

L U I S   S E G U I   G O N Z A L E Z

La Exigencia de Pasaporte a los  
Uruguayos que Entran a la  
Argentina

Estudio del Decreto argentino con los antecedentes  
internacionales y de derecho interno sobre cédulas  
de identidad y pasaporte, americanos  
y uruguayos

Montevideo  
Imp. "El Siglo Ilustrado" Yí 1276  
1951

A Israel Kenny, Compañero  
de Freixas, el otro día, con  
quien si bien tenemos algunas  
diferencias ideológicas y algunas  
manifestaciones discutibles, pero  
como en inteligencia, en capa-  
cidad y leal amistad. Cordial-  
mente

La Exigencia de Pasaporte a los Uruguayos que  
Entran a la Argentina

José María Freixas  
1957

L U I S   S E G U I   G O N Z A L E Z

# La Exigencia de Pasaporte a los Uruguayos que Entran a la Argentina

Estudio del Decreto argentino con los antecedentes  
internacionales y de derecho interno sobre cédulas  
de identidad y pasaporte, americanos  
y uruguayos



Montevideo  
Imp. "El Siglo Ilustrado" Yí 1276  
1951

Costa que recuerda un elemento fundamental, la *visación* por el Estado de recepción del extranjero que porta el documento. Dice este autor que “el pasaporte es un documento que el Estado otorga a sus propios nacionales con el objeto de habilitarlos para salir del país y regresar eventualmente a él, y que también habilita, mediante la *visación* por el cónsul respectivo, para entrar en territorio extranjero y salir de él” (100).

59. PERSONAS A QUIENES SE EXPIDE. El decreto en vigor autoriza a expedir pasaporte en tres situaciones: a) a los uruguayos; b) a la mujer extranjera casada con un ciudadano uruguayo; y c) a las viudas e hijas solteras de ciudadanos uruguayos que por la legislación de sus países de origen, no tengan otra nacionalidad que la de sus esposos o padres.

60. a) URUGUAYOS. No puede caber duda alguna, en principio, que los titulares del documento son los *ciudadanos naturales*, porque éstos tienen la calidad de *nacionales* del país, y siendo el pasaporte un instrumento clásico, acreditativo de nacionalidad, son ellos sus legítimos beneficiarios. Por lo demás esta conclusión resulta claramente del texto de la disposición que dice a propósito: “Las autoridades respectivas para el otorgamiento del pasaporte podrán expedir dicho documento a los *uruguayos* que lo solicitaren” (101).

Sin embargo al fijar las autoridades habilitadas para el otorgamiento del pasaporte, prevé otra dispo-

---

(100) Podestá Costa, Luis, Manual de Derecho Internacional Público, Ed. Ateneo, Buenos Aires, 1943, N° 96, p. 130.

(101) Decreto de 30 de noviembre de 1928, art. 3º.

sición del decreto, que ellas podrán expedir el documento “a los *ciudadanos uruguayos* que lo soliciten” (102). Y, es obvio, que tienen esa calidad tanto los *naturales* como los *legales*.

Por lo demás tal es el sentido de la disposición de que los ciudadanos legales son también titulares del pasaporte, porque el informe con que se acompaña el decreto, que se enuncia en la parte expositiva de éste, y que es la explicación oficial del régimen que se crea, les otorga ese beneficio. Expresa, en efecto, ese informe que “Tienen derecho a pasaporte, los *uruguayos* (hombre y mujer) y los *ciudadanos legales*” (103).

En orden a la técnica jurídica en materia de nacionalidad y ciudadanía, es un error evidente el conferir pasaporte a los ciudadanos legales porque nuestro régimen constitucional no les otorga la calidad de nacionales, siguen siendo extranjeros. La ciudadanía es la calidad que capacita para el ejercicio de derechos políticos (104), en cambio la nacionalidad “es un vínculo natural, derivado del nacimiento, de la sangre o de un acto voluntario, que liga a un individuo con una comunidad estatal, que produce ciertas consecuencias de derecho, especialmente en el orden internacional, y que normalmente atribuye a quien posee tal condición, cier-

---

(102) Decreto cit., art. 4º.

(103) Informe y reglamentación sobre el pasaporte cit., p. 14.

(104) Cf. Jiménez de Aréchaga, J., quien define la ciudadanía, expresando que es “una calidad simplemente jurídica, definida por el Derecho interno, que habilita al individuo para participar en la vida política del grupo, otorgándole ciertos derechos especiales e imponiéndole, al mismo tiempo, ciertos deberes”, (aut. cit., La Constitución Nacional. O. T. M., Mdeo., 1946, t. I, p. 106).

ta vocación para adquirir el "status" de ciudadano" (105). En nuestro derecho el extranjero, por la adquisición de la ciudadanía no se convierte en nacional, en naturalizado — nacional por acto voluntario — sigue siendo extranjero, a tal punto que por un lado la ley de la materia declara que no pierde su nacionalidad de origen (106) y por otro, otras normas de derecho positivo nacional, congruentes con ese concepto técnico, le aplican medidas que son propias de los extranjeros (107). Si el ciudadano legal continúa siendo

---

(105) Jiménez de Aréchaga, J., op. y p. cit.

