



**Derecho a la nacionalidad y prevención y resolución de la
apatridia: observaciones y recomendaciones relativas al
estatuto de ciudadanía legal en Uruguay**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
1 de abril de 2025

Índice de contenido

1.	Introducción.....	1
2.	Dimensión del problema.....	3
3.	Uso del lenguaje: nacionalidad y ciudadanía.....	4
4.	Mandato del ACNUR y marcos estratégicos sobre apatridia.	5
5.	Estándares internacionales y regionales.	6
5.1.	<i>Convenciones sobre apatridia y refugiados.</i>	6
5.2.	<i>Convención Americana de Derechos Humanos.</i>	7
5.3.	<i>Estándares identificados por la CIDH.</i>	8
5.4.	<i>Resoluciones sobre derechos humanos de la Asamblea General (OEA).....</i>	8
6.	La ciudadanía legal en el derecho interno.....	9
6.1.	<i>Regulación constitucional.</i>	9
6.2.	<i>Legislación nacional.</i>	11
6.2.2	<i>Leyes sobre ciudadanía legal.</i>	13
6.2.1.	<i>Normativa sobre protección de personas refugiadas y apátridas.</i>	16
6.3.	<i>Prácticas estatales.</i>	17
6.3.1.	<i>Práctica administrativa relativa a la expedición de pasaportes.....</i>	17
6.3.2.	<i>Práctica parlamentaria relativa a la concesión de la ciudadanía por gracia.....</i>	19
6.4.	<i>Doctrina.</i>	20
7.	Conclusiones y recomendaciones.	22

1. Introducción.

Uruguay es un país líder en las Américas en la erradicación de la apatridia. En los últimos años, ha avanzado notablemente¹ en el cumplimiento de las metas globales² y regionales³ para acabar con este problema de derechos humanos.

Uruguay es Estado Parte en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 (“Convención de 1954”)⁴, la Convención para Reducir la Apatridia de 1961 (“Convención de 1961”)⁵, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (“Convención de 1951”)⁶, y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (“Protocolo de 1967”)⁷. A nivel legislativo, sancionó la ley 18076 (2006) sobre refugiados⁸, y la ley 19682 (2018) sobre reconocimiento y protección de las personas apátridas⁹.

El derecho interno impide de manera irrestricta la pérdida y privación de la nacionalidad adquirida por nacimiento en el territorio o ascendencia¹⁰. Además, Uruguay garantiza el registro universal de los nacimientos ocurridos en el territorio¹¹ y, en general, cuenta con un sistema eficiente para la expedición de documentación de identidad.

A pesar de ello, subsisten importantes desafíos vinculados a la “ciudadanía legal” ya que, en la actualidad, las autoridades competentes consideran que este estatuto no equivale a naturalización. Como resultado, las personas ciudadanas legales no son consideradas uruguayas (naturalizadas). Debido a este enfoque, las personas refugiadas y apátridas no

¹ ACNUR, *Informe final de implementación del Plan de Acción de Brasil: 2014-2024*, 12 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://bit.ly/3QKSigZ>

² ACNUR, *Plan de Acción Mundial 2014-2024 para Acabar con la Apatridia*, 2014. Disponible en: <https://bit.ly/4i20wtI>

³ *Plan de acción de Brasil: Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad*, 2014, Disponible en <https://bit.ly/4i45fKP>

⁴ United Nations, *Treaty Series*, vol. 360, p.117. Disponible en: <https://bit.ly/41I0MrD>. Uruguay depositó el instrumento de adhesión el 2 de abril de 2004 sin formular reserva alguna. La Convención de 1954 busca proteger a las personas apátridas, que no sean consideradas refugiadas, y facilitar la naturalización como solución duradera al problema de la apatridia. Esto permite acabar con la apatridia y favorecer la plena integración local en el país de acogida.

⁵ United Nations, *Treaty Series*, vol. 989, p. 175. Disponible en: <https://bit.ly/41HDMc3>. Uruguay depositó el instrumento de adhesión el 21 de septiembre de 2001 sin formular reserva alguna. La Convención de 1961 busca prevenir la apatridia, asegurando el derecho a la nacionalidad, a través de salvaguardas relativas a la adquisición de la nacionalidad al nacimiento, así como otras relativas a la renuncia, pérdida y privación de la nacionalidad si deriva en apatridia.

⁶ United Nations, *Treaty Series*, vol. 189, p. 137. Disponible en: <https://bit.ly/3DkF8QU>. La Convención de 1951 busca proteger a las personas refugiadas, sea que posean una nacionalidad o que fueren apátridas, así como facilitar su naturalización como solución duradera (integración local).

⁷ United Nations, *Treaty Series*, vol. 606, p. 267. Disponible en: <https://bit.ly/3QIarIt>. Uruguay depositó el instrumento de adhesión el 22 de septiembre de 1970.

⁸ Ley 18076, *Derecho al refugio y a los refugiados*, 19 de diciembre de 2006. Disponible en: <https://bit.ly/4iITxi6>

⁹ Ley 19682, *Reconocimiento y protección al apátrida*, 26 de octubre de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/4bK531f>

¹⁰ Constitución de la República, 2 de febrero de 1967. Art. 81. Disponible en: <https://bit.ly/3F1VTAS>

¹¹ UN, Department of Economic and Social Affairs Statistics (UNSD), *Birth and Death registration completeness*, 2023. Disponible en: <https://bit.ly/4bqGW7i>

pueden acceder a facilidades para la naturalización, contraviniéndose las obligaciones internacionales asumidas por Uruguay en este ámbito.

En los últimos años, esta problemática se ha evidenciado en los pasaportes emitidos a las personas ciudadanas legales. La Dirección Nacional de Identificación Civil (“DNIC”), órgano emisor de los documentos, aplica los lineamientos de la Organización de la Aviación Civil Internacional (“OACI”)¹² con una salvedad. No consigna el código de Uruguay (URY) en el campo visual de “nacionalidad” ni en la sección de lectura electromecánica de los pasaportes. En su lugar, la DNIC consigna el lugar de nacimiento de la persona, aún si la persona no posee esa nacionalidad (ej. se han reportado documentación donde se indica “URSS” - Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas- en el campo nacionalidad)¹³. Así, Uruguay se ha convertido en el único país en las Américas que no permite la naturalización de personas extranjeras con residencia legal en el país¹⁴.

Ahora bien, este enfoque, que empieza a observarse en tiempos más recientes, resulta inconsistente con la práctica estatal anterior que, según muestran distintas fuentes citadas en este documento, reconocía la existencia de la naturalización.

Este nuevo enfoque sobre la ciudadanía legal no sólo impacta negativamente el ejercicio de derechos humanos como la identidad y la nacionalidad, sino que impide que las personas refugiadas y apátridas accedan a facilidades para su naturalización, como solución duradera para su integración local.

Según se ha reportado, otros derechos humanos también suelen verse limitados en la práctica. Así, por ejemplo, desafíos relacionados con la protección consular y el régimen de visado concedidos por terceros países a personas ciudadanas legales que poseen pasaportes uruguayos. En algunos casos, estas dificultades se complejizan. Así, por ejemplo, una persona que adquiere el estatuto de ciudadanía legal puede llegar a quedar apátrida al perder su nacionalidad de origen¹⁵.

Somos Todos Uruguayos, una organización no gubernamental (ONG) que agrupa a personas ciudadanas legales, sostiene que la falta de reconocimiento de la nacionalidad uruguaya constituye una forma de discriminación, vulnera derechos humanos y genera riesgos de apatridia¹⁶. Durante una reciente audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“CIDH”), esta organización enfatizó que estas problemáticas se generan tanto dentro como fuera del país¹⁷.

¹² OACI, Doc 9303, *Documentos de viaje de lectura mecánica*, octava edición, 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3F5pIAt>

¹³ Alexis Ferrand y Hamler Rodríguez, *Problemas de los pasaportes de ciudadanos legales uruguayos luego de la introducción de pasaportes con CHIP (e implementación a nivel mundial en base a la normativa actualizada de la OACI)*, Anexo 1, 2023. Disponible en: <https://bit.ly/3QLhAri>

¹⁴ Maarten Peter Vink, Luuk van der Baaren, Rainer Bauböck, Jelena Džankić, Iseult Honohan and Bronwen Manby, *GLOBALCIT citizenship law dataset*, v 2.0, Country-Year-Mode Data ([Acquisition]/[Loss]). Global Citizenship Observatory, 2023. Disponible en: <https://bit.ly/4ipQ5PX>

¹⁵ ONU, Cuarto Ciclo Examen Periódico Universal de Uruguay. Informe elaborado por el Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4iqzco7>

¹⁶ Somos todos Uruguayos, *Identidad en juego: la lucha de los ciudadanos legales por la nacionalidad uruguaya*, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/41pvioS>

¹⁷ CIDH, *Audiencia Pública Uruguay: Derecho a la nacionalidad y riesgo de apatridia en la legislación*, 1 de marzo de 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3F6e1IH>

Como país líder en la erradicación de la apatridia, Uruguay ha reconocido ciertos desafíos vinculados a la ciudadanía legal y, en diversos foros internacionales y regionales, se ha comprometido a abordarlos.

En el Foro Global de los Refugiados (“GRF”) (2023), por ejemplo, Uruguay expresó su intención de promover el acceso a la ciudadanía legal como una solución duradera¹⁸. Asimismo, en la audiencia temática convocada por la CIDH, el Estado reiteró su compromiso de cumplir con sus obligaciones internacionales y de mejorar del marco jurídico y las políticas públicas para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de todos sus habitantes¹⁹. Del mismo modo, en el Examen Periódico Universal (“EPU”) (2024), Uruguay aceptó las recomendaciones formuladas por diversos países y afirmó que se están explorando soluciones para adecuar los marcos jurídicos²⁰.

En este documento, el ACNUR busca: 1) apoyar los esfuerzos de las autoridades nacionales para encontrar soluciones de nacionalidad al problema de la ciudadanía legal; 2) promover una aproximación a la problemática que tenga en cuenta la perspectiva de la apatridia y de los derechos a la identidad y nacionalidad; y 3) formular recomendaciones que permitan superar el problema.

