



Institución Nacional  
de Derechos Humanos  
y Defensoría del Pueblo

# **Grupo de trabajo Ciudadanía Legal y Nacionalidad**

Informe diciembre 2024

Unidad de Migración



# Contenido

Resumen ejecutivo .....	5
Lista de abreviaturas .....	7
Glosario.....	8
1. Introducción .....	9
1.1 Antecedentes.....	9
2. Objetivo del informe.....	12
2.1 Metodología .....	12
3. Marco normativo.....	14
3.1 Definición de nacionalidad y ciudadanía.....	14
3.2 Normativa nacional.....	15
3.3 Consecuencias de asumir que la nacionalidad equivale al país de nacimiento.....	19
3.4 Estándares internacionales.....	20
3.5 Aclaración de la OACI.....	21
4. Práctica estatal histórica y actual.....	21
4.1 Prácticas de otros Estados.....	25
4.2 Contextualización del tema .....	26
5. Nudos identificados a partir del testimonio de personas con ciudadanía legal.....	33
5.1 Derecho a la identidad: pérdida de la identidad uruguaya .....	33
5.2 Derecho a la igualdad: niños, niñas y adolescentes no pueden acceder a la nacionalidad uruguaya.....	33
5.3 Derecho a la nacionalidad: riesgo de apátrida .....	37
5.4 Derecho a la nacionalidad: personas refugiadas y apátridas no pueden obtener una solución duradera y de protección .....	38
5.5 Derecho a la libertad de movimiento: obstáculos inesperados en desplazamientos internacionales.....	38
5.6 Derecho a la libertad de movimiento: situaciones de acoso y trato intimidatorio al ingresar o salir de ciertos países.....	38
5.7 Otras consecuencias.....	39
5.7.1 Imposibilidad de solicitar una visa electrónica.....	39
5.7.2 Desaliento de inversiones e impacto negativo en la economía nacional.....	39
5.7.3 Error en la asignación de la nacionalidad .....	39
6. ¿Por qué Uruguay debe garantizar la naturalización y, por ende, el ejercicio del derecho a la nacionalidad?.....	41

7. Acciones realizadas por STU, organizaciones internacionales y la INDDHH.....	43
7.1 Acciones realizadas por Somos Todos Uruguayos.....	43
7.2 Acciones realizadas por organizaciones Internacionales.....	44
7.4 Acciones realizadas por la INDDHH .....	47
8. Recomendaciones.....	49
8.1 Modificación de los documentos de identificación.....	49
8.1.1 Antecedentes.....	49
8.1.2 Cambio en la interpretación de la normativa internacional.....	50
8.1.3 Consideraciones favorables a la implementación de esta recomendación.....	50
8.1.4 Consideraciones desfavorables a la implementación de esta recomendación.....	51
8.2 Ley interpretativa .....	52
8.2.1 Antecedentes.....	52
8.2.2 Consideraciones favorables a la implementación de esta recomendación.....	53
8.2.3 Consideraciones desfavorables a la implementación de esta recomendación.....	54
8.3 Ley de Nacionalidad.....	55
8.3.1 Antecedentes.....	55
8.3.2 Antecedentes en países de la región.....	56
8.3.3 Consideraciones favorables a la implementación de esta recomendación.....	56
8.4 Reforma constitucional.....	57
8.4.1 Antecedentes.....	58
8.4.2 Consideraciones favorables a la implementación de esta recomendación.....	60
8.4.3 Consideraciones desfavorables a la implementación de esta recomendación.....	60
9. Conclusión .....	62
10. Bibliografía.....	63
11. Anexos .....	68
Anexo 1. Normativa nacional e internacional en la materia .....	68
Anexo 2. Procesos de naturalización en algunos países latinoamericanos, España y Estados Unidos .....	71
Anexo 3. Otros documentos.....	73
Anexo 4. Resolución creación grupo de trabajo Ciudadanía Legal y Nacionalidad (Expe. N° 2024-1-38-0000699).....	74

Este informe fue elaborado por el grupo de trabajo Ciudadanía Legal y Nacionalidad.

**Coordinación de la INDDHH:**

Directora de la INDDHH Jimena Fernández Bonelli  
Responsable de la Unidad de Migración Luciana Oholeguy Jorajuría

**Participantes del grupo de trabajo:**

*Por organizaciones de la sociedad civil*

Somos Todos Uruguayos: Adriana Ovalle, Alexis Ferrand.  
Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana: Clara Aguirre y Josefina Rochón.  
Asociación Civil Idas y Vueltas: Leroy Gutiérrez y Rodrigo Vivas.

*Por el Estado*

Ministerio de Relaciones Exteriores: Alejandra Costa, directora general de Cooperación Internacional; Cristina Mansilla, directora de Derechos Humanos y Derecho Humanitario, y José Pedro Ríos, Dirección General para Asuntos Políticos.

Dirección Nacional de Migración: Soledad Sánchez, coordinadora administrativa.

Parlamento: bancada del Partido Colorado, diputada Desirée Pagliarini; bancada del Frente Amplio, diputada Verónica Mato y Dra. Valeria da Trindade.

Observadores: ACNUR Y OIM.

## Resumen ejecutivo

El derecho a tener una nacionalidad, el derecho a cambiarla y el derecho a la libre circulación son derechos humanos fundamentales. Así lo establece la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por medio de la resolución n.º 2/23 de la CIDH, cuando define nacionalidad como: “el derecho humano fundamental que establece el vínculo jurídico esencial entre una persona y el Estado, en virtud del cual una persona pertenece a la comunidad política que un Estado constituye según el Derecho Interno y el Derecho Internacional. Dicho vínculo permite adquirir y ejercer derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política”.

Como país respetuoso de los derechos humanos, Uruguay ha ratificado convenios, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>1</sup> y la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>2</sup>, que garantizan el goce de estos derechos por parte de todas las personas. Incluso, para proteger el derecho a la nacionalidad y abolir los casos de apatridia, el Estado uruguayo reconoció, recientemente, la necesidad de armonizar su normativa con los estándares internacionales tanto en una audiencia temática celebrada durante el 189º Período Ordinario de Sesiones de la CIDH, el 1 de marzo de 2024, y en el 57º período de sesiones del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, el 1 de mayo de 2024.

Independientemente de lo anterior, a mediados de la década de 1990, el Estado uruguayo cambió sus prácticas administrativas y, sin que se promulgará una ley interpretativa que avalara la restricción de los derechos adquiridos<sup>3</sup>, comenzó a considerar a las personas con ciudadanía legal como extranjeras. Los problemas generados<sup>4</sup> por este cambio recién se evidenciaron en 2016 cuando se inició la emisión de los pasaportes electrónicos<sup>5</sup>.

Esta problemática afecta aproximadamente a 16.374 personas con ciudadanía legal, y a sus familias, cuyos países de origen son principalmente España, Argentina, Cuba y Venezuela, según los datos proporcionados por la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC, 2024) con base en el número de cédulas de identidad válidas emitidas a personas con ciudadanía legal. A su vez, esta situación afecta a personas refugiadas y apátridas, cuyo número asciende a 1.327 personas a junio de 2024 (1.326 personas refugiadas y una persona apátrida), según datos de la Comisión de Refugiados (CORE), que sin una vía legal para lograr la naturalización<sup>6</sup>, no recibirían la protección completa por parte del Estado uruguayo por carecer de la nacionalidad uruguaya.

---

<sup>1</sup> Uruguay forma parte de las Naciones Unidas, por lo que adhiere a la Declaración Universal de los Derechos Humanos desde el 10 de diciembre de 1948.

<sup>2</sup> El 8 de marzo de 1985, con la promulgación de la ley n.º 15.737 el Estado uruguayo, por medio del Parlamento, aprobó esta convención, también conocida como el Pacto de San José de Costa Rica.

<sup>3</sup> En el artículo 22, el Código Civil define a todo ciudadano como oriental y hasta mediados de la década de 1990 los pasaportes que se otorgaban a las personas con ciudadanía legal uruguaya indicaron ciudadanía (legal) uruguaya en el campo nacionalidad.

<sup>4</sup> Hay numerosos ejemplos en los que algunas veces las personas con ciudadanía legal son definidas como nacionales y en otras como extranjeras.

<sup>5</sup> A partir del 16 de octubre de 2015, la DNIC comenzó a emitir pasaportes electrónicos con chip. Las personas con ciudadanía legal que renovaron su pasaporte después de esa fecha, recibieron un documento uruguayo que los identifica como extranjeros, lo que hizo que dichos documentos fueran rechazados por las máquinas de los sistemas de migración en los aeropuertos del mundo, incluido el aeropuerto de Carrasco.

<sup>6</sup> Por la ley n.º 18.076 y la ley n.º 19.682 la condición de refugiado y la condición de apátrida cesan con la obtención de la ciudadanía legal.

En el marco del respeto a la Constitución nacional y los compromisos que emanan de los tratados y convenciones internacionales ratificados por el país, este grupo de trabajo, mediante el relevo de la normativa nacional y los estándares internacionales, tuvo como objetivos analizar los principales nudos problemáticos que surgen de la interpretación e implementación de la normativa vigente en Uruguay, y realizar recomendaciones para garantizar el derecho a la nacionalidad, el derecho a cambiarla y el derecho a la libre circulación.

Respecto a las recomendaciones, se plantean las siguientes cuatro: la modificación de los documentos de identificación, la promulgación de una ley interpretativa, la promulgación de una ley de nacionalidad y la realización de una reforma constitucional. Para facilitar la comprensión de las alternativas, éstas se jerarquizan en función de la facilidad y la rapidez de su implementación, así como son acompañadas de la descripción de los aspectos favorables y desfavorables para su aplicación. Es importante destacar que en ningún caso se pudieron identificar consecuencias negativas de la puesta en práctica de cualquiera de estas recomendaciones.

El abordaje metodológico de este informe implicó el trabajo mancomunado de actores estatales, organizaciones de la sociedad civil, representantes del Poder Legislativo y la Unidad de Migración de la INDDHH que se reunieron de forma quincenal desde el mes de agosto a diciembre de 2024 y contó con la participación de expertos de la academia y organismos internacionales.

Uruguay debe salvaguardar los derechos humanos ratificados por el país continuando con su tradición de respetar los compromisos asumidos. En ese sentido, el Estado tiene la responsabilidad de tomar las medidas necesarias para asegurar estos derechos frente a la comunidad de personas con ciudadanía legal, personas refugiadas y personas apátridas, así como frente a la comunidad internacional.

Adicionalmente, el respeto de los derechos de las personas que pretenden naturalizarse no es solo fundamental para el goce de una democracia plena, sino que es de interés nacional el fomento de la integración y la participación ciudadana de todas las personas que habitan el territorio nacional en virtud de las tendencias demográficas.

## Lista de abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CE	Corte Electoral
DNIC	Dirección Nacional de Identificación Civil
EPU	Examen Periódico Universal
GT	Grupo de trabajo
INDDHH	Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
INE	Instituto Nacional de Estadística
MI	Ministerio del Interior
MRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional de las Migraciones
OSC	Organización de la sociedad civil
STU	Somos Todos Uruguayos
SEDHU	Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana
Udelar	Universidad de la República
UMI	Unidad de Migración de la INDDHH

## Glosario

**Apatridia.** Condición de una persona que no es reconocida por ningún Estado como ciudadano conforme a su legislación. De acuerdo con la Ley n.º 19.682, “El término apátrida designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.

**Ciudadanía legal.** Refiere a los derechos que tienen los extranjeros que cumplen con ciertos requisitos según el artículo 75 de la Constitución: “A) Los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, con familia constituida en la República, que, poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan tres años de residencia habitual en la República. B) Los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, sin familia constituida en la República, que tengan alguna de las cualidades del inciso anterior y cinco años de residencia habitual en el país. C) Los hombres y las mujeres extranjeros que obtengan gracia especial de la Asamblea General por servicios notables o méritos relevantes”.

**Inmigrante.** Desde la perspectiva del país de llegada, persona que se traslada a un país distinto al de su nacionalidad y en el que reside de forma temporal o permanente.

***Ius sanguinis.*** Principio jurídico por el cual se determina la nacionalidad de una persona de acuerdo con la nacionalidad de sus padres o de uno de ellos, bien al momento de su nacimiento o en otro momento.

***Ius soli.*** Principio jurídico por el cual la nacionalidad de una persona se determina por su país de nacimiento.

**Migrante.** Según los Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es “Cualquier persona que se encuentre fuera del territorio social, afectivo o político al que pertenezca”. Esto es independiente de su situación migratoria, su intención o el tiempo de permanencia.

**Naturalización.** Cualquier forma de adquisición de una nacionalidad que requiere de una solicitud de la persona interesada y de un acto oficial de concesión por parte del Estado siendo usualmente por *ius domicilis* con base en el arraigo y años de residencia en el país.

**Nacionalidad.** Vínculo jurídico entre una persona y un Estado, que conlleva derechos y deberes. Se define en el derecho interno, pero tiene repercusiones en el derecho internacional. Su reconocimiento implica deberes entre los Estados.

**Refugiado.** Persona que ha buscado protección en otro país tras haber abandonado el propio para escapar de conflictos, persecuciones y otras formas de violencia.

**Residencia permanente.** Derecho otorgado a una persona extranjera por las autoridades de un Estado para que éste permanezca en su territorio de forma indefinida.

# 1. Introducción

## 1.1 Antecedentes

El Estado uruguayo históricamente no ha definido con precisión la nacionalidad uruguaya y ha usado en su lugar la noción de ciudadanía. Las diferencias entre la ciudadanía por vía natural y por vía legal, según los artículos 74 y 75 de la Constitución, respectivamente, se limitan a establecer que las personas con ciudadanía legal están imposibilitadas de postularse al cargo de presidente de la República.

En 1989, con la promulgación de la Ley n.º 16.021, el Estado uruguayo definió la nacionalidad para las personas nacidas en el país y sus hijos e hijas nacidos en el exterior, permitiendo que quienes nazcan fuera de Uruguay sean reconocidos como nacionales uruguayos, aunque no puedan ejercer la ciudadanía, requiriéndose para ello que demuestren arraigo y se inscriban en el Registro Civil.

Posteriormente, en 2015, el poder legislativo modificó la Ley n.º 16.021, con la promulgación de la Ley n.º 19.362, sustituyendo el artículo 3 de dicha Ley por el siguiente: “Los hijos de las personas a quienes por el artículo 2º de esta ley se les otorga la calidad de nacionales, nacidos fuera del territorio nacional, tendrán la calidad de ciudadanos naturales”. En este sentido, permitió que los nietos y nietas de las personas nacidas en Uruguay tuvieran derecho a la ciudadanía natural uruguaya. Paralelamente, el poder legislativo aprobó múltiples convenios internacionales, incluyendo la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Pacto de San José, el 8 de marzo de 1985 mediante la aprobación de la Ley n.º 15.737, que garantiza el derecho a la nacionalidad y el derecho a cambiarla, que se interpreta como el derecho a la naturalización.

Estos cambios han generado un vacío legal respecto a cómo se deben interpretar las nociones de nacionalidad, ciudadanía e identidad. Incluso, aunque históricamente los documentos de identidad de las personas con ciudadanía legal indicaban que estas eran uruguayas, el Estado comenzó a considerarlas extranjeras sin que se promulgara una ley interpretativa que avalara la restricción de los derechos adquiridos.

En términos operativos, esto ha significado que los pasaportes de las personas con ciudadanía legal son leídos como inválidos cuando son escaneados por las máquinas de los sistemas de migración de diferentes aeropuertos y de las plataformas de validación de las aerolíneas. En términos emocionales, esta situación ha afectado el sentido de identidad y el sentimiento de pertenencia tanto de estos ciudadanos como de sus familias. Para aquellas personas con ciudadanía legal cuyo país de origen no admite la doble ciudadanía, la situación es aún más compleja, pues los pone en riesgo de apatridia.

Como consecuencia de lo anterior, a partir de 2018, algunas personas con ciudadanía legal comunicaron esta situación al Estado uruguayo, específicamente a la DNIC. Posteriormente, en 2021, se introdujeron en el Parlamento dos proyectos de ley que buscaban abordar diferentes aspectos de este problema. Por un lado, las bancadas de los partidos Colorado y

Nacional, con apoyo de representantes del Partido Independiente, de Cabildo Abierto y del Partido de la Gente, elaboraron una propuesta de ley que proponía una solución a la problemática de los pasaportes. Por otro lado, la bancada del Frente Amplio impulsó un proyecto de ley que permitiría la naturalización, incluyendo a los menores de edad.

Paralelamente, a finales de 2023, el Estado uruguayo recibió y aceptó las observaciones y recomendaciones realizadas por el Comité de Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares de la ONU durante el examen del segundo informe periódico del Uruguay.

Al no lograr avances en la solución de la problemática, entre 2021 y finales de 2023, la agrupación Somos Todos Uruguayos (STU) solicitó una audiencia con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que fue concedida. El 1 de marzo de 2024, durante el 189° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en Washington, D.C., representantes de STU expusieron cómo afectaba a los ciudadanos y ciudadanas legales el hecho de que el Estado uruguayo, mediante diferentes prácticas administrativas, los considerara personas extranjeras. De la misma manera, señalaron cómo estas prácticas administrativas contravenían no solo lo establecido por Uruguay en la Ley n.º 18.076 y la Ley n.º 19.682 sino también una serie de convenios firmados por el Estado uruguayo y ratificados por el Legislativo.

La delegación uruguaya, encabezada por el Embajador Dr. Washington Abdala y la Dra. Maite Dalmao, reconoció la existencia de interpretaciones alternativas de la Constitución que no consideran a los ciudadanos legales como extranjeros, como la defendida por el Dr. Alberto Pérez Pérez; que la Ley n.º 19.682 no elimina completamente la apatridia, sugiriendo una posible inconformidad con la convención sobre apatridia bajo la interpretación constitucional predominante; el derecho a la nacionalidad y a la naturalización como un derecho emergente, enfatizando la necesidad de proteger los nuevos derechos que surgen y respetar la Resolución n.º 2/23 (CIDH, 4 de diciembre de 2023) como un eje central de cumplimiento y, finalmente, se comprometió a diálogos interinstitucionales y con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para abordar la cuestión de los pasaportes.

A continuación, el 1 de mayo de 2024, el Estado uruguayo recibió y aceptó las observaciones y recomendaciones de parte de sus países pares sobre la emisión de pasaportes que permitan la libre circulación, el derecho a la naturalización y la erradicación de la apatridia en el marco del Examen Periódico Universal (EPU).

Luego, el 6 de agosto de 2024, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), en el marco de sus competencias y funciones legales, aprobó la creación de un grupo de trabajo (GT) cuyo objetivo principal fue alcanzar propuestas concretas que corrijan las dificultades y vacíos existentes en la normativa nacional en materia del derecho a la nacionalidad.

La conformación de este GT tiene como antecedente la propuesta de la mesa de trabajo de la Unidad de Migración (UMI), donde las organizaciones de la sociedad civil participantes priorizaron el tema y favorecieron la realización de un taller sobre ciudadanía legal y derecho a la nacionalidad para sus integrantes, este taller fue coorganizado junto con Somos Todos

Uruguayos (STU). Posteriormente, se dictó un taller sobre derecho a la identidad, nacionalidad y apatridia, coorganizado con la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos para público general. Previamente, hubo una serie de conversatorios incluyendo uno organizado por la Red de las Naciones Unidas sobre la migración con participación de políticos de varios partidos y de la sociedad civil y presentaciones en la cámara de representantes frente a la Comisión de Derechos Humanos<sup>7</sup> y en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración<sup>8</sup>.

Para la conformación del GT, que estuvo coordinado por la Unidad de Migración de la INDDHH, se convocó a organizaciones de la sociedad civil, legisladores<sup>9</sup> y autoridades de las instituciones públicas con competencia y experiencia en la temática, y también a organismos como Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y ACNUR, cuya participación fue definida como la de observadores por el GT.

El GT estuvo integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), el Ministerio del Interior (MI), concretamente la Dirección Nacional de Migración (DNM), representantes de las bancadas del Frente Amplio y del Partido Colorado en el Parlamento e integrantes de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la materia. El resultado de este informe está basado en el esfuerzo conjunto realizado por la coordinación de la INDDHH y las personas integrantes del GT que participaron de forma colectiva en cada una de las reuniones y en la redacción de las siguientes páginas.

---

<sup>7</sup> Esto incluye un conversatorio entre legisladores y expertos constitucionalistas y en derechos humanos, y también presentaciones de STU, de parte de la CE, ACNUR o OIM (las taquigráficas están disponibles en la bibliografía).

<sup>8</sup> En septiembre de 2022 recibieron a representantes de STU.

<sup>9</sup> Representantes de todas las bancadas fueron invitados a participar.

## 2. Objetivo del informe

Este informe tiene el objetivo de proponer una serie de recomendaciones para que el Estado uruguayo garantice el derecho a la nacionalidad en Uruguay, permitiendo la nacionalidad por naturalización u opción de personas inmigrantes, refugiadas, apátridas y de niños, niñas y adolescentes.

Como adoptó la CIDH en resolución n.º 2/23, también conocida como **resolución sobre derecho a la nacionalidad, prohibición de privación arbitraria de la nacionalidad y apatridia**:

---

*Los Estados también deben garantizar la adquisición de la nacionalidad por opción o naturalización. Deben otorgar la nacionalidad por opción o naturalización a las personas extranjeras, incluyendo personas apátridas que hayan residido habitualmente por un periodo fijado por la ley interna del Estado y que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa (2023, p.9).*

---

La nacionalidad es un derecho humano fundamental que establece un vínculo esencial entre la persona y el Estado, y es parte de la noción de identidad de la persona. Como expone González Laurino (2001), citando a Jürgen Habermas, la identidad tiene más que ver con el futuro que con el pasado y el presente, y no se trata de ser, sino de llegar a ser. Es el resultado de una construcción continua y colectiva que no depende de la historia sino de un proceso activo y de participación social (p. 24).

### 2.1 Metodología

El GT se reunió cada quince días, desde el 19 de agosto hasta el 9 de diciembre de 2024. En total se realizaron 9 reuniones. En cada una de las reuniones, se invitó a participar a diferentes actores claves de la academia, del Estado y de los organismos internacionales. De la academia fueron invitados: el Dr. Daoíz Uriarte, representante del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de la República (Udelar); el Dr. Jaime Sapolski, representante del Instituto de Derecho Constitucional de la Udelar; el Dr. Diego Gamarra, representante del Departamento de Derecho Público y Constitucional de la Universidad Católica del Uruguay.

