



REPÚBLICA ORIENTAL
DEL URUGUAY



Cámara de Representantes

Secretaría

COMISIÓN DE
DERECHOS HUMANOS

REPARTIDO N° 594
DICIEMBRE DE 2021

CARPETA N° 2123 DE 2021

DERECHO A LA CIUDADANÍA EN IGUALDAD

Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República

XLIX Legislatura

PROYECTO DE LEY

Artículo 1º.- De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 77 de la Constitución Nacional todo ciudadano, sin distinción, sea natural o legal, es miembro de la Soberanía de la Nación, por tanto Nacional de la República Oriental del Uruguay.

Artículo 2º.- La confección del pasaporte deberá contemplar esta disposición indicando la nacionalidad como uruguaya de los ciudadanos tanto legales como naturales.

Artículo 3º.- Para el caso de cualquier naturalización ulterior el ciudadano legal pierde la calidad de Nacional de la República Oriental del Uruguay, tal cual lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución de la República.

Artículo 4º.- Los hijos menores de edad de padre o madre naturalizado adquieren la ciudadanía legal, la cual queda suspendida hasta su mayoría de edad, debiendo tramitarla a través de sus representantes legales.

Montevideo, 8 de diciembre de 2021

ÁLVARO LIMA
REPRESENTANTE POR SALTO
JUAN FEDERICO RUIZ BRITO
REPRESENTANTE POR FLORES
ENZO MALÁN CASTRO
REPRESENTANTE POR SORIANO
DANIEL CAGGIANI
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
ANA MARÍA OLIVERA PESSANO
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
CLAUDIA HUGO
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
MARTINA INÉS CASÁS PINO
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
CECILIA BOTTINO FIURI
REPRESENTANTE POR PAYSANDÚ
VERÓNICA MATO
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
UBALDO AITA
REPRESENTANTE POR CANELONES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentos para la ley interpretativa de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República.

Siempre aseveramos internacionalmente y dentro de nuestras fronteras que Uruguay es un país de inmigrantes, pero: ¿Cómo Uruguay trata a sus ciudadanos legales? ¿Cómo resolvemos la importante y grave discriminación de la cual están siendo objetos hoy los ciudadanos legales, por no resolver este tema de interpretación? ¿Alguna vez se ha pensado en la discriminación que sufren los menores de edad que han inmigrado al país con sus padres siendo muy pequeños?

Efectivamente éstos niños no pueden acceder a la ciudadanía hasta tanto cumplan su mayoría de edad y esto genera discriminación, perjuicios graves que ve afectado su derecho a la igualdad.

Estos menores de edad se sienten uruguayos, pero el Estado hoy no les permite articular ese derecho. Las familias se dividen entre ciudadanos legales, hermanos uruguayos y esos menores extranjeros.

Sin embargo en las escuelas y liceos prometen y juran la bandera, entonan el Himno Nacional y se les dice extranjeros, si tienen la posibilidad de viajar, la discriminación será terrible, hay antecedentes al respecto y relatos desgarradores de madres naturalizadas en Uruguay que han tenido que dejar solos en las oficinas de migraciones de otros países al momento del ingreso por viaje, ya que tienen ciudadanía distintas.

El artículo 75 de la Constitución de la República dispone que se le puede otorgar la ciudadanía legal a "hombres y mujeres", nada dice respecto de los niños, pero de acuerdo al derecho internacional y a nuestra propia Constitución, en su artículo 7º, debemos garantizar el derecho a la igualdad, por tanto se debe naturalizar a los niños, niñas y adolescentes de padre o madre naturalizado, mediante la ciudadanía legal, ciudadanía que, claramente, hasta tanto no cumplan la mayoría de edad estaría suspendida, pero a los efectos de la documentación de viaje habilitaría al menor a obtener la misma documentación que su padre o madre.