Con este propósito, a continuación, se exploran los estándares internacionales y regionales aplicables, así como la normativa uruguaya sobre nacionalidad y ciudadanía. En particular, se analiza evidencia sobre la práctica estatal (ej. convenios internacionales, legislación, práctica administrativa -especialmente la referida a la expedición de pasaportes-, comunicaciones de autoridades competentes, etc.) y la doctrina constitucional sobre el tema.

2. Dimensión del problema.

La falta de datos precisos y actualizados sobre el número de personas con ciudadanía legal en Uruguay dificulta dimensionar el alcance del problema. Según información de la Corte Electoral, entre 2003 y 2020 se concedieron 5.937 cartas de ciudadanía, con un aumento sostenido en las solicitudes en los últimos años²¹.

En 2023, ACNUR solicitó a la Corte Electoral información estadística actualizada y desagregada sobre la ciudadanía legal. En 2024, la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR) publicó un informe con datos brindados por la Corte. De acuerdo con la UDELAR, entre 2010 y 2016, el número de solicitudes anuales de cartas

¹⁸ UNHCR, *Global compact on Refugees, Pledges and contributions*, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/43nPAI7>

¹⁹ CIDH, *Resúmenes de audiencias públicas*, 26 de febrero - 1 de marzo de 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4iu6qDn>

²⁰ ONU, Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Uruguay*, 2024, A/HRC/57/8/Add.1. Disponible en: <https://bit.ly/3EZWjYf>

²¹ Corte Electoral, *Oficio 567/21, Exp. 2021-18-1-010436*, 29 de septiembre del 2021. Disponible en: <https://bit.ly/4ii8gXW>

de ciudadanía se duplicó, pasando de 208 a 481. Luego, entre 2016 y 2023, el número se triplicó, alcanzando 1.382 solicitudes en 2023²².

El informe también destaca un incremento significativo en las solicitudes de ciudadanía legal entre 2018 y 2019, pasando de 456 a 1065. Durante 2019 y 2020, la mayoría de las solicitudes provinieron de personas nacidas en República Dominicana (553), seguidas por personas de Venezuela (315) y Cuba (307). En el período 2021-2023, las solicitudes fueron encabezadas por personas originarias de Venezuela (1.047) y Cuba (913), mientras que en menor medida se registraron solicitudes de Argentina (324), República Dominicana (291) y Perú (102).²³

3. Uso del lenguaje: nacionalidad y ciudadanía.

En el derecho internacional y en los países anglosajones (common law), los términos *nacionalidad* (*nationality*) y *ciudadanía* (*citizenship*) suelen emplearse, como sinónimos, para referirse al vínculo jurídico entre una persona y un determinado Estado. Esta noción es la que sigue la Corte Internacional de Justicia (“CIJ”)²⁴ y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”)²⁵.

Aunque el alcance de la noción de *ciudadanía* ha evolucionado desde la adopción de sus primeras constituciones, en la actualidad, los países latinoamericanos suelen emplear el término para referirse a la titularidad o capacidad de una persona de ejercer derechos políticos (ej. derecho a votar). Es en este sentido que se utiliza el término, por ejemplo, en el Art. 23.1²⁶ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“CADH”)²⁷.

En Uruguay, los conceptos de nacionalidad y ciudadanía suelen emplearse en sentido equívoco. Por ello, y a fin de evitar confusiones semánticas, este documento utiliza “nacionalidad” como vínculo jurídico que liga a una persona con un determinado Estado, mientras que “ciudadanía” se asocia a los derechos políticos.

²² Gabriela Pedetti, Victoria Prieto, Martín Koolhaas, Julieta Bengochea, *Informe sobre ciudadanía legal y sufragio en Uruguay. Programa de Población*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Noviembre de 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3DlOf3I>

²³ Ibid. Disponible en: <https://bit.ly/3DlOf3I>

²⁴ CIJ, *Notterbohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, sentencia de 6 de abril de 1955. Disponible en: <https://bit.ly/3QJ3pDI>

²⁵ Corte IDH, *Opinión Consultiva OC-4/84, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, 11 de enero de 1984. Disponible en: <https://bit.ly/3QLOfgl>

²⁶ Artículo 23. Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (...). Disponible en: <https://bit.ly/4kjRtWd>

²⁷ OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969. Disponible en: <https://bit.ly/4kjRtWd>. Uruguay depositó el instrumento de ratificación el 19 de abril de 1985.

4. Mandato del ACNUR y marcos estratégicos sobre apatridia.

El interés del ACNUR con relación a las problemáticas asociadas a la ciudadanía legal se vincula con su mandato sobre refugiados y apatridia.

La Asamblea General de la ONU otorgó al ACNUR el mandato de proteger y buscar soluciones duraderas (como la naturalización) para las personas refugiadas, sea que posean una nacionalidad o fueren apátridas²⁸.

Además, el ACNUR tiene un mandato específico sobre apatridia. De acuerdo con el Art. 11 de la Convención de 1961, en 1974 la Asamblea General de la ONU asignó al ACNUR la función de oficiar como el organismo de referencia para las personas que alegan tener derecho a acogerse a esta Convención. Posteriormente, la Asamblea General dio al ACNUR un mandato global para identificar, prevenir y reducir la apatridia y proteger a las personas apátridas²⁹, solicitando específicamente que la Oficina “proporcione a los Estados interesados los servicios técnicos y de asesoramiento que procedan para la preparación y aplicación de leyes relativas a la nacionalidad”³⁰.

En adición al mandato del ACNUR, en la última década, los esfuerzos mundiales y regionales de los Estados para abordar la apatridia y asegurar el derecho a una nacionalidad también se han expandido significativamente.

En noviembre de 2014, ACNUR lanzó la Campaña #IBelong³¹ y el Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia (2014-2024)³², estableciendo un marco para que los Estados prevengan nuevos casos y mejoren la protección de las personas apátridas. Tras el fin de la campaña #IBelong, el Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia 2.0 ha sido actualizado y ahora incluye 11 acciones para poner fin a la apatridia³³. En octubre del 2024 el ACNUR lanzó la Alianza Global Contra la Apatridia, una plataforma colaborativa con múltiples partes interesadas liderada por ACNUR. Su visión es crear “un mundo libre de apatridia donde todas las personas disfruten del derecho a una nacionalidad sin discriminación”. La iniciativa forma parte de la agenda *Nuestra Agenda Común* del Secretario General de la ONU y está alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible³⁴.

En el ámbito regional, en diciembre de 2014, 28 países y tres territorios de América Latina y el Caribe adoptaron la Declaración y el Plan de Acción de Brasil, reafirmando el derecho humano a la nacionalidad y comprometiéndose a acabar con la apatridia³⁵. Posteriormente, en diciembre de 2024, los países latinoamericanos y del caribe adoptaron

²⁸ ONU, Asamblea General, *Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, 17 de diciembre de 1950. Disponible en: <https://bit.ly/3DsU8vR>

²⁹ ONU, Asamblea General, *Resolución 61/137*, 27 de enero de 2007. Disponible en: <https://bit.ly/41uOKjQ>

³⁰ ONU, Asamblea General, *Resolución 50/152*, 9 de febrero de 1996. Disponible en: <https://bit.ly/3XsHmEH>

³¹ ACNUR, *Campaña #IBelong, 2024*. Disponible en: <https://bit.ly/4kkD8c1>

³² Ver nota 2.

³³ ACNUR, *Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia 2.0*, 2 de octubre de 2024. Disponible en: <https://bit.ly/41TGYBF>.

³⁴ ACNUR, *Se lanza una nueva Alianza Global para poner fin a la apatridia*, 14 de octubre de 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4koUioQ>. La página web oficial de la Alianza Global es <https://bit.ly/4jeWWfs>.

³⁵ ACNUR, *Declaración de Brasil, “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”*, 3 de diciembre de 2014. Disponible en: <https://bit.ly/4h8X7az>

la Declaración y Plan de Acción 2024-2034³⁶ con el objetivo de fortalecer los compromisos regionales para la protección de las personas apátridas y refugiadas. Este Plan de Acción destaca iniciativas clave, como el establecimiento de mecanismos eficaces de identificación de personas en riesgo de apatridia, el desarrollo de marcos normativos nacionales alineados con los estándares internacionales, y la implementación de campañas de sensibilización para promover el acceso universal a la nacionalidad. Uruguay es uno de los países que adoptó dicho Plan.

Los esfuerzos globales y regionales para prevenir y resolver la apatridia, incluidas las facilidades para la expedición de documentación de nacionalidad y la naturalización, confirman el creciente interés de los Estados, incluido Uruguay, por implementar acciones para erradicar este flagelo.

5. Estándares internacionales y regionales.

Los desafíos relativos a la nacionalidad deben enmarcarse en los estándares internacionales y regionales sobre apatridia. Estas normas buscan garantizar el derecho a una nacionalidad a través de prevenir que una persona nazca o quede apátrida a lo largo de su vida. A nivel internacional, estos estándares emanan de la Convención de 1954 y la Convención de 1961 y, a nivel regional, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Por su conexión con el estatuto de ciudadanía legal en Uruguay, este documento mira, especialmente, a los estándares relativos a: 1) prevención de la apatridia; 2) naturalización facilitada para personas refugiadas y apátridas (soluciones)³⁷ y; 3) expedición de documentación que prueba nacionalidad a personas que tiene derecho a ella (confirmación de la nacionalidad).

5.1. Convenciones sobre apatridia y refugiados.

La Convención de 1954 proporciona la definición internacional de persona apátrida y establece normas de trato que los Estados deben garantizar para su protección. De acuerdo con esta Convención, se considera apátrida a aquella persona que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado conforme a su legislación. Las normas de tratamiento incluyen una amplia gama de derechos, como el derecho a la educación, al empleo y a la naturalización.

El Art. 32 de la Convención de 1954 establece:

*“Los Estados Contratantes **facilitarán** en todo lo posible la asimilación y la **naturalización** de los apátridas. Se esforzarán, en especial, por acelerar los*

³⁶ ACNUR, *Declaración y Plan de Acción de Chile 2024-2034*, 12 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4krNGpx>

³⁷ Para el ACNUR, la naturalización es una solución duradera por excelencia, en tanto supone la forma más plena de integración legal local. Con la naturalización cesa la condición de refugiado con arreglo a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible los derechos y gastos de los trámites [cursiva agregada]”.

Asimismo, el Art. 34 de Convención de 1951 establece que los Estados deben “*facilitar* en todo lo posible la asimilación y la *naturalización* de los refugiados [cursiva agregada]”.

