas a la entrada y permanencia de los extranjeros en el territorio uruguayo fueron revisadas en la ley n.º 9604 del 13 de octubre de 1936, que recibió el sobrenombre de *ley de indeseables*. Esta ley sistematizó las disposiciones emanadas en los años anteriores, pero extendió la calificación de no admisibles a territorio uruguayo a los extranjeros que:

No posean un certificado consular expedido por cónsul de carrera en el sitio de su residencia habitual [artículo 1.º, literal c].

También declaró no admisibles a quienes:

No tengan una industria, profesión, arte o recursos que les permitan, conjuntamente con sus familiares, vivir en el país por sus propios medios, sin constituir una carga social. Se exceptúa la inmigración por cupos y los turistas cuya entrada al país se rija por leyes especiales [artículo 1.º, literal d].

Esta ley fue reglamentada por decreto de 29 del diciembre de 1939, que estableció el procedimiento a seguir por las autoridades nacionales a fin de no admitir el ingreso de estas personas. Otro decreto del 23 de diciembre de 1937 tuvo la bondad de unificar el creciente caudal de normas. También hubo otro decreto de 25 de octubre de 1938, pero que no tiene mayor importancia, ya que solo estableció algunas modificaciones del régimen relacionado con el pasaje en tránsito de viajeros de ultramar.

Por un decreto del 12 de junio de 1940, se acordó que para que los ciudadanos argentinos o naturalizados ingresara a territorio nacional, bastaría la libreta de enrolamiento o la cédula de identidad nacional. Así, se derogó el requisito del pasaporte y del visado consular. Lo interesante es que, en aplicación de la solidaridad americana, el artículo 1.º, inciso 3.º del decreto establecía:

Iguales requisitos se aplicarán a los ciudadanos americanos cuyos países den el mismo trato a los orientales.

El 1.º de agosto del mismo año, otro decreto extendió el mismo régimen a los ciudadanos brasileños. A partir del 22 de marzo de 1944, el Poder Ejecutivo estableció que:

Las empresas de [...] transporte colectivo internacional, no podrán introducir al territorio de la República, en carácter de permanente o temporario, a ningún pasajero que no justifique poseer la documentación que exigen las disposiciones nacionales para ingresar al país o una autorización especial del Ministerio del Interior [artículo 1.º].

Estableció, también, una serie de sanciones para las empresas infractoras.

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

El certificado de entrada y permanencia, que autorizaba el desplazamiento de los extranjeros por el territorio nacional mientras las autoridades conservaban su documento de identidad, fue establecido por decreto del 7 de febrero de 1945. La norma debe interpretarse a la luz de los tiempos, pues, en similar sentido, se debe recordar que era práctica que los diplomáticos extranjeros depositara sus pasaportes en el Ministerio de Relaciones Exteriores del Estado

receptor, y que la *devolución de pasaportes* se entendiera como una invitación del Estado receptor a que el diplomático lo abandonara.

Toda la materia inmigratoria fue objeto de modificación y sistematización por decreto del 28 de febrero de 1947, que luego sufriría una modificación, en el año 2001, y finalmente su derogación, como se verá. El decreto establece que los extranjeros que entren al territorio nacional lo pueden hacer por dos títulos: en carácter de permanentes o temporarios (artículo 2.º).

2.1.2.1. La entrada en carácter de permanente a territorio uruguayo

Se considera que el ingreso es en carácter de *permanente* cuando “tiene el propósito de establecerse en forma definitiva en el país” (artículo 3.º) y se exhibe el “permiso de entrada”. Este debe ser gestionado por el extranjero, aspirante a residente legal, ante la autoridad consular uruguaya competente en su país de origen o residencia.

Para hacer la solicitud se requiere (artículo 6.º):

- un certificado expedido por la autoridad competente del país de origen del extranjero, o de su residencia permanente, en su caso, que acredite fehacientemente que el interesado:
 - a. no ha sido condenado en su país de origen o en otro cualquiera por delitos del fuero común;
 - b. no es maleante, vago, toxicómano, ebrio consuetudinario y no ha sido expulsado de otro país en virtud de leyes de seguridad pública;
 - c. no explota la prostitución de otra persona.
- un certificado expedido por el cónsul uruguayo de carrera, en su lugar de residencia, donde conste expresamente la desvinculación del interesado con toda especie de organismos sociales o políticos que por medio de la violencia atenten contra el régimen institucional democrático-republicano, tendiendo con ello a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad;
- un certificado, título o documento hábil expedido por autoridad competente del país de origen del extranjero o del de residencia, en su caso, que acredite que el interesado:
 - a. tiene industria, profesión, arte u oficio que le permita vivir en la República con sus familiares, por medios propios, sin constituir una carga social; o que,
 - b. posee recursos en condiciones y cantidad suficientes.

- un certificado expedido por la autoridad competente del país de origen del extranjero, o del de su residencia, que acredite que el interesado se encuentra en condiciones de abandonar libremente el país y de volver a él en caso de no admitirse su entrada al territorio de la República;³⁵
- certificados expedidos por la autoridad sanitaria competente del país de origen o del de su residencia que acrediten que el interesado:
 - a. no posee defecto físico o vicios orgánicos congénitos o adquiridos que no mantengan íntegra su capacidad general para el trabajo,
 - b. no padece enfermedad crónica de los centros nerviosos,
 - c. no es epiléptico,
 - d. no padece enfermedades agudas o crónicas infectocontagiosas,
 - e. no padece enfermedades orgánicas del corazón,
 - f. no posee un estado de salud que lo imposibilite permanentemente para dedicarse a tareas que requieran esfuerzos físicos,
 - g. no es leproso,
 - h. ha sido vacunado contra la viruela y la difteria.

Los literales *a* a *f* no se requieren para el aspirante que posea recursos en condiciones y cantidad suficientes. El permiso de entrada también puede ser tramitado en el Uruguay para miembros de la familia que se encuentran en el exterior (artículos 10 y 12).

La decisión de concesión o negación del permiso de entrada es competencia del Ministerio del Interior, el que considera las resultancias del expediente y las opiniones de otros organismos del Estado que crea conveniente recabar, a fin de determinar la conveniencia de la entrada, tanto desde el punto de vista de los antecedentes del interesado como de la necesidad que exista para el interés nacional, en razón de la industria, profesión, arte u oficio que aquel posea. Resuelta afirmativamente, la decisión es comunicada a la autoridad consular la que, por mandato del Ministerio del Interior, expide el permiso de entrada, previa visación del pasaporte del interesado³⁶ (artículos 15 y 16).

³⁵ El régimen puede presentar alguna diferencia según la nacionalidad del solicitante. Así, por ejemplo, los ciudadanos estadounidenses deben concurrir a la Oficina de Interpol a fin de que se les tomen sus huellas dactilares para pedido de antecedentes; los ciudadanos brasileños, por ejemplo, deben presentar un certificado expedido por la Policía Federal.

³⁶ Son muy pocos los países cuyos nacionales requieren visa consular para ingresar a territorio uruguayo con pasaporte común, a octubre 2007, estos son: Albania, Armenia, China, Egipto, Guyana, India, Marruecos y Rusia. En algunos casos, en cambio, los pasaportes oficiales y diplomáticos requieren visa cuando los pasaportes comunes no la requieren. Es el caso de los de: Andorra, Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Irlanda, Liechtenstein, Malta, Seychelles y Sudáfrica. Fuente: Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior, República Oriental del Uruguay. <<http://www.dni.minterior.gub.uy>>.

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

2.1.2.2. La entrada en carácter de temporario a territorio uruguayo

El ingreso se considera *temporario*:

Cuando, no teniendo el propósito de establecerse en el país en forma definitiva, su permanencia en él es menor de tres meses, siempre que dé cumplimiento a [una serie de requisitos, artículo 3.º].

El procedimiento para la obtención de la residencia legal temporaria se aplica a partir de una estancia mayor de 180 días, ya que por un plazo anterior es de aplicación el régimen general de turismo. El trámite es muy sencillo y funciona sobre la base de la apertura a la inmigración productiva para el país. Por ello, el extranjero deberá acreditar la posesión de la actividad que motive su intención de residir temporalmente en el país.

El decreto que se ha comentado prevé una serie de categorías, en una de las cuales el extranjero deberá ingresar a territorio oriental.³⁷ Se prevé, además, una serie particular de requisitos según cada categoría. A saber:

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

Acreditan su calidad con un certificado de su actividad emitido por el ente o empresa donde desarrollarán su actividad, firmado por persona autorizada, con indicación del monto del sueldo mensual y del plazo de duración de la actividad. En caso de tratarse de una empresa no pública, deben presentar, además, un certificado notarial de existencia de la empresa en cuestión, en el que conste la personería jurídica de derecho nacional, la vigencia en plazo de esta, su objeto, el domicilio constituido en el país, las constancias de

³⁷ Se excluyen de este régimen a los funcionarios diplomáticos y consulares de países extranjeros, los miembros de su familia y personas a su servicio, a las personas que vienen a la República en misión oficial de sus respectivos Gobiernos y a los miembros oficiales de congresos o conferencias internacionales.

inscripción en los organismos de previsión social e impositivo, y las personas autorizadas a firmar en su nombre.

Categoría 2: la integran empresarios, directores, gerentes y personal administrativo de empresas nacionales o extranjeras, trasladados desde el exterior para cubrir cargos específicos en dichas empresas. Acreditan su calidad con un certificado de su actividad emitido por la empresa, el que debe ir firmado por persona autorizada, con indicación del monto del sueldo mensual. Deben presentar, además, un certificado notarial de existencia de la empresa en las condiciones indicadas *supra*.

Categoría 3: son los estudiantes que cursan, como alumnos regulares, estudios secundarios, terciarios o de posgrado en establecimientos oficiales o privados reconocidos oficialmente. Acreditan su calidad con un certificado expedido por la institución educativa, el que deben acompañar de certificación notarial de existencia de la institución, si se trata de una institución privada. El certificado expedido por la institución educativa debe especificar la duración total de la carrera o los estudios que cursará el peticionante. El estudiante debe certificar, además, contar con medios de vida que le permitirán su manutención mientras duren los estudios.

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

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

Categoría 6: la integran religiosos pertenecientes a iglesias, órdenes o congregaciones reconocidas en el país, que ingresen al Uruguay a fin de desarrollar actividades propias de su culto, docentes o asistenciales. Acreditan su condición por medio de un certificado expedido por la congregación o iglesia a la que pertenecen, en el que se establezcan las actividades que desarrollará en el país, así como la duración de su misión. Se le deben adjuntar la certificación notarial de personería jurídica y demás datos de la iglesia.

Categoría 7: es una categoría residual que incluye a los cónyuges, hijos menores y padres de las personas mencionadas precedentemente. Acreditan su parentesco con las partidas de casamiento o de nacimiento, debidamente traducidas y legalizadas.

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

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

2.1.2.3. Causales de inadmisibilidad en carácter permanente

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

- a. Los condenados por delitos del fuero común castigados por leyes de la República y cometidos en el país de origen o en otros cualesquiera, y siempre que no corra, una vez cumplida la condena, un término superior a la mitad del fijado para la prescripción de la pena correspondiente. Salvo los delitos políticos, los complejos conexos con delitos políticos, siempre que en su ejecución no se empleen medios o respondan a móviles que a juicio de la autoridad judicial competente impliquen, en el Uruguay, un carácter especial de peligrosidad; y los delitos cometidos por funcionarios públicos que solo sean castigados por las leyes de la República, con inhabilitación o suspensión en el cargo; delitos de imprenta; de injurias y calumnias; y delitos culposos.
- b. Los maleantes y vagos, los toxicómanos y ebrios consuetudinarios. Los expulsados de cualquier país en virtud de leyes de seguridad pública o en virtud de decreto administrativo autorizado por la ley de la nación (con excepción de aquellos cuya expulsión responda a motivos políticos) y cuando, a juicio de la

- autoridad judicial competente, el expulsado ofrezca, en el Uruguay, un carácter especial de peligrosidad.
- c. Los que explotan la prostitución de otras personas y contribuyen a ello en cualquier forma, con ánimo de lucro, aunque medie el consentimiento de la víctima.
 - d. Los que no posean el certificado consular político social en el que conste expresamente la desvinculación del interesado con toda especie de organismos sociales o políticos que, por medio de la violencia, atenten contra el régimen institucional democrático-republicano y tiendan con ello a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad.
 - e. Los que no posean el certificado, título o documento hábil que acredite posesión de industria, profesión, arte, oficio o recursos en condiciones y cantidad suficientes.
 - f. Los que, por defectos físicos o vicios orgánicos congénitos o adquiridos, no mantengan íntegra su capacidad general de trabajo.³⁸
 - g. Los que sufran enfermedades mentales.
 - h. Los que padezcan enfermedades crónicas de los centros nerviosos.
 - i. Los epilépticos.
 - j. Los que padezcan enfermedades agudas o crónicas infectocontagiosas.
 - k. Los que padezcan enfermedades orgánicas del corazón.
 - l. Los mendigos.
 - m. Todas aquellas personas cuyo estado de salud las imposibilite permanentemente para dedicarse a tareas que requieran esfuerzos físicos.
 - n. Los leprosos.
 - o. Los que no han sido vacunados contra la viruela y la difteria.
 - p. Los que no posean el correspondiente permiso de entrada.
 - q. Los que no posean pasaporte expedido por autoridad extranjera competente, debidamente visado por la autoridad consular uruguaya que corresponda.
 - r. Los que entren al territorio nacional por puntos no habilitados.

2.1.2.4. Causales de inadmisibilidad en carácter de temporario

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

³⁸ Se puede observar una tolerancia de 20%, según establece el decreto.

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

Una serie de disposiciones varias regulan la entrada y fiscalización, y establecen diversos puntos de entrada y salida del territorio nacional, para la frontera uruguayo-brasileña y para la costa litoral del río Uruguay y del Río de la Plata.

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

Por último, el decreto establece una serie de regímenes especiales de entrada, por una parte, de nacionales o naturalizados de países americanos en general y, por otra parte, de nacionales o naturalizados argentinos o paraguayos, de nacionales brasileños residentes en su país y de nacionales chilenos. Algo similar se prevé para los extranjeros residentes en Argentina, Chile y Paraguay.