Desde los organismos internacionales expusieron María José Veiga, consultora para el informe de UNICEF, Lucía Vernazza, oficial de Protección de UNICEF y Juan Ignacio Mondelli, jefe de la Oficina Nacional de ACNUR.

Del Estado participaron, además de los redactores de este informe, integrantes de la CE, el ministro José Korseniak; del Poder Judicial, el prosecretario letrado Juan Pablo Novella y la DNIC.

Primero, se buscaron las fuentes y antecedentes existentes relativos a esta temática, se invitó a participar a expertos y, posteriormente, se dio paso a la redacción del informe colectivo.

Para la realización del informe se decidió trabajar en dos líneas. Por un lado, una que contemplara la sistematización de la normativa nacional y algunos de los estándares internacionales que se

consideran relevantes. Por otro lado, el grupo se subdividió para presentar cuatro recomendaciones que faciliten soluciones a las problemáticas planteadas.

Estas recomendaciones buscaron responder a las experiencias vividas por personas con ciudadanía legal, personas refugiadas y personas apátridas que residen en Uruguay, cuyo derecho a la nacionalidad no está plenamente articulado, incluyendo la garantía del ejercicio del derecho a la nacionalidad y la naturalización de niños, niñas y adolescentes, y personas en situación de discapacidad.

## 3. Marco normativo

### 3.1 Definición de nacionalidad y ciudadanía

La Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>10</sup>, el Pacto de San José de Costa Rica<sup>11</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>12</sup>, la Convención sobre derechos del Niño<sup>13</sup> y la Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad<sup>14</sup>, entre otros pactos y convenciones internacionales, establecen que toda persona tiene derecho a adquirir una nacionalidad.

En materia específica de personas migrantes, refugiadas y apátridas, en Resolución n.º 4/2019, Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, la CIDH estableció sobre el Derecho a la nacionalidad que:

---

*Toda persona tiene un derecho inderogable a tener una nacionalidad y no ser apátrida.*

*Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra, y los Estados también deben garantizar el derecho a la nacionalidad, cuando, de otro modo, la persona sería apátrida.*

*Toda persona tiene derecho a conservar su nacionalidad, no pudiendo denegarse, perder o ser privada arbitrariamente de su nacionalidad (2011, p.11).*

---

Asimismo, la CIDH se pronunció en resolución n.º 2/23, indicando que dentro de las Américas el otorgamiento de la nacionalidad “a pesar de las salvaguardias que otorga la aplicación de los principios de *ius solis/ius sanguinis* para conceder la nacionalidad, la Comisión continúa observando que existen

---

<sup>10</sup> Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en la Resolución 217 A (III). Artículo 15: “1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.”

<sup>11</sup> Aprobado por Ley n.º 15.737 (8/3/1985), artículo 20 (Derecho a la Nacionalidad): “1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra. 3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla”.

<sup>12</sup> Aprobado por Ley n.º 13.751 (11/07/1969), artículo 24.3: “Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad”.

<sup>13</sup> Aprobada por Ley n.º 16.137 (23/9/1999), artículo 7: “El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad”; artículo 8: “Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares”.

<sup>14</sup> Aprobada por Ley n.º 18.418 (20/11/2008), artículo 18: “a) Tenga el derecho a adquirir y cambiar la nacionalidad y a no ser privadas de la suya de manera arbitraria o por motivos de discapacidad”.

desafíos para su adquisición y/o goce efectivo” (2023, p. 3) debido a la persistencia de leyes, prácticas e interpretaciones que provocan riesgos de apatridia. A esta consideración, la CIDH suma una definición de nacionalidad:

---

*Es el derecho humano fundamental que establece el vínculo jurídico esencial entre una persona y el Estado, en virtud del cual una persona pertenece a la comunidad política que un Estado constituye según el Derecho Interno y el Derecho Internacional. Dicho vínculo permite adquirir y ejercer derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política. Además, es un derecho de carácter inderogable de conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Algunos países utilizan la palabra nacionalidad, mientras que otros se refieren a la palabra ciudadanía para denotar ese vínculo jurídico. En el derecho internacional de los derechos humanos, ambos términos se utilizan de manera indistinta (2023, p. 4).*

---

De la lectura y consideración de los instrumentos internacionales de derechos humanos mencionados, surge que la nacionalidad y la ciudadanía son derechos humanos fundamentales y existe obligación de los Estados de asegurar su ejercicio. En comparación, aunque en el derecho internacional la ciudadanía se usa indistintamente como sinónimo de nacionalidad, el término ciudadanía suele conllevar la connotación de un estatus que otorga y protege exclusivamente los derechos civiles y políticos.

## 3.2 Normativa nacional

Dentro de la Sección III de la Constitución nacional, “De la ciudadanía y el sufragio”, el artículo 73 dispone que “Los ciudadanos de la República Oriental del Uruguay son naturales o legales”. Mientras que el artículo 74 define a los ciudadanos naturales como “todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República. Son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico”. Es decir, se adoptan dos criterios para el otorgamiento de la ciudadanía natural, *ius soli* e *ius sanguinis*.

Según la Ley n.º 16.021, en la redacción dada por la Ley n.º 19.362, tienen la calidad de nacionales los hombres y mujeres nacidos en la República, así como sus hijos a pesar de haber nacido fuera del territorio nacional. Esto permite que los hijos e hijas de ciudadanos naturales nacidos en el extranjero sean considerados también nacionales, pudiendo tramitar un pasaporte uruguayo, aunque requieran de avecinarse e inscribirse en el Registro Civil para poder ejercer su derecho a la ciudadanía, como establece el artículo 74 de la Constitución<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Condición de ciudadanía requiere “por el hecho de avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico”.

Siguiendo con el texto constitucional, el artículo 75 dispone quiénes tienen derecho a la ciudadanía legal, desarrollándose en tres literales las diversas situaciones fácticas que otorgan tal derecho, principalmente con base en el tiempo de arraigo, de tres o cinco años, dependiendo de si tienen familia constituida o no. Posteriormente, el artículo 81 de la Constitución dispone que “La nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avecinarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico. La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior.”

A primera vista puede observarse que en el texto constitucional el término nacionalidad apenas aparece en el artículo 81, siendo predominante la utilización del término ciudadanía, que se regula extensamente. Asimismo, la naturalización sólo aparece en el mismo artículo 81, refiriéndose a la naturalización *ulterior* del ciudadano legal.

Esto es lo que ha llevado a discusiones dogmáticas, existiendo una posición actualmente mayoritaria y una minoritaria en la academia, específicamente en el Derecho Constitucional.

Durante la Audiencia temática sobre derecho a la nacionalidad y riesgo de apatridia en Uruguay, 189º Período Ordinario de Sesiones de la CIDH, realizada el 1 de marzo de 2024, la Dra. Maite Dalmao Rodríguez, integrante de la delegación uruguaya, afirmó que la posición seguida por la mayoría de los constitucionalistas uruguayos desde la década de 1940 y representada principalmente por el Dr. Justino Jiménez de Aréchaga, distingue los conceptos de nacionalidad y ciudadanía. Durante su intervención la Dra. Dalmao Rodríguez citó lo dicho por el Dr. Jiménez de Aréchaga (1992 [1946]) en su libro *La Constitución Nacional*:

---

*Si el estatus jurídico de nacional aparece como particularmente relevante en relación al Derecho Internacional, el estatus jurídico de ciudadano aparece, en cambio, como particularmente relevante en relación al Derecho Público interno. No obstante, al tratarse de dos categorías jurídicas perfectamente diferenciables e independientes, existe cierta relación entre las calidades de nacional y ciudadano.*

---

Según la Dra. Dalmao Rodríguez, aplicando esta interpretación, se puede ser nacional sin ser ciudadano y se puede ser ciudadano siendo extranjero como lo son las personas que obtienen la ciudadanía legal. Un ejemplo de esta postura es la existencia del certificado de ciudadanía o no naturalización que expide la CE. Este Certificado puede ser “positivo” o “negativo” dependiendo de si la persona extranjera tramitó y obtuvo o no la ciudadanía legal. Sin embargo, este certificado también refleja que la ciudadanía legal se entiende como naturalización mostrando otra interpretación.

Gráfico 1. Certificado de ciudadanía o no naturalización

Última actualización: 11/12/2024 🖨️ ↩️ Compartir

Corte Electoral

## Certificado de ciudadanía o no naturalización

Las Entidades Públicas no podrán exigir requisitos adicionales a los aquí detallados ni solicitar certificados, constancias, testimonios u otra documentación cuando la información contenida en éstos pueda obtenerse a través de medios digitales seguros de otras entidades ([Decreto 353/23](#)).

[Denuncia por incumplimiento Decreto 353/23](#)

Este Certificado puede ser “positivo” o “negativo” dependiendo de si la persona extranjera tramitó y obtuvo o no la Ciudadanía Legal uruguaya.

**Fuente: Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay.**

La otra posición es la representada por Alberto Pérez Pérez (2015) quien sostiene, basándose en los artículos 77 y 81 de la Constitución, que los conceptos de nacionalidad y ciudadanía

---

*Son idénticos, al menos en un Estado democrático, de modo que tanto ciudadanos legales como ciudadanos naturales forman una categoría que se opone a la de extranjeros (sea que a todos ellos llamemos nacionales, sea que reservemos este vocablo para designar a los ciudadanos naturales, en tanto los ciudadanos legales serían naturalizados). En otras palabras, todo nacional es ciudadano y todo ciudadano es nacional (o naturalizado), aun cuando no todos ellos puedan ejercer los derechos políticos o de ciudadanía activa (p. 839).*

---

En cuanto al Código Civil en este aparece una sola referencia a la ciudadanía en el artículo 22, que determina que “Son ciudadanos los que la Constitución del Estado declara tales. Los demás son extranjeros.” Este artículo continúa aclarando que “Además, la ley oriental no distingue entre orientales y extranjeros para la adquisición y goce de los derechos civiles”, lo que implica que toda persona ciudadana es oriental o hay un vacío legal en el que la ciudadanía, como lo define la Constitución, no sería ni oriental ni extranjera. Ninguna disposición del mencionado código regula la nacionalidad como categoría diferenciada. Este mismo artículo se encuentra en la versión original del Código Civil de 1866, y actualizado más recientemente por Ley n.º 16.603, el 19 de octubre de 1994. Más allá de lo que establece la Constitución nacional y la Ley n.º 16.021, no pueden obviarse dentro del marco normativo nacional los diversos tratados internacionales aprobados mediante leyes nacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de San José de Costa Rica, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre Derechos del Niño, la Convención

internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares, y la Convención sobre los derechos de las personas con Discapacidad.

De la misma forma y estrechamente vinculadas con el derecho a la nacionalidad, forman parte del marco normativo nacional la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, la Convención para reducir los casos de apatridia y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas. Normativas, además, que impulsaron la aprobación de la Ley n.º 18.076, sobre el derecho al refugio, promulgada el 19 de diciembre de 2006, y la Ley n.º 19.682, sobre reconocimiento y protección de la apatridia, promulgada el 26 de octubre de 2018.

Es particularmente relevante lo que estas leyes establecen en relación con el cese del estatus de refugiado y de apátrida. En el caso de la Ley n.º 18.076, artículo 6 inciso G, esta indica que la condición de refugiado de una persona cesa: “Si ha obtenido la ciudadanía legal uruguaya”. Mientras que la Ley n.º 19.682, artículo 15, señala que “La condición de persona apátrida cesará cuando [...] haya obtenido la ciudadanía legal en el país, de acuerdo a lo establecido en el artículo 75 y siguientes de la Constitución de la República. Las personas apátridas gozarán de facilidades para obtener la ciudadanía legal”. Respecto a esto último, se destaca el artículo 38 de la Ley n.º 19.682 que indica que:

---

*En la materia regulada por la presente ley se aplicará directamente el Derecho Internacional vigente, especialmente el relativo al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, la aplicación de las Normas, Tratados y Convenciones ratificados por la República Oriental del Uruguay o declaraciones de organismos internacionales de los cuales el país forma parte y a las cuales ha adherido.*

---

A lo anterior se debe agregar que el artículo 72, introducido en la Constitución de 1918, establece que “la enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno”<sup>16</sup>. La interpretación de este artículo debe realizarse en coordinación con el artículo 7 según el cual el Estado protege el derecho que preexiste a la existencia misma de la organización humana. Por tanto, todos aquellos derechos inherentes a las personas que no estén establecidos a texto expreso serán pasibles de protección por la aplicación de este precepto. El alcance de este artículo abarca todos los derechos cualquiera sea su naturaleza.

Como afirma Korzeniak, citado por Blengio, 2024, “La ubicación de este artículo, al término de la sección segunda que comprende tanto derechos individuales (fundamentalmente Cap. I) como derechos sociales (especialmente en el Cap. II) demuestra que su alcance es comprensivo de ambos tipos de derechos, deberes y garantías” (p. 92).

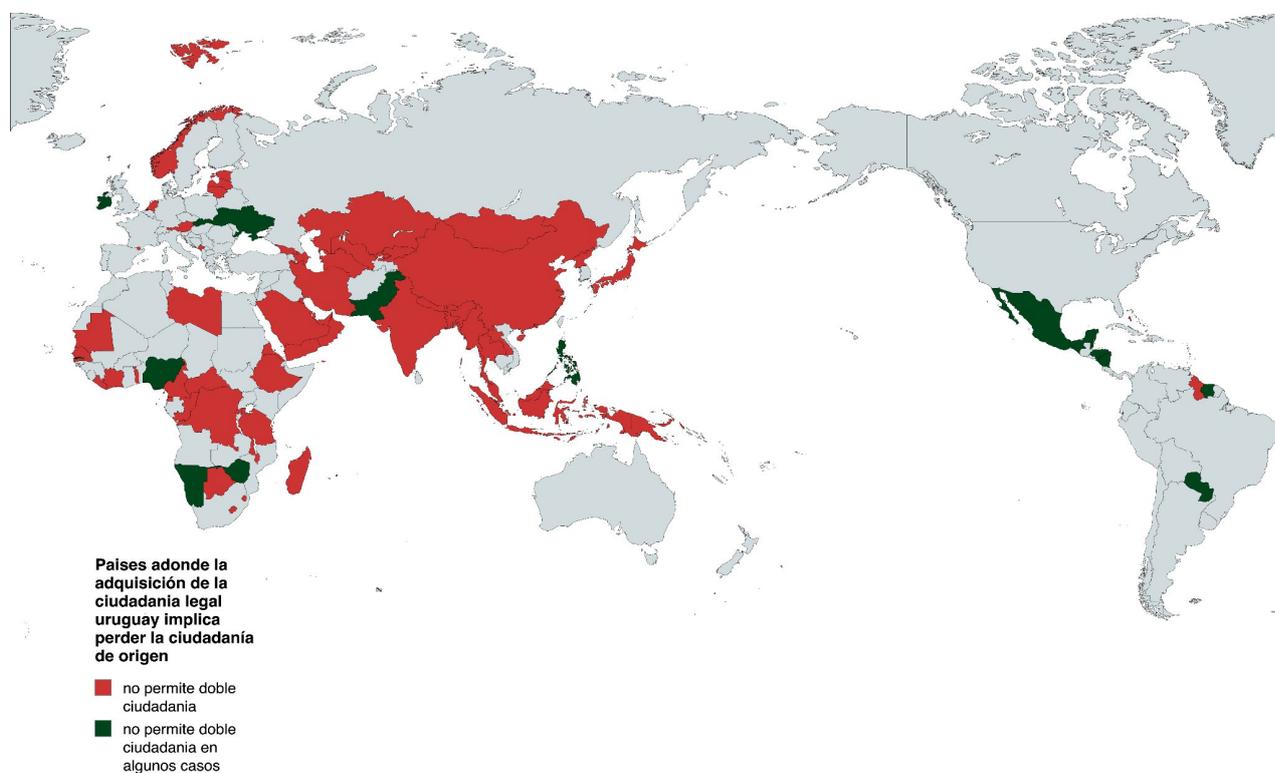
---

<sup>16</sup> La fórmula fue tomada del derecho comparado, concretamente de la IX Enmienda de la Constitución norteamericana de 1787 y del artículo 33 de la Constitución Argentina de 1853.

### 3.3 Consecuencias de asumir que la nacionalidad equivale al país de nacimiento

Actualmente, la práctica del Estado uruguayo implica, guiándose por el principio *ius solis*, que toda persona migrante posee la nacionalidad del país en el que nació y que no puede perder ni renunciar a esta. Fuera de las Américas, pocos países aplican el *ius solis*. Fue esta realidad la que justificó la promulgación de la Ley n.º 16.021, ya que algunos hijos e hijas de ciudadanos naturales nacidos en el exterior no podían obtener la nacionalidad de su país de nacimiento, pero tampoco podían obtener la ciudadanía natural si no demostraban arraigo y no se inscribían en el Registro Civil, como indica el artículo 74 de la Constitución. Los menores de edad nacidos en nuestro país si obtienen el derecho a la identidad uruguaya ya que obtienen la ciudadanía suspendida, un derecho que no es posible para el hijo o hija nacida en el exterior ya que se requiere ser mayor de edad para estar inscriptos. Adicionalmente, muchos Estados no permiten la doble nacionalidad o ciudadanía, y para estos la obtención de la ciudadanía legal es considerada una forma de naturalización. En estos casos, las personas que obtienen la ciudadanía legal están en riesgo de apatridia por perder la nacionalidad de origen y porque el Estado uruguayo no considera la ciudadanía legal equivalente a la nacionalidad. El siguiente mapa, tomado de la página web GLOBALCIT Citizenship Law Dataset, administrada por British Academy y Maastricht University, muestra los países cuyos Estados no permiten que sus ciudadanos obtengan una segunda nacionalidad o ciudadanía y que de hacerlo se enfrentan a la pérdida de su nacionalidad de origen.

Gráfico 2. Países que no admiten la doble nacionalidad o ciudadanía



Created with mapchart.net

Fuente: GLOBALCIT Citizenship Law Dataset.

Según el caso, esto ocasiona diferentes consecuencias:

- Personas con residencia permanente que no pueden ejercer el derecho a obtener la ciudadanía legal porque quedarían apátridas o en riesgo de apatridia.
- Personas con ciudadanía legal cuya nacionalidad de origen no admite doble ciudadanía y quedan apátridas o en riesgo de apatridia. En algunos casos, estas personas no saben que la ciudadanía legal en Uruguay no equivale a la nacionalidad.
- Personas con residencia permanente cuyo documento de identidad indica que su nacionalidad corresponde a su lugar de nacimiento, ignorando la información consignada en el documento con el que ingresaron a Uruguay.
- El pasaporte y la cédula de identidad de una persona con ciudadanía legal pueden indicar una nacionalidad o ciudadanía que ésta no tiene, devaluando la confianza en los documentos de identidad uruguayos.
- Se limita el derecho a cambiar de nacionalidad de una persona con ciudadanía legal cuando se indica en sus documentos de identidad su nacionalidad de origen.

### 3.4 Estándares internacionales

La ratificación por parte del Estado uruguayo de instrumentos internacionales implica asegurar su implementación y adecuar o continuar, según el caso, su normativa, prácticas y políticas públicas para el cumplimiento de las obligaciones que emanan de dichos instrumentos. El Estado uruguayo ha transitado ese camino con cada uno de los instrumentos de los cuales es parte en el convencimiento de que esto llevará a un mejor goce y ejercicio de los derechos, obligaciones y libertades de los habitantes del país. La internalización legal de las normas internacionales, especialmente en materia de derechos humanos, significa la responsabilidad de adecuación a las disposiciones convencionales. La progresividad de los derechos humanos supone la existencia de la necesidad de avanzar de forma permanente incluso cuando los estándares establecidos sean altos. Para que esto sea una realidad, la voluntad de diálogo del Estado uruguayo para avanzar en el goce efectivo de los derechos humanos resulta cardinal. Los compromisos internacionales del país guían ese diálogo y acción, estableciendo marcos de actuación, adecuación e innovación según el caso.

Los estándares internacionales que el país ha acordado darse, firmando y ratificando los instrumentos que los contiene, han guiado su práctica de forma sostenida en el desarrollo de su historia. El paradigma está vigente incluso en los momentos en que se ha identificado diferencias de envergaduras entre los estándares y la realidad.

Sin embargo, debe tenerse presente que los estándares no dictan las políticas públicas concretas que deben implementarse en cada caso, siendo este uno de nuestros desafíos. La capacidad del Estado en adaptar y adecuar su normativa nacional a esos estándares es, generalmente, menos dinámica que su voluntad de así proceder, especialmente en el marco del Estado de Derecho con plena separación de los Poderes y ejercicio democrático que caracteriza al país.

Considerando estas demoras en adecuación, actualmente el Estado uruguayo tiene compromisos en términos de la emisión de pasaportes de los ciudadanos legales indicando la ciudadanía en sus documentos (OACI y Examen Periódico Universal, mayo 2024), de terminar con la apatridia (Examen Periódico Universal y Comité sobre los Derechos del Trabajador Migrante, noviembre 2023), y de

permitir la naturalización incluyendo niños y niñas (Examen Periódico Universal y Comité sobre los Derechos del Trabajador Migrante).

### 3.5 Aclaración de la OACI

En julio de 2023, un representante de la OACI viajó a Uruguay para entender la problemática y, en octubre del mismo año, el consejo técnico de expertos mundiales, identificado como Grupo Técnico Asesor sobre el Programa de Identificación de Viajeros (TAG/TRIP, por sus siglas en inglés), reconoció que traducir *citizenship* por nacionalidad en la traducción al español creó problemas. Esto se debe a que Uruguay es el único país hispanoparlante en el que no todo ciudadano es nacional. Igualmente aclararon que los pasaportes comunes darían error si el código de país de emisión (URY para Uruguay) y el código del país de la nacionalidad del portador del pasaporte eran distintos.

Pero la OACI no se limitó a señalar el problema, sino que también aclaró la solución para Uruguay y los ajustes necesarios de acuerdo con su normativa. Específicamente, en el manual 9303, parte 3, sección 7.1, la OACI (2024) indica que un error común es que: “la ciudadanía en la zona de lectura mecánica se indica incorrectamente como país de nacimiento en vez de país de nacionalidad”.