Los artículos sobre facilidades para la naturalización de las personas refugiadas y apátridas no distinguen por edad, por lo que estas facilidades deben aplicarse por igual a niños, niñas y adolescentes.

ACNUR aboga por procedimientos de naturalización accesibles que consideren las circunstancias particulares de estas personas, tales como la falta de documentación y la prolongada residencia en el país de acogida³⁸. La naturalización no solo otorga a las personas apátridas una nacionalidad, sino que también les permite ejercer plenamente sus derechos y participar activamente en la sociedad.

En cuanto a la Convención de 1961, este instrumento tiene como objetivo principal prevenir la apatridia y garantizar el derecho a una nacionalidad. Para ello, establece obligaciones internacionales que exigen medidas para evitar la apatridia en distintas circunstancias. Por ejemplo, la Convención requiere la implementación de salvaguardas para prevenir la apatridia al nacimiento y en situaciones posteriores, como la pérdida de la nacionalidad, la renuncia a la misma o la privación arbitraria de la nacionalidad.

5.2. *Convención Americana de Derechos Humanos.*

Aunque los Estados tienen una amplia prerrogativa para regular la nacionalidad, el derecho internacional impone límites infranqueables, como la prohibición de arbitrariedad, la no discriminación y la obligación de prevenir la apatridia. En este contexto, la CADH establece normas relativas al derecho humano a la nacionalidad.

El Art. 20.1 de la CADH reconoce el derecho a una nacionalidad y el Art. 20.3 prohíbe la denegación y privación arbitraria de la misma. La CADH protege a la nacionalidad sin diferenciar la forma en que fue adquirida, es decir, sea que hubiese sido por nacimiento en el territorio, naturalización o cualquier otra forma prevista por la legislación interna (ej. opción de nacionalidad).

Aunque la CADH no menciona explícitamente el derecho a no ser apátrida, este puede considerarse como implícito en el derecho a una nacionalidad³⁹. La CIDH ha reconocido este derecho como comprendiendo tanto el derecho a no nacer apátrida como el derecho a no convertirse en apátrida a lo largo de la vida⁴⁰. El derecho a no ser apátrida incluye, por

³⁸ ACNUR, *Borrador de artículos sobre protección y facilidades para la naturalización de las personas apátridas*, febrero de 2017. Disponible en: <https://bit.ly/41GF3QC>

³⁹ Juan Ignacio Mondelli, *El derecho humano a no ser apátrida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en XLVI Curso de Derecho Internacional (2019), OEA/Ser.Q/V.C-46, OEA, Secretaría General, Secretaría de Asuntos Jurídicos, Departamento de Derecho Internacional, 2020. Disponible en: <https://bit.ly/41oz0Up>

⁴⁰ OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Resolución sobre derecho a la nacionalidad, prohibición de privación arbitraria de la nacionalidad y apatridia*, N° 2/23, 4 de diciembre de 2023. Disponible: <https://bit.ly/43He21d>

otro lado, también la prohibición de la denegación, pérdida y privación arbitraria de la nacionalidad que resultare en apatridia.

La Corte IDH ha emitido diversas opiniones consultivas y sentencias sobre el derecho a la nacionalidad e identidad. Según la Corte IDH, la denegación y privación arbitraria de la nacionalidad puede darse: 1) en situaciones en las cuales la persona tiene derecho a adquirir la nacionalidad de un Estado, pero no se le otorga por razones de discriminación o arbitrariedad; 2) cuando una persona siendo nacional se le retira injustificadamente esa nacionalidad; y 3) cuando la privación deriva en apatridia⁴¹.

5.3. Estándares identificados por la CIDH.

Para la CIDH “[l]a naturalización de las personas migrantes (...) debe ser otorgada de acuerdo con las condiciones y procedimientos no discriminatorios ni arbitrarios establecidos por la ley”. Asimismo, los Estados deben comprometerse con la erradicación de la apatridia adoptando “las medidas legislativas y judiciales necesarias para erradicar la apatridia, incluyendo medidas de prevención, identificación, protección y reducción”⁴².

La CIDH enfatiza la importancia de garantizar que las personas puedan adquirir la nacionalidad tanto por opción como por naturalización, reconociendo estos mecanismos como herramientas esenciales para proteger el derecho a la nacionalidad y prevenir la apatridia⁴³.

5.4. Resoluciones sobre derechos humanos de la Asamblea General (OEA).

A lo largo de los años, Uruguay ha contribuido al desarrollo de la agenda regional sobre erradicación de la apatridia. En la OEA, por ejemplo, ha propiciado la inclusión de temas relativos a la naturalización. A solicitud de Uruguay, la resolución de la Asamblea General sobre promoción y protección de derechos humanos, adoptada en 2024, reafirmó el compromiso con la erradicación de la apatridia y la tradición de garantizar el reconocimiento de la nacionalidad, incluyendo las facilidades para la naturalización⁴⁴. Anteriormente, Uruguay ya había impulsado la inclusión de esta temática en diversas resoluciones de derecho humanos. En 2023, la resolución instó a los Estados a comprometerse con la prohibición de la privación arbitraria de la nacionalidad⁴⁵.

⁴¹ Corte IDH, *Caso Habal y otros vs. Argentina*. Sentencia del 31 de agosto del 2022, Párr. 97. Disponible en: <https://bit.ly/3Xuwxlp>

⁴² CIDH, *Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las víctimas de trata de personas*, Resolución 04/19, 7 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3QLQL6h>

⁴³ CIDH, *Derecho a la nacionalidad, prohibición de privación arbitraria de la nacionalidad y apatridia*, Resolución 04/23, 4 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://bit.ly/4haw92g>

⁴⁴ OEA, Asamblea General, Resolución AG/RES. 3028 (LIV-O/24), *Promoción y Protección de Derechos Humanos*, 28 de junio de 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4kjUp5b>

⁴⁵ OEA, Asamblea General, Resolución AG/RES. 3003 (LIII-O/23), *Promoción y Protección de Derechos Humanos*, 22 de junio de 2023. Disponible en: <https://bit.ly/4ktS5s4>

6. La ciudadanía legal en el derecho interno.

6.1. Regulación constitucional.

Desde su primera constitución (1830)⁴⁶, Uruguay ha reconocido a sus ciudadanos como “naturales o legales” (Art. 6). El texto constitucional reguló la *ciudadanía* sin utilizar la palabra “nacionalidad”⁴⁷.

La constitución (1830) indicaba que eran “[c]iudadanos naturales ...todos los hombres libres, nacidos en cualquier parte del territorio...” (Art. 7). En tanto, eran considerados ciudadanos legales “... los hijos de padre o madre natural del país, nacidos fuera del Estado, desde el acto de avecindarse en él” (Art. 8). Bajo la noción de “ciudadano”, la Constitución recurrió a los criterios que los países latinoamericanos tradicionalmente han utilizado para determinar quiénes son sus “nacionales” (*ius soli* y *ius sanguinis*). Aunque con distinto alcance, las constituciones de los países de la región siempre han utilizado estos criterios como *atributivos de nacionalidad*.

La Constitución de 1830 utilizó la noción de “ciudadanía” en diversos sentidos. A veces, como sinónimo de nacionalidad, otras veces, como noción referida al ejercicio de derechos políticos. Finalmente, en ocasiones, el texto no deja claro si “ciudadanía” se utilizaba en uno u otro de estos sentidos. Así, por ejemplo, la Constitución prescribía que la naturalización en otro país era causal de pérdida de la ciudadanía (Art. 12.3). Esta norma podía leerse bien como regulación de la *pérdida de la nacionalidad* o, de una forma más limitada, como vinculada a la *pérdida del ejercicio de los derechos políticos*.

Las enseñanzas cívicas de la época sobre la Constitución (1830) muestran que se consideraba a los “ciudadanos” como naturales o legales, siendo estos últimos “naturalizados”⁴⁸. Es decir que, habiendo nacido en un país extranjero la persona obtenía una “carta de ciudadanía”. Dicha carta, por tanto, suponía una verdadera “carta de naturalización”⁴⁹.

Aunque la Constitución de 1830 fue objeto de sucesivas reformas, en la actualidad, la Constitución de 1967⁵⁰ continúa distinguiendo entre “ciudadanos” naturales y legales (Art. 73) y también reafirmando un principio, ya bien establecido, de que “[t]odo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación” (Art. 77).

La Constitución de 1967 no regula de manera orgánica la nacionalidad, sin embargo, la menciona expresamente el término en dos artículos (Arts. 80.6 y 81). La primera mención a “nacionalidad” aparece en el Art. 80.6. Esta norma dispone la suspensión de la ciudadanía 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

⁴⁶ Constitución de la República, 1830. Disponible en: <https://bit.ly/41FbpLM>

⁴⁷ La Sección II reguló la “[c]iudadanía, sus derechos, modos de suspenderse y perderse”. Dentro de esta sección, el capítulo I (Arts. 6 a 8) reguló la noción de “ciudadano”, en tanto los capítulos III y IV lo relativo a la “ciudadanía”.

⁴⁸ Eduardo Acevedo, *Catecismo político arreglado a la Constitución de la República Oriental del Uruguay (para el uso de las escuelas de primeras letras)*, Montevideo, Imprenta de La Constitución, 1852. Disponible en: <https://bit.ly/41IWv7e>

⁴⁹ Como se verá, éste es el lenguaje empleado por la primera ley sobre ciudadanía legal.

⁵⁰ Constitución de la República, 1967. Disponible en: <https://bit.ly/3F1VTAS>

nacionalidad”. Esta disposición regula la suspensión del ejercicio de derechos políticos, pero, como se verá, no apunta a la pérdida de la nacionalidad uruguaya.

El otro artículo que menciona expresamente la palabra “nacionalidad” es el Art. 81, cuya *primera parte* establece:

"La nacionalidad no se pierde **ni aún por naturalizarse** en otro país, bastando simplemente, para recuperar el **ejercicio de los derechos de ciudadanía**, avocindarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico [negrita agregada]".