En un mundo cada vez más globalizado, es natural que aumente el número de personas viviendo fuera de su país natal. De acuerdo con Naciones Unidas, en este momento hay más de 244 millones de migrantes, 40% más que en el 2000.

Muchos emigran porque no tienen más remedio. Pero otros lo hacen voluntariamente.

Más allá de las causas de inmigración en nuestro país existen normas y reglamentaciones, para que las personas adquieran ciudadanía, pero: ¿Como nuestra reglamentación se acompaña la realidad global?

La primer respuesta sería que, en la actualidad existe un problema que tiene casi 200 años, su génesis está en la Constitución de 1830. Pero se agravó en el última etapa y afecta a según estimaciones de la Corte Electoral Corte Electoral, serían unos 35.000 los conciudadanos que están en esta situación. Nos referimos a los ciudadanos llamados "legales", estamos dialogando de nuestros compatriotas que no nacieron en territorio

nacional, no son hijos ni nietos de uruguayos, pero viven incluso hace décadas en el país, no acceden jamás a la nacionalidad uruguaya¹.

Esto en particular por una vieja interpretación del Dr. Justino Jiménez de Aréchaga, que ha prosperado en el tiempo, que distingue entre nacionalidad y ciudadanía, y asimila nacionalidad a la ciudadanía natural, distinguiéndola de la legal, sosteniendo que la ciudadanía puede perderse, pero no hacía la nacionalidad.

En nuestro país por el hecho de naturalizarse como nacional de otro Estado -ciudadano- no se pierde la ciudadanía natural, pero si la legal, y esto en definitiva no es cuestionable, pero sin embargo de acuerdo a la interpretación de Justino Jiménez al no perderse nunca la nacionalidad, el ciudadano legal la lleva consigo, sin perjuicio de que en su país de origen la disposición pudiese ser otra, por ejemplo que se pierde esa calidad al naturalizarse en otro país, como lo es por ejemplo el caso de Italia.

Sin embargo el artículo 77 de la Constitución Nacional reza que todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación, sin distinguir entre ciudadanos legales y naturales, y por tanto que es ser miembro de la soberanía de la Nación sino otra cosa que Nacional de esa Nación.

Tal cual lo expresa el Profesor Alberto Pérez Pérez en el trabajo “Los ciudadanos legales no son extranjeros”, publicado en La Justicia Uruguaya Tomo 111, “la adquisición de la ciudadanía legal implica la naturalización de quien hasta ese momento era extranjero.”, y explica que los ciudadanos legales uruguayos, u orientales, deben ser considerados como nacionales de la República Oriental del Uruguay, es decir, como uruguayos.

Sin embargo en la documentación de viaje, a raíz que en nuestro país se ha distinguido entre ciudadano y nacional, se han generado algunos inconvenientes como se detallará más adelante.

Resumen cambios internacionales del 2015:

La Organización de Aviación Civil Internacional empezó a emitir pasaportes electrónicos en 2015, y en los documentos de viaje empezó a figurar, además de la nacionalidad, el país de nacimiento. Para los ciudadanos naturales el cambio de documentación no trajo aparejado ningún conflicto.

Para los cerca de 35.000 ciudadanos “legales”, sí: figura como “nacionalidad” su lugar de nacimiento y eso les significa, a veces, ser rechazados en los países a los que viajan. Para llevarlo al extremo: puede ocurrir que una persona haya nacido en el extranjero, que sus padres y abuelos no sean uruguayos, que viva desde su primer mes en Uruguay, que estudie, trabaje y vote en esta tierra. En su nuevo pasaporte seguirá figurando como sinónimo de nacionalidad su país de nacimiento²

Organismo Internacional relevante: Se negocian los documentos internacionales en la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) de las Naciones Unidas, con sede en Canadá. Uruguay tiene representación por medio de la Embajada en Ottawa.

