

## RÉGIMEN DE OBTENCIÓN DE LA RESIDENCIA LEGAL DEFINITIVA EN URUGUAY A PARTIR DE LA LEY 19.254

*Federico Pereira Lucas \**

### I. INTRODUCCIÓN

Producto de la delicada situación política y económica que viven algunos países del mundo, así como también por la imagen de estabilidad económica, social y política que representa nuestro país en el mundo, el fenómeno migratorio en Uruguay ha venido cobrando gradual importancia, al punto de posicionarse como uno de los temas claves a atender por parte de las autoridades nacionales. Basta transitar por las concurridas calles céntricas de la capital de nuestro país, así como también por los organismos que atienden en estos procesos para comprender la magnitud de este fenómeno en constante ascenso.

La creciente y constante demanda de solicitudes de residencia ha superado las expectativas de la vigente ley de migraciones, No. 18.250. Producto de ello y atendiendo al marco de la integración regional del Mercosur y la reunificación familiar, de acuerdo a los instrumentos internacionales suscriptos, a fines del 2014 se promulgó la ley 19.254 que modifica ciertos artículos de su antecesora y otorga facilidades a los nacionales de países miembros y asociados del Mercosur que tengan ánimo de residir en el país, así como también a cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de nacionales uruguayos, probando su nacionalidad o su vínculo, respectivamente. De esta manera, algunos de los requisitos exigidos con carácter general a todos los extranjeros por la ley 18.250 se vuelven más laxos para aquellos sujetos comprendidos por la nueva ley. Del mismo modo, y para aquellos casos, se delega la tarea de otorgar o denegar residencias definitivas, que antes era competencia de la Dirección Nacional de Migración (de aquí en más, DNM), en el Ministerio de Relaciones Exteriores (de aquí en más, MRREE) y se acortan sustancialmente los plazos de otorgamiento de la antedicha residencia.

La promulgación y puesta en práctica de esta nueva ley motiva el presente trabajo que pretende analizar someramente el proceso vigente y las recientes modificaciones al mismo, así como también los beneficios que éstas acarrearán y algunas cuestiones desde el punto de vista práctico, de quien ejerce actividad en este campo que, a pesar de ser ínfimas, plantean ciertos aspectos a mejorar en el futuro a fin de lograr mayor eficacia para la consecución del verdadero cometido de la ley.

\* Procurador y estudiante de Abogacía en la Universidad de la República. Correo electrónico: f.pereira.lucas@gmail.com

## II. EL FENÓMENO MIGRATORIO

El fenómeno de la migración no es, ni por asomo, extraño a la realidad de nuestro país. Desde el tiempo de la colonización hasta estos días nuestra tierra ha visto pasar innumerable cantidad de extranjeros con deseos de establecer su vida aquí. No escapa a nadie el hecho de que Uruguay, así como casi la totalidad de los países de América, es un país formado y desarrollado a base de la mano de obra inmigrante que llegó en busca de nuevas oportunidades, escapando de las penurias de diversa índole que padecía su madre patria. Hoy en día, aunque por diversos motivos, continúa llegando a nuestro país una considerable cantidad de extranjeros, lo que motiva, de algún modo, una respuesta por parte del Estado.

El art. 3° de la ley 18.250 define al “*migrante*” como aquel extranjero que ingresa al país con ánimo de residir y establecerse en él, ya sea de forma permanente o de forma temporaria. Es en este punto que la obtención de la residencia permanente o temporaria se vuelve relevante. La migración, hoy día está vista no sólo como una realidad o un fenómeno, sino como un derecho que tienen todos los habitantes del mundo. Derecho que debe hacerse valer ante las autoridades estatales del país receptor. MANTERO DE SAN VICENTE entiende que el derecho a migrar es un derecho humano y que, por tanto, debe estar reconocido y protegido por todos los Estados de Derecho. A su vez, el reconocido autor oriental hace una distinción entre su posición y la de aquellos que entienden la libertad de las migraciones como “*lege ferenda*”, es decir, como un fenómeno a ser recogido por una ley futura. Dentro de este grupo, señala MANTERO, están quienes alegan por reconocer el derecho a migrar en concordancia con las teorías económicas neoliberales, en donde se impone el régimen de libre mercado, limitando la propuesta de libertad de migrar sólo para los trabajadores de libre mercado; y aquellos que se asemejan a la posición del autor, entendiendo que el derecho a migrar debe ser reconocido como derecho humano fundamental pero distanciándose de él en cuanto no admiten que los mismos ya están recogidos en normas de derecho positivo universal. MANTERO, por el contrario, entiende que el derecho humano a migrar sí está reconocido en normas de derecho positivo como, por ejemplo, en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos que reconoce el derecho a salir del propio país, lo que implica, necesariamente, que dicho derecho no pueda ser cumplido si no se entra en otro país<sup>1</sup>.