Esta *primera parte* del Art. 81 refiere a tres cuestiones importantes. En primer lugar, la palabra “nacionalidad” aparece para regular muy claramente la prohibición *irrestricta* de su pérdida y privación (“[l]a nacionalidad no se pierde *ni aun por* naturalizarse en otro país” [cursiva agregada]). En segundo lugar, la noción de “naturalización” aparece vinculada a la adquisición de otra nacionalidad (extranjera), sin perderse la nacionalidad uruguaya. Es decir, para el constituyente, “naturalización” es un mecanismo (una forma) para adquirir una *nacionalidad*. Finalmente, el texto parece utilizar la expresión “ejercicio de los derechos de ciudadanía” como vinculada a los derechos políticos (no a la nacionalidad como tal).

La *segunda parte* del Art. 81 también se refiere a la nacionalidad (“naturalización”):

"La ciudadanía legal se pierde *por cualquier otra forma de naturalización* ulterior".

Como puede verse, al igual que la Constitución de 1830, la Constitución de 1967 parece enfocar la ciudadanía legal como una forma de naturalización. Esto podría apoyarse en el texto, el contexto y el propósito del Art. 81. El *texto* muestra que la ciudadanía legal sería una forma de naturalización (interpretación de la expresión “otra forma de”).

Por lo que se refiere al *contexto*, la segunda parte del Art. 81, primordialmente, se refiere a la regulación de la condición jurídica de nacionalidad de una persona, tras haber obtenido el estatuto de ciudadanía legal en Uruguay. Si bien la norma no utiliza la palabra “nacionalidad”, como también hace la primera parte del Art. 81, la naturalización es un mecanismo (una forma) de adquisición de la nacionalidad.

Finalmente, el *propósito* del Art. 81, en su conjunto, es regular lo relacionado a la *pérdida* de la condición jurídica de nacional tanto de los ciudadanos naturales (prohibición de la pérdida en cualquier circunstancia)⁵¹, como de las personas ciudadanas legales (pérdida en supuesto de “naturalización ulterior”).

Una lectura posible de la Constitución lleva razonablemente a pensar que, aunque “ciudadanía” pudo haber tenido un sentido equívoco, desde sus orígenes, la palabra

⁵¹ El efecto jurídico de la naturalización en un país extranjero de una persona uruguaya por nacimiento en el territorio o ascendencia, que reside fuera del Uruguay, sólo supone la “suspensión” del ejercicio de los derechos políticos (ciudadanía).

“ciudadano” en el derecho interno se ha asociado a criterios atributivos de nacionalidad, basados en los principios de *ius soli* y *ius sanguinis*⁵².

En las Américas, las constituciones latinoamericanas suelen establecer estándares de tratamiento distintos para personas “naturales” y “naturalizadas”. No obstante, estas distinciones nunca han desconocido la condición jurídica de nacionales de las personas “naturalizadas”. En otras palabras, los países latinoamericanos no suelen distinguir, para fines de determinar condición jurídica de nacionalidad, entre una persona nacida en el territorio y otra que obtuvo una “carta de ciudadanía”.

En general, siguiendo el sentido común y ordinario del término, los países de la región consideran a la *carta de ciudadanía* como un “documento acreditativo de la adquisición de una nacionalidad distinta de la originaria”⁵³. De allí que, la Corte IDH haya sostenido que la privación del título o carta de ciudadanía injustificada, como título o documento que prueba nacionalidad, puede equivaler a la privación arbitraria de la nacionalidad⁵⁴.

Replicando la tradición latinoamericana, la Constitución de 1967 establece ciertas diferencias entre ciudadanos naturales y legales. Por ejemplo, en cuanto a los requisitos para acceder a cargos públicos (Art. 76), las causales de suspensión de la ciudadanía (Art. 80) y su posible pérdida (Art. 81), así como en lo referido al derecho a ser electo como presidente o vicepresidente (Art. 151). Con todo, en la Constitución de 1967 no existe una norma que expresamente distinga a las personas ciudadanas naturales y legales *en relación con su condición jurídica de nacionalidad*. Por el contrario, la evidencia sobre la práctica estatal, incluida la legislación nacional, parece indicar que el estatuto de “ciudadanía legal” equivaldría al estatuto de nacional.

6.2. Legislación nacional.

La nacionalidad uruguaya por nacimiento se adquiere por: 1) nacimiento en el territorio (*ius soli*) y, 2) ascendencia (*ius sanguinis*). La Ley 16.021⁵⁵, interpretativa del Art. 74 de la Constitución de 1967, reconoce la nacionalidad a las personas nacidas en el territorio (Art. 1), así como a los hijo/as de personas nacidas fuera del territorio de padre o madre nacida en el territorio (Art. 3). En 2015, la Ley 19.362⁵⁶ extendió la nacionalidad a los nietos nacidos en el extranjero (Art. 1).

Las leyes 16.021 y 19.362 no se refieren expresamente a las personas ciudadanas legales ni tampoco a la naturalización. No obstante, otras leyes nacionales sugieren que: 1) la

⁵² El Art. 74 define como ciudadanos naturales a todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República, así como a los hijos de padre o madre uruguayos, independientemente del lugar de nacimiento, siempre que se avecinen en el país y se inscriban en el Registro Cívico. Por su parte, el Art. 75 establece los derechos a la ciudadanía legal para extranjeros de buena conducta, bajo ciertos requisitos de residencia y vínculos con el país.

⁵³ Real Academia Española (RAE), *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*, 2023. Disponible en <https://bit.ly/43pbjQa>

⁵⁴ Corte IDH, Caso *Ivcher Bronstein Vs. Perú*, sentencia de 6 de febrero de 2001. Disponible en: <https://bit.ly/4bsSIUa>

⁵⁵ Ley 16021, *Consideración de ciudadanía natural*, Interpretación del art. 74 de la Constitución, 13 de abril de 1989. Disponible en: <https://bit.ly/4i2aISv>

⁵⁶ Ley 19362, 12 de enero de 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3F64e6y>

naturalización ha existido en el derecho interno desde la Constitución de 1830 y que; 2) la ciudadanía legal funciona como un mecanismo de naturalización.

El tratado sobre naturalización firmado entre Uruguay y Estados Unidos de América en 1908, puede ser una importante evidencia de esto. Su Art. 1 establecía:

“Los ciudadanos de los Estados Unidos que puedan haber sido o hayan sido **naturalizados en la República del Uruguay**, por su propia solicitud o con su propio consentimiento, serán considerados por los Estados Unidos como ciudadanos de la República del Uruguay [negrita agregada]”⁵⁷.

El Art. 3 de este convenio dejaba claro que el término “ciudadano” se usaba en el sentido de persona “nacional”:

“Queda mutuamente convenido que la palabra ciudadano usada en esta convención, se tendrá como el significado de una persona **a quien corresponde la nacionalidad** de los Estados Unidos o del Uruguay” [negrita agregada].

Por su parte, el Art. 22 del Código Civil⁵⁸ evidencia que la ciudadanía legal funcionaría como naturalización. Desde 1868, el Código Civil asimila a los “ciudadanos” (naturales o legales) con los “nacionales”, en la medida que considera a todas las demás personas como extranjeras. En efecto, la primera parte del Art. 22 dispone:

“Son ciudadanos los que la Constitución del Estado declara tales. **Los demás son extranjeros**” [negrita agregada].

El Código Civil no aborda lo relativo al ejercicio de los *derechos políticos* de las personas (ciudadanía)⁵⁹. La equiparación de los ciudadanos (naturales y legales), por tanto, muestra que el Art. 22 del Código Civil refiere a las condiciones jurídicas de nacionalidad y extranjería, por oposición a la mera ciudadanía.

⁵⁷ Ley 3435, *Aprobación de Convención de Naturalización entre Uruguay y los Estados Unidos de Norte América*, aprobada el 2 de marzo de 1909, publicada el 1 de abril de 1909. Disponible en: <https://bit.ly/4buFj8Q>. De acuerdo con el Art. VI del tratado, la Convención tuvo una vigencia de diez (10) años a partir del canje de instrumento de ratificación. La Convención fue firmada el 10 de agosto de 1908, fue ratificada por el Senado de los Estados Unidos el 10 de diciembre de 1908, y su Presidente el 26 de diciembre de 1908. El intercambio de instrumentos de ratificación se produjo el 14 de mayo de 1909, siendo proclamada el 19 de junio de este año. Uruguay y United States of America, Convention between the United States and Uruguay, *Naturalization*. Disponible en: <https://bit.ly/3FgY1EF>.

⁵⁸ Código Civil, 19 de octubre de 1994. Disponible en: <https://bit.ly/41jKUdq>

⁵⁹ Tristán Narvaja, Joaquín Requena, Antonio Rodríguez Caballero y Manuel Herrera y Obes. «Mensaje de la Comisión de Códigos al Señor Gobernador Provisorio Brigadier General D. Venancio Flores, en relación al Código Civil para el Estado Oriental del Uruguay (Promulgado por el gobierno provisorio el 23 de enero de 1868 y sancionado por la Honorable Asamblea el 29 de julio de 1868)». Montevideo, Uruguay, de diciembre de 1867. Disponible en: <https://bit.ly/4bsvAjb>

Pérez Pérez, otrora juez uruguayo en la Corte IDH, ha dado otros ejemplos del derecho interno⁶⁰ donde se evidencia el uso de la noción de ciudadano como nacional. Un ejemplo, es el Art. 31 del Código de Comercio⁶¹ que:

"Los **extranjeros** pueden ejercer libremente el comercio con los mismos derechos y obligaciones que los **ciudadanos** del Estado" [negrita agregada].

6.2.2 Leyes sobre ciudadanía legal.

En la actualidad, la ley 8196 (1928) regula la obtención de la "carta de ciudadanía" para las personas ciudadanas legales. Esta ley fue antecedida por las leyes 321 (1853) y 1221 (1874). El lenguaje, propósito y debates parlamentarios de estas tres leyes muestran que la "ciudadanía legal" fue considerada como una forma de naturalización.

De hecho, la ley 321⁶² (1853), primera ley sobre ciudadanía legal utilizaba expresamente el término "naturalización". Su Art. 1 establecía que para ejercer la ciudadanía legal era requisito obtener una "carta de naturalización". Además, el Art. 2 disponía que "el individuo que quiera obtener *carta de naturalización* ocurrirá al Juez letrado de su domicilio" [cursiva agregada].