Esta aclaración permite que la DNIC, como parte del MI, pueda ajustar la expedición de los pasaportes y documentos de identidad que se otorgan a personas con ciudadanía legal para que estos indiquen la ciudadanía uruguaya. Por tratarse de la aplicación de la normativa de la OACI sobre expedición de documentación de viaje, compete al MI con independencia de la interpretación que se le dé a los conceptos ciudadanía y nacionalidad.

## 4. Práctica estatal histórica y actual

La definición de ciudadanía, tanto natural como legal, en la Constitución de 1830 refleja un periodo de la historia en el que la articulación de la ciudadanía era muy limitada en términos de sufragio. Sin embargo, igual había personas que obtenía la ciudadanía legal al demostrar arraigo, como Carlos Anaya (presidente interino, 1834-35), Tristán Narvaja (Doctor en Teología y Jurisprudencia, en este caso por decisión de la Asamblea General), Jacinto Vera (primer obispo del Uruguay) y, aunque sin los derechos plenos como ciudadanía por su género, Paulina Luisi (primera mujer uruguaya en estudiar en la Facultad de Medicina y activista por los derechos de las mujeres).

Justino Jiménez de Aréchaga Moratorio (1884) asume que la ciudadanía legal es un proceso de naturalización, exponiendo que:

---

*Los extranjeros que tengan cuatro años de residencia en nuestro país y profesan alguna ciencia, arte o industria, o posean algún capital en giro o propiedad raíz puedan obtener la naturalización, pero tampoco serán ciudadanos si no reúnen las condiciones de edad y de instrucción ya mencionadas. Y esta misma observación es aplicable a todos los casos en que, según nuestra Constitución, un extranjero puede obtener la naturalización (p. 94).*

---

El mismo constitucionalista, el Dr. Justino Jiménez de Aréchaga (1899), aboga por la naturalización automática de residentes como se evidencia en este debate, reflejando la realidad que la ciudadanía legal implicaba renunciar a la nacionalidad de origen:

---

*Conservando el principio de la ciudadanía legal voluntaria, la reforma que propongo consiste sencillamente en invertir los términos de la ley actual. Así como hoy se exige acto de voluntad para que el extranjero adquiriera la ciudadanía, yo propongo que se exija acto de voluntad, manifestación expresa de ella para conservar la nacionalidad primitiva o, mejor dicho, para no aceptar la ciudadanía legal. Todo extranjero, comprendido dentro de los términos del artículo 8 de la Constitución, es ciudadano, si no manifiesta su intención de renunciar a la ciudadanía; y como medio de asegurar de una manera auténtica esa manifestación de voluntad del extranjero que renuncia a la ciudadanía legal, creó un Registro de Renuncia de la Ciudadanía Legal, hecho con todas las formas tutelares que se han empleado en este país hasta el presente para el Registro Cívico. Me parece que, en esa forma, es posible conseguir que un número considerable de miembros de nuestra sociedad, porque lo son, aunque no hayan nacido en el territorio de la República, tomen una participación activa y sumamente útil en nuestras cuestiones políticas (p. 57).*

---

Al amparo de la Constitución de 1830, Uruguay firmó acuerdos bilaterales reconociendo que los extranjeros podían naturalizarse. Por ejemplo, en 1909, se firmó la Convención sobre Naturalización entre los Estados Unidos de América y la República Oriental del Uruguay en Montevideo. En los artículos 1 y 3 de esta convención se estableció que:

---

*Los ciudadanos de los Estados Unidos que puedan ser o hayan sido naturalizados en la República del Uruguay por su propia solicitud o por su propio consentimiento, serán considerados por los Estados Unidos como ciudadanos de la República del Uruguay. Recíprocamente, los uruguayos que sean o hayan sido naturalizados en los Estados Unidos, por su propia solicitud o por su propio consentimiento, serán considerados por la República del Uruguay como ciudadanos de los Estados Unidos [...] que la definición de la palabra ciudadano tal como se usa en esta convención, significaría una persona a quien se atribuye la nacionalidad de los Estados Unidos o Uruguay<sup>17</sup>.*

---

La Constitución de 1918 amplió el concepto de la ciudadanía tanto como el de identidad como derecho y deber cívico, permitiendo eventualmente el voto femenino. En las actas de la Convención Constituyente quedó registrada una discusión entre Emilio Frugoni y Washington Beltrán, el 11 mayo 1917 y el 27 julio 1917, en la cual ambos llegan al consenso de que la distinción entre ciudadanía y nacionalidad es irrelevante y deciden que no es necesario incluirla en el texto constitucional. Adicionalmente en estas actas queda claramente articulado que se consideraba la ciudadanía legal como naturalización. Sumado a lo anterior, el catedrático Dr. Martín C. Martínez (1964) deja claro al revisar la Constitución de 1918 que la adquisición de la ciudadanía legal era naturalización. En términos de práctica estatal, esto se extiende a la emisión de pasaportes y convenios internacionales en acuerdos y correspondencia de la época.

Posteriormente, el 24 de marzo de 1925, el Estado uruguayo (1925), como miembro fundador del comité que buscaba establecer un estándar internacional de pasaportes dentro del ámbito de la Liga de Naciones, informó que:

---

*Además, el pasaporte uruguayo (que solo se da a los nacionales ya sean naturales o legales, y a las mujeres extranjeras casadas con uruguayos, que por el hecho del matrimonio han perdido la nacionalidad de origen, pero sin que importe otorgamiento de la nacionalidad uruguayana) es válido sin necesidad de visación en los siguientes países: Francia, Italia, Suiza, Bélgica, y Luxemburgo.*

---

En 1951, el Dr. Luis Seguí González (1951), analizando la práctica en términos de pasaportes que se emiten a nacionales de un país, entiende que, aunque se puede considerar al ciudadano legal aun

---

<sup>17</sup> Article I. Citizens of the United States who may be or shall have been naturalized in the Republic of Uruguay upon their own application or by their own consent, will be considered by the United States as citizens of the Republic of Uruguay. Reciprocally, Uruguayans who may be or shall have been naturalized in the United States, upon their own application or by their own consent, will be considered by the Republic of Uruguay as citizens of the United States. [...] Article III. It is mutually agreed that the definition of the word citizen as used in this convention, shall be held to mean a person to whom nationality of the United States or Uruguay attaches.

como extranjero (y consecuentemente no debería recibir un pasaporte), desde el punto de vista del derecho constitucional positivo, reconoce que:

---

*De no otorgársele pasaportes al ciudadano legal, no lo podría obtener de su país anterior, ya que, para el régimen de este, con nuestra ciudadanía habría perdido su condición de nacional, y, en consecuencia, se hallaría privado de la obtención de pasaporte (p. 73).*

---

La emisión de pasaportes modernos, desde 1918 hasta 1993, indicaba la nacionalidad o ciudadanía uruguaya en el caso de todas las personas, tuvieran la ciudadanía natural o legal. Esta práctica indicaba la ciudadanía legal uruguaya o, en algunos casos, simplemente “uruguayo” (con observaciones) u “oriental”. Según las versiones se intercambian nacionalidad y ciudadanía, incluyendo traducciones de ciudadanía a *nationality*. Para la población de ciudadanos legales, la ciudadanía legal era una naturalización al tener la identidad uruguaya en sus documentos y todos los derechos y deberes asociados con una nacionalidad (y ciudadanía). En la década de 1930 y 1940, muchos refugiados llegaron sin nacionalidad, apátridas, y la ciudadanía les permitió el cese de esa realidad. Aunque con menos registro, es probable que haya ocurrido la misma realidad a refugiados del genocidio armenio una generación anterior, y otros refugiados que escaparon del periodo de guerra y colapso del imperio Otomano.

Regresando a la actualidad, con la Ley n.º 16.021 aprobada en 1989, una persona nacida en el exterior de madre o padre nacido en Uruguay pasa a ser nacional uruguayo, igual que los nacidos en el territorio. Pero los nacidos en el exterior solamente son ciudadanos naturales si se avecinan y se inscriben en el registro civil. Con la Ley n.º 19.362, los nietos de una persona nacida en Uruguay son ciudadanos naturales siempre y cuando su madre o padre lo sea. Legalmente estas personas no tienen el derecho a la ciudadanía si su madre o padre no completa el proceso de ciudadanía, pero son tratados como ciudadanos naturales luego de una revisión de práctica por la CE. Los ciudadanos naturales por la Ley n.º 19.362 no son nacionales, pero se les emite pasaportes como si lo fueran.

A partir de 1994, posiblemente interpretando la Ley n.º 16.021 y en preparación para la introducción de los pasaportes biométricos, el Estado uruguayo dejó de identificar a las personas con ciudadanía legal como ciudadanos uruguayos en sus pasaportes y comenzó a colocar en el campo nacionalidad de su documento el país de nacimiento. Esto ocurrió a pesar de que también existen pasaportes de personas con ciudadanía legal de este periodo en los que se indicó “uruguayo” en el campo nacionalidad.

Con el cambio al pasaporte biométrico a finales de 2015 el Estado uruguayo comenzó a usar exclusivamente el país o territorio de nacimiento de las personas con ciudadanía legal como sustituto de la nacionalidad, aun cuando el individuo no tuviera dicha nacionalidad<sup>18</sup>. En casos de personas que

---

<sup>18</sup> Esta práctica es problemática debido a tres motivos. Primero, la mayoría de los países no aplica el *ius solis*. Segundo, hay nacionalidades que han dejado de existir debido a la desaparición del Estado-nación al que estaban asociadas, por ejemplo, la Unión Soviética, Zaire, Checoslovaquia o Yugoslavia. Por último, porque algunas personas con ciudadanía legal no tienen la nacionalidad que le asigna el Estado uruguayo, aunque sí tienen la ciudadanía del país en el que nacieron. Por ejemplo, Rusia, Hungría e Israel asignan una nacionalidad a una

no tienen una nacionalidad, pueden solicitar pasaportes con “nacionalidad desconocida”, que permite viajar al país de nacimiento sin tener que enfrentar acusaciones de portar un documento que el portador sabe que tiene información errónea al no tener dicha nacionalidad.

Además, del Código Civil, existen múltiples ejemplos recientes en los que todo ciudadano es nacional, como la Ley n.º 18.305 (acuerdo bilateral con Bélgica), la Ley n.º 18.730 (acuerdo bilateral con España) y la Ley n.º 18.785 (acuerdo bilateral con Austria). En otros acuerdos bilaterales, solamente se emplea la expresión “nacionales uruguayos”, que legalmente implica nacionales por la Ley n.º 16.021. Por ejemplo, la Ley n.º 18.844 (acuerdo bilateral con Alemania) y la Ley n.º 19.170 (acuerdo bilateral con Noruega) no incluyen a los ciudadanos no-nacionales. El acuerdo con Brasil, por la Ley n.º 19170, en su artículo 2, define primero que aplica a los nacionales brasileños o uruguayos, y luego los califica como ciudadanos brasileños o uruguayos en el artículo 6, lo que crea una incongruencia de interpretación dado que la ciudadanía y nacionalidad son homólogos.

A nivel del decreto, también existen incongruencias. Mediante el decreto 330/008 se define como uruguayo a “toda persona hombre o mujer nacida en cualquier punto del territorio de la República, así como los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento”. No obstante, el decreto 281/022, sobre emisión de pasaportes, aclara que “los ciudadanos naturales al amparo de la Ley n.º 19.362 de diciembre de 2015, reciben igual tratamiento que los nacionales uruguayos para obtener pasaporte común en el territorio nacional o en los consulados de la República”.

## 4.1 Prácticas de otros Estados

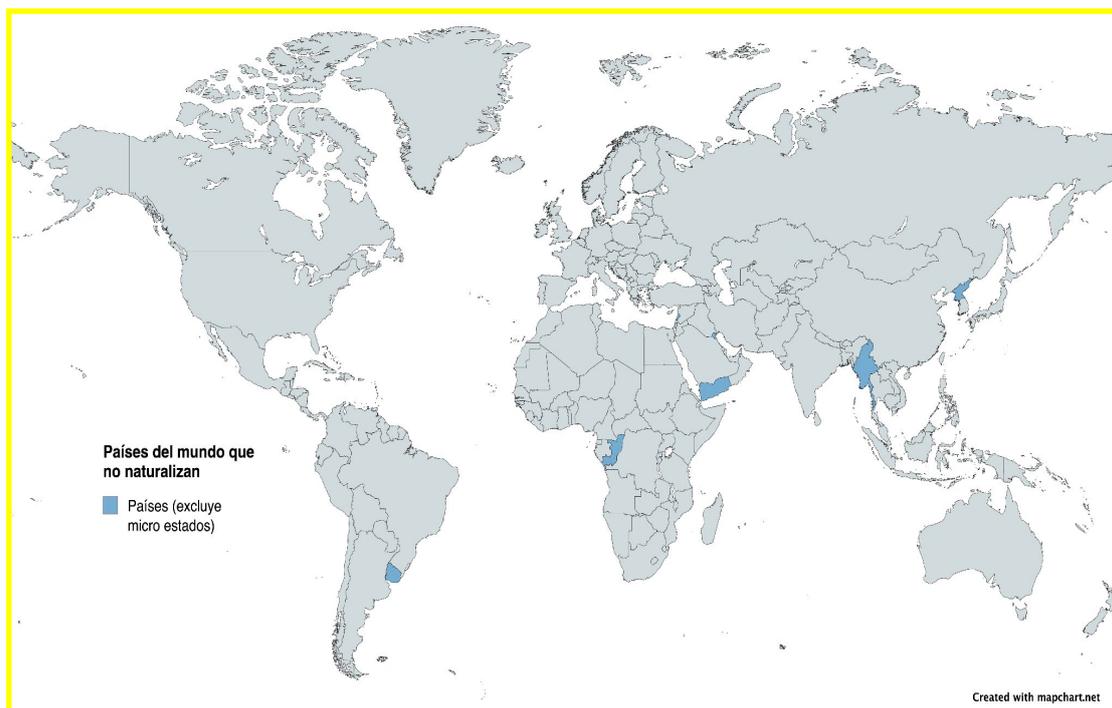
El Estado uruguayo es único en el mundo que otorga la ciudadanía sin considerarla como una naturalización. La naturalización incluye la clara declaración del individuo como parte de la nación y consecuentemente mantener la identidad del país -en nuestro caso- como uruguayo y dejar de ser un extranjero.

Sin embargo, como puede observarse en el mapa que se muestra a continuación, solo hay siete Estados en el mundo cuyo ordenamiento jurídico no cuenta con el instituto de la naturalización. Según la página web GLOBALCIT Citizenship Law Dataset, administrada por British Academy y Maastricht University, estos son Corea del Norte, Kuwait, Líbano, Myanmar, República de Congo, Uruguay y Yemen.

---

persona en función de su pertenencia a un grupo étnico y usan la ciudadanía como la identidad nacional, mientras que el Reino Unido, formado por varias naciones, también usa ciudadanía británica como su identidad nacional.

Gráfico 3. Países que no cuentan con el instituto de la naturalización en su ordenamiento jurídico



Fuente: [GLOBALCIT Citizenship Law Dataset](#)

Entre los Estados que sí tienen el instituto de naturalización la práctica varía:

- Se naturaliza en casos específicos como, por ejemplo, personas reconocidas como apátridas.
- Se naturaliza siempre y cuando la persona haya invertido en el país cierta monto de dinero, como en algunos países del Caribe, lo que puede estar combinado con una exigencia de requisitos mínimos de arraigo, como en algunos países europeos.
- Se naturaliza cuando la persona residente en el país lo solicita y cumple con los requisitos exigidos por ley. Esta opción, también llamada *ius domicili* o por arraigo, es la más usual en los países democráticos con criterios y controles similares a los que se aplican para obtener la ciudadanía legal.
- Se naturaliza discrecionalmente. Aunque existe el derecho a solicitar la naturalización, esta puede ser rechazada por el Estado aun cuando la persona cumpla con todos los requisitos. Esta es la opción más usual en países autocráticos.

## 4.2 Contextualización del tema

Desde su independencia y hasta mediados del siglo XX, el saldo migratorio de Uruguay fue positivo, pues durante ese período el país recibió un elevado número de migrantes provenientes, fundamentalmente, de España e Italia. Posteriormente, a estos se unieron personas provenientes de Argentina y Brasil.

A partir de 1960 el saldo migratorio cambió de signo para volverse negativo. Hubo varios momentos y distintas circunstancias que hicieron que emigraran más personas de las que inmigraron. No obstante, desde 2011 se constató una reversión del saldo migratorio negativo con un aumento del

número de personas migrantes provenientes de países latinoamericanos, como Venezuela, Cuba y República Dominicana, además de los flujos de países vecinos Argentina y Brasil.

Los resultados definitivos del Censo 2023, presentados en diciembre de 2024 por el Instituto Nacional de Estadística (INE), corroboran esta tendencia y muestran cómo en el año 2023 el porcentaje de personas migrantes que llegaron a Uruguay se duplicó, pasando del 2 % en 2011 a 4 % en 2023, como se muestra en el siguiente gráfico.

Gráfico 4. Porcentaje de personas migrantes que llegaron a Uruguay en 1908 y 2023



Fuente: Censo 2023, INE.

Asimismo, los resultados definitivos del Censo 2023 (Instituto Nacional de Estadística, 2024) indican que el número de personas migrantes que llegaron a Uruguay pasó de 13.000, en el período 2000-2011, a 57.000, en el período 2012-2023 que las cifras de población nacida en el extranjero obtenida con el Censo 2023. Además, la mayoría de las personas migrantes vinieron de tres países: Argentina, Cuba y Venezuela.

Tabla 1. País de origen de las personas migrantes antes del año 2000 y hasta 2023

	Año de llegada				Total
	Antes del 2000	2000-2011	2012-2023	Ignorado	
Argentina	11.966	5.038	12.186	2.704	31.894
Brasil	4.038	1.574	3.513	1.606	10.731
Cuba	157	142	11.338	201	11.838
España	4.718	1.249	1.591	629	8.187
Estados Unidos	448	1.317	1.151	169	3.085
Venezuela	404	237	15.230	244	16.115
Otros	6.828	3.420	11.728	1.293	23.269
Ignorado	669	129	169	1.492	2.459
<b>Total</b>	<b>29.228</b>	<b>13.106</b>	<b>56.906</b>	<b>8.338</b>	<b>107.578</b>

Fuente: Censo 2023, INE.

Ante este escenario y para determinar a cuántas personas podría estar afectando la práctica estatal de considerar como extranjeras a las personas con ciudadanía legal, en setiembre de 2023, la UMI solicitó a la Corte Electoral (CE) información sobre el número de personas con ciudadanía legal que hubieran obtenido la carta de ciudadanía legal entre 2018 y 2023. La CE respondió señalando que el número de personas a las que se les había otorgado la ciudadanía legal en ese período ascendía a un total de 5.015.

Tabla 2. Cartas de ciudadanía concedidas entre 2018 y 2023

Año	Cartas de ciudadanía concedidas
2018	453
2019	1.029
2020	837
2021	809
2022	922
2023	965
<b>Total</b>	<b>5.015</b>

Fuente: elaborada a partir de datos proporcionados por la CE en respuesta a consulta de la UMI.

La CE también brindó información a la UMI sobre el número de personas con ciudadanía legal que residían en Uruguay según su país de origen. Con base en los datos proporcionados por la CE, el 1 de diciembre de 2023, la UMI elaboró la siguiente tabla:

Tabla 3. Principales países de origen de las personas con ciudadanía legal obtenida entre 2018 y 2023

Venezuela	1.193
Cuba	1.107
República Dominicana	946
Argentina	523
Perú	237
Brasil	166
Colombia	111
<b>Total</b>	<b>4.283</b>

**Fuente: elaborada a partir de datos proporcionados por la CE en respuesta a consulta de la UMI.**

Aunque hay personas con ciudadanía legal con otros orígenes, esta tabla solo muestra aquellos países de los que hay más de 100 personas con ciudadanía legal residiendo en Uruguay. Como puede verse, la tabla está encabezada por Venezuela y Cuba, países cuyos nacionales enfrentan dificultades para tramitar y obtener un pasaporte.

El período 2018-2023 refleja un aumento en el número de cartas de ciudadanía concedidas y, según relatos de la sociedad civil, la demanda por ciudadanía legal es mayor que la capacidad de gestión de la CE, limitando los números de cartas de ciudadanía emitidas por año. De cualquier forma, el porcentaje de personas con ciudadanía legal comparado con la población de residentes con ciudadanía extranjera es baja. De hecho, en el informe *Ciudadanía legal y sufragio en Uruguay* (Pedetti, Prieto, Koolhaas y Bengochea, 2024) se expresa que “teniendo en cuenta que el último censo arroja un número aproximado de 61.810 personas residentes nacidas en el extranjero que migraron a Uruguay entre 2012 y 2023, el número acumulado de solicitudes de ciudadanía en el período análogo (7.543) parece relativamente bajo” (p. 9).

En noviembre de 2023, la UMI también consultó a la DNIC sobre el número de personas con ciudadanía legal que tuvieran cédula de identidad uruguaya vigente para 2023. Según la información proporcionada por la DNIC, el número de personas con ciudadanía legal con cédulas de identidad vigentes asciende a un total de 16.364 personas. De todos los países de origen listados, se seleccionaron aquellos países de los que eran originarias más de 200 personas con ciudadanía legal para la elaboración de la siguiente tabla:

Tabla 4. Principales países de origen de las personas con ciudadanía legal y con cédula de identidad vigente en 2023

<b>País de nacimiento</b>	<b>Total de personas</b>
España	3.630
Argentina	2.237
Cuba	1.283
Italia	1.253
Venezuela	1.135
República Dominicana	1.087
Brasil	917
Perú	796

Polonia	381
Paraguay	326
Chile	275
Colombia	261
China	234
<b>Total</b>	<b>13.815</b>

**Fuente: elaborada a partir de datos proporcionados por la DNIC en respuesta a consulta de la UMI**

Nuevamente es relevante destacar que en esta tabla Cuba y Venezuela, países cuyos nacionales enfrentan dificultades para tramitar y obtener un pasaporte, se encuentran en el tercero y quinto puesto, respectivamente.

Dado que es relevante conocer el número de niños, niñas y adolescentes nacidos en Uruguay y nacidos en el extranjero que uno de sus padres tuviera la ciudadanía legal para dimensionar el impacto de la práctica estatal de no reconocer como nacionales a las personas con ciudadanía legal, la UMI consultó a la DNIC al respecto y la institución informó que el número de estos niños, niñas y adolescentes ascendía a un total de 1.658. En la siguiente tabla se clasifican el número de estos de acuerdo con el país de origen de sus padres en caso de que haya más de 10 niños, niñas y adolescentes por país.

