

## Proyecto de Ley

Ley Nº XX.XXX. CIUDADANÍA Y NACIONALIDAD URUGUAYAS

CIUDADANÍA Y NACIONALIDAD URUGUAYAS

SUSTITUCIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2º Y 3º DE LA LEY Nº 16.021, MODIFICADA POR LA LEY Nº  
19.362

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en  
Asamblea General,

DECRETAN:

**Artículo 1º.**- Sustitúyase el artículo 2º de la Ley Nº 16.021, de 13 de abril de 1989, por el siguiente:  
*“ARTÍCULO 2º.- Tienen igualmente la calidad de nacionales, sea cual fuere el lugar de su nacimiento, los hijos de las personas mencionadas en el artículo 1º de esta ley, a quienes se les reconocerá su condición de ciudadanos naturales”.*

**Artículo 2º.**- Sustitúyase el artículo 3º de la Ley Nº 16.021, de 13 de abril de 1989, modificado en la redacción dada por el Artículo 1º de la Ley Nº 19.362 del 31 de diciembre de 2015, por el siguiente: *“ARTÍCULO 3º.- Tienen igualmente la calidad de nacionales los hijos de las personas mencionadas en el Artículo 2º de esta ley sea cual fuere el lugar de su nacimiento, a quienes se les reconocerá su condición de ciudadanos naturales, y las personas que hayan obtenido la Ciudadanía Legal ante la Corte Electoral de acuerdo a lo establecido en el Artículo 75º de la Constitución de la República Oriental del Uruguay”.*

**Artículo 3º.**- A efectos de garantizar los derechos emanados de los artículos anteriores, los documentos de identificación (cédula de identidad y pasaporte) de los ciudadanos naturales

reconocidos en los Artículos 1º y 2º de esta ley, y los de los ciudadanos legales, reconocidos en el Artículo 2º de esta ley, deberán indicar la nacionalidad uruguaya con individualización del número de esta ley.

**Artículo 4º.**- La presente ley entrará en vigor desde la fecha de su promulgación por parte del Poder Ejecutivo.

Cúmplase, acúsesse recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, la Ley por la que se sustituyen los artículos 2º y 3º de la Ley Nº 16.021, de 13 de abril de 1989, en la redacción dada por la Ley Nº 19.362, de 31 de diciembre de 2015, referida a la ciudadanía y nacionalidad uruguayas.

---

---

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El propósito del presente proyecto de ley es resolver, definitivamente, las inconsistencias jurídicas en el ordenamiento legal uruguayo respecto de la definición del “ser nacional”.

Quien revise exhaustivamente el referido ordenamiento jurídico encontrará docenas de leyes que se contradicen entre sí respecto de la definición del “ser nacional”. Por otro lado, existen otras normas que igualan los conceptos nacionalidad y ciudadanía, evidenciando la sinonimia existente entre ambos en la práctica.

En la promulgación de la Constitución de 1830, en la que se estableció indubitadamente que “el Estado Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los ciudadanos”, no hubo referencia alguna al concepto **nacionalidad**. No es, sino hasta más de 100 años después, con el texto constitucional de 1934 que se estableció que “la adopción de la ciudadanía legal no importa renuncia a la nacionalidad de origen” (Artículo 66º), que “la ciudadanía legal se suspende (..) por formar parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad (..)” (Artículo 70º, Numeral 7º) y que “la nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país, bastando simplemente para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avocindarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico. La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior” (Artículo 71º). Por primera vez se invocó en el ordenamiento jurídico uruguayo el concepto de nacionalidad, aunque sin definírselo.

Las sucesivas reformas constitucionales tampoco innovaron en este sentido ni introdujeron cambios legales en lo referido a este concepto.

Con la Ley Nº 15.737 de marzo de 1985, también llamada "Ley de Amnistía", se internalizó La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como “Pacto de San José”, donde en su Artículo 20º se reconoció “el derecho a la nacionalidad”, incluido el derecho a cambiarla, convirtiéndose en la primera ley que incorpora el concepto de “nacionalidad”, aunque sin definirlo.

Con la Ley Ley Nº 16.021 del 13 de abril de 1989, se propuso solucionar “definitivamente” el vacío legal existente sobre la condición de nacional, luego de más de un siglo y medio de vida republicana. Sin

embargo, esa ley solo atendió a una parte de la ciudadanía, pues se basó en los principios históricamente tradicionales de “*ius solis*” y “*ius sanguinis*”, desconociendo el principio de “*ius domicilii*” pues todos los ciudadanos – naturales y legales – somos, **constitucionalmente**, miembros plenos de la soberanía de la nación, principio que también se ha mantenido inalterado a lo largo de los más de 190 años de historia republicana.

Por otra parte, y en clara contradicción a la Ley Nº 16.021 de 1989, se han aprobado acuerdos internacionales para evitar la doble tributación con terceros países. Estos acuerdos equiparan los conceptos ciudadanos y nacionales con las definiciones modernas empleadas en los países signatarios. A este respecto, se recomienda la lectura de los artículos de definiciones generales de las leyes que internalizan los referidos acuerdos sobre tributación firmados con Alemania, Argentina, Australia, Bélgica, Canadá, Chile, Corea del Sur, Dinamarca, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, España, Finlandia, Francia, Guernsey, Groenlandia, Hungría, India, Islandia, Islas Feroe, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, México, Noruega, Países Bajos, Paraguay, Portugal, Reino Unido, Rumania, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Vietnam.