Entre las últimas modificaciones hechas al régimen de entrada al país de extranjeros está el decreto ley n.º 14878, que modifica y agrega una disposición al literal *c* del artículo 19 de la ley n.º 9604. Esta declara como no admisibles a las personas vinculadas con cualquier organismo social o político que, por medio de la violencia o de la propaganda que incite a ella, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad. Disposición que hace una clara referencia a los movimientos subversivos y terroristas.

El plazo mínimo de estancia temporaria en el Uruguay es de 180 días, y el plazo máximo de permanencia autorizado en el Uruguay es distinto según cada categoría. Para las categorías 1, 2, 4 y 6, el plazo máximo es de hasta dos años, el que puede renovarse por igual período, hasta un máximo de cuatro años. Los incluidos en la categoría 3 pueden permanecer hasta un año, y pueden renovar el permiso por períodos iguales, hasta un máximo que no exceda en más de dos años. Para los incluidos en la categoría 5, el plazo de permanencia es de hasta un año, el cual puede renovarse por períodos iguales al autorizado, y hasta que dure la beca. En el caso de los beneficiarios de la categoría 7, su plazo de permanencia será igual al del pariente que motivó su solicitud.

La solicitud de renovación debe incluir una actualización de la certificación de vinculación con la empresa o institución, y un certificado de buena conducta expedido por la policía nacional. En todo caso, deben acompañar su solicitud con:

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

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

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

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

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

1. Científicos, investigadores, docentes, profesionales, académicos, técnicos y personal especializado contratado por entes públicos o privados, empresas nacionales o extranjeras establecidas, o que desarrollen actividades en el país para efectuar trabajos de su especialidad.
2. Empresarios, directores, gerentes y personal administrativo de empresas nacionales o extranjeras, trasladados desde el exterior para cubrir cargos específicos de dichas empresas.
3. Estudiantes que ingresen al país para cursar, como alumnos regulares, estudios secundarios, terciarios o de posgrado en establecimientos oficiales o privados reconocidos oficialmente.

4. Periodistas, deportistas y artistas contratados por empresas o entidades establecidas en el país para realizar actividades propias de su profesión.
5. Becarios.
6. Religiosos pertenecientes a iglesias, órdenes o congregaciones reconocidas en el país, que vengan a desarrollar actividades propias de su culto, docentes o asistenciales.
7. Cónyuge, hijos menores y padres de las personas mencionadas en los apartados anteriores.

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

En todos los casos, las personas deben acreditar, ante la Dirección Nacional de Migraciones, poseer la actividad que da origen a su admisión, carné de salud expedido en el Uruguay y certificado de buena conducta expedido por las autoridades policiales del país donde han residido en los últimos cinco años, debidamente legalizado y traducido, si corresponde.

El plazo de permanencia autorizado es, en general, de dos años, renovable, por igual período, hasta cuatro años. En el caso de los estudiantes que ingresen al país para cursar, como alumnos regulares, estudios secundarios, terciarios o de posgrado en establecimientos oficiales o privados reconocidos oficialmente, el plazo es de un año, renovable por igual período. En el caso de los becarios el plazo es de un año, renovable mientras dure la beca. En el caso de cónyuges, hijos menores y padres, el plazo es el mismo del pariente cuya presencia en el país ha motivado su solicitud.

2.2. EL RÉGIMEN PRESENTE DE LA MIGRACIÓN EN EL URUGUAY

2.2.1. El régimen actual (ley n.º 18250)

El régimen actual de la migración en el Uruguay está dado por la ley n.º 18250, del 6 de enero de 2008; publicada en el *Diario Oficial* del 17 de enero de 2008, con el nombre de *Migración, Normas*.

Previo al análisis de la ley corresponde realizar algunas consideraciones preliminares en este tema por demás delicado.

2.2.2. Consideraciones previas

1.º La expulsión de los extranjeros es un derecho del Estado territorial.³⁹ Este derecho de expulsión no es, sin embargo, un derecho absoluto,⁴⁰ sino que está sujeto a ciertas reglas y principios de derecho internacional de fuente consuetudinaria y convencional y, según el caso, de jerarquía imperativa, como el principio de la no discriminación.⁴¹ Hay un *estándar mínimo* de derechos que deben ser respetados,⁴² como el ya mencionado derecho de la no discriminación, el derecho inalienable de toda persona al respeto a su dignidad,⁴³ de la unidad familiar y la no devolución en caso de peligro a la vida o integridad, entre otros.

Por el contrario, la inobservancia de un estándar mínimo de protección de la persona humana en la expulsión constituye una violación del derecho internacional⁴⁴ que, como tal, entraña la responsabilidad internacional del Estado expulsor.

2.º El Estado territorial puede y debe determinar las causales y condiciones en las cuales ejercerá este derecho de expulsión, las que deberán estar en armonía con el estándar mínimo de protección a la persona humana. Es claro que el Estado tiene un margen de apreciación, aunque limitado, para regular cuándo y cómo expulsar a un extranjero. Sin embargo, el ejercicio del derecho de expulsión es, como el de todo derecho, discrecional; es decir que, ante dos circunstancias que presenten similitudes notorias, el Estado territorial podrá en un caso decretar la expulsión y en otro no, respetando el principio de no discriminación, para lo cual deberá ponderar las circunstancias del bien común y del interés general en tomar una u otra decisión. Decidida la expulsión, esta deberá producirse de la manera menos dañina para el extranjero.⁴⁵

³⁹ *Inter alios* Gaspar BLUNTSCHLI, *Le Droit International Codifié*, artículo 383, París, 1870; Guy S. GOODWIN-GILL, *International Law and the Movement of Persons Between States*, pp. 21 et 310. Oxford, 1978; Shigeru ODA, “El individuo en el derecho internacional”, en *Manual de derecho internacional público*, Max. Sørensen ed., pp. 462 et 482, Ciudad de México, 2000; et Hersch LAUTERPACHT, *Oppenheim’s International Law, A Treatise* vol. I, p. 691, 8.ª ed., Londres, 1955; Sir Robert JENNINGS et Sir Arthur WATTS, *Oppenheim’s International Law*, vol. II, p. 940, 9.ª ed., Essex, 1992.

⁴⁰ Gaspar BLUNTSCHLI, o. cit., art. cit.; Ian BROWNLIE, *Principles of Public International Law*, p. 523, Oxford, 2002; Shigeru ODA: o. cit., p. 462; Alfred VERDROSS, *Derecho internacional público*, p. 295, Madrid, 1972.

⁴¹ Guy S. GOODWIN-GILL, o. cit., p. 21

⁴² Manuel DIEZ DE VELASCO VALLEJO: *Instituciones de derecho internacional público*, p. 517. Madrid, 2001; José A. PASTOR RIDRUEJO: *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, pp. 225-227, Madrid, 2003; Alfred VERDROSS, o. cit., p. 296. Implícitamente: Shigeru ODA: o. cit., p. 462; Benedetto COFORTI, *Diritto Internazionale*, p. 234, Nápoles, 2002. V. también: Slivenko v. Letonia [GC] n.º 48321/99. Sentencia de 9 de octubre de 2003, párrafo 113. Corte Europea de Derechos Humanos 2002-II.

⁴³ Sobre este tema véase, en la doctrina nacional, Mariana BLENGIO VALDÉS, *El derecho al reconocimiento de la dignidad humana*, Montevideo, 2007.

⁴⁴ Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA: “Deberes internacionales de los Estados respecto de los extranjeros”, en AA. VV., *Derecho internacional público*, obra dirigida por Eduardo Jiménez de Aréchaga, pp. 25 ss., Montevideo, 1991.

⁴⁵ Asuntos Boffolo y Oliva: Comisión Mixta de Reclamaciones Italo-venezolana; en *United Nations Report of International Arbitral Awards*, vol. X, pp. 528-538 et 600-609, respectivamente.

3.º Es lícito, para el Estado de cuya nacionalidad sea el expulsado, pedir cuentas al expulsor sobre las razones y pruebas de la decisión. Cuanto más tiempo tenga el extranjero residiendo un país, es decir, más avecindado esté, más riesgo existe para el Estado expulsor de causar un perjuicio al nacional, por ejemplo, por daño personal o por pérdida del valor de inmuebles, y por tanto tendrá que reparar al extranjero si este directamente o su Estado en su nombre así lo reclaman.

Es claro que la circunstancia no es la misma para un extranjero residente legalmente durante cuarenta años, con familia constituida y bienes varios en el Estado expulsor, que la de un extranjero detenido en el puesto de policía de frontera. Por ello, la consideración de las causales y condiciones debe, siempre, depender de las circunstancias del caso.

2.2.3. Aspectos formales

La ley se divide en dieciséis capítulos. El capítulo I consta de un artículo único, que establece los “Principios generales” en materia de migración. El capítulo II consta de cinco artículos y establece el ámbito de aplicación. El capítulo III regula los derechos y obligaciones de las personas extranjeras; el IV, su trabajo en el país; el V, los organismos competentes en materia migratoria y sus atribuciones; el VI, las categorías migratorias; el VII, el control de ingreso y egreso; el VIII, el desembarco condicional; el IX, los impedimentos a la permanencia y a la residencia, donde se establecen, en dos secciones, las causales de rechazo al ingreso y de denegatoria de la residencia. El capítulo X prevé la cancelación de la residencia y de la permanencia, así como los roles del Ministerio del Interior en la materia. El capítulo XI está dedicado al control de la salida; el XII, a las empresas de transporte internacional; el XIII, a las sanciones administrativas y a las exoneraciones; y el XIV, a los uruguayos en el exterior. El capítulo XV, que se titula “De los delitos”, tipifica el tráfico y trata de personas y sus agravantes. En fin, el Capítulo XVI contiene algunas disposiciones especiales.

2.2.4. Aspectos materiales

En términos materiales, el aspecto más relevante de la ley es la determinación de un marco normativo unificado en materia migratoria. Se derogan⁴⁶ las leyes 2096, 8868 y 9604, que previamente se han comentado. La nueva norma no constituye una disposición de *tabula rasa*, sino que, en líneas generales, se encuadra dentro de la política migratoria tradicional del Uruguay.

⁴⁶ Artículo 84 de la ley 18250.

2.2.4.1. Principios generales

El capítulo I de la ley lleva el *nomen iuris* “Principios generales”. Esta expresión puede ser interpretada de dos maneras: como principios generales rectores de la ley o como principios generales del derecho en la materia. Sea como sea, el único artículo del capítulo I, más que principios, contiene una lista de derechos subjetivos enunciados bajo la forma de principios. El propio artículo así lo dice:

El Estado uruguayo *reconoce como derecho* inalienable de las personas migrantes y sus familiares, sin perjuicio de su situación migratoria, *el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, (el derecho) al debido proceso* y acceso a la justicia, así como *(el derecho) a la igualdad de derechos* con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.⁴⁷

Es claramente un enunciado de derechos y no de principios generales, cualquiera sea el sentido que a la expresión se le dé. El principio general, sin perjuicio de su valor normativo, es un concepto, un enunciado general con función integradora⁴⁸ e interpretativa en el orden jurídico.⁴⁹

En segundo lugar, es cierto que algunos derechos pueden elevarse a la jerarquía de principio general y, por tanto, transitar cualitativamente de la condición de objeto de derecho a fuente de derecho. De la enunciación de principios practicada por el artículo —reunificación, debido proceso e igualdad—, parecería que solo el derecho a la igualdad de trato sin distinción, si se lo equipara a la no discriminación, puede ser elevado a la categoría de principio general.⁵⁰ La determinación de estos exige un estudio inductivo de la generalidad de las legislaciones nacionales y de las normas internacionales.

Por las razones expuestas, cabe considerar que la expresión *principios generales* debe ser entendida en el sentido de *principios generales de la ley*, dado que su función será vicaria al aplicador de la norma. En todo caso, el mérito del artículo consiste en reconocer un conjunto de derechos fundamentales como derechos naturales (“inalienables”) de la persona humana en condición de migrante.

⁴⁷ El resaltado es del autor.

⁴⁸ Sir Robert JENNINGS et Sir Arthur WATTS, o. cit., pp. 39-40.

⁴⁹ Michel VIRALLY, “Le rôle des ‘principes’ dans le développement du droit international”, en *Le droit international en devenir : essais écrits au fil des ans*, pp. 195-197, Paris, 1990.

⁵⁰ Sobre la no discriminación como principio general en materia migratoria: Guy S. GOODWIN-GILL, o. cit., p. 75.

2.2.4.2. *Ámbito de aplicación*

El ámbito de aplicación de la ley puede ser analizado desde los cuatro puntos de vista clásicos.

ÁMBITO DE APLICACIÓN MATERIAL. La ley regula la admisión, el ingreso, la permanencia y el egreso de las personas al territorio nacional. El artículo 2.º destaca que las situaciones previstas por la ley también “se regirán por las disposiciones de la Constitución, de la presente ley y de la reglamentación que a sus efectos se dicte”.

La referencia es anodina e improcedente. Anodina independientemente de la filosofía kelseniana, pues la Constitución es la fuente normativa última del ordenamiento jurídico nacional y elemento contextual en toda interpretación. Es improcedente, pues la Constitución política de un Estado no está llamada a regular ni la admisión, ni el ingreso, ni la permanencia, ni el egreso de los extranjeros. Es decir, aunque la ley nada diga en ese sentido, nada cambia.

ÁMBITO DE APLICACIÓN PERSONAL. La ley se aplica al *migrante*, que su texto define como:

Toda persona extranjera que ingrese al territorio con ánimo de residir y establecerse en él, en forma permanente o temporaria.

La expresión no es del todo clara, pues la redacción parece exigir la residencia y el establecimiento, independientemente de que sea permanente o temporal. La doble exigencia parece innecesaria, porque quien se establece ya está residiendo. Por otro lado, si por *residir* se entiende el trámite administrativo de la *residencia*, la doble exigencia parece igualmente innecesaria, porque para ello ya tiene que estar establecido, como lo demuestra la propia ley.⁵¹

El artículo 5.º establece, como excepción al régimen de la ley, la situación de las personas con estatuto diplomático o paradiplomático. En realidad, en estos casos no se trata específicamente de una excepción, es decir, de una no aplicación de la norma, sino de una exclusión, o sea, de una no inclusión en la categoría prevista por ella, dado que, en función del derecho internacional, esta categoría de personas goza de la libertad de ingreso, tránsito y residencia. Se confirma porque el artículo 6.º de la ley establece que, en estos casos, las autoridades migratorias se limitarán a *controlar la documentación*.