Hay quienes, por el contrario, entienden que el derecho a migrar no puede ser considerado como derecho humano, posición que suelen admitir los organismos internacionales. Estas posiciones entienden que si bien existe el derecho a salir del país de origen (“emigrar internacionalmente”), no sucede tal cosa con el derecho a inmigrar (“entrar al país receptor”). De esta manera, como reseña y traduce MANTERO, la tesis de CHETAIL establece el punto claramente: “*La libertad de movimiento no garantiza que un individuo tendrá un lugar para ir. El Derecho Internacional Público reconoce por un lado el derecho individual a abandonar un país y por el otro el derecho a retornar a su propio país. Entre ambos no hay un deber correlativo de un Estado de admitir extranjeros. El proyecto general de solucionar los movimientos migratorios en términos de derechos individuales no es realista. Los Estados cada vez más rechazan admitir nuevas obligaciones legales que restrinjan sus derechos soberanos para decidir sobre la admisión de extranjeros*”<sup>2</sup>.

1 MANTERO DE SAN VICENTE, Osvaldo. *El Derecho a Migrar*, Montevideo, FCU, 2010; pp. 87-89 y 96-98.

2 MANTERO DE SAN VICENTE, O. Ob cit. pp. 89-90.

Lo cierto es que más allá de las posiciones doctrinarias que alzan la voz a favor y en contra de la migración como un derecho y, por tanto, a favor y en contra de la correlativa obligación por parte del Estado receptor de recibir al ciudadano que desea ingresar y permanecer dentro de sus fronteras, lo cierto es que el fenómeno existe y que los Estados regulan los requisitos y condiciones exigibles a los migrantes para la obtención de su residencia legal en el país.

Mediante una somera aproximación a las posiciones contrapuestas sobre si la migración es un derecho humano o no, nos pareció de extrema relevancia hacer referencia a esto, como vía introductoria, de modo que el lector pueda entender el porqué de las regulaciones estatales en la materias, por qué hay autores que proponen que los Estados se abstengan de regulación en este aspecto y por qué hay otros que abogan por la limitación de los derechos de los migrantes extranjeros. Lo cierto es que las regulaciones deben establecerse, entre tantas otras cosas, para evitar que se cometan ciertos delitos vinculados con los movimientos migratorios, tales como el tráfico de personas (la actividad de promoción o favorecimiento del transporte de personas dirigida a la explotación laboral o sexual, mediante la utilización de violencia, intimidación o engaño, con o sin consentimiento de la otra parte) o el contrabando de inmigrantes (que presupone el consentimiento del interesado que acude a una persona para ser ayudado a traspasar las fronteras sin ser interceptado por las autoridades migratorias)<sup>3</sup>. La cuestión comienza a tener sus grices cuando quedamos por fuera de las conductas delictuales y la inmigración responde a otros móviles, tales como la obtención de una mejor calidad de vida, un mejor puesto de trabajo, obtener la libertad que nuestro país no nos asegura en otras tierras, etc. No podemos negar que la realidad muestra que las políticas migratorias suelen ser duras con las personas de bajos recursos, que llegan al país a buscar suerte, y permisivas con el “ciudadano del mundo” de alto poder adquisitivo, que llega a realizar inversiones o con trabajo asegurado. Desde ese punto de vista, cabe preguntarse si, efectivamente, el derecho a migrar es un derecho humano reconocido y si lo es, cabe también preguntarse por qué no se aplica a todos por igual.

Lo cierto es que, como venimos de ver, los Estados deben establecer sus políticas migratorias para la concesión de las residencias a los interesados, otorgándoles así el permiso que requieren para manejarse con entera libertad intra fronteras, tal cual fuera un nacional del país que acoge. A continuación pasaremos a detallar el procedimiento por el cual nuestro país concede, a través de los organismos sobre el cual la ley delega estas aptitudes, las residencias legales definitivas, haciendo especial énfasis en los cambios introducidos por la nueva normativa en materia migratoria.

### III. LA LEY 18250 Y SU DECRETO REGLAMENTARIO

El régimen migratorio en Uruguay está regido bajo los preceptos de la ley No. 18.250 y su decreto reglamentario, 394/009, salvo en aquellos aspectos que fueron derogados por normas posteriores, como es el caso de la ley 19.254, que se analizará en el punto siguiente.

Si bien el presente trabajo está enfocado en las modificaciones de la ley 19.254 y sus aspectos prácticos, no podemos dejar de mencionar el régimen de la ley madre, por tanto

3 FLEITAS VILLAREAL, Sandra. *Delitos Migratorios, Tráfico de Personas y Trata de Personas*, Montevideo, FCU, 2014, pp. 51-53.

y cuanto la nueva ley modifica tan solo una ínfima parte de la misma y en lo que ésta no la deroga expresamente, la misma se mantiene plenamente vigente.

Como viene de verse, la citada ley reconoce al derecho a la migración en su artículo 1° como un derecho inalienable de las personas migrantes y de sus familias. Le otorga a estos, además, igual trato de derechos con los nacionales, sin que exista ningún tipo de distinción. Todo extranjero que ingrese a nuestro país, de acuerdo al art. 7, gozará del mismo trato frente al Estado que un nacional.

Partiendo de la base, entonces, de que la presente ley reconoce el derecho a migrar, los artículos siguientes regulan la operativa para hacer esto posible.