Tabla 5. Niños, niñas y adolescentes nacidos en Uruguay con padres con ciudadanía legal de acuerdo con el país de origen de estos

<b>País de origen</b>	<b>Cantidad</b>
República Dominicana	270
Argentina	265
Cuba	264
Venezuela	219
Perú	166
Brasil	109
Colombia	75
Paraguay	30
Chile	22
Ecuador	18
Rusia	16
España	16
China	16
Siria	14
México	14
Bolivia	12
Guatemala	11
Armenia	11
Francia	10
<b>Total</b>	<b>5.400</b>

**Fuente: elaborada a partir de datos proporcionados por la DNIC en respuesta a consulta de la UMI.**

Igualmente se consideró relevante conocer el número de niños, niñas y adolescentes nacidos en el extranjero con padres con ciudadanía legal de acuerdo con el país de nacimiento de los menores para completar el panorama de personas que se ven afectadas por los problemas relacionados con la ciudadanía legal. Esta información fue solicitada por la UMI a la DNIC que envió una respuesta que describió como aproximada debido a que en la base de datos de esta institución no es obligatorio establecer el vínculo existente entre un niño, niña y adolescente y sus padres.

Tabla 6. Niños, niñas y adolescentes nacidos en el extranjero con padres con ciudadanía legal de acuerdo con su país de nacimiento

<b>País de origen</b>	<b>Cantidad</b>
Venezuela	54
España	52
Cuba	38
República Dominicana	21
Argentina	9
Italia	9
Israel	8
Brasil	6
Estados Unidos	5
Panamá	4
República Bolivariana de Venezuela	4
Colombia	3
Ecuador	3
Chile	2
Alemania	1
Canadá	1
Francia	1
Japón	1
Jordania	1
Pakistán	1
Paraguay	1
<b>Total</b>	<b>225</b>

Fuente: elaborada a partir de datos proporcionados por la DNIC en respuesta a consulta de la UMI.

Al observar esta tabla destaca el hecho de que hay algunos niños, niñas y adolescentes registrados como nacionales de Venezuela y otros como nacionales de la República Bolivariana de Venezuela, nombre adoptado por el país a partir de 1999. Al tratarse del mismo Estado-nación, se deben contabilizar 58 niños, niñas y adolescentes de nacionalidad venezolana cuyo al menos uno de sus padres tiene ciudadanía legal. Por otra parte, una vez más Venezuela y Cuba, países cuyos nacionales enfrentan dificultades para tramitar y obtener un pasaporte, se encuentran en el primero y tercer puesto, respectivamente.

Para finalizar la contextualización del tema, la UMI consultó a la DNIC sobre el número de niños, niñas y adolescentes nacidos en el extranjero y que son hijos de personas con ciudadanía legal y tenían cédula de identidad vigente para 2023. Se debe destacar que se trata del número de niños, niñas y adolescentes cuyo uno de sus padres cuenta con ciudadanía legal, por lo que no abarca a todos los niños, niñas y adolescentes extranjeros que residen en Uruguay.

Tabla 7. Niños, niñas y adolescentes nacidos en Uruguay con padres con ciudadanía legal y cédula de identidad vigente para 2023

<b>País de origen</b>	<b>Cantidad</b>
República Dominicana	270
Argentina	265
Cuba	264
Venezuela	219
Perú	166
Brasil	109
Colombia	75
Armenia	42
Paraguay	30
Chile	22
Ecuador	18
China	16
España	16
Rusia	16
México	14
Siría	14
Bolivia	12
Guatemala	11
Francia	10
<b>Total</b>	<b>1.589</b>

Fuente: elaborada a partir de datos proporcionados por la DNIC en respuesta a consulta de la UMI.

Como en otros casos, hay niños, niñas y adolescentes cuyos padres son originarios de un país que no se lista en esta tabla. Se optó por incluir sólo aquellos países de origen de las personas con ciudadanía legal de los que hubiera más de 10 niños, niñas y adolescentes.

En esta tabla se constata de nuevo que Cuba y Venezuela, países cuyos nacionales enfrentan dificultades para tramitar y obtener un pasaporte, se encuentran en el tercero y cuarto puesto, respectivamente.

## **5. Nudos identificados a partir del testimonio de personas con ciudadanía legal**

En el siguiente apartado se presentan ejemplos de situaciones donde la falta de convergencia entre ciudadanía y nacionalidad ha generado problemas para los migrantes, refugiados y personas apátridas. No obstante, esta selección de casos no implica que no existan otras situaciones en las que la distinción entre ciudadanía legal y nacionalidad vulnere los derechos humanos de estas personas.

### **5.1 Derecho a la identidad: pérdida de la identidad uruguaya**

Después de muchos años de haber vivido en Uruguay, personas con ciudadanía legal y que se encuentran en la tercera edad ya no son reconocidas como nacionales por el Estado. Esta situación ha afectado a varias personas que ahora ven su identidad uruguaya cuestionada en sus documentos. Un ejemplo de esto es el caso de Enrique V. Iglesias, político, economista y expresidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyo pasaporte uruguayo indica que su nacionalidad es española, sin hacer mención alguna a su identidad uruguaya. Este cambio impacta no solo en lo administrativo sino también en lo emocional, afectando un aspecto fundamental de la vida de las personas como es la identidad.

### **5.2 Derecho a la igualdad: niños, niñas y adolescentes no pueden acceder a la nacionalidad uruguaya**

La ciudadanía legal se otorga únicamente a las personas mayores de edad, lo cual impide que niños, niñas y adolescentes puedan obtenerla junto con sus padres y los deja sin poder ejercer el derecho a la identidad uruguaya. Esto ocurre a pesar de que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 24, establece el derecho de los niños a adquirir la nacionalidad y la Convención sobre los Derechos del Niño consagra el derecho a adquirir una nacionalidad e incluye una protección especial contra la apatridia.

Esta situación afecta a niños, niñas y adolescentes, pues implica el rechazo por parte de su país adoptivo, el único que conocen en muchos casos, y dificulta su integración. Además, es algo que

perjudica a un número considerable de personas. Para 2023, más de 5.000 niños, niñas y adolescentes habían nacido en el exterior o habían nacido en Uruguay, pero en cualquiera de los casos sus padres y madres habían obtenido la ciudadanía legal.

El informe preliminar *Acceso a la nacionalidad por parte de niñas, niños y adolescentes migrantes, refugiados y solicitantes de asilo en Uruguay* (Veiga, 2022), publicado por Unicef, señala que “las personas extranjeras que se radican en el país –incluidos niños, niñas y adolescentes– no tienen la posibilidad de obtener la nacionalidad uruguaya a partir de completar un período de tiempo determinado de residencia”.

---

*El derecho a la nacionalidad –que se encuentra expresamente previsto en el artículo 7 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN)– tiene un estrecho vínculo con otros derechos, como ser el derecho a la identidad, y la necesaria protección de niñas, niños y adolescentes respecto de la apatridia. Debe de señalarse, que existe un vínculo inescindible entre identidad y nacionalidad, por cuanto la persona humana construye su identidad, entre otras cuestiones a partir del reconocimiento del lazo con un determinado país, de sentirse nacional y perteneciente al mismo. Por su parte, la apatridia, es la ausencia de dicho vínculo, el cual genera múltiples vulneraciones de derechos fundamentales que van desde la falta de acceso a los sistemas de salud, educación, protección laboral y social, entre otros aspectos. Uruguay ha ratificado el Código de la Niñez y Adolescencia (CNA), Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, así como los principales instrumentos en materia de refugio y apatridia. (Unicef, 2022)*

---

Este informe también enumera posibles derechos vulnerados de niños, niñas y adolescentes, señalando los siguientes: “el derecho a la libertad ambulatoria y circulación, el derecho a la nacionalidad, a la identidad, a la protección consular, a la integración social y a la vinculación de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de las migraciones internacionales.” (p. 13).

---

*El derecho a la libertad está consagrado en el artículo 7 de la Constitución Nacional, conjunto con otros derechos fundamentales, cuya protección se asegura para “...todos los habitantes de la República...” y, por ende, sin realizar distinción entre nacionales y extranjeros. En el mismo sentido, el art. 9 del Código de la Niñez y Adolescencia (en adelante CNA), establece que la libertad es un derecho esencial de todo niño, niña y adolescente. En el caso que es analizado en este informe, se debe hacer foco puntualmente de la limitación a la libertad ambulatoria y de circulación, derechos que tal como se verá más adelante, han sido perjudicados a partir de la falta de acceso a la nacionalidad para las personas extranjeras. Estos derechos, también gozan de protección convencional, por cuanto han sido recetados en: la Declaración Universal de los Derechos*

*Humanos (art. 13), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 12) y la Convención Americana de Derechos Humanos (art. 22).*

*El artículo 7 de la CDN debe interpretarse en conjunto con la disposición relativa al derecho a las medidas especiales de protección y está destinada a promover el reconocimiento de la personalidad jurídica de niños, niñas y adolescentes. Además, este artículo debe leerse junto con el artículo 8 referido a la preservación de la identidad, incluida la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares. Por esta razón, es posible sostener que se trata de posibles afectaciones a los derechos más relevantes de la protección internacional, y de aspectos sobre los cuales se basa toda la normativa de derechos de la infancia y la adolescencia.*

*[...] el artículo 7(2) establece que "Los Estados Parte garantizarán la implementación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y sus obligaciones en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en este campo, en particular cuando el niño sería apátrida de otro modo". Es así que se ha afirmado que el derecho internacional exige que el Estado en el que ha nacido el niño o la niña le conceda la nacionalidad, si de otro modo sería apátrida y ningún Estado le ha concedido la nacionalidad (Worster 2019; Ziemele 2007). En relación con el derecho a la identidad, regulado en el artículo 8 de la CDN y el artículo 9 del Código de la Niñez y Adolescencia, tal como se ha mencionado la CDN al referirse al derecho a la identidad menciona: la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares. La migración cuando pensamos en niños, niñas y adolescentes no es simplemente el estado o condición de ser un migrante, es el espacio o contexto social, en el que están creciendo un número cada vez mayor de niños, niñas y adolescentes en el país. Por esa razón, es necesario contemplar el impacto de un régimen vigente en la vida, la construcción identitaria, y los derechos de la infancia y la adolescencia migrante (Seeberg y Goździakm, 2016).*

*También puede existir una afectación del derecho a la protección consular, en los términos del artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.*

*El tema de la obtención de la nacionalidad por naturalización en el derecho comparado también es relevante en relación con la situación de los niños, niñas y adolescentes nacidos en el territorio del país de destino, pero de padres extranjeros, quienes de alguna forma y en esos casos, pueden "transmitir" los beneficios derivados de su carácter de nacional a sus familiares. Este tipo de aspectos que implicarían formas de movilidad ascendente y descendente que han sido tan estudiados en otros países (Bhabha, 2014), pero que no tienen reconocimiento normativo en el caso de Uruguay.*

*Otro aspecto que es problemático y que ha sido profundamente estudiado en otros países es la forma en la cual la legislación migratoria, así como la referida a*

*la nacionalidad y la ciudadanía, se reflejan en la realidad de familias en las que los hermanos no tienen el mismo estatus legal (Razy, 2014).*

---

Este aspecto necesariamente ocurre en el país conforme el marco normativo vigente.

Las organizaciones de la sociedad civil que intervienen en este informe han constatado que uno de los efectos más visibles de que no exista un mecanismo que permita que niños, niñas y adolescentes obtengan la ciudadanía legal junto con sus padres es la diferenciación entre hermanos, pues en una misma familia puede haber un hijo que sea residente permanente, por haber nacido en el extranjero, y otro que sea ciudadano natural, por haber nacido en Uruguay. Esto perjudica la cohesión familiar y el sentido de pertenencia de niños, niñas y adolescentes. Además, la obligación de asumir la nacionalidad del país de nacimiento, en lugar de la identidad uruguaya que sienten como propia, refuerza esta exclusión, generando un impacto psicológico y emocional significativo en niños, niñas y adolescentes y sus familias. Las organizaciones de la sociedad civil que intervienen en este informe han constatado múltiples casos de niños y niñas que no les permitieron ser abanderados por ser “extranjeros”, así como aquellos que no pudieron representar a Uruguay en competencias deportivas internacionales.

Sumado a lo anterior, está el hecho de que, en el programa del curso de Educación Cívica del 9º año de la Educación Básica Integral, se estudia el tema de la ciudadanía desde una perspectiva que distingue entre nacionalidad y ciudadanía y que, por lo tanto, enseña a considerar a los ciudadanos legales como extranjeros. Un ejemplo de esto lo constituye una actividad que los autores Garrido et al. (2021) proponen en el libro *Ciudadan@s hoy. Educación social y cívica - 3º C.B.*, publicado por Editorial Contexto. Específicamente en la “Actividad de aplicación” se les pide a los estudiantes que consideren la siguiente situación y respondan a una pregunta: “Un extranjero obtuvo nuestra ciudadanía legal, luego de lo cual vivió 4 años más en nuestro país y regresó al suyo. ¿Sigue siendo ciudadano legal? ¿Por qué?” (2021). La redacción de la pregunta deja claro que las personas ciudadanas legales son consideradas “extranjeras”, tanto porque así se les denomina como porque se aclara que hay un país que es “suyo” y que no es Uruguay. Entonces, incluso en el sistema educativo, los niños, niñas y adolescentes deben enfrentarse con un discurso discriminador que establece diferencia entre los ciudadanos naturales y los ciudadanos legales en cuanto a quién es miembro pleno de la comunidad nacional.

A modo de síntesis del problema que enfrentan niños, niñas y adolescentes debido a la práctica del Estado uruguayo de diferenciar entre ciudadanía legal y nacionalidad, se cita un apartado del informe *Acceso a la nacionalidad por parte de niñas, niños y adolescentes migrantes, refugiados y solicitantes de asilo en Uruguay* (Veiga, 2022):

---

*Se ha individualizado un problema de técnica jurídica que podría aparejar consecuencias en términos de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes. Las categorías utilizadas en Uruguay son específicas del país, no se*

*encuentran en los ordenamientos jurídicos de otros países de la región, ni son reconocidas por los instrumentos internacionales. La armonización no pretende la unificación de legislaciones o la utilización de idénticas categorías, pero más allá de existir un cierto margen de discrecionalidad, el uso de criterios y categorías diferentes con relación a aspectos tan relevantes como la nacionalidad ocasiona problemas específicos.*

---

### 5.3 Derecho a la nacionalidad: riesgo de apátrida

En muchos países, la obtención de una segunda nacionalidad implica la pérdida automática de la nacionalidad de origen, lo que coloca a los ciudadanos legales en una situación vulnerable. Esta restricción legal, sumada al hecho de que el Estado uruguayo interpreta que la ciudadanía legal no es equivalente a la nacionalidad uruguaya, pone en riesgo de apatridia a quienes obtuvieron la ciudadanía legal en virtud de su país de origen. En estos casos, las personas con ciudadanía legal no pueden viajar a su país de nacimiento, ya que el documento uruguayo indica una nacionalidad que ya no poseen y corren el riesgo de acusación por las autoridades de portar documentación que presentan información falsa. Esto implica no poder visitar a sus familiares o incluso no poder verlos más, pues al tratarse de adultos mayores en algunos casos estos no pueden viajar a un tercer país para reencontrarse con la persona con ciudadanía legal.

Entre los casos reportados por las organizaciones de la sociedad civil que intervienen en este informe se encuentra el de una persona que, tras obtener la ciudadanía legal, se vio obligada a renunciar a su nacionalidad de origen para poder volver a ver a sus padres. Para ello tuvo que solicitar a la DNIC que le expidiera un pasaporte que indica que su nacionalidad es “No especificada o desconocida” y que el código correspondiente al país de nacionalidad es “XXX”. Esta situación la dejó en estado de apatridia<sup>19</sup>. Sin la protección de una nacionalidad, esta persona y otros en situaciones similares carecen de las garantías necesarias para ejercer sus derechos fundamentales.

Como muestra el ejemplo anterior, cuando la adquisición de la ciudadanía legal trae como posible consecuencia que una persona pierda su nacionalidad de origen, esta queda en riesgo de apatridia, acarreándole graves consecuencias legales y sociales. Este riesgo no solo desalienta a que personas que cumplen con los requisitos para solicitar la ciudadanía legal decidan no hacerlo, sino que priva a Uruguay de los aportes culturales y sociales que podrían enriquecer a nuestra sociedad.

---

<sup>19</sup> En los documentos de viaje de personas apátridas generalmente se indica esta condición con el código XXA. Pero, como la Ley n.º 19.682 no permite que un ciudadano legal sea reconocido como una persona en estado de apatridia, la DNIC se ve obligada a indicar “nacionalidad desconocida” en su documento de viaje, aunque esté confirmado que la persona no tiene una nacionalidad. No obstante, según el derecho internacional de derechos humanos y los convenios ratificados por Uruguay, la persona es apátrida.

## **5.4 Derecho a la nacionalidad: personas refugiadas y apátridas no pueden obtener una solución duradera y de protección**

La Ley n.º 18.076 y la Ley n.º 19.682 establecen que las personas refugiadas o apátridas tienen derecho a optar por la ciudadanía legal; ambas leyes prevén esta opción como una solución duradera y de protección para quienes no pueden regresar a su país de origen por razones de protección internacional o porque carecen de nacionalidad. Asimismo, la obtención de la ciudadanía en personas refugiadas o apátridas es causal de cesación de sus respectivos estatutos para la Comisión de Refugiados. Esto podría deberse a que la ciudadanía legal se veía como un instituto garantista y de máxima protección, similar a la nacionalidad. Tras los inconvenientes que se han evidenciado, la ciudadanía legal ha dejado de ser un proceso que garantice la protección de estas personas.

En este sentido, como se detalla en el apartado anterior, las personas apátridas que pudieran obtener la ciudadanía legal continuarán en riesgo de apatridia, situación que se materializa con la emisión de los pasaportes -ya que no contarán con un país de nacionalidad-, pero asimismo genera una especie de oxímoron legal según el cual la persona obtiene un estatuto que sería garantista y, sin embargo, tampoco obtiene la nacionalidad uruguaya.

Por su parte, la persona refugiada que obtiene la ciudadanía legal pierde su estatus de refugiada, aunque Uruguay no responda por ella como nacional. Esto no solo genera restricciones a su derecho a la movilidad, sino que también podría significar que no recibiría asistencia consular en el exterior si la necesitara. Esto sería resultado de que las autoridades migratorias de otros países la considerarían, a pesar de la ciudadanía legal uruguaya, como nacional del país del que salió para pedir protección internacional.

Entonces, si la ciudadanía legal no es equiparable a la nacionalidad, tanto las personas refugiadas y apátridas carecen de un mecanismo para adquirir la nacionalidad, lo que es contrario a los estándares internacionales e implicaría una limitación a su plena integración en el país.

## **5.5 Derecho a la libertad de movimiento: obstáculos inesperados en desplazamientos internacionales**

A pesar de cumplir con los requisitos legales, las personas con ciudadanía legal enfrentan obstáculos inesperados y a menudo injustos en sus desplazamientos internacionales. Dada la ausencia de información fidedigna, las personas no pueden saber con anticipación si una línea aérea les permitirá abordar un vuelo o qué países autorizarán su ingreso. Esto trae como consecuencia la dificultad para planificar viajes, tener que lidiar con la incertidumbre de no saber qué pasará y perjuicios económicos derivados de la pérdida de pasajes, reservas de avión e incluso contratos de trabajo.

## **5.6 Derecho a la libertad de movimiento: situaciones de acoso y trato intimidatorio al ingresar o salir de ciertos países**

Se han registrado casos en los que las personas con documentación regular han experimentado situaciones de acoso y trato intimidatorio al ingresar o salir de ciertos países. Estas experiencias incluyen interrogatorios exhaustivos y, en algunos casos, deportaciones basadas en sospechas infundadas o errores en el control de pasaportes. Estos incidentes representan una clara restricción al derecho a la libertad de movimiento de las personas con ciudadanía legal y generan incertidumbre y frustración en los afectados.

Un caso particularmente alarmante es el de un ciudadano que fue deportado al intentar ingresar a un país bajo la sospecha de portar un pasaporte falso. Esta situación no solo violó su derecho a la movilidad, sino que también causó gran angustia y confusión a su familia. La prohibición de entrada y el cuestionamiento de la autenticidad de su documento evidencian un trato arbitrario y una falta de uniformidad en los protocolos de control migratorio.

## **5.7 Otras consecuencias**

### **5.7.1 Imposibilidad de solicitar una visa electrónica**

Las personas con ciudadanía legal han tenido dificultades al solicitar visas electrónicas para viajar al extranjero. Este problema surge del hecho de que no pueden indicar que su nacionalidad es uruguaya y, por lo tanto, no pueden avanzar en el proceso de solicitud en línea de la visa. Esta situación ha llevado a muchas personas con ciudadanía legal a quedar imposibilitadas de obtener la visa, afectando su planificación de viajes y generando pérdidas económicas debido a la necesidad de buscar alternativas o asesoría adicional.

### **5.7.2 Desaliento de inversiones e impacto negativo en la economía nacional**

Uruguay, reconocido por su estabilidad y atractivo para inversiones extranjeras, ha sido tradicionalmente un destino donde personas de diversas partes del mundo optan por establecerse. Sin embargo, el que la ciudadanía legal uruguaya no equivalga a la nacionalidad desanima a invertir en Uruguay, pues para evitar la doble tributación estas personas deberían renunciar a su nacionalidad de origen y solicitar la ciudadanía legal, pero no lo hacen por el riesgo que corren de caer en la apatridia. Esto afecta incluso a personas que ya son ciudadanas legales y parejas de ciudadanos y ciudadanas naturales retornadas, quienes también ven afectada su libertad de movimiento. Todo lo anterior impacta negativamente en la economía y el empleo local al disuadir a potenciales inversores de radicarse en el país.

### 5.7.3 Error en la asignación de la nacionalidad

Un error común en los pasaportes otorgados es la asignación incorrecta de la nacionalidad basada en el país de nacimiento al ignorar, entre otros factores, que no todos los Estados aplican el principio de *ius soli*. Este tipo de error en la documentación provoca confusiones y puede generar problemas en los controles migratorios, donde la nacionalidad es un dato crítico. Al Estado uruguayo asumir que la nacionalidad corresponde necesariamente al país de nacimiento, algunas personas se ven perjudicadas al no poder demostrar correctamente su estatuto legal, lo que obstaculiza el ejercicio de su derecho a la libre movilidad y puede derivar en inconvenientes legales y administrativos en sus desplazamientos.