Originalmente, el proyecto de la ley (Jaime Estrázulas) se refería a la obtención de la carta de ciudadanía⁶³, pero luego el legislador precisó que la obtención de este documento suponía naturalización. El informe de la Comisión de Legislación observó que además de llenar un vacío legislativo, la ley venía a clarificar la modalidad de adquisición de la nacionalidad por naturalización. Entonces, existía una discusión sobre si la ciudadanía (naturalización) se adquiría de pleno derecho (automáticamente), es decir, por el sólo hecho de avecindarse en el territorio de Uruguay, o si requería la previa concesión de la carta de ciudadanía. Esta carta requería que el juez constara respecto del solicitante el previo cumplimiento de los requisitos constitucionales aplicables (modalidad no automática de adquisición). Finalmente, esta última fue la solución legal propiciada por el legislador, que consideró este enfoque como conforme a "la letra y al espíritu de la ley fundamental, [y como estableciendo] reglas claras y equitativas sobre la manera de interpretarse la *carta de naturalización* [cursiva agregada]" ⁶⁴.

En 1874, la Ley 1221⁶⁵ introdujo modificaciones a la ley 321 con el propósito de precisar las modalidades de adquisición de la naturalización. Así, distinguió entre tres categorías de personas: 1) oficiales que hubieren combatido o combatieren en los ejércitos del Uruguay;

⁶⁰ Alberto Pérez Pérez, *Los ciudadanos legales no son extranjeros*, en La Justicia Uruguaya: Revista Jurídica, Tomo 111, 1995, p.297-334. Disponible en: <https://bit.ly/4h8ttCu>

⁶¹ Código de Comercio, 26 de mayo de 1865. Disponible en: <https://bit.ly/3QOG3fv>

⁶² Ley 321, *Ciudadanía. Reglamentación de las disposiciones constitucionales sobre ciudadanía de los extranjeros*, 4 de junio de 1853. Disponible en: <https://bit.ly/4hcTH6R>

⁶³ Cámara de Representantes, Diario de Sesiones, Acta 67, 22ª Sesión Ordinaria, 23 de abril de 1853, pág. 312. Disponible en: <https://bit.ly/4bqLv1q>

⁶⁴ Cámara de Representantes, Diario de Sesiones, Acta 84, 39ª Sesión Ordinaria, 19 de mayo de 1853, pág. 371. Disponible en: <https://bit.ly/4bApw8r>

⁶⁵ Ley 1221, *Ciudadanía. Se reglamenta el artículo 8º de la Constitución*, 13 de julio de 1874. Disponible en: <https://bit.ly/3DfnLRt>

2) hijos de padre o madre naturales del Uruguay y; 3) demás personas extranjeras que reunieran los requisitos constitucionales para solicitar la naturalización.

Como evidencian el texto y los debates parlamentarios de la ley 1221⁶⁶, la naturalización operaba automáticamente en los dos primeros casos. Sólo era necesario, que la persona probara el hecho de “haber militado en calidad de oficiales en los ejércitos” (Arts. 1 y 2) o “el acto de avecindarse” (Arts. 3 y 4), respectivamente. En el último supuesto, la adquisición de la nacionalidad (ciudadanía legal) operaba de manera no automática, es decir, requería una solicitud previa, un proceso sencillo de evaluación y una decisión judicial (Arts. 7, 8 y 9).

Es importante notar que, el informe de la Comisión se refería por separado al “derecho a la ciudadanía” (nacionalidad) y al “ejercicio de la ciudadanía” (derechos políticos). Asimismo, observó que el país necesitaba de inmigrantes para su desarrollo, así como “de ciudadanos que robustezcan su *nacionalidad* y [dieran] vigor al principio de la soberanía popular [cursiva agregada]”⁶⁷.

Finalmente, el texto de la ley (Art. 13) y el debate parlamentario establecieron que el documento de “carta de ciudadanía” era el instrumento legal válido para demostrar la adquisición de la ciudadanía legal en todos los supuestos previstos en la ley 1221⁶⁸.

Finalmente, en 1928 la Ley 8196⁶⁹ modificó el régimen entonces vigente con el propósito de: 1) establecer como principio que la obtención de la “ciudadanía legal *uruguaya*” no supone la renuncia a la nacionalidad de origen (Art. 1); 2) asignar competencia a la Corte Electoral para llevar adelante y conceder la ciudadanía legal, eliminando así el proceso judicial (Art. 9); 3) establecer salvaguardas para la integridad del trámite (prevención el fraude), así como regular garantías individuales que aseguren un debido proceso.

El proyecto de la ley 8196 fue elaborado por el Consejo Nacional de Administración⁷⁰, que buscó abolir la idea de que la adopción de la “ciudadanía” (nacionalidad) uruguaya implicaba, necesariamente, “al abandono de la *nacionalidad* de origen”. El proyecto tenía un espíritu amplio y generoso. De hecho, subrayaba que, idealmente, sería bueno que las personas extranjeras que llegaran al país para contribuir al progreso y la grandeza del Uruguay pudieran adquirir automáticamente la “ciudadanía”. No obstante, se reconocía que este ideal se veía restringido por los “límites” constitucionales que exigían el previo cumplimiento de ciertos requisitos.

⁶⁶ Cámara de Representantes, Diario de Sesiones, 37ª Sesión Ordinaria, 29 de mayo de 1874, pág. 404-7. Disponible en: <https://bit.ly/3D7oeFn>

⁶⁷ Cámara de Representantes, Diario de Sesiones, Acta 84, 39ª Sesión Ordinaria, 19 de mayo de 1853, pág. 406 *in fine*. Disponible en: <https://bit.ly/4bApw8r>

⁶⁸ *Ibid.*, pág. 488. Disponible en: <https://bit.ly/4bApw8r>

⁶⁹ Ley 8196, “[que] modifica el procedimiento para obtener la carta de ciudadanía”, 1 de febrero de 1928. Disponible en: <https://bit.ly/4brSVBE>

⁷⁰ Según la Constitución de 1918, aprobada por plebiscito el 25 de noviembre de 1917 y vigente desde 1919— el Poder Ejecutivo estaba integrado por el Presidente de la República y el Consejo Nacional de Administración.

Un importante énfasis del proyecto era diferenciar la “ciudadanía” (nacionalidad) de la “incorporación al Registro Cívico”, que habilitaba el derecho a votar. De ahí, el rol que se asignaba a la Corte Electoral, como órgano competente para otorgar la ciudadanía legal⁷¹.

A nivel de la Cámara de Senadores, el informe de la Comisión de Legislación y Asuntos Internacionales resaltó la importancia de salvaguardar la *integridad* del nuevo procedimiento, de forma tal que “la *naturalización* no se convierta en una burla a la soberanía nacional” [cursiva agregada]⁷². El lenguaje empleado es claro en el sentido de que el legislador consideró que obtención de la ciudadanía legal implicaba naturalización.

Expresamente, se indicó en el informe que el proyecto buscaba resolver la “confusión de conceptos que el artículo [1] del proyecto desvanece al establecer la diferencia entre nacionalidad y ciudadanía”⁷³. Este informe muestra que el legislador buscó: 1) garantizar a las personas ciudadanas legales que no estuvieran obligadas a renunciar antes las autoridades uruguayas a su nacionalidad de origen, al momento de presentar su solicitud de “ciudadanía legal” (nacionalidad) uruguaya; 2) avanzar en el camino de las constituciones latinoamericanas más modernas, que precisaban mejor el contenido y alcance de los conceptos de *nacionalidad* (como vínculo jurídico Estado-Individuo) y *ciudadanía* (ejercicio de derechos políticos); 3) no problematizar la posesión de la doble y múltiple nacionalidad.

El lenguaje del informe es contundente al aseverar que el proyecto se orientaba a una “reforma que da *facilidades para la naturalización* de extranjeros, siguiéndose de tal modo el proceso evolutivo previsto por los Constituyentes al propiciar la incorporación a nuestra sociedad política de elementos útiles que han contribuido y contribuirán al engrandecimiento del país” [cursiva agregada]⁷⁴.

Este enfoque quedó reflejado en el debate parlamentario, donde se reafirmó la intención de facilitar la naturalización. Se destacó que “un extranjero que se *nacionaliza* entre nosotros, que adquiere la ciudadanía uruguaya, puede conservar la ciudadanía de origen” [cursiva agregada]⁷⁵, eliminando así un posible obstáculo para quienes desean integrarse plenamente a la sociedad uruguaya.

Asimismo, se argumentó que “el acceso a nuestra *nacionalidad*” no debía implicar la renuncia a la de origen, reconociendo que muchas personas mantienen un vínculo afectivo y jurídico con su país de origen [cursiva agregada]⁷⁶. En este marco, se sostuvo que Uruguay, en ejercicio de su soberanía, promovía un acceso a su nacionalidad permitiendo que quienes han demostrado suficiente arraigo y voluntad de participar en la vida política del país puedan hacerlo sin restricciones adicionales⁷⁷.

Como puede observarse, las leyes 321 (1853), 1221 (1874) y 8196 (1928) regularon la obtención de la “carta de ciudadanía” como un mecanismo para la naturalización de las

⁷¹ Cámara de Senadores, Diario de Sesiones, 35ª Sesión Ordinaria, 29 de junio de 1927, pág. 61. Disponible en: <https://bit.ly/3QIHmfZ>

⁷² *Ibid.*, pág. 62. Disponible en: <https://bit.ly/3QIHmfZ>

⁷³ *Ibid.*, pág. 64.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Cámara de Representantes, Diario de Sesiones, 2ª Sesión Extraordinaria, 27 de diciembre del 1927, pág. 592. Disponible en: <https://bit.ly/4h94hvM>

⁷⁶ *Ibid.* Pág. 598.

⁷⁷ *Ibid.*

personas ciudadanas legales. En general, este entendimiento también se veía reflejado en los medios de información pública de la época. Así, por ejemplo, el diario *El Orden* (1853) criticaba la ley de 1853 por establecer una “distinción odiosa” entre ciudadanos naturales y ciudadanos legales, a quienes se refería como “extranjeros naturalizados”⁷⁸. En 1874, el diario *La Idea*⁷⁹ mencionaba que el Ministro de Guerra y Marina debía poseer una carta de “*naturalización*” para ejercer la ciudadanía legal. En 1874, *La Democracia*⁸⁰ señalaba que “la ciudadanía, cuando se obtiene por carta de *naturalización*, no es renunciante”, y destacaba que la ley de 1853 establecía de manera “clara y terminante” que la carta de “*naturalización*” era requisito para acceder a la ciudadanía legal. Incluso, este periódico señalaba que solo podían ser empleados públicos “los ciudadanos naturales o los legales con carta de *naturalización*”⁸¹.