### **III.1. Carga y obligación del migrante de tramitar su residencia**

No es poco común que a aquellos que trabajan en el campo migratorio se les plantee la siguiente interrogante: ¿por qué se hace necesaria la tramitación de la residencia de un extranjero? Pues bien, lo cierto es que toda aquella persona que no haya nacido en Uruguay deberá (o mejor dicho, debería) tramitar su residencia ante el organismo correspondiente, siempre que tenga ánimo de permanecer en el país por un tiempo superior al determinado para considerarlo por fuera de la categoría de “no residente”, es decir, aquellas personas que ingresan al país sin ánimo de permanecer en él (entiéndase por estos, conforme a la lista no taxativa del art. 36: turistas, pasajeros en tránsito, artistas, deportistas, tripulantes de transportes internacionales, pacientes médicos que busquen intervención en nuestro país, etc.).

Los extranjeros tienen la carga (y en determinadas situaciones, la obligación) de tramitar su residencia temporaria o definitiva, ya que al hacerlo gozarán de los mismos beneficios en seguridad social que cualquier trabajador nacional, una vez que se obtenga la cédula de identidad provisoria, previa iniciación del trámite ante la DNM y por ende, podrán iniciar sus actividades laborales, conforme al Capítulo III del decreto 394/009 y el art. 19 de la ley. El trabajador y su familia cuyas residencias se encuentren, por lo menos, en trámite, tienen derecho a los servicios de seguridad social y salud correspondientes, como la cobertura médica integral a través de las prestadoras del Sistema Nacional Integrado de Salud, el seguro de paro, la jubilación, las licencias especiales (como las de maternidad, paternidad, duelo, etc), las asignaciones familiares, las pensiones por fallecimiento, etc. Los trabajadores extranjeros tienen derecho a exigirles a sus empleadores que no se aplique sobre ellos ningún tipo de discriminación ni distinción in pejus frente a los nacionales, por su carácter de extranjería. Respecto a esto y como reafirmación de lo expresado anteriormente, es menester resaltar que el art. 22 de la ley 18.250 prohíbe al empleador la contratación de personal extranjero en situación irregular, es decir, sin que tengan su residencia en proceso de tramitación. Además, la residencia en trámite, que permite al extranjero obtener su documento de identidad provisoria, da lugar a la posibilidad por parte del migrante de la realización de actos civiles y jurídicos de diversa índole, agregando además que le abre la posibilidad de contar con prueba suficiente para acreditar su residencia habitual, con el fin de la solicitud de su ciudadanía legal, conforme lo establecido por el art. 75 de la Constitución Nacional.

La ley 18.250 se aplica de forma uniforme para todos los nacionales de los países extranjeros que tengan ánimo de permanencia en el nuestro, con excepción de aquellos nacionales de países miembros y asociados del Mercosur, a quienes se les aplicará la

recientemente promulgada ley 19.254 del 2014. O, lo que técnicamente sería más correcto, la ley 18.250, con sus modificaciones efectuadas por la ley 19.254, se aplica para todos los extranjeros que tengan ánimo de permanecer, por tiempo cierto o incierto, en nuestro país.

### **III.2. El proceso migratorio regulado por la ley 18.250 y su decreto reglamentario**

El proceso migratorio regulado por la ley 18.250 y su decreto reglamentario inicia con una solicitud del migrante ante los funcionarios de la Dirección Nacional de Migración (organismo a quien se le delega la potestad de otorgar y denegar las residencias, entre tantas otras potestades más), por el cual hay que abonar una tasa especial por residencia iniciada. El interesado se debe presentar personalmente ante el organismo junto con el documento con el que se ingresó al país (en donde conste la entrada al mismo). Existen otros requisitos indispensables para que el expediente que se inicia el día de la comparecencia empiece a ser estudiado, tales como foto carné, la presentación del certificado de carencia de antecedentes penales del país de nacimiento del migrante debidamente legalizado o apostillado, así como de todos los países en los que hubiera residido por más de 180 días durante los últimos cinco años, a contar para atrás desde la solicitud ante la DNM; carné de salud y medios de vida debidamente acreditados. En caso de que el migrante sea casado y su cónyuge pretenda iniciar la residencia con él, se deberá adjuntar partida de matrimonio inscrita en el Registro de Estado Civil uruguayo. Si tuviese hijos menores de edad y estos también ingresan en la categoría de migrantes, se deberá adjuntar las partidas de nacimiento inscritas en el Registro uruguayo y una constancia que acredite que los mismos están estudiando en el país, emitida por el centro de estudios, público o privado, al que asistan, además, claro está, del carné de salud, sus documentos de identidad y foto carné. A los menores de 18 años de edad no se les exige la presentación de certificados de antecedentes penales por ser inimputables en nuestro país (no se puede exigir más al extranjero de lo que se les exige a los nacionales).

La residencia en nuestro país, conforme a la ley 18.250, puede ser solicitada de forma temporal o definitiva (entendiendo que en el primer caso el ánimo de permanencia se acota hasta el plazo de dos años, y en el segundo caso no tiene plazo de finalización). En ambos casos, el expediente se empieza a estudiar una vez que toda la documentación requerida por la Dirección Nacional de Migración fuese presentada. Dada la creciente demanda de las solicitudes de extranjeros para residir en nuestro país, las residencias definitivas no se otorgan antes de un plazo que ronda entre los 36 y los 48 meses.