¹ TOMER URWICZ, CIUDADANOS LEGALES Exigen la nacionalidad para 35.000 uruguayos por problemas con los nuevos pasaportes, Diario El País 02 Febrero 202

² TOMER URWICZ, CIUDADANOS LEGALES Exigen la nacionalidad para 35.000 uruguayos por problemas con los nuevos pasaportes, Diario El País 02 Febrero 202

Documento base: El “Doc. 9303 -Documentos de viaje de lectura mecánica-séptima edición, 2015”³, aclara el uso de “nacionalidad” en los documentos de identidad con uso extra-territorial (en el caso uruguayo, pasaportes y cédulas). El Doc. 9303 solamente usa nacionalidad como identidad en términos de país, o sea, no incluye es uso de ciudadanía como identidad con validez internacional.

Aplicación de parte del estado uruguayo: A partir de este documento de OACI, Uruguay emite documentos biométricos de identidad desde fines del 2015, ahora incluyendo nacionalidad. Con esto, los documentos son consistentes con el compromiso internacional de armonizar los documentos de identidad usando la versión biométrica definida por la OACI antes de fin del año 2015. Anteriormente Uruguay como muchos otros países emitían los pasaportes con país de nacimiento sin mención de nacionalidad, y en algunos casos en el 2014-15, algunos ciudadanos legales recibieron pasaportes con nacionalidad “uruguaya”.

Únicos en el mundo: Como Uruguay es único en el mundo en emitir pasaportes a sus ciudadanos con una nacionalidad distinta al país de emisión, otros países lo consideran como problema de Uruguay y no emiten comunicados indicando si aceptan el documento uruguayo del ciudadano legal. Es nacionalidad lo que se usa como identidad internacional, y la nacionalidad lo define cada país soberano. Por los múltiples problemas de viajeros denegados en el aeropuerto de Carrasco, las embajadas de España y de Alemania en Uruguay si emitieron un comunicado⁴. Para uruguayos naturalizados de países de origen que no permiten la doble ciudadanía, ahora quedan apátridas.

Países que ya no aceptan el documento del ciudadano legal como uruguayo: Los países que confirman la obligatoriedad de una visa en el pasaporte uruguayo por tener otra nacionalidad van desde Argentina hasta Corea del Sur. En algunos casos, se pide otorgar la visa en el pasaporte uruguayo, en otros, insisten en un documento del país de nacionalidad, y en otros no saben cómo manejar un documento uruguayo de una persona con otra nacionalidad o piensan que es un documento falso. A medida que más ciudadanos legales van actualizando su pasaporte y cédula uruguaya (luego de fines de 2015), más sufren de esta realidad al momento de viajar. La Corte Electoral estima que actualmente unos 35000 uruguayos son ciudadanos legales.

Leyes pertinentes:

Documento de interpretación actual para emisión de pasaportes y cédula: La interpretación del documento de OACI recae sobre la Dirección Nacional de Identificación (DNIC). La versión actual de interpretación se incluye en DNIC: Manual de Documento de Identidad y Pasaporte Electrónico 2018⁵. Este documento trata al nacional uruguayo refiriéndose a ley 16.023 y ley 19362. El caso específico para cubrir el vacío legal de definir si el ciudadano legal es nacional o no, es cubierto por una interpretación propio de la DNIC con DICTAMEN No 08 /2013 (página 455 del documento) que concluye “...el Pasaporte uruguayo refleja dicha preceptiva; de modo que, en el sitio asignado a la nacionalidad de su titular se consigna el lugar geográfica de su nacimiento”.

³ https://www.icao.int/publications/Documents/9303_p9_cons_es.pdf

⁴ <http://www.exteriores.gob.es/Embajadas/Montevideo/es/Noticias/Documents/Comunicado%20pasaporte%20uruguayo%20ciudadanos%20legales.pdf>

⁵ <https://dnic.minterior.gub.uy/images/Institucional/Manual/DNIC-MANUAL-DE-DOCUMENTO-DE-IDENTIDAD-Y-PASAPORTE-ELECTRÓNICO-27.12.19.pdf>

Leyes de nacionalidad uruguaya: En términos de leyes sobre nacionalidad, ley 16023 define la nacionalidad para los ciudadanos naturales (nacidos en Uruguay, y sus hijos). Ley 19362 expande la ciudadanía natural a los nietos de uruguayos nacidos en el país.