Este problema ha sido identificado y advertido por la OACI en el documento 9303, sección 7.1, donde se señala que la nacionalidad aparece señalada incorrectamente en la Zona de Lectura Mecánica (ZLM) del pasaporte de las personas con ciudadanía legal.

Un ejemplo de esto es el caso de una persona con ciudadanía legal nacida en una base militar estadounidense en Alemania, a la que la DNIC le asignó en su pasaporte la nacionalidad alemana, una nacionalidad que no tiene. Adicionalmente hasta 2024, Alemania no permitía la doble ciudadanía lo que implicaba que, al recibir la carta de ciudadanía, una persona de nacionalidad alemana estaba renunciando a su nacionalidad de origen.

El otro ejemplo es el uso de nacionalidades de Estados que ya no existen. Según los datos de documentos de identidad emitidos a personas con ciudadanía legal, hay 47 personas nacidas en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas a quien se le asigna en su documento de identidad (y pasaporte, si lo tienen) la nacionalidad "URSS", además de otras nacionalidades que tampoco existen como Yugoslavia y Zaire.



En esta foto de la CI de una persona con ciudadanía legal se puede observar como en el campo nacionalidad indica “U.R.S.S”.

## 6. ¿Por qué Uruguay debe garantizar la naturalización y, por ende, el ejercicio del derecho a la nacionalidad?

Existen principios consagrados tanto en la legislación nacional como en los convenios internacionales firmados por el país que establecen que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”. Asimismo, el derecho a salir y regresar a un país y el derecho a una nacionalidad constituyen elementos esenciales de la dignidad humana, y “a nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad”.

De allí que, como sostiene el Dr. Risso Ferrand, en su análisis del control de convencionalidad, los derechos humanos y las garantías contenidas en tratados internacionales de derechos humanos formen parte del ordenamiento legal uruguayo con el mismo rango que los derechos consagrados en la Constitución, especialmente según el artículo 72. Esto implica que en materia de derechos humanos cualquier conflicto entre el derecho nacional y el derecho internacional debe resolverse en favor del derecho que brinde una mayor protección a las personas, otorgándole así autoridad constitucional.

Esta posición ha sido reafirmada por la Suprema Corte de Justicia de Uruguay (SCJ) con la sentencia n.º 365 de 2009, en el caso de Nibia Sabalsagaray. En este caso la SCJ estableció que los tratados internacionales de derechos humanos se integran a la Constitución uruguaya a través del artículo 72, ya que son derechos inherentes a la dignidad humana reconocidos por la comunidad internacional. La sentencia rechazó el enfoque clásico de la soberanía estatal como justificación para limitar derechos humanos y estableció que el poder estatal no puede desconocer derechos humanos esenciales en virtud de su potestad constituyente. Así, la protección de estos derechos debe centrarse en la persona como titular de derechos esenciales.

El Dr. Daoiz Uriarte, director del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Udelar, amplía esta visión al señalar que el control de convencionalidad debe ser el primer paso en la evaluación de cualquier norma, una práctica que se formalizó tras la sentencia en el caso de Nibia Sabalsagaray. Esto significa que toda normativa debe someterse primero a un test de convencionalidad —para evaluar su coherencia con los tratados internacionales— y luego a un test de constitucionalidad. Uriarte destaca además la evolución de la noción de nacionalidad a nivel internacional, explicando que desde la Conferencia de La Haya de 1930 se ha buscado unificar los conceptos de ciudadanía y nacionalidad. Este vínculo entre el individuo y el Estado, que puede estar basado en criterios de suelo, sangre o residencia, es la base del derecho a la nacionalidad y tiene

implicancias en contextos de refugio y apatridia, donde los Estados tienen el deber de otorgar la nacionalidad a personas sin vínculos directos de nacimiento o sangre.

Por su parte, la CIDH aborda esta cuestión en su Resolución n.º 2/23, donde refuerza el derecho a la nacionalidad y la prohibición de privación arbitraria de la misma, así como el combate a la apatridia. La CIDH recomienda medidas para facilitar la naturalización y flexibilizar los requisitos documentales, exigiendo que los Estados revisen sus leyes de nacionalidad para prevenir nuevos casos de apatridia, promoviendo la inclusión y el reconocimiento de todos los individuos en el marco estatal.

En conjunto, estos planteamientos reflejan un marco legal y ético que prioriza la protección de los derechos humanos en su forma más amplia y flexible, promoviendo la dignidad y la inclusión en todas las sociedades.

Existen varios aspectos favorables para la implementación de una ley que facilite la adquisición de la nacionalidad para personas migrantes, entre los que se incluyen desde la integración social y económica hasta el fortalecimiento de la cohesión social y el desarrollo del país. A continuación, se analizan cada uno de estos puntos.

Además de consideraciones relacionadas con el respeto de los derechos humanos, el Estado uruguayo debe garantizar los procesos de naturalización de las personas migrantes por muchas otras razones. La posibilidad de adquirir la nacionalidad uruguaya facilita la inclusión de las personas migrantes en la sociedad, promoviendo su integración social, económica y cultural. Igualmente, el hecho de que se haya reconocido el arraigo, es decir, el vínculo que una persona establece con personas, bienes o situaciones dentro del territorio nacional por medio del Programa de Residencias por Arraigo, Decreto 138/24<sup>20</sup>, implica que el Estado uruguayo identifica la necesidad que tienen las personas con una residencia prolongada y vínculos sólidos en Uruguay de acceder a la naturalización. Por supuesto, en la medida que el Estado uruguayo se alinee con los estándares internacionales de derechos humanos, protegerá especialmente a las personas migrantes en situaciones vulnerables, como personas refugiadas, apátridas, solicitantes de asilo y LGBTIQ+.

Pero garantizar el ejercicio del derecho a la naturalización no sólo beneficiaría a las personas migrantes sino también a la sociedad uruguaya. Por ejemplo, facilitar la naturalización para quienes han contribuido significativamente en áreas como la ciencia, la cultura, la innovación y la economía tiene el potencial de atraer talento y capital extranjero. Estas personas pueden ofrecer conocimientos y habilidades que contribuyan al desarrollo económico y cultural de Uruguay. Asimismo, facilitar el acceso a la nacionalidad podría contribuir a contrarrestar el envejecimiento poblacional y fomentar el crecimiento demográfico en Uruguay. Según cifras preliminares del último censo, el país ha experimentado un crecimiento poblacional gracias a la llegada de migrantes, quienes aportan dinamismo a la sociedad.

En conclusión, garantizar los procesos de naturalización y el ejercicio del derecho a la nacionalidad no solo cumple con estándares internacionales, sino que también representa un beneficio integral para la sociedad uruguaya al fomentar la integración, la cohesión y el crecimiento demográfico del país.

---

<sup>20</sup> [Reglamentación de la Ley n.º 18250, relativa a la creación del programa de residencia por arraigo bajo los criterios de arraigo laboral, arraigo familiar y arraigo para la formación.](#)

## 7. Acciones realizadas por STU, organizaciones internacionales y la INDDHH

### 7.1 Acciones realizadas por Somos Todos Uruguayos

Desde 2019, se han realizado múltiples gestiones para visibilizar y solucionar los problemas que enfrentan las personas con ciudadanía legal en Uruguay. A lo largo de estos años, se han enviado cartas y se han solicitado reuniones con representantes del Poder Ejecutivo, el Legislativo y los partidos políticos, incluyendo a los presidentes de los partidos.

En 2021, se logró el respaldo de la INDDHH. Durante ese año, se participó en diversos eventos junto a organizaciones de la sociedad civil, donde se expusieron las dificultades que enfrentan las personas con ciudadanía legal y se propusieron soluciones. Además, se brindó apoyo e información para la redacción de dos proyectos de ley presentados por la bancada del Frente Amplio y las bancadas del Partido Colorado y el Partido Nacional, con apoyo de representantes del Partido Independiente.

En 2023, el trabajo de incidencia se extendió al ámbito internacional. Se presentaron los problemas de las personas con ciudadanía legal en el 37° Período de Sesiones del Comité sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias de la ONU. Paralelamente, se realizaron exposiciones ante los comités legislativos pertinentes en apoyo de los dos proyectos de ley. También se estableció comunicación con la OACI y sus asesores técnicos, en coordinación con la OIM, logrando que la OACI reconociera que la traducción al español del Documento 9303, sección 3, parte 7.1, había generado una interpretación ambigua sobre qué información debía consignarse en el campo "nacionalidad" de los pasaportes de las personas con ciudadanía legal.

El 1 de marzo de 2024, se expuso en la Audiencia Temática sobre Derecho a la Nacionalidad y Riesgo de Apatridia en Uruguay, en el marco del 189° Período Ordinario de Sesiones de la CIDH. Durante ese año, se intensificaron los esfuerzos diplomáticos con reuniones con representantes diplomáticos acreditados en el país. También se envió información sobre los problemas que enfrentan las personas con ciudadanía legal al grupo de trabajo del EPU, durante su 46° período de sesiones.

Además, se han presentado varios casos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para exigir la correcta emisión de pasaportes y cédulas de las personas con ciudadanía legal.

#### 7.1.2 Audiencia temática sobre derecho a la nacionalidad y riesgo de apatridia en Uruguay, 189° Período Ordinario de Sesiones de la CIDH

El 1 de marzo de 2024, durante el 189° Período Ordinario de Sesiones de la CIDH, en Washington, D.C., representantes de Somos Todos Uruguayos, incluidos Gulnor Saratbekova, Andrew Scott Mansfield y Alexis Ferrand Rowan, expusieron que el problema de la nacionalidad en Uruguay es profundo y afecta la identidad de los ciudadanos legales. En este sentido, explicaron que, durante los años 90, se llevó a cabo la "desnacionalización" de los ciudadanos legales cuando Uruguay cambió administrativamente sus pasaportes, designándolos como "extranjeros" en lugar de "nacionales", sin un debate o una ley. Adicionalmente, expusieron la contradicción de esta práctica administrativa con lo establecido por la Ley n° 19.682 sobre la apatridia.

En su intervención, la Comisionada Andrea Pochak, relatora para Uruguay y relatora sobre Movilidad Humana, subrayó la obligación de los Estados de garantizar la nacionalidad, incluyendo a personas extranjeras y apátridas, y observó que en Uruguay los ciudadanos legales no logran acceder a la nacionalidad, lo que afecta sus derechos y aumenta el riesgo de apatridia. La relatora instó a evitar interpretaciones constitucionales regresivas y ofreció la colaboración técnica de la Comisión para reformar el pasaporte y las normativas necesarias para asegurar el pleno goce del derecho a la nacionalidad y evitar la apatridia.

La delegación uruguaya, encabezada por el Embajador Dr. Washington Abdala y la Dra. Maite Dalmao Rodríguez, reconoció los desafíos actuales en la aplicación de la legislación y las dificultades enfrentadas por algunos ciudadanos legales uruguayos, particularmente en temas de documentación de viaje. Destacó la importancia del diálogo continuo para encontrar soluciones consensuadas que respeten la identidad nacional y los derechos de todos los habitantes. El Estado uruguayo reiteró su disposición a continuar trabajando y dialogando con todos los actores relevantes, incluyendo la sociedad civil y organismos internacionales, para mejorar la protección de derechos y libertades fundamentales.

Por su parte, durante su intervención el presidente de la CIDH, Luis Caballero Ochoa, destacó la importancia de la Resolución n.º 2/23 de la Comisión Interamericana, que aborda el derecho a la nacionalidad, la prohibición de privación arbitraria de nacionalidad y la apatridia. Subrayó que los Estados deben garantizar la aplicación del principio de igualdad y no discriminación en todas las medidas relacionadas con estos derechos, evitando distinciones injustificadas entre personas. Además, habló sobre la necesidad de armonizar la interpretación constitucional con el derecho internacional, destacando que el control de constitucionalidad y convencionalidad son ejercicios complementarios. E instó a Uruguay a realizar esta armonización, utilizando el marco de convencionalidad disponible y la cooperación académica de la Comisión, para mejorar la política pública y la interpretación de las normas, tomando como referencia el caso Gelman y las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## 7.2 Acciones realizadas por organizaciones Internacionales

Diversas organizaciones internacionales han respaldado estos esfuerzos. La OIM, el ACNUR y UNICEF han asistido a la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes para enfatizar la importancia de garantizar el derecho a la nacionalidad, la identidad y la libertad de movimiento para personas migrantes, apátridas y refugiadas en Uruguay.

En julio de 2023, la OACI, en coordinación con la OIM y con el apoyo del ACNUR, sostuvo reuniones con el MI, la DNIC y representantes de partidos políticos. En estas reuniones, se explicó que en el campo "nacionalidad" tanto de la cédula como del pasaporte de las personas con ciudadanía legal debía consignarse su ciudadanía legal.

En 2024, la OIM, con participación de la Red de Migración de la ONU (integrada por el PNUD, el ACNUR y UNICEF), organizó un simposio con la participación de representantes de partidos políticos, expertos y sociedad civil. Por su parte, el ACNUR presentó evidencia en el proceso del EPU y trabajó junto a la Mesa de la Unidad de Migración de la INDDHH en el proceso Cartagena 40+, que incluyó el compromiso de erradicar la apatridia y facilitar la naturalización de personas migrantes.

Finalmente, en octubre de 2024, el ACNUR, con el apoyo de la INDDHH y el MRREE, organizó un simposio sobre la importancia del derecho a la nacionalidad y la erradicación de la apatridia,

reafirmando el compromiso de la comunidad internacional en la protección de los derechos de las personas con ciudadanía legal en Uruguay.

### 7.2.1 Observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Uruguay del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

El Comité examinó el segundo informe periódico del Uruguay en sus sesiones 533<sup>a</sup> y 534<sup>a</sup>, celebradas el día 28 de noviembre de 2023. Y en su 550<sup>a</sup> sesión, celebrada el 8 de diciembre de 2023, aprobó las siguientes observaciones finales. Así, señaló cuáles eran sus principales motivos de preocupación y recomendaciones respecto al tema de la nacionalidad:

- 
- 42. Le preocupa al Comité la distinción normativa entre nacionalidad y ciudadanía legal y sus efectos en el pleno ejercicio de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares, inclusive en lo relativo al derecho a la libre circulación, el derecho a la nacionalidad y a la prevención de la apatridia.*
- 43. El Comité alienta al Estado parte a que adopte las medidas legislativas y/o y administrativas necesarias para asegurar a los trabajadores migrantes que gozan de la categoría de “ciudadanos legales” el pleno ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones con los nacionales, incluida la revisión de la expedición de pasaportes a fin de evitar restricciones en su derecho a la libre circulación. Asimismo, recomienda al Estado parte que considere la adopción de medidas para facilitar a las personas migrantes que residen en el Estado parte el acceso a la nacionalidad uruguaya a través de vías regulares de naturalización. Finalmente, recomienda la adopción de medidas para facilitar el reconocimiento de la nacionalidad uruguaya como mecanismo regular para la protección de derechos en casos de personas en situación de vulnerabilidad, incluyendo los casos de niños no acompañados, personas apátridas y refugiadas.*
- 60. El Comité solicita al Estado parte que le proporcione, en el plazo de dos años (es decir, a más tardar el 2 de enero de 2026), información por escrito sobre la aplicación de las recomendaciones que figuran en los párrafos (2023).*
- 

Es importante destacar que en el párrafo n.º 43, se exhorta a “facilitar a las personas migrantes que residen en el Estado parte el acceso a la nacionalidad uruguaya a través de vías regulares de naturalización”.

### 7.2.2 Grupo de trabajo sobre el Examen Periódico Universal, 46º período de sesiones, 5a sesión

El proceso del EPU implica que países miembros de la ONU sugieren mejoras en prácticas de derechos humanos, que son recibidas cada cuatro años. Uruguay, como país soberano, puede aceptarlas y comprometerse a solucionarlas, o rechazarlas.

El 1 mayo de 2024, el grupo de trabajo sobre el EPU, celebró su 46º período de sesiones; se llevó a cabo el examen de Uruguay. La delegación uruguaya estuvo encabezada por el ministro de Relaciones Exteriores, Omar Paganini. Específicamente durante la 5a sesión, algunos países hicieron

recomendaciones al Estado uruguayo respecto a la consideración de los ciudadanos legales como extranjeros:

---

*125.266 Adoptar y aplicar de forma efectiva el Plan Nacional de Integración para Personas Migrantes, Solicitantes de Refugio y Refugiadas, tal y como recomendó el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares (Filipinas); 125.269 Conferir a los extranjeros que adquieran la ciudadanía uruguaya por naturalización los mismos derechos que a los demás ciudadanos, a fin de garantizar el disfrute de los derechos humanos sin discriminación y evitar la apatridia (Suiza); 125.271 Establecer un procedimiento para la adquisición de la nacionalidad uruguaya por naturalización que incluya salvaguardias contra la apatridia (México); 125.272 Considerar la posibilidad de revisar las disposiciones sobre la ciudadanía legal para garantizar su conformidad con las normas internacionales sobre el derecho a la nacionalidad y la reducción de la apatridia (Brasil); 125.273 Uniformar los criterios administrativos sobre las diferencias entre “ciudadanía legal uruguaya” y “nacionalidad uruguaya”, diseñando políticas que faciliten y garanticen los derechos de los refugiados, apátridas y solicitantes de asilo (Chile); 125.274 Concebir una política integral para prestar asistencia humanitaria y facilitar el acceso de los refugiados, apátridas y solicitantes de asilo a sus derechos, y asignarle el presupuesto y el personal adecuados (Costa Rica).*

---

El GT aprobó el informe sobre el Estado uruguayo en su décima sesión, celebrada el 3 de mayo de 2024.

## 7.4 Acciones realizadas por la INDDHH

A propósito de una consulta formulada por algunos ciudadanos legales en diciembre de 2020, la INDDHH, en resolución n.º 960/2021, del 6 de julio de 2021, consideró que:

---

*Las disposiciones adoptadas por organismos ajenos al Estado uruguayo han determinado un estado de cosas novedoso y perjudicial para las personas antes mencionadas [las personas con ciudadanía legal], que afecta su derecho a la nacionalidad, a la libre circulación y a la reunión familiar, entre otros, por lo que no puede adjudicársele a nuestro Estado responsabilidad exclusiva al respecto, aunque sin perjuicio de ello y en mérito a su deber de respeto y garantía de los derechos de las personas, el Estado no puede desentenderse en la búsqueda de una solución y debería aprobar toda la normativa que esté a su alcance para permitir y facilitar el goce pleno de los derechos que están resultando menoscabados.*

---

Durante 2023, y en el marco de la mesa de trabajo de la Unidad de Migración, se favoreció la realización de un taller sobre ciudadanía legal y derecho a la nacionalidad para integrantes de las OSC, este taller fue coorganizado con STU. Algunas organizaciones desconocían el tema, o no se había profundizado lo suficiente. Esta reunión de la Mesa se propuso trabajar la temática relativa a la ciudadanía legal-derecho a la nacionalidad.

Una de las principales conclusiones del encuentro fue, que una persona puede estar en riesgo de apatridia, aunque tenga la ciudadanía legal y que, no podría acudir a la CORE. Asimismo, se identificó que respecto a los niños, niñas y adolescentes existe un vacío legal.

Además, el 30 de mayo de 2023, se realizó una actividad para sensibilizar sobre la temática orientada al público en general. Para ello, se trabajó en conjunto con las agencias ACNUR y OIM, así como con la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la realización del taller sobre derecho a la identidad, nacionalidad y apatridia<sup>21</sup>. El objetivo principal del taller fue abordar los estándares internacionales e interamericanos relacionados con el derecho a la identidad, nacionalidad y apatridia. Se buscó sensibilizar y capacitar sobre nociones clave relacionadas con la nacionalidad, apatridia, riesgo de apatridia, confirmación/prueba de nacionalidad y ciudadanía.

También se trabajó en la propuesta de una Mesa de diálogo sobre ciudadanía legal y nacionalidad coorganizada con OIM y ACNUR, en ese entonces se invitó a expertos como los doctores Rubén Correa

---

<sup>21</sup> Ver en: <https://www.youtube.com/watch?v=pbw0ox1p47w>

Freitas, Martín Risso Ferrand y Diego Gamarra, pero posteriormente la actividad no se pudo realizar. También se compartió un material audiovisual para publicar en redes.



**Segunda reunión de Mesa de Trabajo de la Unidad de Migración mayo 2024 construcción de aportes para Cartagena +40**

Finalmente, el 6 de agosto de 2024, el Consejo Directivo, en el marco de sus competencias y funciones legales, aprobó la creación del GT cuyo objetivo principal fue alcanzar propuestas concretas que corrijan las dificultades y vacíos existentes en la normativa nacional en materia del derecho a la nacionalidad. Para la conformación del GT, que estuvo coordinado por la Unidad de Migración de la INDDHH, se convocó a organizaciones de la sociedad civil, legisladores y autoridades de las Instituciones públicas con competencia y experiencia en la temática. Este informe es el producto y resultado del trabajo de este grupo. Por otro lado, se invitó a participar a expertos en la temática de la UdelaR y la UCU.

La INDDHH respondió a consultas de las OSC sobre la presentación de informes ante el Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) y planteó la temática en su informe de la INDDHH para EPU de fecha 10 de octubre de 2023 y el informe para el Comité de Migrantes del 27 de octubre del 2023.



**Fotografías de reuniones del GT.**

## 8. Recomendaciones

En este apartado se presentan cuatro recomendaciones que, abarcando todas las opciones posibles, buscan ofrecer una solución a los problemas generados a raíz de la interpretación y de las prácticas administrativas que vulneran los derechos de las personas con ciudadanía legal al considerarlas extranjeras.

### 8.1 Modificación de los documentos de identificación

Un decreto o resolución que modificara la información que se coloca en el campo nacionalidad de los pasaportes permitiría una solución parcial del problema del documento de viaje que es rechazado por las máquinas lectoras que se emplean en los controles migratorios de aeropuertos y líneas aéreas, así como también resolvería el inconveniente de que el documento de identidad no exprese que la persona que la porta es uruguaya, con los obstáculos que esto trae para su integración y su sentido de pertenencia. En cualquier caso, un decreto o resolución no resolvería el problema que genera la distinción entre nacionalidad y ciudadanía.