Durante el plazo que va desde el inicio del trámite hasta el otorgamiento de la residencia, su desestimación o su denegación por parte de la Administración, el migrante posee la categoría de “residente en trámite”. Como se mencionara con anterioridad, esta categoría le permite al mismo poder inscribirse en los organismos de seguridad social y desempeñar su actividad laboral de la misma forma y en igualdad de condiciones a la de un nacional. Asimismo, el migrante puede obtener su cédula de identidad provisoria por dos años, lo que le permitirá, indudablemente, desempeñarse con la mayor soltura en cualquier actividad civil, comercial y laboral que desempeñe en territorio nacional.

La categoría de “residente en trámite”, no obstante, limita al migrante en ciertos aspectos. De este modo, cada vez que el mismo desee salir y entrar al país deberá solicitar y costear un “permiso de reingreso”, que será computado cada vez que el residente ingrese

al país, tras haber salido de él, teniendo la categoría antes mencionada. El objetivo con esto es comunicarle a la DNM que, a pesar de su intención de salir del país, el migrante tiene interés en retornar al mismo y, por ende, proseguir con su trámite de residencia, de acuerdo con el art. 15 del Decreto 394/009. Ciertos organismos, tales como la Dirección Nacional de Identificación Civil o la Dirección Nacional de Aduanas, exigen, a su vez, un “Certificado de Llegada”, también tramitable ante la DNM, en el cual se acredite el carácter de residente en trámite. Este certificado permite, entre otras cosas, la obtención de la cédula de identidad provisoria o el permiso para ingresar pertenencias personales vía terrestre, marítima o aérea, a través de las Aduanas correspondientes.

Sin ánimos de adelantar información, es menester apuntar en esta oportunidad que la ley 19.254 no prevé la categoría de “residente en trámite” o una categoría similar (ya que en los hechos, es cierto que la residencia aún no está, técnicamente, en trámite) desde el momento en que se solicita audiencia hasta el momento de la audiencia en sí (lapso que puede rondar entre tres a cinco meses) para aquellos sujetos comprendidos en sus supuestos de hecho, lo que a la postre traerá ciertos inconvenientes prácticos, como se verá en el punto IV del presente artículo.

En definitiva, el proceso de residencia concluye una vez que la Dirección Nacional de Migración se expide al respecto, concediendo o denegando la misma (independientemente de las posteriores acciones que se puedan entablar al respecto), o por el desestimiento implícito o expreso del interesado.

#### IV. LA LEY 19254

La ley 19.254 nació con el fin concreto de facilitar la obtención de residencia permanente para cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos (fueran de la nacionalidad que fueran, siempre que cumplan con el requisito de estar emparentados con un uruguayo, en el grado especificado por la ley), así como también a los nacionales de los países miembros y asociados al Mercosur (es decir, nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay, Venezuela, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Guyana y Surinam), que en la práctica, bajo el régimen de la ley 18.250, se hacía bajo un procedimiento extremadamente largo y burocrático.

El comunicado 47/14 del Ministerio de Relaciones Exteriores indica que con la ley se pretende “*adaptar las estructuras del Estado para acompañar los desafíos de crecimiento y desarrollo del país, facilitando al inmigrante el acceso a sus derechos, ya sea a las familias de los compatriotas que han decidido retornar a Uruguay, como a las y los nacionales de esta patria grande, que es el Mercosur*”, asimismo agrega que “*Se busca brindar una respuesta administrativa humana y efectiva para la regularización migratoria en el país, fortaleciendo la inclusión de las y los nuevos residentes a la sociedad uruguaya, honrando los lazos que nos unen a la comunidad regional*”.

Dos son los instrumentos legales internacionales a los cuales se debe hacer referencia en este punto. Por un lado la “Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares” de la ONU, y por otro el “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile” del Mercosur. Convención y Acuerdo que fueron debidamente suscritos por el Estado uruguayo. Respecto al último, si bien es cierto que el Estado uruguayo ya cumplía de cierto modo con

sus exigencias al otorgar la denominada “Residencia Mercosur”, expedida por la Dirección Nacional de Migración en un plazo bastante más breve que el de las residencias definitivas o temporarias, se afianza aún más el espíritu que motivó dicho acuerdo que prevé, entre otras cosas, *“el deseo de los Estados Partes del Mercosur de fortalecer y profundizar el proceso de integración, así como los fraternales vínculos existentes entre ellos. Teniendo presente que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos.”*

#### **IV.1. Análisis sistemático de la ley**

La ley 19.245 del 19 de agosto del 2014, es una norma sumamente breve que consta de tres artículos, de los cuales uno se aboca a sustituir de cuajo el literal B del art. 27 y otro, el art. 33 de la ya mencionada ley 18.250. El último artículo le da un plazo de treinta días al Poder Ejecutivo para establecer la reglamentación correspondiente, reglamentación que a la fecha permanece en el debe.

##### ***IV.1.1. Primer cambio sustancial de la ley: modificación de competencia para el otorgamiento de residencias permanentes en los supuestos comprendidos por la ley.***

El artículo 27 de la ley 18.250 establece las competencias del Ministerio del Interior, actuando por delegación a través de la Dirección Nacional de Migración. En su literal B menciona como competencia de dicho órgano la de *“Otorgar y cancelar, a las personas extranjeras, la residencia definitiva, en los casos señalados en la presente ley”*. La nueva ley sustituye el mencionado literal por el siguiente: *“Otorgar y cancelar a las personas extranjeras la residencia definitiva en los casos señalados en esta ley, salvo en los de cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos y los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, los que serán cometidos del Ministerio de Relaciones Exteriores”*.