6.2.1. Normativa sobre protección de personas refugiadas y apátridas.

El art. 6 de la Ley 18.076⁸² dispone que cesa la condición de refugiado si se “ha obtenido la ciudadanía legal uruguaya...”. En la misma línea, el Art. 15 de la Ley 19.682⁸³ establece que cesa la condición de persona apátrida cuando “haya obtenido la ciudadanía legal en el país...”.

La idea de que la ciudadanía legal equivalía a naturalización guió a los expertos gubernamentales que elaboraron los anteproyectos de leyes 18.076 y 19.682. De hecho, el ACNUR resaltó este enfoque en el comunicado de prensa que dio la bienvenida a la ley 19.682⁸⁴.

A nivel internacional, el Art. 32 de la Convención de 1951 y el Art. 34 de la Convención de 1954 obligan a los Estados Partes a facilitar la naturalización de las personas refugiadas y apátridas. Cuando estas personas adquieren una nueva nacionalidad, sea del país que las reconoció como tales o de un tercer país, cesan los estatutos respectivos. Por lo que respecta a las personas refugiadas, la cesación de la protección internacional sólo es admisible cuando existe evidencia clara que la persona goza de la protección efectiva de su nuevo país de nacionalidad⁸⁵.

Si el Art. 6 de la Ley 18.076 fuese interpretado y aplicado en el sentido que la ciudadanía legal no equivale a naturalización, la cesación del estatuto de refugiado en este supuesto entraría en contradicción con la Convención de 1951. Dado que las cláusulas de cesación son taxativas, el derecho interno de un Estado no puede establecer nuevas cláusulas por

⁷⁸ El Orden, 5 de setiembre de 1853. Disponible en: <https://bit.ly/4i26xpV>

⁷⁹ Diario La Idea, 8 de abril de 1874. Disponible en: <https://bit.ly/4kuzH2j>

⁸⁰ La Democracia, 22 de abril de 1874. Disponible en: <https://bit.ly/3F7Hymk>

⁸¹ La Democracia, 28 de mayo de 1874. Disponible en: <https://bit.ly/4i4SgZv>

⁸² Ver nota 8.

⁸³ Ver nota 9.

⁸⁴ ACNUR. *Uruguay aprueba ley de reconocimiento y protección de personas apátridas*, 23 de octubre de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/41JSsr6>. (donde se dice que la ley “busca establecer un marco de protección legal para que ... las personas apátridas ... accedan efectivamente a sus derechos humanos fundamentales y a facilidades para obtener la ciudadanía legal (**naturalización**) en Uruguay) [negrita agregada]”.

⁸⁵ ACNUR, *Manual sobre procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado y directrices sobre protección internacional. En virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Edición de 2019, 1 de febrero de 2019, párr. 129. Disponible en: <https://bit.ly/41j4ZE>

analogía. Es decir, un Estado no puede agregar en su derecho interno o regular nuevas cláusulas de cesación más allá de las previstas en la Convención de 1951⁸⁶.

Por lo que respecta al Art. 15 de la Ley 19.682, una interpretación de e esta naturaleza implicaría terminar la protección internacional de una persona apátrida en un supuesto donde la persona no habría dejado de ser tal, de acuerdo con la definición del Art. 1 de la Convención de 1954.

Interpretar y aplicar las leyes 18.076 y 19.682 en el sentido de que la “ciudadanía legal” no equivale a naturalización ubicaría al derecho interno en pugna con el derecho internacional en dos supuestos: 1) al cesar el estatuto de protección internacional de refugiados y apátridas en supuestos internacionalmente inadmisibles; 2) no contemplar facilidades para la naturalización de dichas personas.

6.3. Prácticas estatales.

6.3.1. Práctica administrativa relativa a la expedición de pasaportes

Para comprender la posición de las autoridades de un país sobre la condición jurídica de nacionalidad de una persona, o grupo de personas, es importante considerar a la ley y a la forma en que es interpretada y aplicada (práctica estatal)⁸⁷. La forma en que la ley es interpretada y aplicada en los hechos (operación de la ley) puede llegar a contradecir la ley misma. Es por esta razón que, en relación con las personas ciudadanas legales, es útil mirar a la práctica administrativa sobre expedición de pasaportes (que prueban nacionalidad).

Un estudio reciente muestra cómo Uruguay ha emitido pasaportes a las personas ciudadanas legales entre 1830 y 1994. Allí puede verse que la autoridad emisora no solía identificar a las personas ciudadanas legales como extranjeras, sino que los calificaban como “uruguayo” o “uruguaya”. En el campo “nacionalidad” de los pasaportes se consignaba “ciudadano legal uruguayo” o, simplemente, se indicaba que poseían “ciudadanía uruguaya” en calidad de “legal”⁸⁸.

Históricamente, las características y diseño de los documentos otorgados a las personas ciudadanas legales fueron idénticas a los otorgados a las personas ciudadanas naturales. En ambos casos el documento ha sido un *pasaporte*. Esto explica tal vez por qué, en 1925, el Subsecretario de Relaciones Exteriores, actuando en representación del ministro, informara a la Sociedad de la Naciones (antecesora de la ONU) que el pasaporte uruguayo

⁸⁶ ACNUR, *Las cláusulas de cesación: Directrices para su aplicación*, abril de 1999, párr. 2. Disponible en: <https://bit.ly/41JmkE8> (“en tanto la aplicación de las cláusulas de cesación operan en efecto como una pérdida formal del estatuto de refugiado, para su interpretación se requiere un enfoque restrictivo y bien balanceado.”)

⁸⁷ ACNUR, *Manual sobre la protección de las personas apátridas*, 30 de junio de 2014, párr. 24. Disponible en: <https://bit.ly/43jo150> (“Un Estado puede en la práctica no seguir la letra de la ley, incluso yendo tan lejos como para ignorar su esencia. La referencia a la “legislación” en la definición de apatridia en el artículo 1(1) por lo tanto, abarca situaciones donde la ley escrita es sustancialmente modificada cuando se trata de su implementación en la práctica”).

⁸⁸ Mansfield Andrew Scott, *Nacionalidad Uruguay reflejada en los pasaportes uruguayos*, 2 de julio de 2023. Disponible en: <https://bit.ly/4koZHw6>. Ver, asimismo, Somos Todos Uruguayos, *Pasaportes*, 2024, Disponible en: <https://bit.ly/4iqXLBg>

sólo se expedía a los nacionales ya sea [ciudadanos] naturales o legales⁸⁹. Este enfoque (respuesta) quedó reflejada como la posición uruguaya en el informe preparado para la conferencia internacional sobre pasaportes⁹⁰. Siendo importante advertir que, en principio, “los pasaportes auténticos y vigentes plantean una presunción de que el titular del pasaporte es un nacional del país emisor”⁹¹.

La práctica sobre emisión de pasaportes cambia a partir de 1994, cuando comenzó a consignarse el país de nacimiento de la persona en el campo de nacionalidad. En 2013 un dictamen (DNIC) concluyó que, en este campo, debía registrar “el lugar geográfico de su nacimiento”⁹². Posteriormente, la DNIC sostuvo que las personas ciudadanas legales no tienen derecho a obtener un pasaporte que pruebe nacionalidad uruguaya⁹³.

Este cambio podría estar relacionado con una modificación reglamentaria (2014), que estableció que el derecho a solicitar un pasaporte uruguayo correspondía a “los *nacionales uruguayos* (nacidos en el territorio nacional, y nacidos en el extranjero hijos de padre y/o madre uruguayos -Ley 16.021-), [así como a] los *ciudadanos legales* [cursiva agregada]”⁹⁴. El anterior decreto reglamentario no contenía esta distinción ni lenguaje⁹⁵. A esto se agrega que, a partir de 2015, la DNIC comenzó a implementar los estándares de la OACI sobre *pasaportes* de lectura mecánica (“MRP”) y *documentos de viaje* de lectura mecánica (“MRTD”) ⁹⁶. La forma en que el pasaporte comenzó a expedirse generó una serie de

⁸⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores, *Nota 397/25 – 127 del Subsecretario de Relaciones Exteriores del Uruguay firmada en representación del Ministro*, en League of Nations, Secretariat, Passport system - File concerning Uruguay, Correspondence 1928-1932, 24 de marzo de 1925. Disponible en: <https://bit.ly/41uXeYr>

⁹⁰ League of Nations, Advisory and technical committee for communications and transit, *Replies of the governments to the questionnaire regarding Passport regulations*, Passport system - Replies from Governments to the questionnaire, 10 de julio de 1925. Disponible en: <https://bit.ly/3F7gQud> (Donde se indica que el pasaporte uruguayo sólo se otorga a nacionales (“nationals”) por nacimiento o por naturalización (“naturalisation”).

⁹¹ Ver ACNUR, *Manual*, pár. 95, citado en nota 87 (“esta presunción puede ser refutada cuando hay pruebas que muestran que un individuo no se considera realmente un nacional de ese Estado, por ejemplo, cuando el documento es un pasaporte de conveniencia o el pasaporte ha sido emitido por error, por una autoridad que no es competente para determinar asuntos de nacionalidad. En tales casos el pasaporte no es una manifestación de la posición de un Estado de que el individuo es uno de sus nacionales”).

⁹² Ministerio del Interior, Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC), Departamento Jurídico Notarial, Dictamen 08/2013, 8 de enero de 2013. Disponible en: <https://bit.ly/43nQ6iT>

⁹³ Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC), Director Nacional, *Resolución 192/2020 (Expediente 2020-4-31-0002378)*, 14 de octubre de 2020; *Resolución 268/2020, Expediente 2020-4-31-0003026* de Identificación Civil (DNIC), 30 de diciembre de 2020.