Derecho a la protección del Estado: El Artículo 7 de la Constitución uruguaya aclara que “los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad”. La libertad de movimiento es una libertad fundamental.⁶

Derecho a la no discriminación: Parte del derecho implícito en el Artículo 7º de la Constitución uruguaya es la lucha contra la discriminación, que se detalla en la Ley N° 17.817 Lucha contra el Racismo, la Xenofobia y la Discriminación. Los ciudadanos legales ahora enfrentan diferenciación con otros ciudadanos fuera de los definidos por la Constitución.

Falta de protección ante posible caso de extradición o protección consular: por ejemplo, el tratado de extradición entre Uruguay y España⁷ aprobada por Ley N° 16.799 explícitamente usa solamente nacionalidad como un determinante de derechos, y no ciudadanía.

Inconsistencia con derecho internacional: Uruguay, como parte de las Naciones Unidas⁸ y también de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹, reconoce el derecho de nacionalidad. Está convención se incorpora dentro de la ley nacional N° 15.737, Artículo 15. Los ciudadanos uruguayos apátridas por no tener la nacionalidad no benefician de este derecho confirmado por ley nacional e internacional.

Derecho del menor: artículo 9 de Ley N° 17.823 indica que todo niño y adolescente tienen el derecho a la identidad. Artículo 7 de la convención (internacional) sobre los derechos del niño¹⁰ confirman que todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad. Los menores hijos de uruguayos naturalizados actualmente no tienen el derecho a la identidad uruguaya.

Situación de vulneración de derechos:

A simple vista existes un fuerte quebrantamiento al artículo 8º de nuestra Constitución está siendo vulnerado por una desigualdad injustificada. La cuestión vincula los conceptos jurídicos de nacionalidad y ciudadanía; entendiéndose que el dato en cuestión que registra el Pasaporte refiere a la nacionalidad y no a la ciudadanía, ecuanímente es aquí que poseemos un problema serio respecto que somos el único país del mundo sin modificar esta problemática. Ya que sujetas a este vetusto régimen y violatorio de los Derechos humanos se encuentran miles de ciudadanos uruguayos.

⁶ El Artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos garantiza la libertad de movimiento.

⁷ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/2197303.HTML>

⁸ Artículo 15 de la Declaración Internacional de Derechos Humanos, ONU 1947. El derecho a la nacionalidad.

⁹ Artículo 20 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad; a nadie se privará arbitrariamente de su derecho, ni del derecho a cambiarla.

¹⁰ <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/4430427.HTML>

En nuestro derecho los conceptos de nacionalidad y ciudadanía son diferenciables, el primero es de carácter real o sociológico y el segundo de carácter jurídico. Esta diferenciación conforma el concepto tradicional de nuestra doctrina.

El Dr. Justino Jiménez sostenía que nacionalidad y ciudadanía son dos condiciones individuales completamente distintas; que la nacionalidad es un estado permanente de los individuos que no sufre alteración alguna cualquiera que sea el punto de la tierra que habiten y la ciudadanía es por el contrario variable y se altera con los distintos domicilios que adquieren los hombres en las diferentes sociedades en que se encuentra dividida la humanidad. La fuente de la ciudadanía, agregaba, está en el domicilio actual y no en la nacionalidad. Por ello expresa: "cada estado siente quienes son sus nacionales, y lo declara por su Derecho; en cambio, cada estado, decide quiénes son sus ciudadanos, y lo dispone por su Derecho, pues la nacionalidad corresponde a una cierta realidad de tipo sociológico o psicológico" (JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, La Constitución Nacional. Tomo II pág 186).