⁵¹ El artículo 32 establece que “se considera residente permanente a la persona extranjera que ingresa al país con el ánimo de establecerse definitivamente y que reúna las condiciones legales para ello”.

El artículo contiene siete numerales de casos exceptuados, seis de los cuales son relativos al personal con estatuto diplomático, consular e internacional. La última excepción es una cláusula de salvaguardia que autoriza la excepción (en este caso sí una verdadera excepción) a “quienes, por circunstancias especiales y fundadas, determine el Poder Ejecutivo”.

El texto de la ley en el artículo 5.º adopta un giro que, según el caso, resulta innecesario, indebido o inexplicable. Innecesario: es el caso de los numerales 1⁵² y 6⁵³ que prevén la misma circunstancia, pero diferencian si el personal se encuentra acreditado o en tránsito, una distinción no sustancial. También es innecesaria la constante referencia al “personal extranjero”, pues el personal de nacionalidad oriental no se encuentra dentro del objeto reglado por la norma.

En otro orden de cosas, el artículo 4.º establece que el Estado “garantizará a las personas migrantes los derechos y privilegios que acuerden las leyes de la República y los instrumentos internacionales ratificados por el país”.

El texto es, por una parte, innecesario, pues no por esa expresión se obliga el Estado respecto de los referidos derechos, sino por la firma y posterior ratificación.

El texto es, además, laxo, porque parece establecer una obligación de resultado (“garantizará”) en beneficio de los extranjeros migrantes, extremo que puede generar una situación de privilegio con respecto a los nacionales, en el entendido de que, en el campo de los derechos llamados de tercera generación, el Estado no se obliga a un resultado —garantizar el trabajo o la vivienda a todos—, sino a adoptar las medidas necesarias para ello. En fin, la referencia a privilegios parece por demás improcedente.

El privilegio es “una exención de una obligación o ventaja exclusiva o especial que goza alguien por concesión de un superior o por determinada circunstancia propia”.⁵⁴

Asimismo, el numeral 5⁵⁵ se refiere a los familiares y al personal de servicio extranjero de las personas que viajen en misión oficial, y del personal diplomático, consular y acreditado ante el Uruguay y, en el segundo caso, también ante organizaciones internacionales, con sede en el Uruguay, que gocen de inmunidades y privilegios diplomáticos. Una vez más, la referencia a la condición de *extranjero* es innecesaria, por la razón mencionada *supra*.⁵⁶ En segundo lugar, la exclusión del personal de servicio del régimen migratorio parece

⁵² Artículo 5.º: “Quedan exceptuados del régimen de ingreso, permanencia y salida del país establecidos por la presente ley: 1) El personal diplomático y consular de países extranjeros acreditados en la República”.

⁵³ “El personal diplomático y consular de países extranjeros y de organismos internacionales, en tránsito por el territorio nacional”.

⁵⁴ “Privilegio”, en Real Academia Española, o. cit.

⁵⁵ “Los familiares y el personal de servicio extranjero de las personas precedentemente mencionadas en los numerales 1 y 3 de este artículo, que gocen de inmunidades y privilegios diplomáticos”.

⁵⁶ *Supra*, p. 53.

injustificada, pues este “Gozará de inmunidad por los actos realizados en el desempeño de sus funciones, de exención de impuestos y gravámenes sobre los salarios que perciban por sus servicios”, así como de las disposiciones de la seguridad social,⁵⁷ careciendo de todo otro beneficio. La disposición no es contraria a la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas; por el contrario, aquella amplía el régimen previsto por esta.

Luego, el texto incurre en el error de calificar de inmunidades y privilegios “diplomáticos” a los del personal diplomático e internacional. Al final, el artículo excluye del régimen de beneficio a los familiares del personal técnico y administrativo enviado a prestar servicio en el Uruguay. La omisión es grave porque, en principio, quedan comprendidos en el régimen general de migración, cuando, en función del derecho internacional, del mismo derecho internacional que el Uruguay ratificó, esta categoría de funcionarios posee un estatuto reflejo al del miembro de su familia amparado por el estatuto.

Es decir, que la cónyuge extranjera de un funcionario técnico-administrativo posee el mismo estatuto que su marido, acreditado como funcionario técnico-administrativo.⁵⁸ Ello genera, además, una contradicción con la situación del personal de servicio, por cuanto los cónyuges de los funcionarios técnico-administrativos, quienes, como recién se ha expresado, tienen un estatuto idéntico al de su cónyuge funcionario, no se benefician del estatuto de la ley, mientras sí lo hace el personal de servicio por concesión graciosa del legislador.

Indebido: es el caso del numeral 3⁵⁹ relativo al “personal extranjero con inmunidades y privilegios diplomáticos de organismos internacionales con sede en la República, debidamente acreditados”.

Nótese que la hipótesis prevista no es la del funcionario internacional acreditado ante el Uruguay, sino la del diplomático (por tanto, de país extranjero) acreditado ante una organización internacional con sede en el Uruguay, como la Asociación Latinoamericana de Integración, el Mercosur, la Unión Postal de las Américas España y Portugal o el Instituto Interamericano del Niño.

El error del artículo todo consiste en no prever la hipótesis del funcionario internacional acreditado ante el Uruguay; por ejemplo, el funcionario de Naciones Unidas adscrito a la Representación Permanente del Programa de Naciones Unidas ante el Uruguay, o el funcionario de la Comisión Europea adscrito a la Delegación de la Comisión ante el Uruguay.

⁵⁷ Artículo 37, numeral 3 y 33 de la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas.

⁵⁸ Artículo 37, numeral 2 de la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas.

⁵⁹ “El personal extranjero con inmunidades y privilegios diplomáticos de organismos internacionales con sede en la República, debidamente acreditados”.

Otro aspecto en el cual el artículo adopta un giro indebido es el numeral 4.⁶⁰ En primer lugar, la constante e innecesaria referencia al personal extranjero: un nacional no está comprendido en las previsiones de una ley migratoria, pues esta regula la situación de los extranjeros; el Estado tiene la obligación de recibir a sus nacionales. En segundo lugar, el artículo refiere al personal técnico y administrativo de las misiones de organismos internacionales. En sentido técnico, una organización internacional no posee una *misión*, sino una *representación*. En tercer lugar, el personal técnico-administrativo de las organizaciones internacionales “enviado a prestar servicios” en sus representaciones sí está comprendido en la ley, mientras que el personal internacional no lo está, en un giro por demás indebido. En cuarto lugar, el personal consular y el funcionariado internacional no gozan de inmunidades y privilegios diplomáticos en sentido propio. Ambas categorías poseen un estatuto particular, que es bastante más limitado que el estatuto diplomático.

Inexplicable: es inexplicable la aclaración de que el funcionario acreditado ante una organización internacional con sede en el Uruguay debe estar *debidamente acreditado* cuando, por el contrario, al personal diplomático y consular no se le exige más que estar *acreditado*.⁶¹ No existe fundamento jurídico alguno para dicho distingo.

Algún numeral es también poco claro, como el segundo, que exceptúa a las “personas que vinieran en misiones oficiales procedentes de Estados extranjeros o de organismos internacionales”.⁶² Nada lo dice, pero la redacción dada parece indicar que la circunstancia prevista es la de la misión por un corto plazo como una misión sanitaria, cultural, científica o militar. Convendría valerse de una interpretación amplia para incluir en este numeral al funcionariado internacional acreditado en el Uruguay a fin de “excluirlo” de la norma, aunque ella no sea la solución técnicamente debida.

Al final, el artículo prevé la exoneración del régimen para todas las categorías de personal protegido cuando esté “en tránsito” por el territorio nacional.⁶³ El artículo podría ser más simple y técnicamente más estricto si dijera: “No se encuentran incluidos en esta ley: 1) Los funcionarios diplomáticos, consulares, internacionales, técnico-administrativos, de servicio, y los miembros de sus familias, acreditados en misión permanente, o en tránsito

⁶⁰ “El personal extranjero técnico y administrativo enviado a prestar servicios en las misiones diplomáticas, consulares o de organismos internacionales, que gocen de inmunidades y privilegios diplomáticos”.

⁶¹ “3) El personal extranjero con inmunidades y privilegios diplomáticos de organismos internacionales con sede en la República, debidamente acreditados” y, “1) El personal diplomático y consular de países extranjeros acreditados en la República”.

⁶² Artículo 5.º, numeral 2.º: “Las personas que vinieran en misiones oficiales procedentes de Estados extranjeros o de organismos internacionales”.

⁶³ “6) El personal diplomático y consular de países extranjeros y de organismos internacionales, en tránsito por el territorio nacional”.

por territorio nacional, así como los enviados en misión oficial. 2) Las personas que el Poder Ejecutivo, por circunstancias especiales y mediando resolución fundada, así determinare”.

ÁMBITO DE APLICACIÓN TERRITORIAL. Es evidentemente el territorio patrio, porque la condición de migrante exige el paso de una frontera internacional; en caso contrario, se tratará de una hipótesis de desplazamiento interno u otra. Las previsiones de la ley se aplicarán, pues, al ingreso calificado de extranjeros a territorio oriental.

En cambio, el argumento según el cual la ley es obligatoria solo en el territorio del país, con el evidente resabio kelseniano de la posición, es de aplicación relativa en materia de derechos humanos. La reciente evolución jurisprudencial internacional regional⁶⁴ en la materia exige al Estado respetar los derechos humanos en todos los ámbitos sometidos a su jurisdicción o control, incluso cuando estos se encuentren fuera del territorio nacional.⁶⁵ Es el fenómeno de la aplicación extraterritorial de la ley.

ÁMBITO DE APLICACIÓN TEMPORAL. La ley regulará, normalmente, las situaciones que nazcan luego de su entrada en vigor, como es el caso de la ley n.º 18250. El artículo 82⁶⁶ no es una excepción al artículo 7.º del Código Civil.⁶⁷ Aquel solo otorga a la autoridad administrativa la facultad excepcional “y por única vez” de convalidar la situación de las personas extranjeras que permanecen en territorio oriental en situación ilegal (“irregular”, según el término de la ley) al momento de la promulgación de la ley.⁶⁸ La convalidación no se produce *ipso facto*, sino que será ejercida, de manera discrecional, por la autoridad competente.⁶⁹ Ello no configura, por tanto, una aplicación retroactiva de la ley, sino una verdadera

⁶⁴ Sobre la cuestión de la aplicación de la norma que impone la protección de derechos fundamentales más allá del territorio del Estado a los *ámbitos sometidos a su jurisdicción o control*, puede consultarse la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, en los asuntos: Loizidou c. Turquía, sentencia de 18 diciembre de 1996 (fondo), asunto n.º 15318/89, §§ 16-17; Chipre c. Turquía, sentencia de 10 de mayo de 2001, asunto n.º 25781/94, § 13, 66, 77 et 78 *in fine*; así como Bankovi y otros, c. Ciertos Estados miembros de la OTAN, sentencia de 12 diciembre de 2001, asunto n.º 52207/99, § 59. En el ámbito interamericano, véanse las decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en los asuntos: Abella v. Argentina, asunto n.º 11.137, Informe n.º 5/97, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1997; así como Coard et. al. v. Estados Unidos, Informe n.º 109/99, asunto n.º 10.951, 29 septiembre 1999, §§ 37, 39, 41 et 43.

⁶⁵ Evidentemente, en su territorio, el Estado no solo ejerce la jurisdicción y el control, sino, además, la soberanía.

⁶⁶ Artículo 82: “Excepcionalmente, y por única vez, a las personas extranjeras que hayan ingresado al país y se mantengan en situación irregular al momento de la promulgación de la presente ley, podrá concedérseles la residencia legal en el país, siempre que cumplieren con los requisitos que establezca la reglamentación al efecto”.

⁶⁷ “Las leyes no tienen efecto retroactivo”.

⁶⁸ Sobre el “derecho intertemporal” como regulador de las situaciones, hechos y actos jurídicos regulados diversamente por el derecho en el tiempo. Cf. Isla de Palmas (Países Bajos/Estados Unidos de América), sentencia de 4 de abril de 1928, *Recueil des Sentences Arbitrales*, vol. II, pp. 845, y la resolución del Institut de Droit International, sobre “Le problème intertemporel en droit international public”, de 11 de agosto de 1975, adoptada en su sesión de Wiesbaden, *Annuaire de l'Institut de Droit International*, 1975, vol. 56, p. 536.

⁶⁹ Véase *supra* IV.1 Consideraciones previas; punto 2.

convalidación; es decir, hará válida, en sentido de *legal*, una situación que hasta ese momento no lo ha sido.

2.2.4.3. Derechos y obligaciones de las personas extranjeras

Regulados en el capítulo III de la ley, se enuncian una serie de derechos, generalmente reconocidos en el ámbito internacional: la igualdad de trato, el trabajo, la seguridad social, la vivienda, la educación, el acceso a la justicia, la reunificación familiar y el respeto a su identidad cultural. El artículo 7⁷⁰ declara, además, el reconocimiento de la personalidad jurídica de la persona migrante y, por tanto, el respeto fundamental de sus derechos. El artículo tiene el mérito de referirse al migrante como “sujeto de derechos y obligaciones”, y enfatiza que, al igual que el nacional, el migrante integra una comunidad social y, por tanto, es alcanzado por un cúmulo básico de obligaciones hacia su prójimo y hacia la comunidad en sí misma.

El artículo 9⁷¹ establece que la irregularidad migratoria en ningún caso impide el libre acceso a la justicia y a los establecimientos de salud, y establece, para las autoridades de dichos centros, la obligación de implementar los servicios necesarios para brindar a las personas migrantes la información que posibilite su regularización en el país. El órgano judicial o sanitario debe permitir el libre acceso y, al mismo tiempo, el funcionario público debe prestar al migrante la información que le posibilite la regularización, lo cual está amparado en el secreto profesional.