⁹⁴ Decreto 129/014, *Reglamento relativo a la expedición de pasaportes comunes, títulos de identidad y de viaje y derogación del Decreto 167/993*, 16 de mayo de 2014, Art. 12. Disponible en: <https://bit.ly/4brVjIK>

⁹⁵ El Art. 10 del anterior reglamento no refería a la “nacionalidad”. Simplemente establecía que “Tienen derecho a solicitar pasaporte común los *ciudadanos naturales uruguayos*, incluso hijos de padre o madre oriental, los *ciudadanos legales*... [cursiva agregada]”. Ver Decreto 167/993, *Reglamento relativo a la expedición de pasaportes comunes, títulos de identidad y de viaje*, 13 de abril de 1993, Art. 10. Disponible en: <https://bit.ly/41M1lN>

⁹⁶ Estos documentos contienen una zona de inspección visual (“ZIV”), es decir una página de datos diseñadas para inspección visual donde se indican el campo de nacionalidad. Los documentos también contienen una zona de lectura mecánica (“ZLM”), donde se indica, por ejemplo, la nacionalidad en un código de 2 o 3 letras (ej. URY). Estos datos se ordenan de forma tal que puedan ser leídos mecánicamente.

problemas⁹⁷. Los sistemas de control migratorio suelen arrojar un error al leer un código de nacionalidad no consistente con la del país emisor del pasaporte.

Así fue como se modificó la anterior práctica sobre emisión de pasaportes (vigente hasta aproximadamente 1994), y más tarde (2015), comenzó a generarse una nueva práctica que arroja un error de lectura y contradice los lineamientos generalmente recomendados por la OACI⁹⁸.

6.3.2. Práctica parlamentaria relativa a la concesión de la ciudadanía por gracia.

Desde 1830, la Asamblea General puede otorgar la ciudadanía legal a aquellas personas extranjeras que obtengan esta “gracia especial” por servicios notables o méritos relevantes (Art. 8 de la Constitución). El Art. 75.c) de la Constitución (1967) mantiene esta prerrogativa de otorgar la ciudadanía por gracia.

Los requisitos, procedimiento y autoridad para conceder esta “gracia” difieren de aquellos que, en general, se prevén para la ciudadanía legal (Arts. 75.a y b). Desde la ley 8196 (1928) exige que esta última sea otorgada por la Corte electoral, mediante un procedimiento administrativo. La ciudadanía legal por gracia especial, por el contrario, es concedida por la Asamblea General⁹⁹, requiere haber prestado servicios notables o tener méritos relevantes (Art. 75), y realizar un trámite especial para su concesión (parlamentario).

Aunque la prerrogativa de conceder la ciudadanía legal por gracia ha sido utilizada en contadas ocasiones¹⁰⁰, en el último caso en que fue otorgada, quedó claro que, por unanimidad, la Asamblea General la entendió como equivalente al otorgamiento de la nacionalidad uruguaya¹⁰¹.

La ciudadanía legal otorgada a Anselmo Sule Candia por sus contribuciones al restablecimiento de la democracia en Uruguay¹⁰², evidenciaron que la Asamblea lo hacía en el entendimiento de que: 1) resolvía su problema de apatridia -mediante la adquisición

⁹⁷ Ver nota 13.

⁹⁸ ICAO, *Use Of Nationality/Citizenship Code In Passports*, Montréal: Technical Advisory Group On Traveller Identification Programme (TAG/TRIP/4), 10 de diciembre de 2023. Donde se indica que, de acuerdo con el Doc 9303-3, Sección 7.1, es un error indicar el país de nacimiento en lugar del de nacionalidad en la ZLM. Esto porque la emisión de un pasaporte ordinario con un código de nacionalidad diferente al código de emisión a menudo dará como resultado que ese pasaporte no sea aceptado para viajar ni para ingresar a Estados extranjeros.

⁹⁹ La Asamblea General se compone de las dos Cámaras del Parlamento: la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores (Arts. 83 y 84 de la Constitución).

¹⁰⁰ Eduardo Esteva Gallicchio, *Extranjeros que obtuvieron de la Asamblea General gracia especial por servicios notables o méritos relevantes, generadora del derecho a la ciudadanía legal*, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político* Tomo VI, n° 36, Abril-Mayo 1990 (1990): 412-34.

¹⁰¹ Asamblea General, *Diario De Sesiones De La Asamblea General. Primer Periodo Ordinario De La XIII Legislatura. 21ª Sesión Ordinaria Extraordinaria*, Montevideo, Uruguay, 14 de octubre de 1985. Disponible en: <https://bit.ly/41lwQQC>

¹⁰² Sule Candia fue parlamentario por el Partido Radical de Chile entre 1969 y 1973. En 1973, durante la dictadura de Pinochet en ese país, fue detenido por razones políticas. Entre 1975 y 1990 vivió en diferentes países, incluido Venezuela, México y Uruguay, teniendo un rol político destacado en sus esfuerzos por propiciar el retorno de las democracias en los países de la región. Retornada la democracia, regresó a Chile y fue elegido senador por la Región de O'Higgins, cargo que ejerció entre 1990 y 1998. Sule Candia también fue presidente del Partido Radical Socialdemócrata.

de la nacionalidad uruguaya-, dado que Sule había sido privado arbitrariamente de su nacionalidad chilena; 2) con su condición de ciudadano (nacional) uruguayo podía viajar y reingresar a Chile sin riesgo de detención arbitraria, dado que contaba con la protección que suponía tener el pasaporte uruguayo; 3) a partir de su estatuto de ciudadano legal era un “compatriota”. A este respecto Wilson Ferreira, histórico referente del Partido Nacional, señaló que con la ciudadanía se reconocía que Sule Candia era uruguayo¹⁰³. Martínez Moreno, del Frente Amplio, precisó que lo que se otorgaba era la nacionalidad uruguaya¹⁰⁴.

En el mismo sentido, la concesión de la ciudadanía legal fue también entendida por las autoridades chilenas como un acto de concesión de la nacionalidad uruguaya¹⁰⁵.

6.4. Doctrina.

Como se ha visto, el derecho interno sobre nacionalidad y ciudadanía legal ha generado interpretaciones divergentes que, especialmente en los últimos años, han originado una práctica administrativa que muestra inconsistencias.

La Suprema Corte de Justicia no ha tenido oportunidad de mirar a la cuestión específica de la ciudadanía legal y la nacionalidad¹⁰⁶. Tampoco se registran mayores sentencias de los tribunales inferiores¹⁰⁷. En este contexto, las autoridades han prestado especial atención a la doctrina constitucional para determinar el alcance del estatuto de ciudadanía legal.

A nivel doctrinario, algunos autores consideran que, desde la Constitución de 1830, la naturalización nunca ha existido en Uruguay. Otros afirman que la Constitución es confusa, pero se inclinan por la idea de que las personas ciudadanas legales no son uruguayas. Luego, estos autores se dividen entre quienes consideran que, para resolver el problema, debe necesariamente impulsarse una reforma constitucional, y aquellos que sostienen que una ley interpretativa solucionaría el problema. Finalmente, una doctrina monitoria argumenta que la ciudadanía legal es una forma de naturalización.

¹⁰³ Ibid., Ferreira señaló que: (...). no estamos sólo expidiendo un pasaporte a quien merece tenerlo; estamos *dándole la ciudadanía uruguaya*. (...) en este acto de la Asamblea General no estamos haciendo otra cosa sino reconociendo un hecho preexistente: Anselmo Sule *es uruguayo*, Anselmo Sule es un *compatriota* y hoy la Asamblea General reconoce ese hecho (...) [cursiva agregada]”.

¹⁰⁴ Ibid., Martínez Moreno dijo: (...) Debo decir que el artículo 75 de nuestra Carta Magna autoriza a la Asamblea General para que en un acto no típicamente legislativo, sino más bien administrativo, conceda estos altos honores, cosa que en otro tiempo hizo con más frecuencia que ahora, pues desde febrero de 1926 no se le concedía a nadie la *nacionalidad legal* en forma honorífica por acto de gracia ejercido por la Asamblea General [cursiva agregada] (...).

¹⁰⁵ Chile, Cámara de Senadores, Homenaje en Memoria de Ex Senador Don Anselmo Sule Candia, Diario De Sesiones Del Senado. Publicación Oficial. Sesión 9ª Legislatura 347ª, Ordinaria, 19 de junio de 2002. Disponible en: <https://bit.ly/41Gm9JP>

¹⁰⁶ Corte Suprema de Justicia, *Partido Colorado y Otros c. Corte Electoral y Otros, Acción De Inconstitucionalidad – Art. 1 de la Ley 19.654*, Ficha 1-163/2018, sentencia del 3 de abril de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/3QJLPyK> (donde la Corte hace algunas consideraciones sobre los conceptos de nacionalidad y ciudadanía, en un caso donde se discutía la constitucionalidad de una ley que permitía el ejercicio de derechos políticos (voto) desde un país extranjero).

¹⁰⁷ Ver, sin embargo, Tribunal de Apelaciones en lo Civil Nro. 1, P.G.J. c. Dirección Nacional de Identificación Civil. Daños y perjuicios. Sentencia 120/2024., Expediente 2-54013/2022, sentencia del 8 de mayo de 2024 (que afirma que, “a diferencia de los nacionales, los ciudadanos legales, que, por no ser nacidos en el país, o ser hijos de orientales, no tienen esta nacionalidad”).

La doctrina mayoritaria suele apoyarse en la visión autorizada del reconocido jurisconsulto Justino Jiménez de Aréchaga. Para este autor, la adquisición de la ciudadanía legal no confiere la nacionalidad dado que no puede asimilarse a la naturalización.

Para Jiménez de Aréchaga, la naturalización supone el reconocimiento del principio de que las personas pueden cambiar su nacionalidad voluntariamente. Sin embargo, en su opinión, el régimen uruguayo “endurece más la noción de la nacionalidad y se impide su cambio por acto voluntario o por concesión del poder público (...) “lo más que se ofrece a los extranjeros es la adquisición de la ciudadanía, vale decir, de ese estatuto jurídico especial que caracteriza a los miembros activos de la asociación política; pero en ningún caso un extranjero puede llegar a adquirir nuestra nacionalidad”¹⁰⁸.

Decía Jiménez de Aréchaga: “cada Estado *siente* quiénes son sus nacionales, y *lo declara* por su Derecho; en cambio, cada Estado *decide* quiénes son sus ciudadanos, y *lo dispone* por su Derecho. (...) la nacionalidad corresponde a una cierta realidad de tipo sociológico o psicológico, por un lado; y (...) el reconocimiento de la nacionalidad *le viene impuesto al Estado*, mientras que la atribución de la ciudadanía es discrecionalmente dispuesta por el Derecho de cada Estado [cursiva agregada]”¹⁰⁹.