De esta manera, la nueva ley viene a establecer como competencia privativa del Ministerio de Relaciones Exteriores el otorgamiento y la cancelación de la residencia definitiva en dos casos:

1. Para cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos; cuando estos sean, naturalmente, extranjeros.
2. Para nacionales de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados; siendo estos los nacionales de Argentina, Brasil, Paraguay y Venezuela, así como también Bolivia, Colombia, Ecuador, Chile, Guyana y Surinam.

Como consecuencia a esto, todos los trámites de residencia permanente que quieran iniciarse en los supuestos comprendidos por la presente ley y detallados anteriormente serán competencia del MRREE y su comienzo y prosecución deberán realizarse allí. Asimismo, los supuestos no comprendidos en la ley continuarán tramitándose en la DNM, de acuerdo a la ley 18.250. A tales efectos, el interesado deberá agendarse en el MRREE por los medios previstos para ello.

De igual forma, los residentes que a la fecha de promulgación de la ley tengan su residencia en trámite y que ingresen dentro de los supuestos de hecho previstos por la ley, habiendo entregado en su debido momento toda la documentación requerida por la DNM

para otorgar la residencia definitiva, o teniendo vigente la “Residencia Mercosur” expedida por la DNM, deberán dar noticia de esto al MRREE a través de los medios previstos para ello. De esta forma, el MRREE se comunica internamente con la DNM y solicita a ésta el envío del expediente para su estudio. Cuando el mismo llega a las oficinas del MRREE, éste tiene un plazo de treinta días hábiles para otorgar la residencia, sin necesidad de que el residente en trámite asista a audiencia previa, salvo en aquellos casos en donde existan residentes en trámite menores de edad, en donde el MRREE, previo a otorgar su residencia definitiva, convocará a sus padres o tutores a firmar una autorización en donde se acredita la voluntad del menor para darle impulso al trámite de residencia. A la fecha, el plazo de treinta días se ha vuelto un plazo en el papel, dada la intensa actividad y alta demanda de solicitudes, que han enlentecido el proceso, no sólo de otorgamiento de residencias, sino también de solicitud y envío de expedientes de un organismo al otro. Lo cual no solo era esperable, sino comprensible.

Dentro de la amplia gama de posibilidades fácticas, puede suceder que exista una familia de variadas nacionalidades cuya residencia esté en trámite en la DNM donde, por ejemplo, uno de ellos sea nacional de un Estado parte del Mercosur y el resto no. En dicho caso, la DNM desglosa el expediente en trámite y, previa solicitud efectuada por el interesado, envía la documentación correspondiente a la persona que ingresa dentro de los supuestos de la ley 19.254 al MRREE, ahora el órgano competente para su otorgamiento. Por otro lado, el otorgamiento de la residencia del resto de la familia continúa bajo la esfera de la DNM, por ser de su íntegra competencia.

Al respecto, es menester resaltar que desde la promulgación de la ley 19.254, la DNM deja de entender en los casos de las personas previstas por los supuestos antes referidos. Si bien se necesita que el interesado solicite al MRREE que de impulso a su trámite, la no realización de esta solicitud no implica que la DNM continúe estudiando el expediente, porque ya no es de su competencia la aprobación o denegatoria de residencias permanentes para esta clase de sujetos. De hacerlo, cualquier acto administrativo que emita al respecto carecería de validez, por ser el órgano incompetente.

#### ***IV.1.2. Segundo cambio sustancial de la ley: mecanismo para la obtención de residencia permanente***

El escueto artículo 33 de la ley 18.250<sup>4</sup>, en su versión original establecía que para la obtención de la categoría de residente permanente de los cónyuges, concubinos, padres y nietos de nacionales uruguayos bastaba con acreditar el vínculo referido ante la DNM, por ejemplo, mediante la presentación de las partidas de nacimiento o matrimonio debidamente inscriptas en el Registro uruguayo.

El nueva versión de dicho artículo, modificado por el art. 2º de la ley 19.254, se establece que:

*“Tendrán la categoría de residentes permanentes:*

*a) Los cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos bastando que acrediten dicho vínculo.*

<sup>4</sup> *“Ley 18.250: Artículo 33.- 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.”*

*b) Los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados que acrediten dicha nacionalidad.*

*La solicitud de trámite de residencia podrá ser presentada ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o las Oficinas Consulares de la República.*

*El Ministerio de Relaciones Exteriores dará traslado al Ministerio del Interior a los efectos de que se expida respecto de los antecedentes penales del peticionario, en un plazo máximo de quince días hábiles.*

*El Ministerio de Relaciones Exteriores deberá expedirse sobre el otorgamiento de la residencia solicitada en un plazo no mayor a treinta días hábiles.*

*A los efectos de la reglamentación, los requisitos correspondientes no podrán resultar más exigentes que los previstos para tramitar la residencia temporal”.*

A estos efectos, la ley 19.254 introduce en su antecesora un nuevo proceso de otorgamiento de residencia permanente para los sujetos comprendidos en los supuestos por ella expuestos, ya analizados precedentemente. Dicho régimen se diferencia sustancialmente del anterior por ser menos exigente en cuanto a documentación a presentar y más expedito en cuanto al otorgamiento de la residencia, sin contar, claro está, de que el órgano competente para ello deja de ser la DNM y pasa a ser el MRREE, como se vio anteriormente.