De igual manera, en materia de enseñanza se establece que las instituciones de enseñanza no pueden rechazar la inscripción en mérito a la situación irregular de los progenitores.

El artículo 10⁷² resulta decididamente tímido al no referirse en forma expresa a la familia, que es base de toda sociedad. El artículo apela a la reunificación familiar con padres, cónyuges, concubinos, hijos solteros menores o mayores con discapacidad, de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución política, pero olvida mencionar que el Estado tiene la grave obligación de velar por la familia y “su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad”, como el mismo artículo constitucional prevé.

⁷⁰ Artículo 7.º: “Las personas extranjeras que ingresen y permanezcan en territorio nacional en las formas y condiciones establecidas en la presente ley tienen garantizado, por el Estado uruguayo, el derecho a la igualdad de trato con el nacional en tanto sujetos de derechos y obligaciones”.

⁷¹ Artículo 9.º: “La irregularidad migratoria en ningún caso impedirá que la persona extranjera tenga libre acceso a la justicia y a los establecimientos de salud. Las autoridades de dichos centros implementarán los servicios necesarios para brindar a las personas migrantes la información que posibilite su regularización en el país”.

⁷² Artículo 10: “El Estado uruguayo garantizará el derecho de las personas migrantes a la reunificación familiar con padres, cónyuges, concubinos, hijos solteros menores o mayores con discapacidad, de acuerdo al artículo 40 de la Constitución de la República”.

Al momento de aplicar esta norma debe tenerse presente cómo se presentan las circunstancias particulares en el caso concreto, a fin de evitar que puedan beneficiarse de la norma matrimonios o, especialmente, concubinatos de conveniencia, por cuanto el problema parece presentarse más fácilmente en este último caso, al no requerir formalidades ni requisitos especiales. Del mismo modo la posibilidad del migrante poligámico o poliándrico, caso en el que adquieren particular importancia las normas del derecho internacional privado, en respeto al orden público internacional del Uruguay y al principio *prior in tempore potior iure*.

En otro orden, se establece la obligación del Estado de implementar acciones que favorezcan la “integración sociocultural de las personas migrantes en el territorio nacional y su participación en las decisiones de la vida pública”. El criterio adoptado es decididamente jurídico (“territorio nacional” y “vida pública”), aunque el objetivo sea social (“la integración sociocultural”); lo que debe hacerse en el “respeto de la identidad cultural de las personas migrantes y de sus familiares” (artículos 13⁷³ y 14⁷⁴).

El artículo 15⁷⁵ es el único dedicado a los deberes de los migrantes y sus familias. En esta ocasión, el legislador evita toda referencia al principio de igualdad de trato; sin embargo, la igualdad de trato que se aplica para beneficiar al extranjero con respecto al nacional debe también aplicarse, por el elemental principio jurídico de reciprocidad, a los deberes y obligaciones del extranjero con respecto al país que lo acoge y a la sociedad a la que se integra.

2.2.4.4. El trabajo de los extranjeros en el Uruguay

El capítulo IV de la ley regula el trabajo de los extranjeros y comienza por hacer una nueva referencia a la igualdad de trato, referencia por demás innecesaria, puesto que el legislador ya la ha incluido, como un principio general de la ley, en el artículo 1.º, que se aplica a todo el cuerpo legal.

El capítulo busca proteger los derechos del trabajador migrante, sobre la base de su equiparación con el trabajador nacional, independientemente de la situación de regularidad o irregularidad en su permanencia o empleo, tanto en materia laboral (artículo 17⁷⁶) como

⁷³ Artículo 13: “El Estado implementará acciones para favorecer la integración sociocultural de las personas migrantes en el territorio nacional y su participación en las decisiones de la vida pública”.

⁷⁴ Artículo 14: “El Estado velará por el respeto de la identidad cultural de las personas migrantes y de sus familiares y fomentará que estas mantengan vínculos con sus Estados de origen”.

⁷⁵ Artículo 15: “Las personas migrantes deberán respetar y cumplir las obligaciones de la Constitución de la República, los instrumentos internacionales ratificados, leyes, decretos y reglamentaciones vigentes”.

⁷⁶ Artículo 17: “El Estado adoptará las medidas necesarias para asegurar que las personas migrantes no sean privadas de ninguno de los derechos amparados en la legislación laboral a causa de irregularidades en su permanencia o empleo”.

de seguridad social (artículo 18⁷⁷). El artículo 17 busca, claramente, proteger a los trabajadores migrantes en sus derechos, frente a irregularidades migratorias. La ley olvida, sin embargo, que estas soluciones derivan de una norma general en la materia, según la cual la decisión sobre la estadia o expulsión de un extranjero no afecta sus derechos y *obligaciones* en materia civil.⁷⁸

Se establece, para el residente permanente y temporario, la libertad de trabajo en relaciones de dependencia o por cuenta propia (artículo 19⁷⁹), y la imposibilidad para el no residente de “ejercer actividad laboral alguna fuera de las específicas en su categoría” (artículo 20⁸⁰).

El artículo 21⁸¹ no hace más que recordar la aplicabilidad territorial de la ley laboral, y el artículo 22 dispone que ningún “empleador podrá contratar laboralmente a personas extranjeras que se encuentren en situación irregular en el territorio nacional”. La materia laboral y de seguridad social podría ser campo propicio para la aplicación del principio de la reciprocidad; es decir, que el Uruguay proteja mayormente, en temas laborales y migratorios, a los nacionales de los países que otorgan un trato similar a los orientales que se encuentran en su territorio. La solución, en cambio, establece una alternativa que obliga jurídicamente al Uruguay, independientemente del trato que los Estados extranjeros den a los orientales residentes en ellos.

Finalmente, el artículo 23⁸² otorga al Estado la facultad de establecer, en determinadas circunstancias, políticas que determinen categorías limitadas de empleo, funciones, servicios o actividades.

⁷⁷ Artículo 18: “Las personas migrantes gozarán, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que las nacionales en la medida que cumplan los requisitos previstos en la legislación del Estado uruguayo en la materia y de los instrumentos bilaterales y multilaterales ratificados por el país”.

⁷⁸ Corte Europea de Derechos Humanos, asunto Maaouia c. Francia, sentencia del 5 de octubre de 2000, Gran Cámara, CEDH 2000-X.

⁷⁹ Artículo 19: “Las personas extranjeras admitidas en la categoría de ‘residente permanente’ podrán desarrollar actividad laboral en relaciones de dependencia o por cuenta propia amparadas en la legislación laboral vigente. En igual sentido el ‘residente temporario’ podrá realizar su actividad laboral en las mismas condiciones durante el período concedido para dicha residencia”.

⁸⁰ Artículo 20: “Las personas extranjeras admitidas en la categoría de ‘no residente’ no podrán ejercer actividad laboral alguna fuera de las específicas en su categoría”.

⁸¹ Artículo 21: “Las personas físicas o jurídicas que en el territorio nacional ocupen trabajadores extranjeros en relación de dependencia deberán cumplir la normativa laboral vigente, tal como se aplica a los trabajadores nacionales”.

⁸² Artículo 23: “El Estado podrá establecer, en determinadas circunstancias políticas que determinen categorías limitadas de empleo, funciones, servicios o actividades, de acuerdo a la legislación nacional y los instrumentos bilaterales y multilaterales ratificados por el país”.

2.2.4.5. Los organismos competentes en materia migratoria y sus atribuciones

El artículo 24⁸³ crea la Junta Nacional de Migración, y el artículo 26,⁸⁴ el Consejo Consultivo Asesor de Migración, aunque ninguno de los dos hace referencia alguna a la ubicación de estos en la estructura orgánica del Estado.

La Junta Nacional de Migración es competente para proponer las políticas migratorias al Poder Ejecutivo y la reglamentación de la normativa migratoria; implementar instancias de coordinación intergubernamental en la aplicación de dichas políticas; asesorar a los organismos del Estado en materia migratoria; analizar y proponer modificaciones en la normativa migratoria; procurar el relacionamiento multilateral en la materia; promover la adopción de decisiones que favorezcan el proceso de integración regional, en relación con las migraciones intra y extrazona, y la adopción de todas las medidas necesarias para lograr una adecuada aplicación de las disposiciones migratorias; actuar como órgano dinamizador de las políticas migratorias; proponer la implementación de programas de migración selectiva, relativos a la inmigración de personas extranjeras, de retorno de uruguayos, de la vinculación con compatriotas en el exterior y de poblaciones con alta propensión migratoria; implementar cursos de formación y sensibilización; y promover el relevamiento de datos estadísticos sobre el fenómeno migratorio.

Por su parte, al Consejo Consultivo Asesor de Migración compete asesorar a la Junta Nacional de Migración en temas migratorios, en el diseño de políticas migratorias y en el seguimiento del cumplimiento de la normativa en la materia

Al Ministerio del Interior se le atribuyen las competencias fundamentales en la materia: habilitar los puntos de ingreso y salida del país, otorgar y cancelar la residencia definitiva y la expulsión de los extranjeros (artículo 27), facultad que puede delegar en la Dirección Nacional de Migraciones (artículo 28).

⁸³ Artículo 24: “Créase la Junta Nacional de Migración como órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo. Estará integrada por un delegado del Ministerio del Interior, un delegado del Ministerio de Relaciones Exteriores y un delegado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, designados por los jefes de cada uno de los Ministerios. La Presidencia será ejercida en forma rotativa por cada una de las Secretarías de Estado, con una alternancia por períodos no menores a los seis meses, tomándose las resoluciones por consenso. La Junta Nacional de Migración podrá convocar para consulta o asesoramiento a otras instituciones públicas o privadas, representantes de las organizaciones sociales y gremiales, representantes de organismos internacionales y expertos, cuando la temática así lo imponga”.

⁸⁴ Artículo 26: “Créase el Consejo Consultivo Asesor de Migración, integrado por las organizaciones sociales y gremiales relacionadas con la temática migratoria. La reglamentación establecerá la forma de funcionamiento y su integración, la que podrá modificarse en razón de los asuntos que se sometan a su asesoramiento. Compete al Consejo Consultivo Asesor de Migración asesorar a la Junta Nacional de Migración en los temas relativos a la inmigración y emigración de personas, en el diseño de políticas migratorias y en el seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente en la materia”.

La ley identifica al Ministerio del Interior, en la Dirección Nacional de Migración, como el órgano competente en materia migratoria; y es correcto que así sea, pues es principio bien establecido de derecho internacional que el Estado tenga el derecho de controlar la entrada, estadía y salida de los extranjeros de su territorio, y ello sin perjuicio de sus compromisos internacionales convencionales o consuetudinarios.⁸⁵

Las competencias de la Dirección Nacional de Migraciones son: fiscalizar el ingreso, la permanencia y la salida de las personas; declarar irregular el ingreso o la permanencia de los extranjeros, cuando no puedan probar su situación migratoria; rechazar, en los casos previstos, a los extranjeros que pretendan ingresar al país; exigir el permiso de viaje a menores de edad, orientales o extranjeros con domicilio o residencia habitual en el país; registrar las entradas y salidas del territorio nacional; controlar la situación migratoria de los extranjeros en el país; otorgar y cancelar el permiso de residencia temporaria y autorizar su prórroga, así como otorgar la prórroga de permanencia a quienes ingresen al país como no residentes; autorizar el cambio de la categoría migratoria y la regularización de la situación migratoria de los extranjeros (artículo 29).

Es necesario recordar que, de la misma manera que el Estado tiene el derecho discrecional de no admitir a cierta categoría de personas, tiene la obligación simétrica de admitir a ciertas otras categorías de personas: los nacionales, los refugiados, los diplomáticos, cónsules y funcionarios internacionales y las tripulaciones;⁸⁶ así como, en los casos de fuerza mayor,⁸⁷ las víctimas de naufragio o pasajeros de un avión que ha practicado un aterrizaje de emergencia.

Finalmente, la ley establece ciertas competencias para el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de sus consulados: recibir, controlar e informar las solicitudes de ingreso al país que se tramiten en el exterior; otorgar visas de ingreso al país en las categorías previstas en la presente ley y su reglamentación y la difusión de las políticas y programas del Estado en materia migratoria (artículo 30).

2.2.4.6. Las categorías migratorias

La ley prevé dos categorías migratorias que autorizan el ingreso y la permanencia en territorio oriental: las de *no residente* y *residente* (artículo 31, párrafo 1.º).

⁸⁵ Corte Europea de Derechos Humanos, asunto Moustaqim c. Bélgica, sentencia del 18 de febrero de 1991, Cámara, Serie A, n.º 193.

⁸⁶ Guy S. GOOWDWIN-GILL, o. cit., pp. 147-159.

⁸⁷ Richard PLENDER, *International Migration Law*, p. 181, La Haya, 1988.

2.2.4.6.1. Los residentes

Esta categoría se subdivide, a su vez, en la de permanente y temporario (artículo 31, párrafo 2.º).

— Residente permanente es:

La persona extranjera que ingresa al país con el ánimo de establecerse definitivamente y que reúne las condiciones legales para ello [artículo 32].

En este sentido, la situación del residente permanente no se diferencia de la del *domiciliado*, que lo es por tener, real o presuntivamente, el ánimo de permanecer en la residencia.

Por demás extraña es, en cambio, la prescripción del artículo 33, cuya *ratio legis* permanece incomprensible. La norma establece:

Tendrán la categoría de residentes permanentes los cónyuges, concubinos, padres y nietos de uruguayos, bastando para ello acreditar dicho vínculo ante las autoridades de la Dirección Nacional de Migración.

En principio no existe fundamento jurídico para otorgar la residencia permanente a un descendiente, ascendiente, cónyuge o afín de un uruguayo. Las categorías de personas previstas en el artículo 33 carecen de un vínculo jurídico con el Uruguay, ya que no son ni sus ciudadanos ni aun sus nacionales, y su única vinculación con el país es, muy probablemente, histórica. Estos extranjeros se benefician de un régimen más favorable que los otros extranjeros, en virtud de una discriminación creada por el propio texto legal.