La visión de Jiménez de Aréchaga fue propuesta en 1946. Por tanto, no pudo tomar en cuenta el derecho internacional de los derechos humanos ni su desarrollo progresivo, en particular los desarrollos sobre el derecho a la identidad, el derecho a la nacionalidad y el derecho a cambiarla, éstos últimos como derechos consagrados en diversos instrumentos internacionales a partir de 1948¹¹⁰.

Con otros argumentos, diversos autores se alinean con la visión de Jiménez de Aréchaga sobre la ciudadanía legal. Un reconocido constitucionalista sostiene que “en el derecho constitucional uruguayo, se es nacional por el hecho de nacer en el territorio. Luego el legislador se tomó alguna libertad en torno a este tema y amplió el universo fuera de lo previsto por la Carta Magna. El ciudadano legal es, en términos generales, el extranjero que voluntariamente optó por requerir la ciudadanía. Aunque quisiera, no podría naturalizarse porque el sistema uruguayo no prevé el mecanismo de la naturalización o nacionalización, pero puede ejercer todos los derechos cívicos”¹¹¹.

Otras visiones destacan que: 1) aunque el derecho latinoamericano se admite la naturalización, en Uruguay los ciudadanos naturales son los nacionales¹¹²; 2) sólo los ciudadanos naturales “orientales”, es decir los nacidos en el territorio, son nacionales. No

¹⁰⁸ Justino Jimenez de Aréchaga, *La Constitución Nacional*, Tomo I Sección III, 1946. Disponible en: <https://bit.ly/43Hj90X>

¹⁰⁹ Ibid. Disponible en: <https://bit.ly/43Hj90X>

¹¹⁰ *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 1948, Art. 15.2 (“...A nadie se privará arbitrariamente ... del derecho a cambiar de nacionalidad”); *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 1948, Art. XIX (“Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponda y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela.”); *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 1969, Art. 20.3 (“A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla”).

¹¹¹ Jaime Rubén Sapolski, “Nación, nacionalidad y estado en el marco institucional uruguayo” en *Revista de Derecho Constitucional*, Número 8, 18 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://bit.ly/4hcMx2z>

¹¹² Rubén Correa Freitas, *Derecho Constitucional Contemporáneo*, 5ta edición, Revisada y Actualizada, Tomo I:317–27. Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria (FCU), 2016; “Nacionalidad y ciudadanía en el régimen constitucional uruguayo” en *Revista La Justicia Uruguaya*, Tomo 89, 1984. Disponible en: <https://bit.ly/43jpVdp>

así los hijos de padre o madre orientales, que puede adquirir la ciudadanía natural pero no la nacionalidad¹¹³.

Finalmente, alguna doctrina minoritaria, liderada por Pérez Pérez, ex juez del Uruguay ante la Corte IDH, argumenta que todos los ciudadanos uruguayos (naturales y legales) son nacionales. Afirma que la adquisición de la ciudadanía legal implica su naturalización, es decir que “esas personas son ciudadanas legales uruguayas u orientales, y por supuesto no son extranjeras”. Pérez Pérez advierte que una interpretación restrictiva podría contravenir normas internacionales, como la Convención de 1961¹¹⁴.

7. Conclusiones y recomendaciones.

Uruguay es un país líder en la erradicación de la apatridia. A nivel unidad, es uno de los países mejor posicionados para lograr poner fin a este flagelo. No obstante, la práctica estatal actual sobre ciudadanía legal puede afectar la realización de esta meta humanitaria.

La ciudadanía legal ha generado tres problemáticas, que son de interés del ACNUR, de acuerdo con su mandato de apatridia y de búsqueda de soluciones para las personas refugiadas:

1. **Confirmación de nacionalidad:** Las personas ciudadanas legales que no pueden obtener un documento que pruebe la nacionalidad uruguaya y que, al mismo tiempo, enfrentan barreras (legales o prácticas) para obtener un documento de nacionalidad de su país de origen, enfrentan problemas para confirmar (probar) su nacionalidad.
2. **Riesgo de apatridia:** Para algunas personas ciudadanas legales las barreras para obtener documentación de nacionalidad del país de origen pueden llegar a ser insuperables. Esto debido a diversos factores, que pueden incluir: 1) residencia de larga data en Uruguay sin mantener lazos o contacto con las autoridades del país de origen; 2) elevados costos económicos para acceder a documentación; 3) limitaciones asociadas al trámite del pasaporte en un tercer país (ej. cuando el país de origen no tiene representación diplomática o consular en Uruguay); 4) dudas de las autoridades sobre la identidad o nacionalidad de la persona requirente.

Algunos países de origen, aun si legalmente consideran a estas personas como nacionales, en la práctica, pueden denegarles el reingreso a su territorio o la obtención de un pasaporte nacional. Esto puede ocurrir, en otras razones, por motivos políticos.

En estos supuestos, algunas personas podrían enfrentar serios riesgos de apatridia.

¹¹³ Martín Risso Ferrand, Derecho Constitucional, *Capítulo XXV - Nacionalidad y Ciudadanía*, 2ª Reimpresión, Vol. I. Montevideo, Uruguay, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3F3XKVH>

¹¹⁴ Alberto Pérez Pérez, “Los ciudadanos legales no son extranjeros” en *La Justicia Uruguaya: Revista Jurídica*, Tomo 111, p.297-334, 1995. Disponible en: <https://bit.ly/4h8ttCu>

3. **Personas apátridas:** Algunas personas perdieron su nacionalidad de origen tras obtener la ciudadanía legal en Uruguay. No siendo consideradas nacionales del Uruguay y, careciendo de vínculos de nacionalidad con otros países, han quedado apátridas.

Dado que poseen el estatuto de ciudadanía legal, estas personas apátridas no tienen derecho a recibir protección como tales. Como se ha visto, su protección ha cesado, de acuerdo con la ley 19.682, lo que le impide solicitar este estatuto de protección a la Comisión de Refugiados (CORE).

La práctica estatal del Uruguay sobre ciudadanía legal ha sido inconsistente en años recientes. Esto ha impactado el ejercicio de derechos fundamentales de las personas ciudadanas legales, incluido su derecho a la nacionalidad e identidad.

El Art. 75 de la Constitución establece que la ciudadanía legal es un derecho de la persona extranjera que cumple con los requisitos constitucionales y legales para obtenerla. Si se encontrase que la ciudadanía legal equivale a naturalización en el derecho interno, el no reconocimiento de las personas ciudadanas legales como nacionales (uruguayas) podría ser visto por los órganos del Sistema Interamericano (CIDH y Corte IDH) desde la perspectiva de las normas relativas a la denegación o privación arbitraria de la nacionalidad¹¹⁵. Esta situación está prohibida por el derecho internacional, en particular cuando deriva en apatridia¹¹⁶, y es susceptible de comprometer la responsabilidad internacional de un Estado.

En vista de ello, el ACNUR se permite recomendar, según las autoridades competentes lo estimen apropiado:

1. **Armonizar la legislación nacional con los estándares internacionales:** revisar la legislación interna que se refiere a la ciudadanía legal a fin de alinearla, según proceda, con los estándares internacionales e interamericanos sobre apatridia, derecho a la identidad y a la nacionalidad. Esto a fin de prevenir y resolver la apatridia y potenciales situaciones de denegación o privación arbitraria de la nacionalidad uruguaya.
2. **Facilitar la naturalización de personas refugiadas y apátridas:** De acuerdo con la Convenciones de 1951 y 1954, Uruguay está obligado internacionalmente no sólo a permitir la naturalización de las personas refugiadas y apátridas, sino también a otorgarles las facilidades a ese fin. Las facilidades para la naturalización deben

¹¹⁵ Corte IDH, *Caso Habbal y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares y Fondo*, sentencia de 31 de agosto de 2022, Serie C No. 463, párr. 97 (“la Corte considera que para que la privación de la nacionalidad no sea arbitraria, todo acto administrativo o judicial debe respetar lo siguiente: a) el principio de legalidad, de forma tal que la persona no sea sancionada por acciones y omisiones que no estuvieran previstas en la ley; b) el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación; c) debe prevenir la apatridia; d) debe ser proporcional, lo que requiere la verificación respecto de la legitimidad de los fines perseguidos y los medios utilizados por la autoridad, y e) debe respetar las garantías del debido proceso, brindando garantías especiales de protección a la niñez”).

¹¹⁶ ACNUR. *Directrices sobre la apatridia No. 5: Pérdida y privación de la nacionalidad en virtud de los artículos 5 a 9 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961*, HCR/GS/20/05, mayo 2020. Disponible en: <https://bit.ly/4krTf7p>

allanar las barreras legales y prácticas que estas personas pudieran enfrentar para adquirir la nacionalidad uruguaya.

3. **Niñas, niñas y adolescentes.** La normativa interna debe contemplar facilidades para la naturalización de personas refugiadas o apátridas sin distinción de edad. Las niñas, niñas y adolescentes refugiados y apátridas tienen, al igual que sus padres o representantes legales (personas adultas), derecho a la naturalización facilitada.

La naturalización puede ir en el interés superior de la niñez en movimiento y, por tanto, ser una solución adecuada y obligatoria en determinados casos¹¹⁷. Cuando el padre, madre o representante legal de una niña, niño o adolescente extranjeros fuere ciudadano legal, Uruguay podría considerar las mejores prácticas de las legislaciones de los países de la región para, de un modo más general, permitir la naturalización de la niñez migrante en ciertas circunstancias.

4. **Práctica administrativa sobre expedición de pasaportes:** revisar y ajustar a los estándares internacionales de la OACI las prácticas administrativas sobre expedición de pasaportes para personas ciudadanas legales, de manera que, según tuvieren derecho a ella, puedan acceder a documentación que pruebe su nacionalidad uruguaya.

Estas acciones podrían contribuir significativamente a reforzar el liderazgo internacional que Uruguay tiene en la erradicación de la apatridia, en la protección de los derechos de las personas refugiadas y apátridas, y en la promoción del derecho internacional de los derechos humanos.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
1 de abril de 2025

¹¹⁷ Juan Ignacio Mondelli, Laura Mora Montañez, y Álvaro Botero Navarro, *Visibilizando lo invisible: Avances, desafíos y recomendaciones para garantizar la identidad legal, la nacionalidad y el nombre de la niñez en movimiento en las Américas*, Primera Edición. Diálogo Interamericano, 2024. Disponible en: <https://bit.ly/3Xo9NTV>