(106) Ley Nº 9196, de 2 de febrero de 1928, art. 1º. Esta disposición fué incorporada a la Constitución de 1934, pero primó el buen criterio y se eliminó en la reforma de 1942. Era una aberración esa norma por la cual nuestro Estado se ponía a afirmar una situación que únicamente podía ser resuelta por la ley del Estado al cual había pertenecido el extranjero que se había hecho ciudadano legal uruguayo. La ley Nº 9196, declaraba todavía que en caso de ruptura de relaciones diplomáticas entre nuestro Estado, y el del al cual había pertenecido, mejor dicho pertenecía ese ciudadano legal, la ley resolvería la situación de éste, sin que en ningún caso se le pudiera exigir la prestación de servicio militar contra el Estado de su nacionalidad, (art. 2º), ratificando así el concepto del art. 1º de la ley de referencia.

El criterio de los especialistas en Derecho Internacional es que nuestra ciudadanía importa naturalización, V, a título de ejemplo. E. P. Thébault, Nationalité en Uruguay, Repertoire de D. International, cit., p. 793, si bien se sorprende de que para nuestro país, por la ley de 1928 no se perdiera la nacionalidad de origen, consagrándose así la doble nacionalidad.

(107) La expulsión es una de las medidas características contra los extranjeros, y se les aplica en nuestro país aunque sean ciudadanos legales. Si se tratase de nacionales no podrían serlo porque la prohibición de expulsión integra la fórmula de protección característica que el Estado asume respecto de esos nacionales, (Cf. Jiménez de Aréchaga, Eduardo, Curso de Derecho Internacional Público, T. III, (parte especial), Montevideo, 1949, p. 554): pueden

extranjero no puede, es obvio, ser beneficiario del pasaporte, documento que se confiere al nacional, que certifica la nacionalidad del titular, y que le permite solicitar la protección o amparo diplomático en el exterior (108).

No obstante el decreto en cuestión le otorga pasaporte al ciudadano legal. Entendemos, sin embargo, que si desde el punto de vista del derecho constitucional positivo, es, repetimos, un error ese otorgamiento, constituye un acierto desde otro punto de vista, el de la realidad jurídica internacional. En efecto, siendo Uruguay y Paraguay (109) los únicos países del mun-

---

en cambio ser desterrados, (V. nuestro estudio sobre el instituto del destierro, en *Legislación para la Defensa Política del Continente*, cit., t. I, p. 715, en nota). V, en nuestro derecho positivo, especialmente, Ley N° 9604, de 13 de octubre de 1936, Ley N° 9936, de 18 de junio de 1940, art. 5º, y Ley N° 8080, de 27 de mayo de 1927, (esta última no lo dice expresamente pero surge de su discusión parlamentaria, por los conceptos emitidos en esa oportunidad, por el Sr. Ministro del Interior, Dr. J. J. Jiménez de Aréchaga). Otras normas aplicables a extranjeros: D. Ley N° 10.194, de 16 de julio de 1942, sobre zonas de seguridad; L. N° 9977, de 5 de diciembre de 1940, sobre aeronavegación; etc. Todas estas leyes tienen disposiciones específicas para los extranjeros, por más que revistan la calidad de ciudadanos legales.

(108) Es necesario recalcar el concepto de que el pasaporte es documento típico de nacionalidad. Es la prueba de la nacionalidad aceptada internacionalmente, señala Moore, *Digest of International Law*, Wáshington, 1906, III, p. 856. En igual sentido Hyde, *International Law*, cit., por Accioly, op. cit., t. I, p. 592, afirmando este último que es una característica de los Estados anglosajones para los cuales el pasaporte constituye rigurosamente un título de nacionalidad. La posibilidad de solicitar la protección o amparo diplomático se asegura en forma indubitable, consecuentemente, con la exhibición del pasaporte, y si es extranjero el ciudadano legal por no tener la calidad de nacional no podría lógicamente solicitarla.

(109) V. Constitución de Paraguay, art. 41.

do — tenemos entendido —, en los cuales la ciudadanía no supone la adquisición simultánea de la nacionalidad por medio de la naturalización, la previsión reglamentaria llena un objetivo básico, porque, de no otorgársele pasaporte al ciudadano legal, no lo podría obtener del país de su anterior nacionalidad, ya que para el régimen de éste con nuestra ciudadanía habría perdido su condición de nacional, y, en consecuencia, se hallaría privado de la obtención de pasaporte.

Dejando de lado, de conformidad con el criterio precedentemente expuesto, la improcedencia del otorgamiento de pasaporte a los ciudadanos legales, y conviniendo en que necesidades de orden práctico vinculadas con el problema de la nacionalidad de estos ciudadanos imponen la solución contraria, parece, que no puede caber duda alguna, tampoco, que debe reconocérseles el derecho de proveerse de pasaporte tan pronto hayan obtenido la ciudadanía, sin esperar tres años contados desde la fecha de la expedición de la carta respectiva, por aplicación extensiva de la disposición del art. 66 de la Constitución de la República. En efecto, esta norma condiciona a un plazo, el mencionado, el ejercicio de derechos eminentemente políticos, como lo es por ejemplo, el de ocupar cargos públicos (art. 69 de la misma Constitución), emergentes de la propia ciudadanía, pero de ninguna manera la expedición de pasaporte, dada la naturaleza de este documento según ha quedado demostrado más arriba (110).

---

(110) Existe un interesante antecedente de la jurisprudencia administrativa nacional el que se declaró concorde con la opinión del Dr. Alfredo Furriol, que la reválida de títulos extranjeros, solicitada por un ciudadano legal, no era un derecho inherente a la ciudadanía, y de consiguiente no era menester que transcurrieran los tres años de la expedi-