En esta materia, también la reciprocidad puede ser un criterio válido. En tal hipótesis, el Uruguay facilitaría la residencia permanente de los nacionales extranjeros, descendientes, ascendientes, cónyuges o afines de uruguayos, siempre que, a su vez, el Estado del cual son nacionales facilite la residencia permanente de los orientales descendientes, ascendientes, cónyuges o afines de sus nacionales. De esta forma se lograría un instrumento efectivo de protección de los nacionales en el exterior.

– Residente temporario es:

La persona extranjera que ingresa al país a desarrollar una actividad por un plazo determinado [artículo 34].

La diferencia fundamental con el residente permanente es la intención de acercamiento del aspirante a residente permanente, que no existe en el aspirante a residente temporario. Como se ha dicho, el residente permanente puede considerarse domiciliado en el Uruguay; en cambio, al residente temporario no se lo considera más que en posesión de su “residencia

habitual” en el Uruguay; y ello a los efectos de un punto de conexión flexible que, lamentablemente, el derecho internacional privado aún no reconoce. En otras palabras, el punto de conexión “domicilio”, no se verifica, *in abstracto*, respecto de esta categoría de migrantes.

El artículo 34⁸⁸ prevé una serie de circunstancias que pueden ser consideradas dentro de la categoría de residente permanente, “sin perjuicio de las que se puedan establecer mediante la correspondiente reglamentación”. Estas categorías son: los trabajadores migrantes; científicos, investigadores y académicos; profesionales, técnicos y personal especializado; estudiantes, becarios y pasantes; personas de negocios, empresarios, directores, gerentes y consultores; periodistas, deportistas, artistas y religiosos, así como sus cónyuges, hijos menores y padres, en los casos que así corresponda.

También se benefician del estatuto de residente temporario las personas que ingresen al país por razones humanitarias y aquellas que sean autorizadas por el Poder Ejecutivo por resolución fundada. Sus cónyuges, hijos menores y padres, en cambio, no se benefician, pues la ley sitúa al personal humanitario y a los extranjeros autorizados por el Poder Ejecutivo en los literales *b* y *c* del tercer párrafo del artículo 34, mientras que la extensión reflejo del estatuto a los “cónyuges, hijos menores y padres de las personas mencionadas en los literales anteriores del presente artículo” se encuentra en el literal *a* del mismo párrafo.

El párrafo final del artículo establece que:

Los ciudadanos de los Estados miembros del Mercosur y Estados asociados tendrán también esta categoría cuando así lo soliciten.

No establece para ello ningún requisito; basta que el migrante ingrese al país a fin de desarrollar una actividad por un plazo determinado.

2.2.4.6.2. Los no residentes

En su artículo 36⁸⁹ la ley califica como no residente a:

⁸⁸ Artículo 34: “Se considera residente temporario la persona extranjera que ingresa al país a desarrollar una actividad por un plazo determinado. Podrán ser consideradas dentro de esta categoría las siguientes actividades sin perjuicio de las que se puedan establecer mediante la correspondiente reglamentación: A) Trabajadores migrantes. B) Científicos, investigadores y académicos. C) Profesionales, técnicos y personal especializado. D) Estudiantes, becarios y pasantes. E) Personas de negocios, empresarios, directores, gerentes y consultores. F) Periodistas. G) Deportistas. H) Artistas. I) Religiosos. Asimismo estarán comprendidos: A) Cónyuges, hijos menores y padres de las personas mencionadas en los literales anteriores del presente artículo. B) Personas que ingresen al país por razones humanitarias. C) Aquellos que sin estar comprendidos en los literales anteriores del presente artículo fueran autorizados por el Poder Ejecutivo por resolución fundada. Los ciudadanos de los Estados miembros del Mercosur y Estados asociados tendrán también esta categoría cuando así lo solicitan”.

⁸⁹ Artículo 36: “Se considera no residente a la persona extranjera que ingresa al país sin ánimo de permanecer, en forma definitiva ni temporaria, en el territorio nacional. Integran esta categoría migratoria: 1) Turistas. Las personas extranjeras que ingresan al país con fines de recreo, esparcimiento o descanso. 2) Invitados por entes públicos o privados en razón de su profesión o arte. 3) Negociantes. 4) Integran de espectáculos públicos, artísticos o culturales. 5) Tripulantes de los medios de transporte internacional. 6) Pasajeros en tránsito. 7) Personas en tránsito vecinal fronterizo.

La persona extranjera que ingresa al país sin ánimo de permanecer, en forma definitiva ni temporaria, en el territorio nacional.

En este caso, la referencia a la condición de extranjero no es del todo justificada, ya que también los nacionales pueden ser no residentes. En otras palabras, la ley hace la ficción de considerar que los orientales *domiciliados* en el exterior mantienen su residencia en el país, en un giro irreal que fuerza la realidad.

¿Es residente en el Uruguay un uruguayo establecido en el exterior y que vuelve al Uruguay para descansar o visitar a sus familiares? Al momento de presentarse en el punto de ingreso, ¿posee ánimo de permanecer en forma definitiva en el territorio nacional? Por tanto, ha de considerarse no residente a toda persona, nacional o extranjera, que ingresa al país sin ánimo de permanecer en forma definitiva ni temporaria en él.

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 36, son no residentes las personas indicadas que ingresan al Uruguay en las condiciones mencionadas *supra*, cuando sean turistas; invitados, por entes públicos o privados, en razón de su profesión o arte; negociantes; integrantes de espectáculos públicos, artísticos o culturales; tripulantes de los medios de transporte internacional; los pasajeros en tránsito, personas en tránsito vecinal fronterizo, tripulantes de buques de pesca; tripulantes que realicen trasbordo en el territorio nacional; las personas que vienen a someterse a tratamiento médico; los deportistas; los periodistas y demás profesionales de los medios de comunicación; así como las personas autorizadas expresamente por la Dirección Nacional de Migración.

El artículo 38 prevé:

[Una vez vencidos los] plazos de permanencia autorizada, las personas extranjeras deberán hacer abandono del país, excepto en aquellos casos en que la Dirección Nacional de Migración, por razones justificadas, prorrogue dicho plazo o que se solicite por aquellas, antes de su vencimiento, el cambio de categoría migratoria.

El artículo 39⁹⁰ prevé la posibilidad de solicitar el cambio de una categoría migratoria a otra.

8) Tripulantes de buques de pesca. 9) Tripulantes que realicen trasbordo en el territorio nacional. 10) Personas que vienen a someterse a tratamiento médico. 11) Deportistas. 12) Periodistas y demás profesionales de los medios de comunicación. 13) Todas aquellas personas que sin estar incluidas en los numerales anteriores fueran autorizadas expresamente por la Dirección Nacional de Migración”.

⁹⁰ Artículo 39: “Las personas extranjeras admitidas en alguna de las categorías descriptas, podrán solicitar el cambio de una categoría migratoria a otra, siempre que cumplan con las exigencias que la reglamentación fije al efecto”.

2.2.4.7. El control de ingreso y egreso

El artículo 40⁹¹ prevé, al igual que lo ha hecho la legislación anterior, dos requisitos para el ingreso y el egreso del territorio nacional: uno, que se haga por los puntos específicamente determinados a dicho efecto; otro, la acreditación de la identidad.

De acuerdo con el texto legal, las personas que ingresen y egresen del país deben estar “munidas de la documentación que la reglamentación determine” (artículo 40). El artículo siguiente establece que son:

Documentos hábiles de viaje el pasaporte y los documentos de identidad vigentes, así como todos los que la reglamentación establezca.

Dos apreciaciones a este respecto. La primera: el artículo 41 refiere a los “documentos hábiles de viaje”; evidentemente se está refiriendo a los mismos documentos a que hace mención el artículo 40. En otras palabras, el artículo 41 es, materialmente, la reglamentación del artículo 40, ya que el primero hace referencia a una categoría y el segundo establece el contenido de dicha categoría.

Sin embargo, en una redacción un tanto sinuosa, el artículo 41 señala, al final, “así como todos los que la reglamentación establezca”, con lo cual da un sentido elíptico. La segunda apreciación es relativa a la expresión *documento de viaje*. Este es el género dentro del cual se ubican las diversas especies de documentos de viaje internacional. De ellos, el más conocido es el pasaporte,⁹² pero también lo son la visa, los *laissez-passer* y los otros documentos oficiales de viaje.

También constituyen documentos de viaje válidos, a los efectos legales, los documentos de identidad vigentes. El texto no es claro, ya que por tales bien puede entenderse la cédula de identidad (extremo válido para los países con los cuales el Uruguay ha celebrado acuerdos de autorización de ingreso y egreso con este documento, como es el caso de la Argentina),⁹³ o bien otros documentos de identidad vigentes *stricto sensu*, como pueden ser el carné policial, el carné militar, el carné diplomático, etcétera.

La legislación hace solo una referencia genérica a que basta la presentación de documentos vigentes, es decir, el curso temporal y territorial de validez, pero estos documentos de identidad no parecen suficientes para un viaje internacional. Si bien pueden, eventualmente,

⁹¹ Artículo 40: “El ingreso y el egreso de personas al territorio nacional deberá realizarse por los lugares habilitados, munidas de la documentación que la reglamentación determine”.

⁹² El pasaporte no es título atributivo de nacionalidad, sino prueba de ella. En sí, este documento posee cuatro funciones: i) ser documento de viaje; ii) ser documento de identidad; iii) ser prueba de la nacionalidad; y iv) legitimar a su titular a solicitar la protección consular y diplomática.

⁹³ Convenio sobre facilitación del turismo, celebrado entre la nación Argentina y la República Oriental del Uruguay, en Montevideo, el 19 de diciembre de 1980, y ratificado por decreto ley 15203.

permitir la autorización de salida del territorio nacional, pueden carecer de validez extra-territorial, o bien los Estados extranjeros exigen otro documento (como el pasaporte), con lo cual el titular no podrá ser admitido en país extranjero con la sola presentación de este “documento de identidad vigente”, como dice la ley.

En suma, habría sido suficiente y preferible que el artículo se refiriera solamente a “documentos de viaje” y, eventualmente, ofreciera el ejemplo del pasaporte, entre otros.

2.2.4.8. El desembarco condicional

El ingreso condicional al Uruguay está previsto en dos situaciones:

1. Cuando exista “duda sobre la situación legal o documentaria” del extranjero, en cuyo caso la autoridad retendrá la documentación de viaje, “elevando los antecedentes a la Dirección Nacional de Migración o a la justicia penal, cuando así correspondiere”. Si no se corrobora la ilegalidad de la situación del extranjero o la irregularidad del documento de viaje, el ingreso condicional se transformará en ingreso simple, y se deberá proceder a la restitución del documento.⁹⁴
2. Cuando el extranjero no reúna los requisitos exigidos para el ingreso al Uruguay pero existan “razones excepcionales de índole humanitaria, interés público, o en cumplimiento de compromisos internacionales”. Es claramente el caso de personas que escapan urgentemente de su país de residencia y no portan consigo documentación, o de naufragos que no tengan, al momento de su ingreso a territorio nacional, forma de acreditar su identidad.⁹⁵

2.2.4.9. Los impedimentos al ingreso y a la permanencia

El capítulo IX regula dos hipótesis distintas, en sendas secciones: los impedimentos al ingreso y los impedimentos a la permanencia en territorio oriental.

Los impedimentos al ingreso en territorio nacional son las “causales de rechazo al ingreso” que la ley considera en la sección I del capítulo. Un extranjero es rechazado, en la terminología migratoria clásica que la ley sigue, por:

- a. carecer de documentación de viaje;

⁹⁴ Artículo 43: “En caso de duda sobre la situación legal o documentaria de personas extranjeras se podrá autorizar, con carácter condicional, el ingreso al territorio nacional, reteniéndose la documentación presentada, elevando los antecedentes a la Dirección Nacional de Migración o a la Justicia Penal, cuando así correspondiere”.

⁹⁵ Artículo 44: “Asimismo, se podrá autorizar el ingreso condicional al país de las personas que no reúnan los requisitos establecidos en la presente ley y su reglamentación, cuando existan razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o en cumplimiento de compromisos internacionales”.

- b. haber incurrido o participado en actos de gobierno, o de otro tipo, que constituyan genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad, o cualquier acto violatorio de los derechos humanos, establecido como tal en los instrumentos internacionales ratificados por el país.

La causa sigue un loable objetivo que parece, tristemente, diluirse en el texto. El literal parece estar inspirado en el párrafo primero del artículo 5 del estatuto de la Corte Penal Internacional,⁹⁶ como la expresión de las conductas antijurídicas de mayor gravedad internacional. En segundo lugar, la ley intercambia, indistintamente, los términos *crimen* de guerra y *delito* de lesa humanidad. No hay fundamento jurídico para la distinción; por el contrario, se trata en los dos casos de crímenes, al ser violaciones sistemáticas y a gran escala de las normas más fundamentales en materia de derechos humanos y de los conflictos armados.

En tercer lugar, y con respecto a la responsabilidad del extranjero en la comisión del ilícito penal, la legislación no lo especifica, pero en atención al principio de presunción de inocencia, solo puede impedirse el ingreso a territorio nacional en virtud de condena pasada en autoridad de cosa juzgada, puesto que el texto habla de “haber incurrido o participado”, expresiones que denotan certeza jurídica en la atribución de responsabilidad.

Asimismo, es necesario que la reglamentación delimite qué debe entenderse por “cualquier acto violatorio de los derechos humanos, establecido como tal en los instrumentos internacionales ratificados por el país”, pues, tal como está redactado el literal, la legítima discrecionalidad de la autoridad migratoria puede, fácilmente, transformarse en arbitrariedad. No obstante la evidente intención del legislador de pretender rechazar a determinadas personas que han incurrido o participado en actos violatorios de derechos humanos, parece que no puede establecerse una prohibición de este tipo (prohibir el ingreso al territorio de un Estado) por una causa genérica.

En otras palabras, y llevando el ejemplo al máximo, tal como está redactado el literal, debe ser rechazada una persona que impide la entrega de correspondencia, o que en el pasado escribió un artículo periodístico sobre un tercero y por ello fue condenada por injerencia en la vida privada, o, en fin, si se trata de un periodista, que haya sido condenado por un delito contra la dignidad y el honor.⁹⁷

⁹⁶ “La competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes: a) el crimen de genocidio; b) los crímenes de lesa humanidad; c) los crímenes de guerra; d) el crimen de agresión”.