El art. 81 de nuestra Constitución reza que la nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país y que la ciudadanía legal sí se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior, el constituyente afirma la irrevocabilidad de la nacionalidad considerando que ésta obedece a un vínculo natural que deriva del nacimiento de la persona, hecho en el cual no interviene su voluntad.

Distintas son las consecuencias que un mismo hecho -la naturalización en otro país provoca en la nacionalidad y en la ciudadanía legal: la primera no se pierde, la segunda sí. Consecuentemente con lo expuesto, el Pasaporte y Cedula uruguayo refleja dicha preceptiva; de modo que, en el sitio asignado a la nacionalidad de su titular se consigna el lugar geográfico de su nacimiento, o en caso de ser diferente, su nacionalidad de origen. En dicho documento y a pesar de ser uruguayos/as, se ha estampado como nacionalidad la del lugar del nacimiento, contrariamente con lo que establece la normativa y la doctrina internacional y nuestro propio sistema jurídico en su conjunto.

Desde sus orígenes a la vida independiente, el Uruguay ha adoptado siempre una actitud de apertura a los extranjeros; ha facilitado no solo su avcindamiento en el país, sino especialmente su integración social, política y jurídica, pero nuestra normativa no ha sido armónica con esta situación. Es así que tenemos artículos que de manera vergonzante trata a los extranjeros como el art. 37 de nuestra constitución que en su inciso final trata de esta manera al inmigrante: "...La inmigración deberá ser reglamentada por la ley, pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad." A nadie en su sano juicio se le ocurre aplicar este artículo para tratar el tema de la inmigración es así que en lo que respecta al régimen de nacionalidad y ciudadanía, este debería ser objeto de alguna modificación, a fin de dotarlo de mayor perfeccionamiento, ora a un nivel constitucional, a una ley interpretativa.

Del mismo modo, la interpretación hecha por la doctrina del artículo 81 de la Constitución del Uruguay, en la actualidad refleja otra realidad puesto que en estos casi 90 años que tiene hecha la interpretación del Dr. Justino Jiménez nuestro país se ha nutrido de distintas miradas y contextos doctrinarios y los instrumentos internacionales en la materia, y el derecho a reconocer el derecho a la renuncia.

Con la subsistencia de la Ley Nº 19.654 sobre "Derechos y Obligaciones Inherentes a la Ciudadanía Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República" esta ley interpreta algunos artículos de la constitución, entendemos que debería ser el

camino una ley interpretativa de la constitución, que armonice esta con la situación actual doctrinaria internacional y de respeto de los derechos humanos y sus normativas vigentes.

Para realizar el abordaje del estudio de la nacionalidad debe tenerse presente, no solamente el método interpretativo lógico-racional, sino también el histórico-evolutivo y la propia hermenéutica de la Constitución, de lo cual se desprende como única conclusión, que ciudadano legal y proceso de naturalización (como adquisición de la nacionalidad) son sinónimos, como no podría ser de otra manera.

En ninguna Constitución de la época se establecía con claridad los términos nacionalidad, naturalización y ciudadanía. En virtud de ello es que todas hablan de ciudadanos, sea para referirse a tal calidad o a la nacionalidad o naturalización. En la mayoría de las veces el trato que se le ha dado es el de sinónimo. Aunque muchos autores, mencionan la confusión que existía en la época, ninguno expresa con precisión jurídica en qué casos el vocablo se refiere a una cualidad o a otra y en qué radica tal confusión.

Tampoco han definido las dos categorías de forma tal que el intérprete pueda distinguirlas nítidamente. Si bien muchas constituciones, tuvieron, y algunas mantienen, diferencias terminológicas, lo que podemos asegurar, es que, en la actualidad, ninguna niega el derecho a obtener la nacionalidad (con la postura del Ministerio de Interior, Uruguay podría ser el único país en todo el mundo).