El nuevo procedimiento para el otorgamiento de las residencias permanentes a los sujetos comprendidos por la ley (cuyas características ya fueron analizadas) comienza con la solicitud de inicio por parte del interesado ante el MRREE por los medios habilitados para ello: personal, telefónica o electrónicamente. En un futuro está previsto que este trámite pueda realizarse fuera del país a través de las oficinas consulares uruguayas en el mundo. Hecho esto e ingresados todos los datos personales pertinentes, el MRREE le otorga un número de referencia al interesado (número que no oficia como el número de expediente que otorgaba la DNM, puesto que para el MRREE no existe la categoría de “residente en trámite”) así como fecha y hora para asistir a audiencia de solicitud, en donde deberán llevarse consigo todos los documentos requeridos por el órgano competente. A estos efectos, a los mayores de edad se les solicita la presentación de su documento de identidad y el certificado que acredite la carencia de antecedentes penales de su país de origen y de los países en donde hubiese residido por más de 180 días en los últimos cinco años. En el caso de los menores de edad, además del documento de identidad, se les solicita la presentación de la partida de nacimiento, así como la presencia de ambos padres en la audiencia. En caso de que uno de los padres o ambos no pudiesen estar presentes en la audiencia, además deberá presentarse la autorización correspondiente del padre que no se encuentra presente para con el otro, o de ambos padres para con el tutor del menor de edad. En caso de que sólo pueda presentarse un padre, por estar el otro fallecido, bastará con la exhibición del testimonio de partida de defunción para probar la ausencia. En el caso del menor sometido a tutela, se deberá presentar el testimonio de la sentencia judicial que designa al tutor compareciente, así como también la autorización expresa de ambos padres para la tramitación de la residencia de su menor hijo -o en caso de que estuvieran fallecidos, los testimonios de las partidas de defunción correspondientes-. Vemos, de esta manera, que los requerimientos de documentación se vuelven sustancialmente menores en referencia al régimen de la ley 18.250 que requería, además, carné de salud de todos los miembros del grupo familiar, comprobación de medios de vida de la familia y constancia de estudios de los menores a través de un certificado de la institución pública o privada a la que asistían.



Una vez celebrada la audiencia y entregada la documentación correspondiente, el MRREE solicita al Ministerio del Interior que se expida sobre los antecedentes penales otorgados por el interesado, teniendo para esto, quince días hábiles como plazo máximo. Hecho lo cual, el MRREE deberá luego expedirse en un plazo no mayor a treinta días hábiles, en referencia al otorgamiento o denegatoria de la residencia permanente del interesado.

Hoy en día (y como era de esperarse, dados los plazos sumarásimos establecidos) las residencias no se están otorgando en el tiempo previsto para ello por la ley. A esto, se le debe agregar que la agenda para la audiencia que da inicio al trámite en cuestión tiene sus primeros cupos disponibles a partir de los tres meses desde el momento en que se agenda. No obstante ello, sería injusto dejar de recalcar que el trámite sigue siendo más breve que el de la residencia permanente de la DNM, sin contar que además es gratuito, mientras que el para iniciar el de la DNM hay que abonar una tasa especial por interesado, además de las tasas correspondientes por los certificados que se soliciten (tales como los certificados de llegada, para presentarse ante la Dirección Nacional de Identificación Civil o ante la Dirección Nacional de Aduanas, para solicitar la cédula de identidad provisoria o la mudanza de los bienes del país de origen, respectivamente).

#### **IV.2. Sobre algunos inconvenientes menores de su puesta en práctica**

Como toda nueva norma, al ponerse en práctica, la ley 19.254 no escapa de ciertos escollos que revelan la necesidad de una regulación que los prevea y los solucione.

Ya hemos esbozado uno de ellos, quizás el más notorio y desencadenante de algunos inconvenientes que se podrían subsanar si se soluciona el inicial. La nueva ley no prevé la calidad de “residente en trámite” o similar, sino hasta celebrada la audiencia, para los extranjeros que ingresan dentro de las categorías previstas. Esto porque, teóricamente, los plazos entre la solicitud y la obtención son tan cortos que la categoría en cuestión deviene innecesaria, lo cual en los hechos puede ser cierto, pero no se tiene en cuenta que los plazos entre la solicitud de audiencia y la audiencia en sí pueden llegar a ser bastante extensos, dejando de este modo desprovisto de cualquier garantía y derecho previsto por la ley 18.250 a aquel extranjero que tenga ánimo de residir permanentemente en el país, por el simple hecho de no haber celebrado la audiencia.