⁹⁷ Artículo 11 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Todos estos son ejemplos de lo que el legislador calificó, genéricamente, como “acto violatorio de los derechos humanos, establecido como tal en los instrumentos internacionales ratificados por el país”.

Los dos literales siguientes del artículo 45 establecen como causales de rechazo al ingreso:

Haber sido objeto de medidas de expulsión o de prohibición de reingreso al país y la medida no haya sido revocada.

Haber sido objeto de condena por delitos relacionados al tráfico y trata de personas, lavado de activos, tráfico de estupefacientes y tráfico de armas, en el país o fuera de él.

En este sentido, se repite lo dicho *supra*.⁹⁸ Se podría haber incluido, como causal de rechazo, a los condenados por delitos contra la persona y la moralidad, como reos de prostitución infantil, pedofilia y otros delitos igualmente bestiales y repugnantes a la conciencia humana.

Los tres literales últimos establecen, como causal de rechazo al ingreso:

Haber intentado ingresar al territorio nacional eludiendo el control migratorio.

Razones de orden público de índole sanitaria, en concordancia con lo establecido en el Reglamento Sanitario Internacional vigente.

Razones de orden público o de seguridad del Estado, determinadas por el Poder Ejecutivo.

Esta causal de rechazo recoge la solución generalmente admitida,⁹⁹ en el sentido de que un Estado tiene el derecho de expulsar a los extranjeros que representen un peligro para la convivencia social y para el Estado mismo. Ella, así como el rechazo, debe ser hecha “en defensa de un peligro que amenace a la comunidad”.¹⁰⁰

Como dice el profesor VERDROSS:

[Debe tratarse de] hechos de los que se desprenda que el comportamiento o la condición del extranjero constituye una perturbación o un peligro serio para el Estado de residencia.¹⁰¹

La previsión del inciso final está destinada a excluir como causal de rechazo al extranjero que intente ingresar sin documentación, si manifiesta “su intención de solicitar refugio”.

⁹⁸ *Supra*, p. 18.

⁹⁹ Cf. Ian BROWNLIE, o. cit., p. 522; Maurice KAMTO, “Informe preliminar sobre la expulsión de los extranjeros”, párr. 17. Documento A/CN.4/554, síntesis en Informe Preliminar del de la Comisión de Derecho Internacional en su 57º período de sesiones, 2 de mayo a 3 de junio y 11 de julio a 5 de agosto de 2005, Documento A/60/10; Shigeru ODA: o. cit., p. 462; Patrick DAILLIER et Alain PELLET, *Droit international public*, p. 675, Paris, 2002; Alfred VERDROSS, o. cit., p. 295. En igual sentido, la modificación introducida el 8 diciembre de 2004 en la United States Immigration and Nationality Act, por la que se catalogan como no admisibles a los extranjeros que hayan cometido, ordenado, incitado, asistido o, de otra manera, participado en la comisión de actos de tortura, homicidio o abusadores de las libertades religiosas, en *American Journal of International Law*, vol. 99, n.º. 2, p. 502, Washington DC, 2005.

¹⁰⁰ Franz VON LISZT, *Derecho internacional público*, Madrid, 1929, p. 163.

¹⁰¹ Alfred VERDROSS, o. cit., p. 296.

La sección II regula las causales de denegatoria de residencia,¹⁰² por:

1. Haber sido procesadas o condenadas por delitos comunes de carácter doloso cometidos en el país o fuera de él, que merezcan según las leyes de la República la aplicación de penas privativas de libertad mayores a los dos años.

En este caso, el legislador extiende la aplicación de la causal incluso al caso en que medie solo semiplena prueba, contrariamente a las causales de rechazo, en las que no hace ninguna aclaración, fuera del hecho de “haber incurrido”.

2. Registrar una conducta reiterante en la comisión de delitos [dentro de los cinco años de realizar la solicitud, plazo que será] computado a partir de la condena.

2.2.4.10. La cancelación de la residencia y de la permanencia,

El capítulo se divide en dos secciones: la primera, relativa a los roles del Ministerio del Interior en la cancelación de la residencia y de la permanencia, y la segunda, relativa a las causales de expulsión.

Roles del Ministerio del Interior

El artículo¹⁰³ prevé que el Ministerio del Interior podrá cancelar la residencia que ha otorgado, con la consecuencia propia, que es la expulsión del extranjero. Las causales para decretar la cancelación de la residencia y la consecuente expulsión del extranjero son:

1. la obtención simulada o fraudulenta de la propia categoría migratoria;
2. la comisión de delito doloso y su condena con pena de penitenciaría, o si registra una conducta reiterante en la comisión de delitos;
3. la ausencia del país por un plazo superior a tres años;

¹⁰² Artículo 46: “Son causales de denegatoria de la residencia de las personas: 1) Haber sido procesadas o condenadas por delitos comunes de carácter doloso cometidos en el país o fuera de él, que merezcan, según las leyes de la República, la aplicación de penas privativas de libertad mayores a los dos años. 2) Registrar una conducta reiterante en la comisión de delitos. Para que dichas personas puedan gestionar su residencia deberá haber transcurrido un término de cinco años sin haber cometido nuevo delito computado a partir de la condena. A tales efectos, deberá descontarse, para la determinación del plazo, los días que el agente permaneciese privado de su libertad a raíz de la detención preventiva o por el cumplimiento de la pena”.

¹⁰³ Artículo 47: “El Ministerio del Interior podrá cancelar, en todos los casos, la residencia que hubiese otorgado y disponer su consecuente expulsión cuando: A) La persona extranjera que, mediante hechos o actos simulados o fraudulentos, hubiere logrado obtener la categoría migratoria pertinente. B) La persona extranjera que en el territorio nacional cometiere delito de carácter doloso y fuera condenado con pena de penitenciaría o registrase una conducta reiterante en la comisión de delitos, excepto los refugiados. C) La persona con residencia permanente que se ausentare del país por un plazo superior a tres años. D) La persona con residencia permanente o temporaria que haya ingresado al país a través de un programa subvencionado por el Estado uruguayo o haya sido exonerado del pago de impuestos, tasas o contribuciones y no cumpliere con las condiciones que dieron origen a la subvención o exoneración. E) La persona con residencia permanente o temporaria que realizare alguna de las conductas previstas en los literales B) y D) del artículo 45 de la presente ley. F) La persona con residencia que cometiere, en el país o fuera de él, actos de terrorismo o cualquier acto violatorio de los derechos humanos, establecido como tal en los instrumentos internacionales ratificados por el país”.

4. el ingreso al país a través de un programa subvencionado por el Estado, o que haya sido exonerado del pago de los tributos, y el incumplimiento de las condiciones que dieron origen a la subvención o exoneración;
5. si se descubre que el residente ha incurrido o participado “en actos de Gobierno o de otro tipo que constituyan genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad o cualquier acto violatorio de los derechos humanos, establecido como tal en los instrumentos internacionales ratificados por el país”; o si ha sido condenado “por delitos relacionados al tráfico y trata de personas, lavado de activos, tráfico de estupefacientes y tráfico de armas en el país o fuera de él”;
6. la comisión, “en el país o fuera de él, de actos de terrorismo o cualquier acto violatorio de los derechos humanos, establecido como tal en los instrumentos internacionales ratificados por el país”.

Con criterio, la ley dispone que las causales 2 y 3 no se apliquen a los refugiados. Sin embargo, es necesario realizar dos aclaraciones. La primera, aunque parezca obvia, es que la ley se refiere a “los refugiados”, es decir, las personas beneficiarias del referido estatuto y que, por tanto, han presentado una solicitud en ese sentido y esta ha sido objeto de una decisión favorable. Interpretar el término *refugiado* en el sentido de incluir también a los solicitantes de refugio que no han obtenido aún el referido estatuto constituye una interpretación extensiva que, por una parte, sobrepasa el texto claro de la ley y, por otra, opera una especie de autoexclusión a favor de los propios solicitantes, quienes por un acto propio burlarían la ley, mientras esta los beneficia excluyéndolos del régimen de expulsión.¹⁰⁴

La segunda precisión es que el estatuto de refugiado no concede impunidad al beneficiario, quien debe respetar el ordenamiento jurídico e institucional del país, así como las buenas costumbres y el orden público. En fin, en relación con los numerales 5 y 6 valen las mismas consideraciones realizadas.¹⁰⁵

También se prevé la cancelación de la residencia temporaria o del plazo de permanencia para el no residente cuando este ha desnaturalizado las “razones que motivaron su concesión”, cuya consecuencia lógica es la expulsión de territorio nacional (artículo 50).

La constitución de familia en el país es causal de justificación para la no cancelación de la residencia (artículo 48), con lo cual la legislación busca proteger a la familia, “base de nuestra sociedad”, según el artículo 40 de la Constitución.

¹⁰⁴ Admitiendo la posibilidad de expulsar a los solicitantes de asilo, y en el ámbito de la Corte Europea de Derechos Humanos, v. Asunto *Vilvarah* y otros c. Reino Unido, sentencia de 30 de octubre de 1991, Cámara, Serie A, n.º. 215.

¹⁰⁵ *Supra*, p. 73.

En lo que respecta a la expulsión, el artículo 49¹⁰⁶ no hace más que recordar que, como acto administrativo, queda sujeta a las previsiones pertinentes en materia de recursos.

2.2.4.10.1. Causales de expulsión

El artículo 51 prevé la expulsión de un extranjero cuando:

- a. ha ingresado al país por punto no habilitado o eludiendo el control migratorio;
- b. ha sido objeto de desembarco condicional (el artículo no lo aclara, pero es evidente que la causal se configura cuando se confirman las razones que motivaron el desembarco condicional);
- c. permanece en el país una vez vencido el plazo de permanencia autorizado;
- d. ha ingresado al país mediante documentación material o ideológicamente falsa o adulterada, en los casos en que así lo disponga la justicia competente;
- e. se ejecute la cancelación de la residencia temporaria o del plazo de permanencia autorizado al no residente; o,
- f. luego de ingresar legítimamente al país, se compruebe que la persona ha incurrido o participado “en actos de Gobierno o de otro tipo que constituyan genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad o cualquier acto violatorio de los derechos humanos, establecido como tal en los instrumentos internacionales ratificados por el país”; o si fue condenado “por delitos relacionados al tráfico y trata de personas, lavado de activos, tráfico de estupefacientes y tráfico de armas en el país o fuera de él”.

La ley prevé un tratamiento favorable para las tres primeras causales, en atención a la relación de parentesco con un oriental o a las condiciones personales y sociales del migrante. En estos casos, la Dirección Nacional de Migración debe, previamente, intimar al extranjero la regularización de su situación migratoria, bajo apercibimiento de expulsión. Es necesario que la reglamentación ofrezca criterios claros de interpretación y aplicación de esta disposición, a fin de evitar una interpretación discrecional.

El artículo 55¹⁰⁷ busca salvar los derechos adquiridos del migrante trabajador cuya expulsión ha sido declarada. Con todo, su inclusión parece reiterativa si se recuerda que el

¹⁰⁶ Artículo 49: “La resolución administrativa que dispone la cancelación podrá ser impugnada por el régimen de recursos previsto en el artículo 317 de la Constitución de la República, demás disposiciones legales y concordantes y tendrán efecto suspensivo”.

¹⁰⁷ Artículo 55: “En ningún caso la medida de expulsión menoscabará, por sí sola, los derechos adquiridos por las personas extranjeras a recibir o demandar el pago de sus salarios u otras prestaciones que le pudieran corresponder”.

artículo 8 ya protege su derecho al trabajo y el 9, el acceso a la justicia, independientemente de la condición migratoria.

En fin, el artículo 56¹⁰⁸ recibe, en derecho interno, la norma internacional que prohíbe la expulsión colectiva. Sin embargo, es necesario precisar, como no hace el legislador, que no toda expulsión colectiva de extranjeros está prohibida, pues bien puede darse el caso, por ejemplo, de un grupo de terroristas establecido en el país. De hecho, la jurisprudencia regional en materia de derechos humanos define la expulsión colectiva prohibida como toda medida de coerción dispuesta sobre los extranjeros, en cuanto grupo, de abandonar el país.¹⁰⁹ Pero excluye de ella la medida de ejecución de una decisión, producto de un examen razonable y objetivo de la situación particular de cada uno de los extranjeros que integran dicho grupo.¹¹⁰

2.2.4.11. El control de la salida

La salida del territorio nacional está regulada en el artículo 57,¹¹¹ que prevé todo un procedimiento, fácilmente comprensible de la lectura del artículo y que no merece mayores apreciaciones. Se establecen dos impedimentos para la salida del territorio patrio: la falta de la documentación migratoria y el cierre de fronteras dispuesto por la autoridad judicial.

El cierre de fronteras está regulado por el artículo y no merece mayores aclaraciones, salvo una que la ley no hace: el cierre de fronteras dispuesto por la autoridad nacional no afecta la categoría de personas previstas en los numerales 1, 2, 3 y 5 del artículo 5 de la ley, pues las inmunidades, incluso si se trata de los crímenes más graves, solo caen ante la renuncia expresa del titular, es decir, del sujeto internacional, cuando el oficial ha cesado en sus funciones o ante la jurisdicción de un tribunal internacional.¹¹²

¹⁰⁸ Artículo 56: “Queda prohibida la expulsión colectiva de migrantes”.

¹⁰⁹ Corte Europea de Derechos Humanos, *onka v. Belgium*, n.º 51564/99, sentencia de 5 de febrero de 2002.

¹¹⁰ *Asunto onka v. Belgium*, p. 59.