Ahora bien, la libertad de movimiento es un derecho humano establecido en el artículo 13 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y al incorporar estos cambios en la documentación de viaje, aplicando lo acordado y clarificado por la OACI, se garantizaría la libertad de movimiento de las personas con ciudadanía legal en general, pero especialmente de aquellas que, dado su país de origen, enfrentan serios obstáculos para la renovación del pasaporte de dicho país<sup>22</sup>.

#### 8.1.1 Antecedentes

Tras una consulta realizada por diferentes personas con ciudadanía legal, la INDDHH publicó la resolución n.º 960 en 2021, en la que exhortó al MI, a través de la DNIC, a implementar por vía administrativa, y en coordinación con el MRREE, una modificación del documento de viaje de las personas con ciudadanía legal para que se suprimiera en este toda mención a la nacionalidad de origen de la personas portadora del documento y sugería, a manera de ejemplo, que se usara el texto “uruguayo/a (ciudadano/a legal)”.

El 14 de setiembre de 2022, la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración del Parlamento recibió en audiencia a tres representantes de STU: Alexis Ferrand, Andrew Scott Mansfield y Luis Casacó. En su intervención, estos voceros expusieron ante la Comisión los argumentos a favor del proyecto de ley Consolidación de la Libertad de Circulación de los Ciudadanos Legales Uruguayos, presentado por las bancadas de los partidos Colorado y Nacional, con apoyo de representantes del Partido Independiente, de Cabildo Abierto y del Partido de la Gente, que buscaba mejorar la situación actual de los ciudadanos legales uruguayos. Los representantes de STU subrayaron la normativa internacional de la OACI que indica que en el campo titulado “nacionalidad” se debe colocar la ciudadanía, y las dificultades que traía para estas personas cuando viajaban el que

---

<sup>22</sup> Ejemplos de esto son los casos de personas con ciudadanía legal originarios de Venezuela, de diferentes países africanos, de Medio Oriente o incluso hombres jóvenes de origen ruso que no han prestado el servicio militar en Rusia.

su pasaporte no indicara la ciudadanía o nacionalidad uruguaya, destacando el impacto en las familias, en las comunidades y en la imagen de Uruguay como nación.

Al año siguiente, el 13 de septiembre de 2023, la Comisión celebró otra reunión para avanzar en el análisis del proyecto de ley. En esta sesión (acta n.º 72), los miembros de la Comisión decidieron que, para tomar una decisión bien fundamentada, era necesario recabar la opinión del MRREE y del MI, así como de las Cátedras de Derecho Constitucional de las principales universidades del país: la Udelar, la Universidad Católica del Uruguay y la Universidad de Montevideo. Además, se acordó extender una invitación a la Comisión de Derechos Humanos para que se sumará a esta discusión.

En cumplimiento de esta solicitud, el Instituto de Derecho Constitucional de la Udelar preparó un informe sobre el proyecto de ley. Dicho informe, fechado el 31 de octubre de 2023, fue enviado a la Comisión el 3 de noviembre y comprendía un detallado análisis del proyecto.

### 8.1.2 Cambio en la interpretación de la normativa internacional

Como se ha mencionado en anteriores apartados de este informe, en 2023, un representante de la OACI viajó a Uruguay para entender la problemática y, en octubre del mismo año, el consejo técnico de expertos mundiales, identificado como Grupo Técnico Asesor sobre el Programa de Identificación de Viajeros (TAG/TRIP) *Technical Advisory Group On Traveller Identification Programme* (TAG/TRIP), reconoció las dificultades y emitió un documento donde aclaró la solución para Uruguay y los ajustes necesarios en su propia expresión de las normativas.

Posteriormente, el 16 de mayo de 2024, STU sostuvo una reunión con el ministro del Interior, Dr. Nicolás Martinelli, y con el director de la DNIC. En este encuentro el ministro propuso una solución administrativa, reconociendo las recientes aclaraciones de la OACI sobre los campos de nacionalidad/ciudadanía en los pasaportes y documentos de identidad de las personas con ciudadanía legal. La propuesta del ministro implicaría cambiar el título del campo nacionalidad por “*nationality/ciudadanía*” tanto en el pasaporte como en la cédula. Esta propuesta tiene como objetivo resolver los problemas tanto en la Zona de Inspección Visual (ZIV, por sus siglas en inglés) como en la Zona de Lectura Mecánica (ZLM, por sus siglas en inglés), asegurando que los documentos nombren el campo correspondiente a la nacionalidad como “Nacionalidad/Ciudadanía” y que en este indique “uruguaya” o “ciudadanía uruguaya”, así como usen el código de tres dígitos “URY”.

### 8.1.3 Consideraciones favorables a la implementación de esta recomendación

#### **Aplicación de la normativa de la OACI**

Si el Estado uruguayo otorga pasaportes y documentos de identidad que indiquen en el campo nacionalidad “uruguaya” o “ciudadanía uruguaya” y el código URY en la zona de lectura mecánica, estaría cumpliendo con lo establecido en el Documento 9303, parte 3, sección 7.1, de la OACI. A partir de este cambio los pasaportes de las personas con ciudadanía legal dejarían de incumplir con los estándares internacionales y podrían ser leídos correctamente por las máquinas de cualquier aeropuerto o sistema de migración del mundo. Aunque no implicaría que los ciudadanos legales sean definidos como nacionales.

### Es una solución rápida y económica

Dado que requiere de un ajuste administrativo y de una modificación del software empleado por la DNIC, se trata de una solución rápida y que no requiere de una inversión económica. Además, existen dos opciones para su aplicación. Una es inclusiva y tiene que ver con identificar a todas las personas con ciudadanía como uruguayas, aclarando en la página 4 su tipo de nacionalidad: natural o legal. La otra sería específica para las personas con ciudadanía legal y consistiría en indicar “ciudadanía uruguaya”<sup>23</sup> en el pasaporte y en la cédula, evitando así el debate sobre si la ciudadanía legal es equivalente a la nacionalidad. Además, de reflejar la práctica del Estado uruguayo hasta 1994, coincidiría con la práctica de países que manejan conceptos diferentes de nacionalidad y ciudadanía<sup>24</sup>, como Italia.

#### 8.1.4 Consideraciones desfavorables a la implementación de esta recomendación

- En caso de optarse por el cambio del título del campo en el pasaporte, requiere de un gasto de recursos económicos ya que implica descartar las libretas actuales o esperar al menos un año hasta que se agoten dichas libretas vulnerando los derechos de los ciudadanos legales uruguayos.
- Aunque garantizaría el derecho de libertad de circulación, reconocido en el artículo 13 de la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos, pero no el derecho a la nacionalidad, reconocido por el artículo 15 de la misma declaración, por lo que sería una solución parcial.

---

<sup>23</sup> La OACI exige el uso del título “nationality”, pero permite la traducción a ciudadanía en el idioma oficial del país de emisión o la colocación de ciudadanía dentro del campo, por ejemplo, en el caso del Reino Unido con el uso de *British Citizen*.

<sup>24</sup> En estos aún existen vestigios de la postura que identifica nacionalidad con el lugar de nacimiento. Incluso en los países del este y centro de Europa se mantiene el concepto de nacionalidad étnico-racial que Europa occidental dejó de usar en términos jurídicos luego de la Segunda Guerra Mundial. En estos casos, lo que a nivel nacional se denomina ciudadanía pasa a funcionar como la nacionalidad internacionalmente. Además, se mantiene el concepto de nacionalidad para los grupos étnicos integrantes de esa ciudadanía.

## 8.2 Ley interpretativa

La Constitución uruguaya no ofrece definiciones explícitas de ciudadanía y de nacionalidad, lo que resulta en ambigüedades legales que afectan tanto a quienes tienen la ciudadanía natural como a quienes tienen la ciudadanía legal. Una ley interpretativa puede, dentro de la historia y metodología legal uruguaya, clarificar estos términos, fundamentándose en la tradición constitucional uruguaya y alineándose con las obligaciones internacionales de derechos humanos. Tal ley podría asegurar el pleno reconocimiento de todos los ciudadanos y ciudadanas como nacionales, eliminaría prácticas discriminatorias y prevendría la apatridia, defendiendo así el compromiso de Uruguay con los valores democráticos y los derechos humanos.

### 8.2.1 Antecedentes

La jurisprudencia uruguaya respalda el uso de leyes interpretativas para clarificar ambigüedades constitucionales sin enmendar la Constitución. Históricamente, las leyes interpretativas, como aquellas que rigen la ciudadanía, han proporcionado mecanismos legislativos para armonizar las disposiciones constitucionales con las necesidades sociales y legales de Uruguay. Una ley interpretativa podría, por ejemplo, aclarar el sentido de los artículos 74, 77 y 81 de la Constitución, alineando sus significados tanto con las intenciones de los constituyentes como con las obligaciones de Uruguay con los estándares internacionales de derechos humanos, como se observa en la CADH. La historia legal uruguaya revela que la separación entre nacionalidad y ciudadanía se basa en interpretaciones de la Constitución de mediados del siglo XX, influenciadas en gran medida por académicos como el Dr. Justino Jiménez de Aréchaga. Las visiones tradicionales limitaban la nacionalidad a los ciudadanos naturales, excluyendo a los individuos legalmente naturalizados del pleno reconocimiento nacional. Sin embargo, interpretaciones recientes de académicos como el Dr. Alberto Pérez Pérez abogan por una comprensión más amplia de la nacionalidad que abarca tanto a las personas con ciudadanía natural como aquellas con ciudadanía legal, consistente con los ideales democráticos y las obligaciones internacionales de Uruguay. Esta perspectiva refleja los valores fundacionales de Uruguay, en la que todas y todos los ciudadanos, ya sea por nacimiento o naturalización, comparten una identidad “oriental” o “uruguaya”, sea expresada originalmente como “ciudadanía” o el estado de ser “oriental”.

En vista de los inconvenientes que conlleva para las personas con ciudadanía legal la distinción entre nacionalidad y ciudadanía, un grupo de personas con ciudadanía legal realizaron una consulta sobre este tema a la INDDHH. En respuesta a esta consulta, el 6 de julio de 2021, la INDDHH publicó la resolución n° 960 en la que exhortó a los poderes legislativo y ejecutivo a adoptar una normativa que, siguiendo el derecho internacional de los derechos humanos, posibilite a las personas extranjeras la adquisición de la nacionalidad uruguaya.

Posteriormente, el 8 de diciembre de 2021, la bancada de diputados del Frente Amplio presentó el proyecto de ley Derecho a la Ciudadanía en Igualdad (carpeta 2123/2021), que proponía interpretar los artículos 77 y 81 de la Constitución en la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento.

Como parte de la discusión del proyecto, a lo largo de 2022, la Comisión de Derechos Humanos recibió la visita de diversos representantes de organizaciones e instituciones clave en el ámbito de los derechos humanos y la migración. Fue en dos ocasiones, el 4 y el 11 de mayo, cuando acudieron

representantes de la OIM, representantes de STU, así como académicos y expertos, entre ellos docentes e investigadores del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Udelar. Se sumaron también el Dr. Diego Gamarra, del Departamento de Derecho Público y Constitucional de la Universidad Católica del Uruguay, y la Dra. Valeria España, quienes llevaron consigo sus conocimientos y perspectivas para enriquecer el diálogo sobre la migración y el derecho a la ciudadanía.

Al avanzar hacia 2023, los esfuerzos de la Comisión se mantuvieron constantes. En tres fechas clave —el 14 de junio, el 6 de setiembre y el 7 de noviembre— representantes del ACNUR, de Unicef Uruguay y los ministros de la CE, José Korzeniak, José Garchitorena y Arturo Silvera, participaron de las sesiones, aportando nuevas perspectivas al análisis del derecho a la nacionalidad y del derecho a la libertad de movimiento. En noviembre de ese mismo año, Unicef Uruguay presentó un informe a la Comisión, destacando la importancia de avanzar en la protección de los derechos de las personas migrantes en Uruguay.

Finalmente, el 15 de mayo de 2024, durante la 10.ª Sesión Ordinaria del Quinto Periodo Ordinario de la XLIX Legislatura de la Cámara de Senadores, el senador Juan Stranero<sup>25</sup> del Partido Nacional, abordó el tema de la ciudadanía legal.

## 8.2.2 Consideraciones favorables a la implementación de esta recomendación

**Es una práctica legal establecida el recurrir a una ley interpretativa para elucidar términos constitucionales sin enmendar la carta magna:**

Precedentes como la Ley n.º 16.021 y la Ley n.º 19.362, que respectivamente clarificaron la transmisión de ciudadanía para hijos e hijas de personas uruguayas nacidas en el exterior y expandieron la ciudadanía natural a nietos y nietas, demuestran que la legislación interpretativa es un método reconocido y válido para clarificar ambigüedades constitucionales. Ambas leyes abordaron ambigüedades sin alterar el lenguaje constitucional, proporcionando un fuerte precedente de que una ley interpretativa sobre nacionalidad igualmente respetaría la integridad de la Constitución.

**Rectificación de ambigüedades legales que resultan en discriminación contra ciudadanos naturalizados:**

Actualmente, las personas con ciudadanía legal enfrentan restricciones para obtener pasaportes, protección diplomática y pleno reconocimiento nacional —violaciones de sus derechos bajo estándares internacionales, como el derecho a la nacionalidad—. Al interpretar los Artículos n.º 74 y n.º 81 para reconocer a quienes obtienen la ciudadanía legal uruguaya como nacionales, la ley resolvería estas prácticas discriminatorias, apoyando el compromiso de Uruguay con los marcos internacionales de derechos humanos y fomentando la integración social.

**Protección para poblaciones vulnerables:**

Contemplaría específicamente a los niños, niñas y adolescentes, un grupo a menudo excluido de la discusión sobre la ciudadanía legal, al cual se le reconocería sus derechos en el marco del otorgamiento de la nacionalidad uruguaya.

**Certeza y eficiencia legal:**

---

<sup>25</sup> [Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, Quinto período ordinario de la XLIX legislatura.](#)

Proporcionaría claridad jurídica tanto para quienes obtienen la ciudadanía como para las instituciones. Esto ayudaría a reducir la posibilidad de litigios en contra del Estado, lo cual resulta en un ahorro significativo de recursos y tiempo en el ámbito judicial.

**Integración social:**

Fomentaría una mayor integración de las personas migrantes y sus familias, promoviendo su participación activa en la vida política y social del país, disminuyendo así las posibilidades de discriminación, racismo y xenofobia de parte del resto de la ciudadanía, y de parte de distintos organismos del Estado.

**Estabilidad demográfica y económica.**

Podría ser una herramienta clave para garantizar la retención de la población, lo que a su vez podría contribuir al crecimiento económico y social en los próximos años.

### 8.2.3 Consideraciones desfavorables a la implementación de esta recomendación

**Modificación indirecta del artículo 74 de la Constitución:**

La aprobación de una ley interpretativa podría entenderse como una modificación indirecta del Artículo 74 al extender la nacionalidad a personas con ciudadanía legal, lo que algunos críticos argumentan que la Constitución restringe implícitamente a ciudadanos naturales. Sin embargo, esta preocupación carece de fundamento al examinar de cerca el texto del artículo 74 y el rol de las leyes interpretativas dentro de la jurisprudencia uruguaya. El artículo 74 define las condiciones para la ciudadanía natural pero no excluye explícitamente a las personas con ciudadanía legal de ser consideradas como nacionales.

**Preocupaciones respecto a la igualdad y la certeza legal:**

Extender la nacionalidad a personas con ciudadanía legal difuminar las distinciones entre ciudadanos naturales y naturalizados, como, por ejemplo, el acceso a determinados cargos públicos de máxima responsabilidad, entre ellos la Presidencia y la Vicepresidencia de la República (artículo 151 de la Constitución), sin reformar las disposiciones constitucionales vinculadas con estos derechos exclusivos para quienes tienen la ciudadanía natural.

## 8.3 Ley de Nacionalidad

Un proyecto de Ley de Nacionalidad serviría para establecer un marco regulatorio integral para la naturalización y adquisición de la nacionalidad en Uruguay. Promovería la integración social, económica y cultural de las personas migrantes que demuestren vínculos sustanciales con la sociedad uruguaya, alineándose con los estándares internacionales de derechos humanos y las tendencias regionales en política migratoria.

### 8.3.1 Antecedentes

Un proyecto de Ley de Nacionalidad tendría por objeto crear el marco normativo de la naturalización y adquisición de la nacionalidad en Uruguay, promoviendo la integración social, económica y cultural de las personas migrantes que han decidido establecerse en el país. En consonancia con los principios de derechos humanos y las tendencias internacionales, esta ley buscaría facilitar el acceso a la nacionalidad a aquellas personas que hayan demostrado un arraigo significativo, reconociendo la diversidad y la inclusión como pilares fundamentales del desarrollo nacional.

La promulgación de una Ley de Nacionalidad implicaría la extensión de la Ley n.º 16.021, aprobada en 1989 y conocida como Ley Ortiz, que permitió que los hijos e hijas de personas con nacionalidad uruguaya que hubieran nacido en el extranjero tuvieran la calidad de nacionales de Uruguay. La aprobación de esta ley tuvo como motivación evitar que los hijos e hijas de ciudadanos naturales uruguayos estuvieran en riesgo de apatridia o quedarán apátridas efectivamente por haber nacido en países que no aplicaran el principio de *ius soli* y tampoco tuvieran la posibilidad de obtener otra nacionalidad. Adicionalmente fue para fomentar la relación entre Uruguay y parte de la diáspora uruguaya, especialmente considerando la relativa baja de la natalidad en 1989. Al repasar la discusión parlamentaria de la Ley n.º 16.021, el Dr. Aguirre (1988: 161 y siguientes), reconocido constitucionalista, afirma claramente que en lo que hace a los artículos 1 y 2 no hay ningún riesgo de inconstitucionalidad. Esta idea se sostiene sobre la postura doctrinal que afirma que en Uruguay los conceptos de ciudadanía y nacionalidad son distintos. En este sentido, al ser conceptos distintos y ante el vacío que deja la Constitución al respecto, este puede ser perfectamente colmado por la vía parlamentaria. El Dr. Aguirre entiende que no solamente sería una solución ajustada a la Constitución, sino que también una solución justa, considerando la situación que venía a resolver que se expresó en el párrafo anterior. Todo lo cual lo hace referenciando la distinción elaborada por el Dr. Justino Jiménez de Aréchaga al analizar la diferencia a nivel constitucional de los conceptos de ciudadanía y nacionalidad.

En la misma línea, al discutirse sobre las mayorías parlamentarias, la Cámara de Senadores votó a favor de que no se requería la mayoría especial de dos tercios para este cambio en la interpretación sobre quiénes podían ser considerados nacionales, bastando con una mayoría simple.

En 2015, mediante la promulgación de la Ley n.º 19.362, se modificó la Ley n.º 16.021 para posibilitar que los nietos y nietas de nacionales uruguayos nacidos en el extranjero pudieran acceder a la ciudadanía natural. El legislativo nuevamente expandió la población de uruguayos y uruguayas, aunque en este caso como ciudadanos naturales, más allá de lo definido en la Constitución. Como parte de la discusión parlamentaria, los Dres. Risso Ferrand y Correa Freitas asistieron a la Comisión de Constitución y Códigos, y ambos confirmaron que la nacionalidad en Uruguay está regulada por ley estatutaria en lugar de disposiciones constitucionales.

Antes de 1989, la ciudadanía efectivamente confería identidad nacional, aunque persistían debates académicos sobre la definición precisa de la nacionalidad uruguaya. Este enfoque inclusivo benefició a numerosas figuras prominentes, incluyendo a Tristán Narvaja, Paulina Luisi y Enrique Iglesias, muchos de los cuales eran ciudadanos legales que habían huido de conflictos en Europa y el Medio Oriente, y en algunos casos llegando a nuestro país con la realidad de apatridia.

Fuera de estas leyes, no hay consistencia de definiciones de quién es uruguayo, nacional, o extranjero. El artículo 22 del Código Civil indica que todo ciudadano y ciudadana definido por la constitución es persona “oriental” y no extranjera.

### 8.3.2 Antecedentes en países de la región

A nivel regional, algunos países han implementado medidas para facilitar la naturalización de migrantes. Argentina, por ejemplo, tiene un sistema que permite la nacionalización más rápida de personas migrantes de países miembros del Mercosur. Este país ofrece la nacionalidad con solo dos años de residencia legal, destacándose como uno de los sistemas más accesibles. Brasil también ha modernizado su legislación, ofreciendo la naturalización después de cuatro años de residencia o dos años si la persona extranjera tiene familia brasileña o es reconocida como una persona apátrida. Estas experiencias podrían servir como referencia para Uruguay, en tanto buscan reconocer la contribución de las personas migrantes al desarrollo de los países de acogida al tiempo que se alinean con los estándares internacionales de derechos humanos.

### 8.3.3 Consideraciones favorables a la implementación de esta recomendación

#### **Expande el alcance de una ley existente:**

La propuesta para expandir los derechos de nacionalidad se construiría sobre el marco legal existente, específicamente la Ley de Nacionalidad, n.º 16.021, que ya estableció un precedente para definir y expandir la nacionalidad sin conflictos constitucionales. Esta ley previamente incrementó la población uruguaya al reconocer como nacionales uruguayos a quienes no lo eran y extendió derechos de naturalización a nietos y nietas de nacionales uruguayos a través del *ius sanguini*, aunque haciendo mención a la ciudadanía en lugar de nacionalidad.

#### **Es inclusiva y permite consistencia con una buena práctica mundial:**

La naturaleza inclusiva de definir a cada ciudadano como nacional uruguayo aseguraría consistencia para los ciudadanos y ciudadanas bajo La ley n.º 19.362 y las personas naturalizadas bajo el artículo 75 de la Constitución. Esta claridad es particularmente crucial dada la actual falta de una definición consistente de la identidad uruguaya, incluso para las personas nacidas en el país. El cambio beneficiaría especialmente a los menores, con un 17 % de ellos nacidos en el extranjero al extender derechos de nacionalidad a hijos de ciudadanos bajo el artículo 75, similar a las disposiciones existentes para niños y niñas nacidas en el extranjero con padres y madres uruguayas que residen en Uruguay.

