



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



1492/2025

INDDHH 2025-1-38-0000557

Montevideo,

9 / SET. 2025

Sr. Ministro de Relaciones Exteriores.

Sr. Mario Lubetkin

Sr. Ministro del Interior.

Dr. Carlos Negro

I-Antecedentes.

- 1) La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) en el marco de sus competencias otorgadas en el artículo 4, Lit. de la Ley Nro. 18.446, recibió con fecha 20 de junio del 2025, una denuncia presentada por parte del Sr. K. S. N., relativa a su derecho a la libertad de circulación e igualdad de trato. Fue admitida el 10/07/25 por el Consejo Directivo.
- 2) El denunciante manifestó ser ciudadano legal uruguayo, nacido en Perú, planteó que se encontraba tramitando una visa de estudiante porque obtuvo una beca para estudiar en la Université Sorbonne de París - Francia, comenzando el curso en setiembre de este año. Al realizar este trámite, la Embajada de Francia en Montevideo, le habría expresado que el nuevo modelo de pasaporte no habría sido aún notificado por la Cancillería uruguaya a la embajada de Francia, y que, por tanto, no podían aceptar su solicitud de visado. Manifestó en su denuncia, que esta misma respuesta le habría sido enviada a otras personas ciudadanas legales portadoras de los nuevos pasaportes uruguayos.
- 3) Surgen de los hechos de público conocimiento en la prensa, que el nuevo formato de pasaportes que se expidieron a partir del 23 de abril del corriente año, no estarían siendo aceptados por Francia ni por Alemania. En estos pasaportes se excluyó el campo "lugar de nacimiento". En virtud de ello, se señalaba que, todos los ciudadanos de nuestro país, tanto los legales como los naturales que hayan obtenido o renovado su



pasaporte en una fecha posterior al día 23 de abril del 2025, estaban teniendo inconvenientes para el ingreso diferentes Estados europeos.

- 4) Con fecha 14 de julio del 2025, se ofició al Ministerio de Relaciones Exteriores solicitando que informara respecto a si la Cancillería uruguaya había puesto en conocimiento a los cuerpos diplomáticos de las embajadas en tiempo y forma y dio a conocer el nuevo pasaporte uruguayo; por otro lado, si se habían realizado los contactos con las embajadas que no estaban aceptando los nuevos pasaportes a los efectos de recabar la información necesaria respecto de los motivos que alegan y los fundamentos legales esgrimidos; y finalmente, cuáles son las medidas que se están adoptando y/o se prevén adoptar, para permitir la libre circulación internacional de los ciudadanos legales y naturales, y en particular, con los países de Francia y Alemania. Esta consulta se realiza en forma general, para todos los ciudadanos, y en particular, respecto al denunciante Sr. K. S. que pretende su visa para poder comenzar sus estudios en la Université Sorbonne de París en setiembre del corriente año.
- 5) En la misma fecha se ofició al Ministerio del Interior solicitando que informara cuáles fueron los motivos por los que se prescindió del campo “lugar de nacimiento” en los nuevos pasaportes, y si en esta decisión se pudo prever las consecuencias que podían afectar en la circulación internacional de los y las ciudadanos/as uruguayos; así como cuáles son las medidas que se están adoptando y/o se prevén adoptar, para permitir la libre circulación internacional de los ciudadanos legales y naturales, y en particular, con Francia y Alemania. La referida consulta también se realizó en forma general para todos los ciudadanos/as, y en particular, respecto al denunciante.
- 6) El Ministerio de Relaciones Exteriores respondió el oficio informando que:
Con fecha 16 de abril del 2025, la Dirección Nacional de Identificación Civil comunicó a esa Secretaría de Estado la adecuación de los pasaportes comunes uruguayos. Con fecha 21 de abril, la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación emitió Circular a todas las Misiones y Oficinas Consulares de la Republica en el exterior informando sobre dicha adecuación y solicitando se comunicara a las Cancillerías de los países receptores la implementación realizada. Posteriormente se realizaron reuniones con la Delegación Uruguay de la Unión Europea y las autoridades de la Cancillería y de la Dirección Nacional de Migraciones, reuniones con diversas



representaciones diplomáticas y también se enviaron notas verbales con la información y se respondieron a consultas específicas de algunos Estados (Suiza, Bélgica y Turquía), con el objetivo que se reconozcan todos los pasaportes comunes sin importar si son de ciudadanos naturales o legales. Sin perjuicio de ello, el 29 de julio del corriente conjuntamente con el Ministerio del Interior, se determinó que a partir del 1 de agosto se volverá a utilizar la versión del pasaporte previa a los cambios introducidos el 16 de abril. Por último, informan que, en el caso puntual de la presente denuncia, mencionan que el 29 de julio, la Embajada de Francia informó por nota verbal que se reconoce los pasaportes de nacionales uruguayos, no así, el de los ciudadanos legales quienes deberán presentar documento de viaje de su nacionalidad de origen. *“Esto indica que el reparo de ese país no refiere a la inclusión o no del lugar de nacimiento, si no a la nacionalidad que podrían ostentar los ciudadanos legales para ingresar al mismo”*.