En la actualidad existe una clara violación al DERECHO A UNA NACIONALIDAD. “Incluso ha habido una preocupación por parte del Derecho Internacional a fin de evitar la existencia de “apátridas”, es decir que haya personas sin ninguna nacionalidad, de tal manera que el artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos 25 Humanos” de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948, prescribe: o “Toda persona tiene derecho a una nacionalidad”, o “A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad” o Por su parte, la “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre”, suscrita en Bogotá en 1948, consagra en el art. XIX lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponda y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela”.

Se estima que estos dos tratados internacionales están afirmando tres cosas diferentes: Primero. Que toda persona tiene derecho a una nacionalidad. Segundo: que toda persona tiene derecho a cambiar de nacionalidad.....” (Correa Freitas, Derecho Constitucional Contemporáneo tomo 1, Pág. 324-325). Tomando en cuenta el citado artículo 74 de la Constitución uruguaya puede afirmarse que se adoptan los criterios del “ius soli” y del “ius sanguinis” para la adquisición de la nacionalidad, con la particularidad de que la nacionalidad oriental es irrevocable, circunstancia que nos lleva a concluir que la Constitución del Uruguay admite la “doble nacionalidad”. Permitimos que el uruguayo ciudadano legal naturalizarse en otro país, y que tome otra nacionalidad, pero legalmente no permitimos lo converso.

La confusión entre nacionalidad y ciudadanía natural llega hasta el punto de que el artículo 80 ordinal 3º de la Constitución, prevé como una causal de suspensión de la ciudadanía “no haber cumplido dieciocho años de edad”, extremo ilógico.

En síntesis: aplicando el criterio de interpretación lógico- sistemático, se puede concluir que en la Constitución uruguaya de 1967 se distingue entre nacionales y extranjeros por un lado y entre ciudadanos naturales y ciudadanos legales por otro. A los menores de edad, se les debería otorgar la ciudadanía suspendida y por lo tanto el derecho a la nacionalidad.

Según el texto constitucional, nacionalidad y ciudadanía natural son sinónimos, es decir que todo hombre o mujer nacido en el Uruguay, en rigor en el Territorio de la República, o hijo de padre o madre orientales que se avecine e inscriba en el Registro Cívico es ciudadano natural (art. 74) y por lo tanto, nacional, en forma irrevocable según el art. 81” (Op. Cit. pag 331). A la misma conclusión debe arribarse en cuanto a naturalizados y ciudadanos legales, utilizando no solamente el método interpretativo lógico- sistemático, sino abordando la misma, con el método histórico-evolutivo, por todos los motivos que hemos citados. Y recordando siempre que nuestra Constitución no quiso ser original en este tema y que no existe ningún antecedente para pensar que así lo quisieron nuestros Padres Fundadores, sino todo lo contrario. Así mismo lo refrenda el Legislador patrio con la ley 15737, que ratifica el Pacto de San José de Costa Rica. En su artículo 20 establece: “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”.

Finalmente podemos aseverar, que en la actualidad, ninguna nación niega el derecho a obtener la nacionalidad con la postura actual del Estado Uruguayo podría ser el único país en todo el mundo.

Montevideo, 8 de diciembre de 2021

ÁLVARO LIMA
REPRESENTANTE POR SALTO
JUAN FEDERICO RUIZ BRITO
REPRESENTANTE POR FLORES
ENZO MALÁN CASTRO
REPRESENTANTE POR SORIANO
DANIEL CAGGIANI
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
ANA MARÍA OLIVERA PESSANO
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
CLAUDIA HUGO
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
MARTINA INÉS CASÁS PINO
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
CECILIA BOTTINO FIURI
REPRESENTANTE POR PAYSANDÚ
VERÓNICA MATO
REPRESENTANTE POR MONTEVIDEO
UBALDO AITA
REPRESENTANTE POR CANELONES

~~≠~~