#### **Logra consistencia jurídica sin ajustar ningún derecho ni deber articulado en la Constitución:**

Desde una perspectiva legal, este cambio lograría consistencia sin modificar derechos o deberes constitucionales. Los ajustes mínimos requeridos mantendrían las distinciones constitucionales existentes mientras estandarizan las definiciones actualmente inconsistentes de “uruguayo”, “ciudadano”, “nacional” y “extranjero” a través de varias leyes y decretos. Esta estandarización beneficiaría significativamente a las personas con ciudadanía legal, a inversores que buscan radicarse en Uruguay y mejoraría la imagen internacional del país en un mundo cada vez más enfocado en la certeza jurídica.

**No requiere mayorías especiales en el Parlamento:**

Como surge claramente de la discusión parlamentaria de la Ley Ortiz, no se trata de una ley para la cual la constitución exija mayorías especiales, bastando la mayoría simple para poder ser aprobada. Todo lo cual deviene en un tratamiento más ágil, que posibilita al Uruguay respetar los derechos humanos de sus ciudadanos y ciudadanas, y cumplir con sus compromisos internacionales de un modo mucho más eficiente que mediante una reforma constitucional que insumiría más tiempo, sin considerar el esfuerzo económico que implicaría llevar adelante un plebiscito.

## 8.4 Reforma constitucional

Considerando posturas más ortodoxas que aluden a la ausencia del instituto de la naturalización en la Constitución vigente de la República Oriental del Uruguay, se insta a la promoción de una reforma constitucional, según las vías establecidas en dicha carta magna. El cambio se concentraría en la reestructuración del capítulo III, titulado de la Ciudadanía y el Sufragio, el cual pasaría a ser un capítulo específico sobre la nacionalidad y ciudadanía, mientras que existiría un capítulo aparte exclusivamente sobre el sufragio.

En este encuadre, el propuesto capítulo sobre nacionalidad y ciudadanía dispondría sobre el instituto de la ciudadanía legal y natural, regulando las formas de obtener ambos tipos de ciudadanía, los plazos, requisitos, entre otros elementos relativos a sus efectos y ejercicios. Consecuente con ello, aclararía con exactitud acerca de la entrega de nacionalidad y su diferencia clara sobre la ciudadanía legal/natural.

A efectos de aprovechar al máximo una reforma de este tipo, debería establecerse con claridad los objetivos a regular en la Constitución, es decir, los postulados que obligatoriamente deberían quedar sentados en esta reforma, por ejemplo:

- Entregar nacionalidad (bajo ciertos requisitos a consensuar).
- Distinguir explícitamente entre nacionalidad y ciudadanía legal.
- Conceder la ciudadanía legal a los niños, niñas y adolescentes extranjeros.
- Distinguir los beneficios que tienen las personas con ciudadanía natural de los que tienen las personas con ciudadanía legal (debe acordarse).

### 8.4.1 Antecedentes

La reforma constitucional surge como una posible solución a la problemática actual, dado que la perspectiva dominante en la doctrina de Derecho Constitucional uruguayo, y legitimada por partes del Estado, argumenta que la Constitución uruguaya ofrece dificultades para determinar qué significa ciudadanía natural, ciudadanía legal y nacionalidad. Esto podría responder a la opinión del Dr. Justino Jiménez de Aréchaga, quien en 1946 escribió que la Constitución carece de una definición clara de nacionalidad<sup>26</sup>, efectivamente fusionándose con la ciudadanía en su tratamiento de los nacidos dentro del territorio como “ciudadanos naturales”. Este enfoque se fundamenta en el principio de *ius soli*, según el cual la nacionalidad sería sinónimo del lugar de nacimiento. Sin embargo, la Constitución también extiende la ciudadanía natural a los descendientes nacidos en el extranjero de madres y padres uruguayos, siempre que cumplan requisitos como establecer residencia en Uruguay e inscribirse en el registro civil.

Académicos como los Dres. Correa Freitas y Flores Dapkevicius respaldan la visión fundamental de Jiménez de Aréchaga pero sugieren que esta interpretación conduce a ambigüedades, particularmente al distinguir la nacionalidad de la ciudadanía. Según el Dr. Correa Freitas (2013), la ciudadanía es fundamentalmente una relación política que otorga derechos como el voto mientras que la nacionalidad es una conexión más intrínseca y natural. Sin embargo, la Constitución no separa claramente estos conceptos, lo que ha generado problemas interpretativos, especialmente en lo que respecta al estatus legal de los descendientes nacidos fuera del país. Estos académicos argumentan que una reforma constitucional es esencial para que Uruguay cumpla con sus obligaciones internacionales y se alinee con los requisitos de los tratados, particularmente en lo que respecta a la prevención de la apatridia y el trato igualitario de todos los nacionales. Al actualizar la Constitución para definir claramente la nacionalidad separada de la ciudadanía, Uruguay podría adherirse más estrechamente a los estándares establecidos por los tratados internacionales, como la Convención de 1961 sobre la Reducción de la Apatridia, y cumplir sus obligaciones bajo el sistema interamericano para proteger los derechos relacionados con la nacionalidad. Por lo tanto, el consenso entre esta porción de académicos jurídicos uruguayos contemporáneos es que solo una reforma constitucional, que categorizaría distintivamente la nacionalidad y la ciudadanía, puede permitir que Uruguay cumpla efectivamente sus compromisos con el derecho internacional y garantice la claridad legal para sus ciudadanos y nacionales, especialmente para aquellos que residen fuera de sus fronteras.

Varios constitucionalistas uruguayos, incluyendo al Dr. Alberto Pérez Pérez y el Dr. Diego Gamarra, defienden la postura de que todos los ciudadanos y ciudadanas, incluidas aquellas que poseen la ciudadanía legal, son inherentemente nacionales del Uruguay. Esta interpretación contrasta con el enfoque predominante –como fue reconocido por el Estado en la reunión del 1 de marzo de 2024 con la CIDH– que, derivado de la influyente perspectiva del Dr. Justino Jiménez de Aréchaga, limita el concepto de nacionalidad a los ciudadanos y ciudadanas naturales o a quienes nacen en Uruguay. Según esta visión, la ciudadanía legal se considera un estatus distinto que no confiere nacionalidad, en contraposición de la disposición del artículo 81 que establece que la posterior naturalización de los ciudadanos legales resulta en la pérdida de su ciudadanía uruguaya, dando lugar a la interpretación de que la ciudadanía legal es una forma de naturalización.

---

<sup>26</sup> En términos de análisis usando la metodología rigurosa lógico-semántico-teológica, solamente existe un análisis publicado por el Dr. Andrew Scott Mansfield (2023), quien concluye que la ciudadanía es igual a la nacionalidad.

Los Dres. Pérez Pérez y Gamarra argumentan que esta distinción es problemática e inconsistente con las obligaciones internacionales del Uruguay, particularmente en lo que respecta a la prevención de la apatridia y la igualdad de trato bajo el derecho internacional. Interpretan la ciudadanía legal como una forma de naturalización que se alinea con la nacionalidad, oponiéndose así a la noción de que las personas con ciudadanía legal puedan ser consideradas extranjeras. Esta interpretación subraya el principio democrático de que todos los ciudadanos y ciudadanas, independientemente de su nacimiento o ciudadanía adquirida, son miembros de la nación uruguaya, una visión que refleja un compromiso con los ideales liberales y democráticos, y evita las complicaciones planteadas por la distinción única del Uruguay entre ciudadanos legales y nacionales.

Como antecedente a la postura anteriormente mencionada, se debe hacer referencia a la sostenida por el Dr. Emilio Frugoni, quien no solo fuera parlamentario, sino también decano de la Facultad de Derecho de la Udelar. El Dr. Frugoni, el 22 de abril de 1913, presentó el proyecto de ley Ciudadanía a extranjeros en cuya exposición de motivos afirmó que “la naturalización debe facilitarse y concederse, o mejor, reconocerse mediante conclusiones más generales que las impuestas por ese Código político” (1988, p. 60). Es decir, este político y catedrático habló a favor de la naturalización entendiendo que esta era equivalente a la entrega de la ciudadanía a las personas extranjeras. Cinco años más tarde, en 1918, durante la redacción de la Constitución de 1918, el Dr. Washington Beltrán coincidió con el Dr. Frugoni en la opinión de que era innecesario la inclusión del concepto de nacionalidad en el nuevo texto constitucional ya que era sinónimo de ciudadanía.

Además, la Ley n.º 18.076 y la Ley n.º 19.682 refuerzan esta posición al tratar la ciudadanía legal como equivalente a la nacionalidad para efectos de dar por terminada la condición de persona refugiada o apátrida. Estas leyes se basan en normas internacionales, particularmente la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, que fundamenta el cese del estatus en la nacionalidad, no meramente en la ciudadanía. Esto sugiere que el marco legislativo uruguayo reconoce implícitamente a las personas ciudadanas legales como nacionales en alineación con los estándares internacionales. Se podría interpretar que el legislador no observó como un inconveniente para la protección de las personas la adquisición de la ciudadanía y que, por el contrario, la entendieron como el instrumento similar a la nacionalidad mencionada en la Convención. El análisis del Dr. Pérez Pérez sugiere que este enfoque permite a Uruguay cumplir con sus obligaciones derivadas de los tratados, asegurando que todas y todos los ciudadanos, incluidos aquellos con ciudadanía legal, reciban la condición de nacional sin ambigüedades ni riesgo de apatridia.

Sin embargo, en la discusión de la Ley de Apatridia sí se mencionó que la ciudadanía legal presentaba algunos inconvenientes a la hora de ser interpretada y se discutió respecto a si era igual a nacionalidad, concluyendo que la ciudadanía legal garantizaba que las personas apátridas tuvieran un estatuto similar a lo que en el Derecho Internacional se denomina nacionalidad.

Finalmente, tras repasar las posturas contrapuestas, se puede afirmar que el debate sobre si la Constitución define o no define la nacionalidad no está cerrado y sigue habiendo interpretaciones y opiniones disímiles al respecto.

## 8.4.2 Consideraciones favorables a la implementación de esta recomendación

### **Lograr una definición clara:**

La reforma constitucional propuesta crearía un marco claro para distinguir entre nacionalidad y ciudadanía en Uruguay, abordando un vacío significativo en el sistema legal de la nación. Al separar explícitamente ambos conceptos, la reforma permitiría a Uruguay definir las vías para cada una, ofreciendo directrices para la naturalización, requisitos de residencia y elegibilidad para derechos políticos. Tal delineación es particularmente beneficiosa para proteger a las personas con ciudadanía legal.

### **Mejora de la cohesión social:**

Al definir los requisitos y vías para la naturalización, la reforma constitucional ayudaría a promover la inclusión social y la integración. Las personas con ciudadanía legal comprenderían sus derechos y obligaciones en el marco legal uruguayo, apoyando su integración social y política en el país. Esta enmienda también permitiría a Uruguay articular distinciones específicas para ciertos cargos, como restringir la elegibilidad para la presidencia a ciudadanos naturales, reforzando la soberanía nacional mientras se respetan los derechos de las personas con ciudadanía legal.

### **Reflejar la opinión actualmente dominante:**

Al ser la perspectiva dominante que en Uruguay no se naturaliza, una reforma constitucional contestaría a esta postura aun cuando en la práctica sea debatible.

## 8.4.3 Consideraciones desfavorables a la implementación de esta recomendación

### **Principio *pro homine* y bloque de constitucionalidad, artículos 7, 72 y 332 de la Constitución:**

En términos conceptuales, optar por un plebiscito es contrario a la práctica de reconocer los convenios vinculantes como los ratificados en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, ratificada por Ley n.º 15.737 en 1985. Si bien el bloque de constitucionalidad y el alcance del artículo 72 de la Constitución es debatido en la doctrina uruguaya, existe un consenso en que los tratados de Derechos Humanos ratificados tienen rango constitucional. Por esto, se entendería que una reforma constitucional no sería necesaria, ya que Uruguay ha adherido a múltiples tratados que consagran el derecho a la nacionalidad de las personas migrantes, refugiadas y apátridas. En este sentido, el principio *pro homine* (o pro persona) es un concepto fundamental del derecho internacional de los derechos humanos a aplicar, el que se refiere a la idea de que los tratados internacionales y leyes que reconocen derechos humanos deben interpretarse y aplicarse de manera que brinden la máxima protección a los derechos de las personas. Una interpretación favorable, en materia legislativa, alcanzaría para subsanar las graves consecuencias que padecen los ciudadanos legales por interpretaciones restrictivas de la Constitución.

### **Las obligaciones internacionales de derechos humanos no pueden ser anuladas por voto popular:**

El caso *Gelman vs. Uruguay*, decidido en 2011, abordó la relación entre los procesos democráticos y los derechos humanos fundamentales. En su decisión sobre este caso la Corte Interamericana de Derechos Humanos enfatizó que la legitimidad democrática está limitada por las obligaciones internacionales de derechos humanos, que no pueden ser anuladas por voto popular. Este fallo

estableció la doctrina del “control de convencionalidad”, que exige que las leyes domésticas, incluso aquellas aprobadas democráticamente, deben cumplir con las normas internacionales de derechos humanos.

Es así que introdujo varios principios que Uruguay debe considerar en el contexto de la reforma propuesta. Por un lado, la supremacía de las obligaciones de derechos humanos. Las obligaciones internacionales de derechos humanos de los Estados son primordiales, incluso por encima de las leyes aprobadas democráticamente. Este principio se alinea con el concepto de *pacta sunt servanda*, un principio fundamental del derecho internacional establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que refiere a que los Estados honren sus tratados de buena fe. En el caso de Uruguay, esto significa que los derechos fundamentales, incluyendo la nacionalidad, no pueden estar subordinados a leyes domésticas o plebiscitos. Por otro lado, está el principio de la no derogabilidad de ciertos derechos. Hay algunos derechos, como el derecho a la nacionalidad, que son no derogables, lo que significa que no pueden ser limitados o suspendidos por ningún voto mayoritario. El artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) protege explícitamente estos derechos fundamentales, que incluyen el derecho a la nacionalidad, contra la derogación, incluso en situaciones de emergencia. Por lo tanto, Uruguay está obligado a defender estos derechos independientemente de los cambios legislativos o populares nacionales.

#### **Límites de la legitimidad democrática:**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos destacó que la democracia no se trata solo de la regla de la mayoría; también requiere la adhesión a normas internacionales, especialmente en derechos humanos. Incluso en un contexto democrático, los Estados no deben promulgar leyes que infrinjan derechos no derogables. Una reforma constitucional en nuestro país implicaría un plebiscito. Sin embargo, considerando que ya está reconocida la vulneración de los derechos humanos de parte de la ciudadanía y habitantes de nuestro país, someter al voto popular si Uruguay debiera continuar violando estos derechos (o no), implica en sí un abuso de los derechos humanos garantizados por nuestra democracia. Aunque es defendible un plebiscito reconociendo derechos humanos que son fundamentales para la mayoría de la población, no es una herramienta consistente con una democracia cuando se trata de una minoría viviendo vulneraciones reconocidas por leyes internacionales ratificadas democráticamente. De hecho, en caso de que el cuerpo electoral votara en un acto libre una decisión que afectara cualquier derecho humano, generaría una responsabilidad internacional adicional para el Estado uruguayo –el que ya se encuentra en incumplimiento actualmente y comprometido ante la CIDH a resolver esta situación.

## 9. Conclusión

Actualmente alrededor de 16.364 personas con ciudadanía legal no pueden ejercer el derecho a la identidad, el derecho a la nacionalidad ni el derecho a la libertad de movimiento. Entre estas personas hay quienes no tienen ninguna nacionalidad, por lo que sufren las consecuencias de la apatridia o se encuentran en riesgo de ella. Aunque un gran número mantiene su nacionalidad de origen, no pueden ejercer otros derechos por su condición de personas refugiadas, porque su país de origen atraviesa una crisis económica-política o porque se encuentra sumido en un conflicto de gran envergadura. Igualmente, cientos de niños, niñas y adolescentes nacidos en el extranjero, cuyos padres y madres cuentan con la ciudadanía legal, tampoco pueden ejercer el derecho a la identidad y a la nacionalidad. En vista de lo anterior, el GT coordinado por la Unidad de Migración de la INDDHH ha planteado recomendaciones para que el Estado uruguayo garantice, de forma expedita, el derecho a la identidad, a la nacionalidad y la libre circulación de las personas migrantes, especialmente de las refugiadas, apátridas y aquellas con ciudadanía legal y sus familias. Estas cuatro recomendaciones no son excluyentes entre sí y buscan reflejar la urgencia de asegurar el ejercicio de estos derechos.

La primera de ellas consiste en una modificación de los documentos de identificación para la libre circulación a nivel internacional de las personas con ciudadanía legal. Esta proporciona una solución parcial pero significativa al problema que enfrentan estas personas.

La segunda y tercera recomendación implican, respectivamente, la aprobación de leyes que establezcan, de forma rápida de acuerdo con los tiempos legislativos, que la ciudadanía legal equivale a la naturalización y que esta incluya a los menores de edad, o que se defina la nacionalidad uruguaya.

Por último, la cuarta recomendación tiene que ver con una reforma constitucional, una solución suficiente, pero cuya implementación implicaría tiempos que no responden a la urgencia de los problemas y sometería a plebiscito los derechos humanos de un colectivo vulnerable.

El derecho a la naturalización ya fue ratificado en múltiples ocasiones por nuestro legislativo. Garantizar el derecho a la identidad, a la nacionalidad y a la libertad de movimiento no implica el aumento ilegítimo de derechos. El que todas las personas tengan derechos, simplemente fortalece nuestro contrato social, asegurando que nuestra fortaleza de ser un país formado por inmigrantes beneficie a quienes habitan este territorio. En conclusión, el GT urge al Estado uruguayo a que priorice la protección de los derechos humanos fundamentales.

## 10. Bibliografía

Blengio, M. (2024). *Manual de Derechos Humanos*. Universidad de la República.

Bonomi Santurio, M. (2016). Ley n° 19.362. Extensión de la ciudadanía natural a nietos de uruguayos. *Revista de Derecho Público*. (50). 183-192.

<https://www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/50/archivos/Bonomi50.pdf>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 7 de diciembre de 2019. Principios Interamericanos sobre los DDHH de las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de trata de personas, n.º 4/19.

htt

ps://

www.oas.o

rg/es/cidh/informes/p

dfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-

%20ES.pdf.

\_\_\_\_\_. 4 de diciembre de 2023. Resolución sobre derecho a la nacionalidad, prohibición de privación arbitraria de la nacionalidad y apatridia, n.º 2/23.

<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2023/Res-2-23-ES.pdf>

\_\_\_\_\_. 7 de diciembre de 2019. Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, Resolución n.º 4/2019.

htt

ps://

www.oas.o

rg/es/cidh/informes/p

dfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-

%20ES.pdf.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares (4 de enero de 2024). *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Uruguay*. ONU.

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CMW%2FC%2FURY%2FCO%2F2&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CMW%2FC%2FURY%2FCO%2F2&Lang=en).

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. 23 de mayo de 1969.  
[https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/convencion\\_viena.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf).

\_\_\_\_\_. 22 de noviembre de 1969. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*.  
[https://www.oas.org/dil/esp/1969\\_Convenci%C3%B3n\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf).

Convención sobre Naturalización entre los Estados Unidos de América y la República Oriental del Uruguay. 10 de agosto de 1908. <https://maint.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/b-uy-ust000012-0984.pdf>.

Correa Freitas, R. (1989). *Derecho Constitucional contemporáneo [Derecho Constitucional Contemporáneo]*. Fundación de Cultura Universitaria.

\_\_\_\_\_. (2013). *Derecho Constitucional Contemporáneo* (4ta ed.). Fundación de Cultura Universitaria.

\_\_\_\_\_. (2015). *Fundamentos de la Constitución: Nacionalidad y Ciudadanía*. B de F Ltda.

\_\_\_\_\_. (2022). *Manual de Nacionalidad y Ciudadanía*. Fundación de Cultura Universitaria.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. 10 de diciembre de 1948.  
<https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.

Flores Dapkevicius, R. (2007). *Manual de Derecho Público: Derecho Constitucional*. Editorial Julio César Faire.

Frugoni, E. (1988). Obras de Emilio Frugoni. Selección de discursos, años 1913-1914. Tomo III. Cámara de Representantes.

Gallardo, J. (2018). *Ciudadanía política e identidad nacional en Uruguay [Ciudadanía Política e Identidad Nacional en Uruguay]*. Universidad de la República.

Gamarra, G. (2022). Derecho a la ciudadanía en igualdad: Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República [Derecho a la Ciudadanía en Igualdad: Interpretación de los Artículos 77 y 81 de la Constitución de la República]. Comisión de Derechos Humanos, Universidad de la República.

Garrido et al. (2021). *Ciudadan@s hoy. Educación social y cívica - 3º C.B.* Editorial Contexto.

González Laurino, C. (2001) *La construcción de la identidad uruguaya*. Universidad Católica-Taurus.

Instituto Nacional de Estadísticas (2024). *Censo 2023. Población estimada, crecimiento intercensal y estructura por sexo y edad de Uruguay. Total país y por departamento. Resultados definitivos*.

<https://www5.ine.gub.uy/documents/CENSO%202023/Poblaci%C3%B3n%20estimada,%20crecimiento%20intercensal%20y%20estructura%20por%20sexo%20y%20edad.pdf>.

Jiménez de Aréchaga Moratorio, J. (1884). *La libertad política*. Biblioteca Artigas.

Jiménez de Aréchaga, J. (1899). *Cuestiones de legislación política y constitucional*. Barreiro y Ramos.

Jiménez de Aréchaga, J. (1992 [1946]). *La Constitución Nacional*. Fundación de Cultura Universitaria.

\_\_\_\_\_. (2020 [1884]). *La Libertad Política*. Ministerio de Educación y Cultura.

Korseniak, J. (2008). *Primer Curso de Derecho Público. Derecho Constitucional*. Fundación de Cultura Universitaria.

Ley n.º 16021 de 1989. Consideración de ciudadanía natural. Interpretación del art. 74 de la Constitución. 13 de abril de 1989. D.O. N.º 22853.

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16021-1989>.

Ley n.º 18.076 de 2006. Derecho al refugio y a los refugiados. Ley de refugiados. 19 de diciembre de 2006. D.O. N.º 27.154. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18076-2006>.

Ley n.º 19.362 de 2016. Ciudadanía natural. 12 de enero de 2016. D.O. N.º 29.373.

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19362-2015>.