En la primera etapa del proceso de residencia definitiva ante el MRREE que, por nuestra parte, entendemos inicia desde la solicitud de la audiencia y no a partir de la celebración de la misma, el hecho de que no exista una categoría de “residente en trámite” o similar, implica la imposibilidad de solicitar y obtener una cédula de identidad provisoria. Por tanto, en los casos previstos por la ley en cuestión, el migrante puede obtener la cédula de identidad sólo cuando su trámite concluyera y el MRREE aprobara su residencia y expidiera un certificado (de carácter gratuito) que habilitase a la solicitud del documento, siendo éste de carácter definitivo y no provisoria, claro está. En el régimen de la ley 18.250, una vez que se inicia el trámite ante la DNM, el migrante está en condiciones de asistir (ese mismo día, si lo desea) ante la DNIC y tramitar su documento de identidad y en el plazo máximo de una semana contará con su documento expedido que, si bien es provisoria, a los efectos funciona igual que el documento definitivo y posibilita al tenedor del mismo a manejarse con gran amplitud en el transitar de su vida cotidiana. La necesidad práctica de obtener la cédula de identidad provisoria ha llevado al MRREE a expedir un certificado que habilita la posibilidad de tramitar ante la DNIC un documento de identidad con iguales características

que el otorgado en los supuestos previstos por la ley 18.250 y su decreto reglamentario, para los residentes en trámite. Sin embargo, al otorgarse esta posibilidad recién una vez celebrada la audiencia, siendo los plazos que maneja el organismo para el otorgamiento de la residencia definitiva tras la correspondiente audiencia realmente breves, desalientan la toma de esta opción, puesto que una vez que concluya el procedimiento, será necesario volver a gestionar la cédula de identidad, aunque esta vez en carácter definitivo. No es menor recalcar, no obstante, que el hecho de que exista la posibilidad de tramitar la cédula temporaria para aquel que lo desee es sumamente importante y destacable dado que en caso de optar por no tramitarla los que ingresen dentro de los supuestos de la nueva ley pasarán, cuando menos, treinta días, sin su documento de identidad (hoy sabemos que los plazos de otorgamiento son mayores, y por ende lo será el período de tiempo en el que el interesado no tendrá su cédula de identidad). A los efectos prácticos, el Banco de Previsión Social permite, igualmente, inscribir a los migrantes que revistan estas características, dejando constancia de su número de referencia otorgado por el MRREE y su número de documento extranjero.

Por otro lado, es cierto que algunos de los migrantes que llegan al país tienen planificada su llegada con anterioridad y se informan adecuadamente sobre los procesos y los requisitos para tramitar su residencia, pudiendo agendarse con tiempo y previendo su llegada para el día de la audiencia, por ejemplo. Pero no es menos cierto que otros tantos (la gran mayoría, nos atreveríamos a aventurar) llegan al país y recién allí comienzan a informarse sobre cómo iniciar su residencia. En los casos previstos por la ley 18.250 en su redacción anterior y actual (sin contar a los excluidos por la ley 19.254) esto no configura un aspecto de mayor preocupación, puesto que la DNM otorga números para iniciar el trámite en el día, bastando con asistir físicamente a la oficina (con la documentación mínima requerida, claro está) el día deseado para iniciar el trámite de residencia. Sin embargo, conforme hemos visto, el procedimiento para solicitar audiencia en el MRREE es harto distinto, y las agendas más próximas (dada la enorme cantidad de solicitudes diarias que llegan) tienen un atraso de hasta tres meses o más. Esto implica que el migrante que no previó la situación antes de llegar al país pueda permanecer en él en carácter de no residente, según el art. 36 de la ley 18.250, más tiempo del previsto o del permitido, en contra de su voluntad. Basta con pensar en el caso de un nacional de un país miembro del Mercosur que llega al país y deja pasar un tiempo, decide establecerse aquí y luego de un tiempo de asesoramiento termina por agendar día y hora para iniciar su trámite ante el MRREE, siendo la fecha de audiencia más próxima dentro de tres meses y medio (pudiendo pasar algunos meses más entre el tiempo que llega al país y agenda la fecha), durante todo ese trayecto de tiempo, más el tiempo que le lleve al MRREE expedirse sobre su residencia, al no existir la categoría de residente en trámite, ese migrante no tiene, frente al Estado, otra categoría más que la de no residente, pudiendo ser pasible de la correspondiente sanción pecuniaria por haberse excedido en el tiempo de estadía en el país concedido originariamente por ingresar como no residente si, por ejemplo, por alguna urgencia en su país de origen decide salir momentáneamente de Uruguay. Sabido es que puede solicitar la prórroga de estadía ante la DNM para evitar la sanción, pero ello no obsta de la inconveniencia que tiene el realizar este tipo de trámites cuando la inoperancia no proviene del migrante, sino del aparato estatal que omitió prever estas resultancias.

Otra de las inconveniencias de esta omisión puede darse en la mudanza de los bienes del migrante de su país de origen al Uruguay. Con el régimen de la ley 18.250, basta con

solicitar un certificado de llegada expedido a nombre de la DNA en donde conste que el interesado está tramitando su residencia, tal como en los casos de solicitud de la cédula de identidad provisoria ante la DNIC. Hecho esto y cumplidas las exigencias de la DNA, no hay mayor inconveniente para ingresar los bienes al país.