¹¹¹ Artículo 57: “La autoridad migratoria deberá impedir la salida del país de toda persona que no se encuentre en posesión de la documentación migratoria que al efecto fije la reglamentación de la presente ley. Tampoco se permitirá la salida cuando exista cierre de frontera dispuesto por la autoridad judicial competente. Los impedimentos de salida del país de personas mayores de edad dispuestos por los tribunales jurisdiccionales caducarán al cumplir los cinco años, contados a partir de la fecha del auto que lo dispuso. En caso de personas, a cuyo respecto se haya decretado el cierre de fronteras por parte de la Justicia Penal, el plazo de prescripción de la pena del delito determinará la finalización del mismo. Si transcurridos los cinco años la sede jurisdiccional competente estimara necesario mantener el cierre dispuesto oportunamente, así lo hará saber a la autoridad migratoria. Los impedimentos de salida del país dispuestos por los tribunales jurisdiccionales con respecto a los menores de edad, caducarán al cumplir la mayoría de edad. En los oficios o comunicaciones dirigidos a las autoridades encargadas de llevar a la práctica los impedimentos deberán establecerse los nombres y apellidos, nacionalidad, fecha de nacimiento y número de documento de identidad o de viaje. En caso de carecer de algún dato imprescindible para la correcta identificación de la persona impedida, las repeticiones a las que van dirigidas no estarán obligadas a dar trámite a la medida dispuesta hasta tanto sea subsanada la omisión. Los impedimentos de salida dispuestos a personas mayores de edad con anterioridad a la promulgación de la presente ley, caducarán a partir de los ciento ochenta días de la vigencia de esta, siempre que hayan transcurrido cinco años desde el auto que lo dispuso”.

¹¹² *Asunto relativo al mandato de arresto de 11 de abril de 2000, República Democrática del Congo c. Bélgica*, sentencia, *CJJ Recueil*, 2002, § 61.

La falta de documentación migratoria, por el contrario, sí merece algunas serias consideraciones. Si para el ingreso a territorio nacional se exige la acreditación de la identidad por medio de documento hábil de viaje, a fin de que la autoridad migratoria pueda registrar el ingreso, también al momento de salir del territorio nacional la persona debe acreditar su identidad por medio de documento hábil de viaje.

Es correcto que la categoría prevista por el artículo 57 sea “toda persona” y no “la persona extranjera”, como lo hacen los artículos 34 y 36. Toda persona, nacional o extranjera, residente o no, deberá acreditar su identidad al ingreso y al egreso del país. El no cumplimiento de este verdadero requisito determinará la obligación de la autoridad migratoria de impedir la salida de la persona.

Sin embargo, este artículo no es coherente con el artículo que regula los requisitos para el ingreso al país. El artículo 57 menciona la “salida del país”, mientras que el artículo 40¹¹³ habla de “egreso de personas del territorio nacional”. La ley no establece una diferencia entre ambas expresiones, con lo cual el sentido natural y obvio permite concluir que han sido empleadas como sinónimos.

Ahora bien, según el artículo 40, interpretado textual y sistemáticamente con el artículo 41,¹¹⁴ para el “egreso” se requiere la presentación de un documento hábil de viaje, que puede ser el pasaporte, el documento de identidad u otro.

Luego, según el artículo 57:

La autoridad migratoria deberá impedir la salida del país de toda persona que no se encuentre en posesión de la documentación migratoria que, al efecto, fije la reglamentación.

El punto que se quiere destacar es que la reglamentación no puede establecer menos que el pasaporte o “los documentos de identidad vigentes”, puesto que el artículo 41 así lo establece. La consecuencia no es teórica ni baladí, puesto que una reglamentación que establezca un requisito más exigente —por ejemplo, solo el pasaporte— sería violatoria de los artículos 40 y 41 y, por tanto, ilegal.

En suma, según la redacción actual de la ley, nada impediría a una persona abandonar el territorio nacional con solo el documento de identidad, entendiendo por tal la cédula de identidad. La autoridad migratoria solo está autorizada a:

¹¹³ Artículo 40: “El ingreso y el egreso de personas al territorio nacional deberá realizarse por los lugares habilitados, munidas de la documentación que la reglamentación determine”.

¹¹⁴ Artículo 41: “Serán documentos hábiles de viaje el pasaporte y los documentos de identidad vigentes, así como todos los que la reglamentación establezca”.

Impedir la salida del país de toda persona que no se encuentre en posesión de la documentación migratoria que, al efecto, fije la reglamentación de la presente ley.

Pero, como se ha explicado, el artículo 41 establece que el documento de identidad, es decir, la cédula de identidad, es un documento de viaje hábil; por tanto, la “reglamentación de la presente ley” no puede fijar un estándar más elevado que la propia ley sin con ello violar el texto que pretende reglamentar.

2.2.4.12. Las empresas de transporte internacional

Reguladas en el capítulo XII, se establece una serie de normas para las empresas de transporte internacional, sus agentes o representantes, intermediarios o comisionistas:

1. la obligación de inscribirse en la Dirección Nacional de Migraciones;
2. la responsabilidad solidaria por el transporte y la custodia de pasajeros y tripulantes, hasta la superación de la inspección de control migratorio;
3. la obligación de reconducir, a su cargo y bajo forma de carga pública, a su país de origen o procedencia, o fuera del territorio nacional, al extranjero rechazado en el control migratorio. Igual obligación se establece, genéricamente, para todas las empresas respecto de los extranjeros expulsados.

También se prevé la obligación, para los tripulantes y el personal de un medio de transporte internacional, de contar con la documentación hábil que acredite su identidad y condición.

Finalmente, se prevé la facultad, para la Dirección Nacional de Migración, de autorizar a las empresas de transporte internacional o a las agencias de turismo, sus agentes o representantes, intermediarios o comisionistas, el desembarco de los pasajeros de los buques, aeronaves u otros medios de transporte que hagan escala en puertos o aeropuertos nacionales por razones de emergencia.

2.2.4.13. Sanciones administrativas y exoneraciones

El artículo 69¹¹⁵ faculta a la Dirección Nacional de Migración a aplicar multas pecuniarias, de entre 4 y 400 unidades reajustables, a las empresas de transporte

¹¹⁵ Artículo 69: “La Dirección Nacional de Migración queda facultada para aplicar multas de carácter pecuniario, las que serán fijadas por la reglamentación correspondiente, entre un mínimo de 4 UR (cuatro unidades reajustables) y un máximo de 400 UR (cuatrocientas unidades reajustables). Serán pasibles de aplicación de sanciones y multas las empresas de transporte internacional terrestres, marítimas, fluviales o aéreas que no cumplan las disposiciones migratorias vigentes”.

internacional terrestres, marítimas, fluviales o aéreas que no cumplan las disposiciones migratorias vigentes.

El segundo y último artículo del capítulo¹¹⁶ prevé la facultad, para la Dirección Nacional de Migraciones, de exonerar del pago de “la tasa correspondiente a sus servicios” a las personas en situación de pobreza, previa justificación fehaciente de su condición; así como a los solicitantes de refugio y a los ya refugiados.

2.2.4.14. Los uruguayos en el exterior

La ley dedica su capítulo XIV a los uruguayos en el exterior, con lo que trata de establecer una política de acercamientos a la diáspora. El capítulo contiene, por un lado, disposiciones de carácter programático y, por otro, disposiciones que establecen derechos para los ciudadanos.

Con respecto al primer aspecto, el artículo 71¹¹⁷ establece la obligación del el Estado de:

[Fomentar] la suscripción de convenios con los Estados en los que residen nacionales uruguayos, a los efectos de garantizarles la igualdad de trato con los nacionales de esos Estados.

La ley recibe, finalmente, el principio de reciprocidad, y en el artículo siguiente establece que:

El Poder Ejecutivo podrá suspender los beneficios que otorga la presente ley a los nacionales de los Estados que dicten normas o reglamentos que dispongan restricciones a los uruguayos que se encuentren en el territorio de dichos Estados, con ánimo de permanencia, en tanto se afecte el principio de reciprocidad.¹¹⁸

En segundo lugar, se podría interpretar el artículo 73¹¹⁹ en el sentido de fijar una política de vinculación con la diáspora. Sin embargo, difícilmente pueda arribarse a una conclusión material en este sentido, puesto que el artículo pertinente se limita a practicar una referencia de orden sumamente general, sin establecer verdaderamente cuáles serán los

¹¹⁶ Artículo 70: “La Dirección Nacional de Migración podrá exonerar del pago de la tasa correspondiente a sus servicios a aquellas personas que se encuentren en situación de pobreza. Dicha situación deberá justificarse fehacientemente, entendiéndose como tal, a quien presente carencias críticas en sus condiciones de vida. Asimismo, y en igualdad de condiciones, podrá exonerar de la tasa correspondiente a sus servicios a aquellas personas que sean solicitantes de refugio o refugiadas”.

¹¹⁷ Artículo 71: “El Estado uruguayo fomentará la suscripción de convenios con los Estados en los que residen nacionales uruguayos, a los efectos de garantizarles la igualdad de trato con los nacionales de esos Estados”.

¹¹⁸ Artículo 72 de la ley.

¹¹⁹ Artículo 73: “El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, tendrá a su cargo la coordinación de la política nacional de vinculación y retorno con la emigración. Planificará, programará y ejecutará dicha política en el exterior a través del Servicio Exterior de la República, el que considerará especialmente las sugerencias que al efecto emitan los Consejos Consultivos en cuanto fuera pertinente”.

principios relativos que inspirarán la vinculación de la patria con sus hijos dispersos por el mundo: los *orientales residentes en el exterior*.

No se establecen ni principios ni derechos en materia de vinculación. Se evita, por ejemplo, toda referencia a temas verdaderamente importantes para la diáspora y para el país, como la seguridad social, la doble nacionalidad, derechos políticos (por ejemplo, la reglamentación de las circunstancias en las cuales el oriental residente en el exterior puede presentarse y ser electo a un cargo público), la expedición de una *cédula de identidad consular* como es de uso en otros países, la creación de un registro consular y el deber de todo oriental residente en el exterior de inscribirse en él. También en otros aspectos, como las manifestaciones de orden cultural representativos de las diversas manifestaciones del universo cultural, pero, también, social y científico; por ejemplo, la creación de un sistema de intercambio para los hijos de orientales residentes en el exterior a fin de poder beneficiarse de un período de intercambio estudiantil en el Uruguay, y viceversa; finalmente, un sinnúmero de posibilidades que entrarían en lo que la ley llama *vinculación*.

En consecuencia, la ley ha obviado infinidad de posibilidades, y, como se trata de una ley migratoria, estos temas merecen una ley especial. Como instrumento de aplicación de esta vinculación “en sus más diversas manifestaciones”, se crean los consejos consultivos.

Con respecto al segundo aspecto, es decir, la creación de derechos para los nacionales, se establece en el artículo 75¹²⁰ una norma de derecho consular que permite la “declaración de los nacimientos de hijos de padre o madre oriental ocurridos en el exterior”, ante los agentes consulares.

El artículo siguiente crea el derecho subjetivo a la exoneración tributaria para el nacional “con más de dos años de residencia en el exterior que decida retornar al país”, para “introducir, libres de todo trámite cambiario y exentos de toda clase de derechos de aduana, tributos o gravámenes”, sus bienes de uso personal. Difícil es encontrar una *ratio* jurídica a esta norma, que no busca favorecer el regreso de los expatriados para poder introducir, libres de impuestos, sus bienes de uso personal. Por el contrario, esta norma es el mínimo privilegio de gracia que el país puede dar a los uruguayos que decidan repatriarse, pero de ningún modo puede inscribirse dentro de una política de vinculación.

¹²⁰ Artículo 75: “La declaración de los nacimientos de hijos de padre o madre oriental ocurridos en el exterior, podrá hacerse ante los Agentes Consulares de la República con jurisdicción. El Ministerio de Relaciones Exteriores difundirá a través de sus sedes en el exterior la disposición que antecede”.

2.2.4.15. Delitos migratorios

En una manifestación de la progresiva *descodificación* del derecho penal uruguayo, el penúltimo capítulo de la ley se intitula “De los delitos”, y contiene una enunciación de dos delitos relativos a la materia reglada por la ley. En realidad, el capítulo debería haberse denominado “De los delitos migratorios”, porque se trata de delitos generados en ocasión del paso de una persona por frontera internacional.

El capítulo XV se subdivide en sendas secciones para los dos delitos previstos, y una tercera sección para las circunstancias agravantes especiales.

En la sección I, el delito previsto es el *tráfico de personas*,¹²¹ y para su configuración son necesarios varios requisitos acumulativos: promover, gestionar o facilitar (verbos nucleares) de manera ilegal el ingreso o egreso de personas del territorio nacional, con la finalidad de obtener un provecho para sí o para un tercero.

Como se puede apreciar, el tráfico de personas es necesariamente un delito de tipo doloso, en el cual la intención es el beneficio o provecho, propio o ajeno, derivado del ingreso o la salida del territorio nacional. El artículo es un verdadero tipo penal, y establece el margen de penas para dicha conducta, la que oscilará entre los seis meses de prisión y los tres años de penitenciaría.

El artículo 77 termina por equiparar el tráfico *stricto sensu* con la conducta de aquellas personas que, sin promover, gestionar o facilitar, favorezcan la permanencia del extranjero en territorio nacional. Sin embargo, no se trata de cualquier tipo de ayuda prestada al extranjero ilegal, sino solo aquella que se motive por las mismas razones que el tráfico de personas en sentido estricto, es decir, que quien se favorece debe tener por finalidad “obtener un provecho, para sí o para un tercero”.

La sección II contiene tres artículos y regula la *trata de personas*. Hay una diferencia fundamental entre el *tráfico* y la *trata*, y es que, en esta última categoría, el beneficio es obtenido a partir de un abuso físico de la dignidad de la persona del extranjero. Es decir, mientras que en el tráfico el beneficio se obtiene por el ingreso o egreso de territorio nacional, en la trata el ingreso o egreso de territorio nacional es instrumental a la obtención de otro beneficio, que se produce por un abuso tanto corporal como de la dignidad de la persona del extranjero; por ello, es una modalidad delictiva particularmente repugnante a la conciencia humana.

¹²¹ Artículo 77: “Quien promoviere, gestionare o facilitare de manera ilegal el ingreso o egreso de personas al territorio nacional por los límites fronterizos de la República, con la finalidad de obtener un provecho para sí o para un tercero, será castigado con una pena de seis meses de prisión a tres años de penitenciaría. Con la misma pena será castigada toda persona que, en las mismas condiciones, favoreciera la permanencia irregular de migrantes dentro del territorio uruguayo”.