Ley n.º 19.682 de 2018. Aprobación de normas para el reconocimiento y protección al apátrida. 26 de octubre de 2018. D.O. N.º 30.064. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19682-2018>.

Mansfield, A. S. (2023). The Constitutional Interpretation of Uruguayan Nationality According to the Uruguayan Constitutional Methodology. *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 29(3), 443.

[https://static1.squarespace.com/static/62fa44ca4560e52ef7262382/t/651eb5fe88a1a67808ca99fe/1696511487720/Mansfield\\_Esp\\_382219-ilsa\\_international\\_29-3\\_book.pdf](https://static1.squarespace.com/static/62fa44ca4560e52ef7262382/t/651eb5fe88a1a67808ca99fe/1696511487720/Mansfield_Esp_382219-ilsa_international_29-3_book.pdf)

Martínez, M. (1964). *Ante la nueva Constitución*. Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social.

Organización Internacional para las Migraciones (2019). *Glosario de la OIM sobre Migración*. <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>.

Organización de Aviación Civil Internacional (2021). *Doc 9303, Machine Readable Travel Documents. Part 3: Specifications Common to all MRTDs*, Canadá.

[https://www.icao.int/publications/Documents/9303\\_p3\\_cons\\_en.pdf](https://www.icao.int/publications/Documents/9303_p3_cons_en.pdf).

\_\_\_\_\_. (2024 [2021]). *Doc 9303, Documentos de viaje de lectura mecánica. Parte 3. Especificaciones comunes a todos los MTRD*, Canadá.

<https://www.icao.int/Security/FAL/TRIP/Documents/Doc%209303->

- Part%203-%20Specifications%20Common%20to%20all%20MRTDs-Spanish-  
Unedited.pdf.
- Parlamento del Uruguay (6 de abril de 1988). Diario de sesiones n.º 241 de la Cámara de Representantes, 4a sesión ordinaria, República Oriental del Uruguay.  
<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/documentos/diarios-de-sesion/1273/IMG>.
- Parlamento del Uruguay (14 de setiembre de 2022). Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación general y Administración, República Oriental del Uruguay.  
[https://www.nacionalidad.uy/downloads/C319\\_CONSTITUCION\\_14092022.pdf](https://www.nacionalidad.uy/downloads/C319_CONSTITUCION_14092022.pdf).
- Pedetti, G., Prieto, V., Koolhaas, M. y Bengochea, J. (2024). *Informe Ciudadanía legal y sufragio en Uruguay*. ACNUR. <https://reporting.unhcr.org/uruguay-legal-citizenship-and-voting-report-spanish>.
- Pérez Pérez, A. (2015). Los ciudadanos legales no son extranjeros. *La justicia uruguaya: revista jurídica*, (152), 839-848. [https://www.nacionalidad.uy/downloads/PP\\_LJU\\_LCLNSE.pdf](https://www.nacionalidad.uy/downloads/PP_LJU_LCLNSE.pdf).  
República Oriental del Uruguay. Convención nacional constituyente (1916-1917). *Actas de la Comisión de Constitución*. República Oriental del Uruguay.
- República Oriental del Uruguay. 24 de marzo de 1925. *Respuesta del Estado uruguayo a la Liga de las Naciones*. <https://www.dropbox.com/scl/fi/q6y6fotv6nm2cndbwoifc/19250324-Response-of-Uruguay-to-League-of-Nations-Passport-File.pdf?rlkey=4r6jafz567knm6ujvktz30c1&e=2&dl=0>
- Risso Ferrand, M. (2014). Hacia una nueva interpretación constitucional: La realidad en Uruguay. *Estudios Constitucionales*, 12(1), 239-283.
- \_\_\_\_\_. (2017). Mutación e interpretación evolutiva de la Constitución. *Estudios Constitucionales*, 15(1), 217-254.
- Rocca, V., et al. (2014). *Teoría de la Constitución y del Estado para principiantes*. Universidad de la República.
- Sapolinski, J. R. (2024). Nacionalidad y soberanía en el marco constitucional uruguayo [Nacionalidad y Soberanía en el Marco Constitucional Uruguayo]. *Revista de Estudios Constitucionales Latinoamericanos*, 12(4), 245-267.
- Sapolinski, J., et al. (2023). Opinión sobre la Libertad de Movimiento para Ciudadanos Legales de Uruguay [Opinión sobre la Libertad de Movimiento para Ciudadanos Legales de Uruguay].

Seguí González, L. (1951). *La exigencia de pasaporte a los uruguayos que entran a la Argentina: estudio del decreto argentino con los antecedentes internacionales y de derecho interno sobre cédulas de identidad y pasaporte, americanos y uruguayos*. El Siglo Ilustrado.

Straneo, J. (15 de mayo de 2024). "Ciudadanía y nacionalidad". Uruguay. Parlamento. Cámara de Diputados. 651 (10). 49º Parlamento, 10a sesión.

[https://www.nacionalidad.uy/downloads/20240515s0010\\_Camara\\_Senadores\\_UY.pdf](https://www.nacionalidad.uy/downloads/20240515s0010_Camara_Senadores_UY.pdf)

Uriarte, D. (2022). *Discusión sobre Nacionalidad y Ciudadanía [Discusión sobre Nacionalidad y Ciudadanía]*. Comisión de Derechos Humanos, Universidad de la República.

Veiga, Ma. J. (2022). *Informe Acceso a la nacionalidad por parte de niñas, niños y adolescentes migrantes, refugiados y solicitantes de asilo en Uruguay*. UNICEF-Uruguay.

Vink, Maarten, Luuk van der Baaren, Rainer Bauböck, Jelena Džankić, Iseult Honohan and Bronwen Manby (2023). GLOBALCIT Citizenship Law Dataset, v2.0, Country-Year-Mode Data ([Acquisition]/[Loss]). Global Citizenship Observatory, <https://hdl.handle.net/1814/73190>.

# 11. Anexos

## Anexo 1. Normativa nacional e internacional en la materia

Normativa	Artículos	Derechos
Constitución nacional	Artículos n° 72, 74, 75, 77, 81	<p>Art. 72: Se interpreta que implica que los ddhh ratificados y vinculantes tienen calidad constitucional</p> <p>Art. 74 y 75: definen las vías por la cual constitucionalmente se obtiene la ciudadanía uruguaya.</p> <p>Art. 77: confirma que todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación.</p> <p>Art. 81: Aclara que no se pierde la nacionalidad; y que en casos de ciudadanos legales, la ciudadanía se pierde con una naturalización (otra nacionalidad) <i>ulterior</i>.</p>
Ley n.° 16.021 (13/04/1989) en la redacción dada por la Ley n.° 19.362 (31/12/2015)	Interpretativa del art. n° 74 de la Constitución. Los artículos n° 1 y 2 de la Ley n.° 16.021, en su redacción actual, son los que establecen quiénes son nacionales.	<p>Derecho a la nacionalidad (Ley n.° 16021 para nacidos en Uruguay y sus hijos/as nacidos en el exterior aun sin vecinamiento y estar en el registro cívico)</p> <p>Derecho a la ciudadanía natural (ley n.° 19362 para nietos de nacidos en Uruguay).</p>
Código Civil	Art. n.° 22. Los Ciudadanos por la Constitución no son extranjeros, y existen orientales y extranjeros.	Los Ciudadanos por la Constitución no son extranjeros, y existen orientales y extranjeros.
Declaración Universal de Derechos Humanos	<p>Art. n.° 13</p> <p>Art. n.° 15</p>	<p>Libertad de circulación nacional e internacional.</p> <p>Derecho a una nacionalidad.</p>
Convención Americana sobre	Art. 19	Derecho del Niño

<p>los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).</p> <p>Ratificado por Ley n.º 15737 el 8 marzo 1985</p>	<p>Art. 20</p>	<p>Derecho a una nacionalidad y derecho a no ser privado de una nacionalidad ni privado del derecho a cambiarlo.</p>
<p>Pacto de Derechos Civiles y Políticos</p> <p>Ratificado por Ley n.º 13.751 el 11 julio 1969</p>	<p>Art. 24</p>	<p>Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.</p>
<p>Convención sobre Derechos del Niño</p> <p>Ratificado por Ley n.º 16.137 el 28 septiembre 1990</p>	<p>Art. 7</p> <p>Art. 8</p>	<p>Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.</p> <p>Los Estados partes deben proteger y restablecer rápidamente su identidad.</p>
<p>Convención internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares</p> <p>Ratificado por Ley n.º 17.107 el 21 mayo 1999</p>	<p>Art. 29</p>	<p>Todos los hijos de trabajadores migrantes tendrán el derecho a una nacionalidad.</p>
<p>Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.</p> <p>Ratificado por Ley n.º 18.418 el 20 noviembre 2008.</p>	<p>Art. 18</p>	<p>Toda persona con discapacidad tiene el derecho a elegir su residencia y a una nacionalidad, en igualdad de condiciones con los demás.</p> <p>a) Tenga el derecho a adquirir y cambiar la nacionalidad y a no ser privadas de la suya de manera arbitraria o por motivos de discapacidad.</p>
<p>Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados</p> <p>Ratificado por Ley n.º 13.777 el 17 octubre 1969</p>	<p>Interpretado por la Ley n.º 18.076 (19/12/2006) sobre el derecho al refugio. Artículo 6 inciso G.</p>	<p>Causas de refugio incluyen el no acceso o derecho a una nacionalidad, y cesa la condición de refugiado con la ciudadanía uruguaya.</p>

<p>Convención para reducir los casos de apatridia y la Convención sobre el Estatuto de los apátridas.</p> <p>Ratificado por Ley n.º 17.722 el 24 diciembre 2003</p>	<p>Interpretado por la Ley n.º 19.682 (26/10/2018) sobre reconocimiento y protección de la apatridia, Ley n.º 19.682, art. 15, artículo 38.</p>	<p>Define apatridia como la condición de no tener una nacionalidad, y cesa con la ciudadanía uruguaya. Asegura la implementación directa del derecho internacional vigente.</p>
<p>Convención sobre toda forma de discriminación.</p> <p>Ratificado por ley n.º 19.582 el 28 de diciembre de 2017.</p>	<p>La Convención garantiza igualdad de derechos sin discriminación por nacionalidad.</p>	<p>El art. n.º 75 de la Constitución es el derecho Constitucional de cualquier residente, que logre los requisitos.</p> <p>Los residentes con una nacionalidad que no pueden mantener la doble ciudadanía resulta en una realidad de apatridia, sufriendo discriminación en su habilidad y consecuencias en la articulación del derecho por Art. n.º 75.</p>
<p>Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Ley n.º 16.137 del 28 de setiembre de 1990</p>	<p>Art. n.º 7 y 8</p>	<p>Derecho a la nacionalidad y derecho a la identidad de los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA).</p>

Fuente: Elaboración del GT Ciudadanía legal y Nacionalidad.

## Anexo 2. Procesos de naturalización en algunos países latinoamericanos, España y Estados Unidos

País	Requisitos para la nacionalidad (años residencia)	Otros comentarios	Fuente
Uruguay	<p><b>Carta de Ciudadanía</b> 5 años arraigo 3 años con familia constituida Por servicios notables y mérito relevante</p> <p><b>Ciudadanía plena (con la credencial)</b> 3 años adicionales.</p>	<p>Aunque el proceso de ciudadanía legal es equivalente al proceso de naturalización de muchos países, solamente se otorga ciudadanía y no nacionalidad u identidad uruguaya</p> <p>Los inmigrantes menores de 18 años no tienen derecho a la ciudadanía hasta ser mayores de edad con medios de vida, y nunca tendrán el derecho a la nacionalidad ni identidad uruguaya, aun viviendo toda su vida en Uruguay.</p>	<p>Constitución de la República</p> <p><a href="https://www.gub.uy/tramites/carta-ciudadania">https://www.gub.uy/tramites/carta-ciudadania</a></p>
Argentina	2 años de residencia legal.	Los individuos casados y/o con hijos argentinos residentes no tienen que esperar los 2 años.	<p><a href="http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25471/texact.htm">http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25471/texact.htm</a></p> <p><a href="https://www.argentina.gob.ar/obtener-la-ciudadania-argentina">https://www.argentina.gob.ar/obtener-la-ciudadania-argentina</a></p>
Brasil	<p>1 año, Casado con brasileño; hijo/hermano de brasileño, luso parlante. 2 años caso de apatridia 4 años, con arraigo y capacidad de comunicación en portugués. 15 años con arraigo.</p>	<p>Se les otorga también a menores de edad de naturalizados luego de los 10 años de edad.</p> <p>Para menores de 10 años, la nacionalidad es provisoria. Para mantener su nacionalidad brasileña deben solicitar la nacionalidad permanente entre los 18 y 20 años.</p>	<p><a href="https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/naturalizacao">https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/naturalizacao</a></p>
Chile	5 años de residencia legal.	Se les otorga también a los hijos de naturalizados a partir de los 14 años	<p><a href="https://www.extra.njeria.gob.cl/nacionalizacion/">https://www.extra.njeria.gob.cl/nacionalizacion/</a></p>
Paraguay	3 años, obtienen la nacionalidad.	2 años después de obtener la nacionalidad obtienen la ciudadanía.	<p><a href="https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional-">https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9580/constitucion-nacional-</a></p>
Bolivia	Constitución art. 142 3 años de residencia	Dos tipos de naturalización (Por vínculo familiar y por tiempo de permanencia)	<p><a href="https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4828.html">https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N4828.html</a></p>

México	2 años casados, latinoamericanos, España y Portugal. 5 años, otros.	Se permite la naturalización de menores de edad en caso de apatridia o lugar de nacimiento desconocido.	<a href="http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/53.pdf">http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/53.pdf</a>
España	1 año, casado con español (y otros casos específicos).  2 años de residencia legal para ciudadanos de países iberoamericanos, Portugal, Filipinas, Guinea Ecuatorial.  5 años, refugiados y personas apátridas.  10 años, otros.	Los ciudadanos legales uruguayos tienen el derecho a la naturalización en 2 años sin distinción de su país de nacimiento.	<a href="https://administracion.gob.es/pag_Home/Tu-espacio-europeo/derechos-obligaciones/ciudadanos/residencia/obtencion-nacionalidad.html">https://administracion.gob.es/pag_Home/Tu-espacio-europeo/derechos-obligaciones/ciudadanos/residencia/obtencion-nacionalidad.html</a>
Estados Unidos	3 años, casados con nacionales estadounidenses.  5 años, otro.	Los menores de edad se naturalizan con sus padres.	<a href="https://www.usa.gov/become-us-citizen">https://www.usa.gov/become-us-citizen</a>

Fuente: Elaboración del GT Ciudadanía legal y Nacionalidad.

## Anexo 3. Otros documentos

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Corte Interamericana de Derechos Humanos e Institucional Nacional de Derechos Humanos (30 de mayo de 2023). *Taller Derecho a la identidad, nacionalidad y apatridia*. <https://www.youtube.com/watch?v=pbw0ox1p47w>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Audiencia temática celebrada durante el 189º Período Ordinario de Sesiones de la CIDH, el 1 de marzo de 2024 (video y transcripciones). <https://www.cidh189nacionalidad.uy/>.
- Institucional Nacional de Derechos Humanos (6 de julio de 2021). Resolución n.º 960/2021. [https://www.nacionalidad.uy/downloads/Res\\_960-2021\\_Nacionalidad\\_Pasaporte.pdf](https://www.nacionalidad.uy/downloads/Res_960-2021_Nacionalidad_Pasaporte.pdf)
- Laboratorio de Casos Complejos en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (2022). Informe de la Sociedad Civil. 135a Sesión del Comité de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. <https://www.anong.org.uy/wp-content/uploads/2022/08/2.-Informe-Laboratorio-DDHH-FDER-UdelaR-rev-AJ.pdf>.
- Nacionalidad.uy. Testimonios de ciudadanos legales, documento elaborado por STU. <https://www.nacionalidad.uy/testimonios-de-ciudadanos-legales/>
- Organización Internacional para las Migraciones y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (22 de febrero de 2022). Relatoría Conversatorio: Ciudadanía Legal. <https://uruguay.iom.int/es/news/la-red-de-las-naciones-unidas-sobre-migracion-propone-repensar-la-ciudadania-legal-en-uruguay><https://uruguay.iom.int/es/news/la-red-de-las-naciones-unidas-sobre-migracion-propone-repensar-la-ciudadania-legal-en-uruguay>.
- Organización de los Estados Americanos (2017). Curso de Derecho Internacional XLIV. [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones\\_digital\\_XLIV\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2017\\_Publicacion\\_Completa.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XLIV_curso_derecho_internacional_2017_Publicacion_Completa.pdf).
- Red de Naciones Unidas sobre la migración (22 de febrero de 2022). Conversatorio: ciudadanía legal. [https://uruguay.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1161/files/documents/relatoria-coloquio-ciudadania-legal\\_feb2022.pdf](https://uruguay.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1161/files/documents/relatoria-coloquio-ciudadania-legal_feb2022.pdf).
- Somos Todos Uruguayos (junio de 2023). Nacionalidad y ciudadanía legal no significan lo mismo en Uruguay. <https://somostodos.info/entendendio>.

## Anexo 4. Resolución creación grupo de trabajo Ciudadanía Legal y Nacionalidad (Expe. N° 2024-1-38-0000699)

Montevideo, 6 de agosto de 2024

VISTO: la necesidad de crear un grupo especial de trabajo, a efectos de abordar la interpretación del alcance constitucional del derecho a la nacionalidad y la ciudadanía legal, en el marco de la actuación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo;

RESULTANDO: 1) que en el marco de la defensa y promoción de los derechos humanos, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo ha mantenido instancias con otros actores nacionales, a efectos de analizar interpretación del alcance constitucional del derecho a la nacionalidad y la ciudadanía legal;

2) que en ese contexto, se releva necesaria la creación de un grupo de trabajo interinstitucional, cuyo objetivo será alcanzar propuestas concretas que corrijan las dificultades y vacíos existentes en la normativa nacional en la materia indicada;

3) que como instrumentos y productos de la actuación del grupo a crearse, se han de considerar las distintas propuestas normativas ya existentes (por ejemplo, proyectos de ley), así como evaluar las más eficientes vías de acción;

4) que la conformación de un grupo de trabajo en la INDDHH deberá ser presidida por esta e integrado por representantes de organizaciones sociales, e instituciones estatales y de objeto de contralor de la INDDHH, en cuanto correspondan por la materia;

5) que el plazo máximo de actuación del mismo será hasta el día 15 de diciembre de 2024;

CONSIDERANDO: 1) que de acuerdo a lo previsto en el literal I) del artículo 35 de la Ley N° 18.446, el Consejo Directivo de la Institución podrá “adoptar e interpretar las resoluciones y reglamentos que entienda pertinentes para el mejor funcionamiento interno de la INDDHH”;

2) que el artículo 66 de la referida norma legislativa determina que “Durante el periodo entre sesiones extraordinarias, el Consejo Directivo de la INDDHH preparará: A) El programa de trabajo que será tratado en la próxima sesión extraordinaria, el cual difundirá a la ciudadanía con antelación suficiente a la misma. B) Los proyectos de informes, relatorías, propuestas, recomendaciones, estudios y otros trabajos que estime pertinentes, pudiendo designar al efecto expertos independientes o grupos de trabajo integrados por miembros de la INDDHH que los presidirán, representantes de organizaciones sociales, de organismos o instituciones estatales o de objeto del contralor de la INDDHH, en cuanto correspondan por la temática a la que se refieran.”

3) que el artículo 52 del Reglamento de la INDDHH preceptúa que “Cada grupo de trabajo estará integrado por un mínimo de cinco miembros y un máximo de diez. 2. Los grupos de trabajo estarán integrados por representantes de la INDDHH, designados por el Consejo Directivo, que los presidirán, y podrán incorporar expertos independientes, representantes de organizaciones

sociales, de organismos o instituciones estatales o de objeto del contralor de la INDDHH. Cada grupo de trabajo deberá designar por consenso quien estará a cargo del rol de Secretaría”;

4) que el artículo 53 del citado reglamento determina finalmente que “los grupos de trabajo sesionarán en el período entre sesiones extraordinarias, y por el lapso que determine el Consejo Directivo. 2. Será responsabilidad de la Secretaría del grupo de trabajo, en coordinación con la Presidencia, convocar a las reuniones, levantar las actas respectivas y difundirlas previo a su aprobación entre todos los integrantes”;

5) que en cuanto a los aspectos de fondo, la necesidad de abordar la interpretación del alcance constitucional del derecho a la nacionalidad y la ciudadanía legal, se funda en el hecho que la propia Constitución no establece una regulación específica sobre la nacionalidad, lo que genera consecuencias en cuanto a la diferenciación que esta tiene en el ámbito nacional e internacional, así como los eventuales riesgos de incumplimiento de obligaciones internacionales que el país ha contraído (apátrida, acceso a derechos, entre otros);

6) que en virtud de lo expresado, resulta pertinente la conformación de un grupo de trabajo integrado por los siguientes organismos públicos e instituciones: Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio del Interior; Corte Electoral; Banco de Previsión Social; Poder Judicial; Legisladores Nacionales y; las siguientes organizaciones de la sociedad civil: Somos Todos Uruguayos, Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (SEDHU) y; Asociación Civil Idas y Vueltas;

7) que los organismos públicos e instituciones indicadas anteriormente es sin perjuicio de la posible integración por otras entidades y organizaciones;

ATENTO: a lo expuesto precedentemente, el Consejo Directivo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, RESUELVE:

Crear un grupo especial de trabajo, a fin de abordar la interpretación del alcance constitucional del derecho a la nacionalidad y la ciudadanía legal;

Designar a la Lic. María Jimena Fernández, a fin de presidir el referido grupo, el que estará integrado además por la funcionaria de la Unidad de Migración: Dra. Luciana Oholeguy;

Determinar que dicho grupo de trabajo tendrá un plazo de duración hasta el día 15 de diciembre de 2024;

Comunicar la presente a los organismos públicos e instituciones indicadas en la presente, a efectos de integrar el referido grupo de trabajo, sin perjuicio de la posible integración por otras entidades y organizaciones;

Publicar la presente resolución.



Institución Nacional  
de Derechos Humanos  
y Defensoría del Pueblo

Bulevar Artigas 1532, Montevideo  
Tel. (+598 2) 1948  
[www.inddhh.gub.uy](http://www.inddhh.gub.uy)  
[secretaria@inddhh.gub.uy](mailto:secretaria@inddhh.gub.uy)