- 7) El Ministerio del Interior respondió el oficio manifestando que la medida adoptada tenía como objeto, solucionar la problemática planteada con relación a las limitantes al derecho a la libertad de circulación de los ciudadanos legales uruguayos, quienes venían realizando planteamientos ante las autoridades, y en sesión de fecha de 4 de abril del 2025, ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se propuso dicha esta solución administrativa instrumental. Informan que se tomó las sugerencias de la Organización Internacional de Aviación Civil (O.A.C.I), destacando que los conceptos de nacionalidad y ciudadana se utilizan como sinónimos y que ello no incide en los aspectos de orden jurídico sustancial, considerando que ni la nacionalidad ni la ciudadanía se prueban fehacientemente con los documentos de viaje. Asimismo, manifestaron en su respuesta, que el campo “lugar de nacimiento” es un dato de inclusión opcional, y tomando en cuenta que su inclusión *“hace propicias oportunidades para exponer a cierto grado de vulneración de derechos e incluso al rechazo a los ciudadanos legales, (...) se sugirió la alternativa de su omisión”*, teniendo presente que dicho dato podía se acreditado ante terceros Estados por otros documentos. Establecen en su respuesta que se consideró el “Informe del Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Legal y Nacionalidad” coordinado por la Unidad de Migración de la INDDHH y el informe de ACNUR del 1 de abril del 2025 sobre “Derecho a la

Nacionalidad y Prevención y Resolución de la apatridia: Observaciones y Recomendaciones relativas al estatuto de ciudadanía legal en Uruguay”.

II- Consideraciones de la INDDHH

- 1- Tanto desde la Defensoría del Pueblo como desde la Unidad de Migración de la INDDHH, desde hace ya varios años se ha alertado a las autoridades competentes sobre la necesidad un tratamiento igualitario respecto situación de los ciudadanos legales uruguayos y los ciudadanos naturales, en lo que refiere a su derecho a la libre circulación.
- 2- En ese sentido se ha exhortado al Estado Uruguayo, Poder Legislativo y Ejecutivo, a adoptar medidas legislativas y administrativas tendientes a terminar con el trato diferente entre ciudadanos legales y ciudadanos naturales (Resolución 960/2021, dictada en el expediente INDDHH 2020-1-0000709 y 2019-1-38-0000390)
- 3- En el mismo sentido, se promovió la realización de un Grupo de Trabajo (GT) coordinado por la Unidad de Migración de la INDDHH sobre Ciudadanía legal y Nacionalidad en el año 2024, el cual finalizó con la realización de un Informe¹ cuya presentación se realizó en el año 2025 ante las autoridades y público en general.
- 4- Dicho informe, enumeró los principales nudos problemáticos de la interpretación e implementación de la normativa vigente en Uruguay, identificados a partir del testimonio de personas con ciudadanía legal. Uno de ellos, se relaciona con la afectación del derecho a la libertad de movimiento, en donde el pasaporte planteaba obstáculos inesperados en los desplazamientos internacionales. El GT consideró que, si el Estado uruguayo otorgaba pasaportes y documentos de identidad que indicaran en el campo nacionalidad “uruguaya” o “ciudadanía uruguaya” y el código URY en la zona de lectura mecánica de los pasaportes, estaría cumpliendo con la normativa internacional.
- 5- La resolución de fecha 15 de abril de 2025 de la Dirección Nacional de Identificación Civil introdujo un nuevo formato de pasaporte, el cual dejó de diferenciar entre ciudadanos legales y naturales. Dicho pasaporte cumplía con las reglas de la OACI

¹ <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/comunicacion/publicaciones/informe-ciudadania-legal-nacionalidad>



(Organización de Aviación Civil Internacional), se modificó el campo “Nacionalidad” y estableció “Nacionalidad/Ciudadanía”. Este último cambio del campo “Nacionalidad” por “Nacionalidad/Ciudadanía” coincide con lo sugerido por el Informe del Grupo de Trabajo referido. Otro de los cambios que incluyó fue la eliminación del campo “lugar de nacimiento”, no sugerido por la INDDHH.

- 6- La INDDHH reconoce el esfuerzo del Estado uruguayo al haber reconocido la necesidad de armonizar la práctica de la administración con los estándares internacionales y haber intentado solucionar los obstáculos que puedan presentarse a las personas ciudadanos legales.
- 7- Sin embargo, esta resolución de la Administración no permitió efectivizar el derecho a la movilidad y a la libre circulación internacional de todos/as los/as ciudadanos/as legales o naturales.
- 8- La decisión posterior del Estado uruguayo de volver a utilizar el formato anterior de los pasaportes, como forma de solucionar la no aceptación de la nueva versión de los mismos por algunos Estados, retrotrae a la situación anterior en la que ya se veían afectados los derechos a la libre circulación e igualdad de trato de los ciudadanos legales uruguayos, persistiendo el trato diferencial que puede considerarse discriminatorio y que no se armoniza con la normativa internacional de los derechos humanos que integran el denominado “bloque constitucional de derechos”.

En base a lo expuesto, el Consejo Directivo de la INDDHH, RESUELVE:

1. Reconocer que el Estado uruguayo no está garantizando el derecho a la libre movilidad de los y las ciudadanos/as legales, evitando la desigualdad de trato y por ende, la discriminación de las personas con ciudadanía legal.
2. Exhortar al Poder Ejecutivo, en merito a su iniciativa legislativa, a la armonización de normativa legal nacional con los instrumentos internacionales de reconocimiento y protección de los derechos humanos a los efectos que no exista un trato desigual entre ciudadanos legales y naturales.
3. Ratificar las recomendaciones formuladas en la Resolución 960/2021 de la INDDHH.



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo



4. Notifíquese a Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio del Interior.

GB y LO

Cr. MARCOS ISRAEL
DIRECTOR
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

JIMENA FERNÁNDEZ BONELLI
DIRECTORA
Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo