

PROYECTO DE LEY PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN DE LOS CIUDADANOS LEGALES URUGUAYOS

Proyecto de Ley

ARTÍCULO 1º.- Los ciudadanos legales uruguayos en ejercicio de la ciudadanía y solo durante dicho ejercicio, gozan de los mismos derechos y prerrogativas de los nacionales de la República a los fines identificatorios, de la protección diplomática y de la libertad de circulación.

Bajo este precepto se promoverá el principio de no discriminación y la interpretación más favorable a la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros.

ARTÍCULO 2º.- A efectos de garantizar los derechos referidos en el artículo anterior, los documentos de viaje de los ciudadanos legales deben indicar la calidad de nacionales con individualización del número de esta ley.

Cométase al Poder Ejecutivo adecuar, por medio de los órganos competentes, los documentos de viaje expedidos con anterioridad a la fecha de esta ley.

Asimismo, de ser requisito, se deben emitir los certificados necesarios que permitan al ciudadano legal ingresar a los países que dispongan el libre ingreso de los nacionales uruguayos, así como a mandar a los organismos estatales competentes para que promuevan soluciones bilaterales cuando se generen conflictos administrativos fronterizos.

ARTÍCULO 3º.- La presente ley entrará en vigor desde la fecha de su promulgación por el Poder Ejecutivo.

Exposición de motivos

A partir del año 2015 comenzaron a regir para Uruguay las recomendaciones de la séptima edición del Doc. 9303 de la Organización de Aviación Civil Internacional el cual exige que los documentos de viaje emitidos por los Estados parte dispongan del campo “Nacionalidad”. Esta nueva regulación generó, en la práctica, limitaciones a la libertad de circulación de los ciudadanos legales de nuestro país.

Sumado a lo anterior, nos encontramos que nuestra Constitución acarrea desde 1830 una confusión terminológica entre los conceptos de “nacionalidad” y “ciudadanía” -tal como ha sido señalado unánimemente por la doctrina nacional de Derecho Constitucional- que al día de hoy, 191 años después, genera en la práctica problemáticas de diversa índole.

Entre ellas, la principal confusión es aquella que permite aseverar que en el Uruguay no existe el instituto de la “naturalización”, el cual habilita a un extranjero por acto de su propia voluntad, y tras la aprobación del Estado a adquirir una nueva nacionalidad. Efectivamente, Uruguay no cuenta con este instituto; por lo tanto, si no se ha nacido en territorio nacional ni se es descendiente de padres y/o abuelos orientales jamás se podrá adquirir la nacionalidad uruguaya. Lo que concede la Carta Magna es únicamente la ciudadanía legal, instituto regulado claramente en el artículo 75 de nuestra Constitución.

Es así que, al no existir la naturalización en el Uruguay, actualmente los documentos de viaje de los ciudadanos legales portan en el campo “Nacionalidad” su país de origen en lugar del término “Uruguaya” como luce en los documentos de viaje de los nacionales de la República. Este hecho genera que funcionarios migratorios de diversos países no comprendan la discordancia entre la nacionalidad y el país de emisión del documento, rechazando el ingreso al país de esta categoría de ciudadanos uruguayos.

Esta situación ha devenido en una problemática compleja y recurrente que genera en el plano práctico un impacto personal e incluso económico para los ciudadanos legales, cuyos hechos se traducen en una limitación a la libertad de circulación y por ende, en una desigualdad entre ciudadanos legales y naturales.

Entendemos que, primeramente, produce un impacto personal en los afectados ya que se sienten legítimamente integrantes del país a la par de los ciudadanos naturales. En segundo lugar, genera pérdidas económicas significativas, en la medida que la prohibición de ingreso a terceros países de forma arbitraria acarrea la pérdida de pasajes, estadías y de las actividades laborales y comerciales que motivan algunos viajes. Se agregan, además, los costos de gestión de visados con los que los ciudadanos naturales no deben contar.

Un punto angular que se desprende de la situación en cuestión es que, por la vía de los hechos, se genera una limitación a un derecho humano fundamental como es la libertad física, asociada en este caso a la libertad de circulación y movimiento. Ambos derechos están consagrados en el artículo 7 de nuestra Constitución y se encuentran incorporados por las normas internacionales de los derechos humanos. Por su parte, la libertad de circulación internacional se encuentra expresamente protegida en el artículo 13.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en los artículos 12.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 22.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, incluidos en nuestro derecho positivo por las leyes 13.751 y 15.737 respectivamente. Sin embargo, aunque es claro que estos derechos son limitables, dicha limitación, al decir de nuestra Constitución en su artículo 7 y por la Convención Americana de Derechos Humanos en el inciso 3 de su artículo 22, debe hacerse expresamente por una ley basada en el interés general y con motivos fundados, la cual al día de hoy no existe.

Esta limitación termina por crear una desigualdad, ya que según el índice “Henley & Partners Passport Index” los ciudadanos naturales de nuestro país estamos habilitados a viajar sin visa previa a más de 150 países, mientras los ciudadanos legales no tienen esa certeza, puesto que dependerá del funcionario fronterizo de turno en el país de llegada. Asimismo, los artículos de la Constitución y las leyes que plantean diferencias entre las categorías de ciudadanos de nuestro país no hacen mención expresa a distinciones en lo referido a la protección consular ni a la libertad de circulación.

Esta limitación desigual a la libre circulación de los ciudadanos legales uruguayos ha sido reconocida y marcada como un objeto a solucionar por la administración en más de una ocasión. En el expediente 2018-4-31-0003664 del 19 de agosto de 2018, la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación del Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó a la Dirección Nacional de Identificación

Civil la modificación del campo “Nacionalidad” incluyendo una leyenda que aclarara se contaba con la ciudadanía legal, el Departamento Jurídico de la misma recomendó no eliminar el campo, pero brindó posibles soluciones. Además, la resolución de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo N° 960/2021 exhortó al Poder Legislativo a la adopción de normativa legal convergente con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y en particular el voto fundado de la Dra. Mariana Blengio recomendó la adopción de normativa que estableciera la equiparación a los meros efectos identificatorios. Finalmente, con fecha 02 de agosto del corriente año el Ministro de Relaciones Exteriores, en atención a la resolución antes mencionada informó estar trabajando junto al Ministerio del Interior en iniciativas normativas relativas a esta situación; y con fecha 05 de agosto el Dr. Álvaro Delgado en representación de la Secretaría de la Presidencia de la República informó de la solicitud de informes a varias dependencias con competencia en la materia.

Es entonces que, atendiendo a que la creación del instituto de la naturalización requerirá de una eventual reforma constitucional, nos amparamos en nuestra Carta Magna, en las convenciones internacionales de derechos humanos ratificadas, y en los principios de libertad e igualdad, para presentar este proyecto con la finalidad de brindar una solución efectiva y conforme a derecho a una problemática generada involuntariamente hace 191 años donde injustamente se afecta a personas que han cumplido a cabalidad todo lo que nuestro ordenamiento jurídico exige para integrar la ciudadanía uruguaya, y que aún así no se benefician de la totalidad de los derechos que ello otorga; siendo incluso, señalado por la administración que en reiteradas ocasiones ha recomendado solucionar este inconveniente por vía legislativa.