El tipo penal es, en consecuencia, más amplio que el tráfico, y no se limita a “promover, gestionar o facilitar” o favorecer la permanencia ilegal, sino que comprende a quien, “de cualquier manera o por cualquier medio, participare en el reclutamiento, transporte, transferencia, acogida o el recibo de personas”.

La manifestación típica de la trata consiste en la afectación corporal o de la dignidad, y por ello el legislador ha establecido que el objetivo debe ser:

El trabajo o servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares, la servidumbre, la explotación sexual, la remoción y extracción de órganos o cualquier otra actividad que menoscabe la dignidad humana.

Las características propias de este delito justifican, por tanto, una pena más elevada, que oscilará “de cuatro a dieciséis años de penitenciaría”.

El artículo 79¹²² es una norma penal de carácter residual, que establece, como tipo penal, la conducta de la persona que favorezca o facilite la entrada, el tránsito interno o la salida de personas, y prevé una pena que oscilará entre dos y ocho años de penitenciaría.

Finalmente, la sección tercera del capítulo XI fija las circunstancias agravantes especiales, comunes al tráfico y a la trata de personas, que producen el efecto de incrementar de un tercio a la mitad las penas respectivas cuando:

- a. de las conductas típicas resulte peligro para la salud o la integridad física de los migrantes;
- b. la víctima sea un niño, un adolescente o un incapaz;
- c. el agente sea funcionario policial o tenga a su cargo la seguridad, custodia o el control de las cuestiones relativas a la migración de personas;
- d. el tráfico o la trata de personas se efectúe con violencia, intimidación o engaño, o abusando de la inexperiencia de la víctima;
- e. el agente haga de tales conductas su actividad habitual.

2.2.4.16. Disposiciones especiales

El capítulo XVI contiene tres artículos: 83, 84 y 85.

El artículo 83¹²³ establece una excepción al régimen general establecido en la ley y, al mismo tiempo, no es una excepción al principio de irretroactividad de la ley. La norma

¹²² Artículo 79: “Quien, fuera de los casos previstos en el artículo 78 de la presente ley y con los mismos fines, favorezca o facilite la entrada, el tránsito interno o la salida de personas del país, será castigado con una pena de dos a ocho años de penitenciaría”.

¹²³ Artículo 83: “Las disposiciones de la presente ley en lo que refiere a la admisión, ingreso y permanencia de las personas extranjeras al territorio nacional, deberán interpretarse y aplicarse de modo compatible con el Derecho

establece una excepción, pues autoriza a la autoridad administrativa a conceder la residencia legal a las personas que, al momento de entrada en vigor de la ley, se encuentran en situación de ilegalidad migratoria. El único requisito para ello es que el extranjero cumpla con los requerimientos para la obtención de la residencia legal. Es decir, el artículo produce el efecto de excluir la consideración de cómo el extranjero ingresó al país, pero para que le sea concedida la residencia deberá cumplir con los requisitos que ella exige.

El artículo 83, que figura en el capítulo “Disposiciones finales”, trata en realidad de un principio de interpretación, por lo cual parecería más lógico que el legislador la situara en el capítulo de principios generales. El artículo establece que, en la “admisión, ingreso y permanencia de las personas extranjeras al territorio nacional”, las normas deben:

Interpretarse y aplicarse de modo compatible con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados y, especialmente, con las disposiciones de la ley n.º 18076, de 19 de diciembre de 2006, sobre el estatuto del refugiado.

Por innovador que el artículo pueda parecer, en realidad no dice nada nuevo, pues el intérprete debe siempre tener presentes las disposiciones pertinentes de derecho internacional. Si este es de fuente convencional, ratificado y en vigor respecto de su Estado, por poseer fuerza jurídica en su territorio; si es de fuente consuetudinaria, porque este tipo de normas se aplican directamente en los ordenamientos internos, sin necesidad de transformación o incorporación alguna. El derecho internacional de fuente consuetudinaria penetra directamente los ordenamientos nacionales.

Por otra parte, el artículo se refiere al derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los refugiados, pero omite la referencia al derecho internacional público *tout court*. La omisión es lamentable, pues las referencias hechas son a ramas del derecho internacional público, las que, en líneas generales, siguen los principios generales del derecho internacional público en materia de creación normativa, interpretación y aplicación. La existencia misma de los llamados *self-contained regimes* es por demás dudosa, por decir lo mínimo.¹²⁴

Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados y, especialmente, con las disposiciones de la ley n.º 18076, de 19 de diciembre de 2006, sobre el Estatuto del Refugiado”.

¹²⁴ V., en primer lugar, “Conclusion of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law 2006”, en *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part Two. También: H. P. AUST, “Through the Prism of Diversity. The Articles on State Responsibility in the Light of the ILC Fragmentation Report”, en *German Yearbook of International Law* 2006, vol. 49, pp. 165-200; C. J. TAMS, “Unity and Diversity in the Law of State Responsibility”, en *Unity and Diversity in International Law*, A. Zimmermann et H. Rainer ed., pp. 437-460. Berlin, 2006; B. SIMMA et D. PULKOWSKI, “Of

Por último, el artículo 84 deroga expresamente las leyes 2096, de 19 de junio de 1890; 8868, de 19 de julio de 1932; y 9604, de 13 de octubre de 1936; y tácitamente las “demás normas que se opongan a la presente ley”.

3.

CONSIDERACIONES FINALES

Desde sus orígenes a la vida independiente, el Uruguay ha adoptado siempre una actitud de apertura a los extranjeros; ha facilitado no solo su acercamiento en el país, sino especialmente su integración social, política y jurídica.

En lo que respecta al régimen de nacionalidad y ciudadanía, este debería ser objeto de alguna modificación, a fin de dotarlo de mayor perfeccionamiento, ora a un nivel constitucional, ora a uno legal. Del mismo modo, la interpretación hecha por la doctrina del artículo 81 de la Constitución política del Uruguay debería tener presente la doctrina y los instrumentos internacionales en la materia, y reconocer el derecho a la renuncia.

Finalmente, en lo que respecta al régimen de la ley 18250, este actualiza la materia, aunque con algunas faltas de precisión en relación con la técnica legislativa y de fondo, como la de incluir derechos subjetivos como principios generales o calificar de una no inclusión como exclusión. En lo que respecta a la diáspora, una ley migratoria no parece el ámbito apropiado para tratar la materia como merece ser tratada la cuestión de los orientales residentes en el exterior.

Planets and the Universe: Self-Contained-Regimes in International Law”, en *European Journal of International Law*, 2006, vol. 17, pp. 483-529. En la jurisprudencia internacional, pueden consultarse los asuntos: “Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran”, *Cour internationale de Justice Recueil* 1980, § 83 et 86 ; “Gabcikovo-Nagymaros Project”, *International Court of Justice Reports* 1997, § 47, 89, 98 et 101. También el laudo arbitral en el asunto “Rainbow Warrior”, Tribunal que presidiera nuestro excelentísimo compatriota, el profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga, *Rainbow Warrior*, Nueva Zelanda c. Francia, laudo del 30 de abril de 1990, en *Report of International Arbitral Awards*, vol. XX, 1990, § 74 y 75.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES PRIMARIAS

Jurisprudencia

1. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

“Personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán”, Estados Unidos de América c. Irán, *CIJ Recueil*, 1980, p. 3.

“Proyecto Gabikovo-Nagymaros”, Hungría/Eslovaquia, sentencia, *ICJ Report*, 1997, p. 7.

“Asunto relativo al mandato de arresto de 11 de abril de 2000”, República Democrática del Congo c. Bélgica, sentencia, *CIJ Recueil*, 2002, p. 3.

2. TRIBUNALES ARBITRALES

“Isla de Palmas”, Países Bajos/Estados Unidos de América, sentencia de 4 de abril de 1928, en *Recueil des Sentences Arbitrales*, vol. II.

“Rainbow Warrior”, Nueva Zelanda c. Francia, sentencia del 30 de abril de 1990, en *Report of International Arbitral Awards*, vol. XX, 1990.

“Asunto Boffolo et Oliva”, Comisión Mixta de Reclamaciones Italo-venezolana, en *Report of International Arbitral Awards*, vol. X, 1903.

3. TRIBUNALES DE DERECHOS HUMANOS

■ Sistema europeo

“Bankovi y otros, c. ciertos Estados miembros de la OTAN”, sentencia de 12 diciembre de 2001, asunto n.º 52207/99.

“Chipre c. Turquía”, sentencia de 10 de mayo de 2001, asunto n.º 25781/94.

“Loizidou c. Turquía”, sentencia de 18 diciembre de 1996 (fondo), asunto n.º 15318/89.

“Maaouia c. Francia”, sentencia de 5 de octubre de 2000, CEDH 2000-X.

“Moustaquim c. Bélgica”, sentencia de 18 de febrero de 1991, Cámara. Série A, n.º 193.

“Slivenko c. Letonia [GC]”, sentencia de 9 de octubre de 2003, asunto n.º 48321/99.

“Vilvarah y otros c. Reino Unido”, sentencia de 30 de octubre de 1991, Cámara, Série A, n.º 215.

■ Sistema interamericano

“Abella v. Argentina”, asunto n.º 11.137, Report n.º 5/97, *Annual Report of the Inter American Commission of Human Rights*, 1997.

“Coard et. al. v. United States”, asunto n.º 10.951, Report n.º 109/99, *Annual Report of the Inter American Commission of Human Rights*, 1999.

Estudios

Annuaire de l'Institut de Droit International, 1975, vol. 56.

“Conclusion of the work of the Study Group on the Fragmentation of International Law: Difficulties arising from the Diversification and Expansion of International Law 2006”, en *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, part two.

FUENTES SECUNDARIAS

ARTEAGA, Juan José, *Uruguay. Breve historia contemporánea*, México, 2000.

AUST, H. P., “Through the prism of diversity. The articles on State responsibility in the light of the ILC fragmentation report”, en *German Yearbook of International Law* 2006, vol. 49, pp. 165-200.

BLENGIO VALDÉS, Mariana, *El derecho al reconocimiento de la dignidad humana*, Montevideo, 2007.

BLUNTSCHLI, Gaspar, *Le Droit international codifié*, París, 1870.

BROWNLIE, Ian, *Principles of Public International Law*, Oxford, 2002.

CALIER, Jean-Yves, y SAROLEA, Sylvie (ed.), *Droit des étrangers et nationalité*, Bruselas, 2005.

CALOZ-TSCOPP, Maire-Claire, y DASEN, Pierre, *Mondialisation, migration et droits de l'homme: un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté. Globalization, migration and Human Rights: a new paradigm for research and citizenship*, Bruselas, 2007.

- CONFORTI, Benedetto, *Diritto Internazionale*, Nápoles, 2002.
- CORREA FREITAS, Ruben, *Derecho constitucional contemporáneo*, Montevideo, 1993.
- DAILLIER, Patrick, y PELLET, Alain, *Droit international public*, París, 2002.
- DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel, *Instituciones de derecho internacional público*, Madrid, 2001.
- ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo, “Los nacionales de la República Oriental del Uruguay según la ley 16021”, en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, t. V, n.º 30, Montevideo, 1991.
- *Derecho constitucional II*, s/d, s/l.
- “Extranjeros que obtuvieron de la Asamblea General la gracia especial por servicios notables o méritos relevantes, generadora del derecho a la ciudadanía legal”, en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, t. VI, n.º 36.
- GOODWIN-GILL, Guy S., *International Law and the Movement of Persons Between States*, Oxford, 1978.
- JENNINGS, Sir Robert, y WATTS, Sir Arthur, *Oppenheim’s International Law*, vol. 2, Essex, 1992.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino, *La Constitución nacional*, Montevideo, 1988.
- “Significación del vocablo ‘uruguayo’”, en *Revista de Derecho Jurisprudencia y Administración*, t. 55, n.º 1-2.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo, “Deberes internacionales de los estados respecto de los extranjeros”, en AA. VV., *Derecho internacional público*, obra dirigida por Eduardo Jiménez de Aréchaga, Montevideo, 1991.
- KAMTO, Maurice, “Informe preliminar sobre la expulsión de los extranjeros”, Documento A/CN.4/554.
- LAMBERT, Pierre, y PETTITI, Christophe (ed.), *Les mesures relatives aux étrangers à l’épreuve de la convention européenne des droits de l’homme*, Bruselas, 2003.
- LAUTERPACHT, Hersch, *Oppenheim’s International Law, A Treatise*, vol. 2, 8.ª ed., Londres, 1955.
- ODA, Shigeru, “El individuo en el derecho internacional”, en *Manual de derecho internacional público*, Max Sørensen ed., México, 2000.
- OTEIZA, Enrique, y PELLEGRINO, Adela, “Globalisation, Migration and Human Rights in Argentina and Uruguay (The River Plate South American Countries)”, en *Mondialisation, migration et droits de l’homme: un nouveau paradigme pour la recherche et la citoyenneté. Globalization, migration and Human Rights: a new paradigm for research and citizenship*,

- (Maire-Claire CALOZ-TSCOPP y Pierre DASEN eds.), vol. I, pp. 415, 418, Bruselas, 2007.
- PASTOR RIDRUEJO, José A., *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Madrid, 2003.
- PÉREZ PÉREZ, Alberto: “Los ciudadanos legales no son extranjeros”, en *La Justicia Uruguaya*, t. CXI.
- PLENDER, Richard, *International Migration Law*, La Haya, 1988.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22.^a ed., Madrid, 2001.
- RISSO FERRAND, Martín, *Derecho constitucional*, Montevideo, 2005.
- SIMMA, B., y PULKOWSKI, D., “Of Planets and the Universe: Self-Contained-Regimes in International Law”, en *European Journal of International Law*, 2006, vol. 17, pp. 483-529.
- TAMS, C. J., “Unity and Diversity in the Law of State Responsibility”, en *Unity and Diversity in International Law*, A. ZIMMERMANN y H. RAINER eds., pp. 437-460, Berlín, 2006.
- VERDROSS, Alfred, *Derecho internacional público*, Madrid, 1972.
- VIRALLY, Michel, “Le rôle des ‘principes’ dans le développement du droit international”, en *Le droit international en devenir: essais écrits au fil des ans*, París, 1990.
- VON LISZT, Franz, *Derecho internacional público*, Madrid, 1929.