Siguiendo esta misma revisión, se deberán agregar la Ley Nº 19.566 del 29 de noviembre de 2017 sobre Zonas Francas y el Acuerdo entre la República Oriental del Uruguay y la República Federativa del Brasil sobre residencia permanente (Ley Nº 19.214 del 7 de mayo de 2014), en los que la ambigüedad en el uso de los términos nacionalidad y ciudadanía refuerzan la sinonimia antes señalada, que inexorablemente conduce a un estado permanente de “confusión” en términos legales.

Este estado de confusión legal es aún más crítico si se revisan la Ley Nº 16.603 (Código Civil) del 19 de octubre de 1994, en cuyo Artículo 22º se establece inequívocamente que “son ciudadanos los que la Constitución del Estado declara tales; los demás son extranjeros”, o la Ley Nº 19.682 del 17 de octubre de 2018 sobre Reconocimiento y Protección al Apátrida, en la que en el Artículo 1º define el término apátrida como “toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”, mientras que en el Artículo 15º (literal B) de la misma ley, se establece que “la condición de persona apátrida cesará cuando ésta (la persona apátrida) haya obtenido la ciudadanía legal en el país, de acuerdo a lo establecido en el artículo 75º y siguientes de la Constitución de la República”. Por lo tanto, de acuerdo a esta ley, un ciudadano legal es nacional de la República Oriental del Uruguay de pleno derecho.

En definitiva, con la aprobación y promulgación de este proyecto de ley se eliminarían las inconsistencias legales que existen entre docenas de leyes nacionales y la Ley Ley N° 16.021 de 1989, en la redacción dada por la Ley N° 19.362 de 2015, como ha quedado claramente demostrado en esta Exposición de Motivos. Esas inconsistencias impactan negativamente en miles de uruguayos con ciudadanía legal que actualmente sufren discriminación en su libertad de movimiento y de circulación. Adicionalmente, con este proyecto de reforma legal se salvaguardaría el compromiso internacional adquirido por el Uruguay de terminar con los casos de personas apátridas, o sea, de aquellos casos de ciudadanos legales uruguayos con nacionalidad "desconocida", tal y como sucede con aquellas personas que ejerciendo su derecho constitucional (Art. 75º) al adquirir la ciudadanía legal uruguaya, pierden su ciudadanía y/o nacionalidad de origen. De esta forma se ratificaría el derecho constitucional de ser legalmente uruguayo y, por lo tanto, a contar con protección consular y con los otros derechos identificados en el Artículo 1º de la Ley N° 18.250 de junio de 2008 sobre Migración.

Resumiendo: con este proyecto de ley, de aprobarse, quedará consagrado el principio constitucional que establece que "la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, y todos sus Ciudadanos - naturales y legales - son miembros plenos de ella" (Artículos 4º, 73º y 77º de la Constitución de la República).

## ANEXO

*(Borrador del texto de la Ley N° 16.021 modificada por el presente proyecto)*

Ley N° 16.021. NACIONALIDAD URUGUAYA del 13 de abril de 1989 (Modificada por Ley N° 19.362 y por Ley N° XX.XXX)

### NACIONALIDAD URUGUAYA

SE ESTABLECE QUE TIENEN DICHA CALIDAD LOS HOMBRES Y MUJERES NACIDOS EN CUALQUIER PUNTO DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

#### DECRETAN:

Artículo 1º.- Tienen la calidad de nacionales de la República Oriental del Uruguay los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República.

ARTÍCULO 2º.- Tienen igualmente la calidad de nacionales, sea cual fuere el lugar de su nacimiento, los hijos de las personas mencionadas en el artículo 1º de esta ley, a quienes se les reconocerá su condición de ciudadanos naturales.

ARTÍCULO 3º.- Tienen igualmente la calidad de nacionales los hijos de las personas mencionadas en el Artículo 2º de esta ley sea cual fuere el lugar de su nacimiento, a quienes se les reconocerá su condición de ciudadanos naturales, y las personas que hayan obtenido la Ciudadanía Legal ante la Corte Electoral de acuerdo a lo establecido en el Artículo 75º de la Constitución de la República Oriental del Uruguay.

Artículo 4º.- Interpretese el artículo 74º de la Constitución en el sentido que debe entenderse por vecinamiento la realización de actos que pongan de manifiesto, de manera inequívoca, la voluntad de la persona en ese sentido, tales como, por ejemplo:

- A) La permanencia en el país por lapso superior a un año.
- B) El arrendamiento, la promesa de adquirir o la adquisición de una finca para habitar en ella.
- C) La instalación de un comercio o industria.
- D) El emplearse en la actividad pública o privada.
- E) Cualquier otros actos similares demostrativos del propósito mencionado.

ARTÍCULO 5º.- La justificación de los extremos requeridos en el artículo 4º precedente se hará ante la Corte Electoral la que, una vez constatare el cumplimiento de, como mínimo, dos de los requisitos (literales A, B, C, D, o E), procederá sin más trámite a la inscripción en el registro correspondiente.

Artículo 6º.- Comuníquese, etc.

Sala Sesiones de la Cámara de Representantes, en Montevideo, a 4 de abril de 1989.

LUIS A. HIERRO LOPEZ, Presidente.

Horacio D. Catalurda, Secretario.

MINISTERIO DEL INTERIOR

Montevideo, 13 de abril de 1989.

Cúmplase, acúsesse recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el registro Nacional de Leyes y Decretos.

SANGUINETTI.

ANTONIO MARCHESANO.

Fuente: Parlamento del Uruguay

<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/leyes/ley/16021>