Con el nuevo régimen, para los extranjeros de los supuestos en él previstos, al no existir la categoría de residente en trámite, o por lo menos no de forma expresa y hasta que no se celebre la audiencia, y ante la imposibilidad de que el MRREE expida algún certificado donde se acredite el interés del migrante en obtener su residencia, o incluso un documento donde apenas conste la reserva de la agenda del día y hora para la audiencia, y al no haber comunicación interna y directa entre los organismos públicos involucrados en donde se prevea una solución al supuesto de hecho planteado, se vuelve imperiosa la necesidad de una regulación en donde se prevea la solución, puesto que el migrante puede estar residiendo varios meses en el país antes de la audiencia para la solicitud de residencia sin tener consigo los bienes de su procedencia. Si bien es cierto que se podrían iniciar gestiones ante la DNA para intentar destrabar el conflicto que esta situación sui generis pueda ocasionar, no es menos cierto que sería conveniente encontrarle una solución uniforme y general para los casos asemejables, en el entendido que parece inconcebible que una situación semejante pueda sostenerse.

En definitiva, el punto débil de este nuevo sistema parece ser la inexistencia de esa categoría propia de la ley 18.250, que es la del residente en trámite, o categoría similar que funcione a iguales efectos, no desde celebrada la audiencia como en los hechos se acredita, sino desde agendada la fecha para la misma, dado el período de tiempo que separa un evento de otro. Dicha inexistencia acarrea determinadas cuestiones que en la práctica pueden obstaculizar el quehacer diario de la vida del migrante en nuestro país, desde cuestiones ínfimas hasta cuestiones de mayor relevancia.

Hoy, en los hechos, si bien es cierto que el mecanismo de la ley 18.250 es largo y, en determinadas ocasiones, tedioso, el migrante puede desenvolverse libremente y en igualdad de condiciones con los nacionales uruguayos, según establecen la propia ley y las normas internacionales migratorias, desde el día uno a su llegada al país, si decide tramitar su residencia ese día, mientras que los que ingresan en los supuestos de la ley 19.254, si bien tienen que presentar menos documentación y, seguramente, verán su residencia definitiva mucho antes que los sujetos que tramiten la misma por el otro proceso (lo cual es sumamente positivo y destacable), estarán en el país durante un tiempo determinado en una especie de “limbo” entre la no residencia y la residencia, sin que su estado sea definido, acogido o protegido por el Estado uruguayo, con las consecuencias que esto acarrea.

No podemos dejar de reconocer por un segundo, sin embargo, la buena voluntad y los beneficios que el nuevo proceso trae en su afán por agilizar un trámite que de por sí se ha vuelto extremadamente largo y por tanto, ineficaz para su cometido esencial.

## V. CONCLUSIÓN

La ley 19.254 del 19 de agosto de 2014 para el otorgamiento de la residencia definitiva de los cónyuges, concubinos, padres, hijos, hermanos y nietos de uruguayos, así como de nacionales de Estados miembros y asociados del Mercosur, ha surgido como respuesta a una realidad que ha superado las expectativas de la ley 18.250 y que de alguna manera la

pretende asistir, descongestionando una cantidad sumamente relevante de trámites en curso y a iniciar, mediante la realización de procedimientos sumarísimos y menos exigentes en cuanto a documentación a presentar ante las autoridades estatales, cumpliendo de esta manera con los compromisos internacionales y regionales adoptados en la materia migratoria.

No pudimos dejar de remarcar en nuestro trabajo, las obvias diferencias entre ambos sistemas que, desde la promulgación de la nueva ley coexisten en armonía, siendo ahora dos órganos distintos a los que les concierne el otorgamiento de la residencia definitiva: la Dirección Nacional de Migración, dependiente del Ministerio del Interior, y el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que conlleva dos modos de funcionar totalmente distintos, desde la forma de agendar audiencia, pasando por el seguimiento de los trámites en curso, hasta llegar al otorgamiento de la residencia en sí. Dichas diferencias entre uno y otro sistema, a veces se inclinan en favor de uno u otro, siendo el punto fuerte del novel procedimiento el del acortamiento de los plazos y de sus exigencias y su punto débil el de la carencia de potestad de otorgar la calidad de “residente en trámite” por parte del MRREE a los migrantes que por ella pasan, o una categoría similar que acoja y proteja al expatriado con las garantías previstas en la ley 18.250, y que éste no tenga que aguardar a la celebración de la audiencia para que el Estado le reconozca su voluntad de establecerse definitivamente en el país.

La necesidad de una regulación de los nuevos aspectos de la ley 18.250, introducidos por la ley 19.254 (y porqué no, una nueva regulación de toda la ley) se hace necesaria a los efectos de solucionar ciertas inconveniencias prácticas del día a día que, naturalmente, la ley por su carácter de generalidad no puede ni debe prever.

Congratulamos toda modificación que promueva la agilización y celeridad de los procesos realizados por la Administración y más aún cuando dichas modificaciones atienden a un fenómeno de la importancia social, política y económica para el país como es el de la migración, apuntando al crecimiento demográfico, a la fortificación de los lazos entre países hermanos y la reunificación de la familia en tierra nacional.

## BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- FLEITAS VILLAREAL, Sandra. *Delitos Migratorios, Tráfico de Personas y Trata de Personas*, Montevideo, FCU, 2014.
- MANTERO DE SAN VICENTE, Osvaldo. *El Derecho a Migrar*, Montevideo, FCU, 2010.

Fecha de recepción: 16 de marzo 2015.

Fecha de aceptación: 2 de mayo 2015.

