



Resolución N° 960 / 2021
INDDHH 2020-1-38-0000709
INDDHH 2019-1-38-0000390

Montevideo, 6 de julio de 2021

Sr. Secretario de la Presidencia de la República
Dr. Alvaro Delgado

Sra. Presidenta de la Asamblea General
Esc. Beatriz Argimón

Sr. Ministro del Interior
Luis Alberto Heber

Sr. Ministro de Relaciones Exteriores
Francisco Bustillo

De nuestra mayor consideración:

I. Antecedentes

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) recibió con fecha 4 de diciembre de 2020, una consulta formulada por diversas personas, en su mayoría ciudadanos legales uruguayos y por otro lado, recibió una consulta similar del Sr. I.G.B., quienes afirmaron que determinadas normativas de distinto origen y situaciones de hecho, afectan entre otros, su derecho a la nacionalidad y su libertad de circulación. Analizados sus requisitos de admisibilidad, fueron acumuladas y admitidas en el expediente 2020-1-38-0000709.
2. Exponen que desde hace más de dos años, a raíz de las actualizaciones que la Unión Europea realizó al Reglamento (UE) 2018/1806 del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación; varios ciudadanos legales uruguayos han sido impedidos de viajar a diferentes destinos, especialmente de Europa, dado que en el Pasaporte uruguayo en el espacio reservado a la nacionalidad, se escritura la de origen, por lo que se les exige un visado que no pueden obtener, estando consignada en el Pasaporte su calidad de ciudadanos legales uruguayos, que no es interpretada como sinónimo de nacionalidad uruguaya por autoridades extranjeras, especialmente aeroportuarias, negándoseles la posibilidad de viajar a diversos destinos.
3. Consideran que esta situación les ocasiona numerosos perjuicios, en primer lugar, en sentido emocional, porque sostienen que se consideran nacionales uruguayos, lo que no encuentra reflejo



en su documentación, especialmente en el Pasaporte, además de interferir con su libre circulación y afectar sus derechos familiares (reunión con su familia) profesionales y económicos.

4. Por último, refieren que el Estado uruguayo está alcanzado por instrumentos internacionales que lo obligan a proteger el derecho a la nacionalidad y a la libre circulación de todas las personas bajo su jurisdicción, por lo que entienden que al ser calificadas únicamente como “ciudadanos legales” y no otorgárseles acceso a la nacionalidad uruguaya, reciben un trato discriminatorio, por lo que se deberían adoptar disposiciones que removieran los obstáculos al goce de los derechos anteriormente reseñados.
5. Dichas personas adjuntaron numerosa documentación presentada ante la Dirección Nacional de Identificación Civil del Ministerio del Interior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Presidencia de la República, explicando la problemática y procurando una solución viable y pragmática a la misma, no habiendo obtenido respuesta hasta el momento.

II. Consideraciones de la INDDHH

6. La normativa constitucional y legal uruguaya relativa a los estatutos de nacionalidad y ciudadanía, e incluso migratorio, como toda la referida a los derechos humanos de las personas, debe interpretarse y aplicarse por las autoridades del Estado uruguayo en forma armoniosa con lo dispuesto por el derecho internacional de los derechos humanos, que lo obliga, integrando lo que algunos autores denominan el “Bloque normativo o constitucional de derechos”. En caso de no ser posible dicha adecuación, existe un consenso académico en que deben aplicarse diversos principios o directrices normativas e interpretativas, entre los que se destaca el principio pro-persona, que orienta a las autoridades a optar por la aplicación de la normativa o interpretación más protectora de los derechos de las personas.
7. No corresponde a esta resolución la evaluación del alcance de la normativa que desde los órdenes constitucional y legal regulan el tema en Uruguay, dado que entre otras razones, no existe consenso en la doctrina sobre diversos aspectos de la misma.
8. No obstante lo dicho, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, reconocen el derecho a una nacionalidad o a adquirir una nacionalidad que tiene toda persona, por lo que, si se concluyera que los extranjeros en Uruguay sólo pueden acceder a la ciudadanía legal y les está vedada la obtención de la nacionalidad uruguaya, esto podría llegar a considerarse como un trato discriminatorio, que los colocaría en posición de ciudadanos de “segunda clase”, lo que podría conducir a que se considere que nuestro país estaría infringiendo algunas de las disposiciones consuetudinarias y convencionales que limitan la discrecionalidad de los Estados para determinar quiénes son sus nacionales.
9. En el presente caso, disposiciones adoptadas por organismos ajenos al Estado uruguayo, han determinado un estado de cosas novedoso y perjudicial para las personas antes mencionadas, 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.

III. En base a lo expuesto, el Consejo Directivo de la INDDHH resuelve:

a) Exhortar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, en mérito a su iniciativa legislativa, a la adopción de una normativa legal convergente con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, haciendo posible que las y los extranjeros puedan adquirir la nacionalidad uruguaya.

b) Exhortar al Ministerio del Interior a través de la Dirección de Identificación Civil, a implementar por vía administrativa y en coordinación interinstitucional con el Ministerio del RREE, una modificación en el texto del Pasaporte que expide, a efectos de suprimir del mismo toda mención a la nacionalidad de origen del o la ciudadano/a legal uruguayo/a, procurando un texto que por ejemplo diga : "uruguayo/a (ciudadano/a legal)" o el que se estime pertinente, a fin de hacer cesar el presente estado de cosas, vulneratorio de los derechos de estas personas.

c) A los efectos de lo dispuesto en el Art. 28 de la Ley No. 18.446, la INDDHH solicita a los Poderes y Ministerios aludidos a que, en el plazo de veinte (20) días hábiles, manifiesten formalmente si aceptan o no las exhortaciones precedentes. En caso afirmativo, se solicita se sirvan indicar qué acciones adoptarán para su efectivo cumplimiento.

Agradeciendo desde ya la atención prestada a la presente solicitud, le saludan muy atte.

Wilder Tayler
Presidente

Juan Faroppa
Director

Mariana Mota
Directora

María Josefina Plá
Directora



Resolución N° 960/2021

Voto fundado de la Directora Mariana Blengio Valdés

Aspectos de fondo:

Que se compartan los aspectos de fondo de la temática referidos a la problemática en la cual se encuentran un número aproximado de 35.000 ciudadanos legales uruguayos que han cumplido con todas las exigencias a los efectos de obtener dicha ciudadanía atento a la Constitución de la República y legislación vigente.

Que los extremos consultados y denunciados atento a la perspectiva de derechos humanos en materia de políticas públicas, exigen un esfuerzo a realizar por parte del Estado uruguayo a los efectos de poder destrabar una situación que vulneraría la libertad de circulación de las personas en base a diferentes casuísticas.

Que atento a las regulaciones internacionales referidas a la movilidad de las personas en el planeta, y la necesaria referencia a la nacionalidad en el documento de identificación internacional, esto es pasaporte, se entiende de recibo:

Analizar la posibilidad de que a través de una ley interpretativa y a los meros efectos identificatorios, se establezca que en el pasaporte a expedir por el Ministerio del Interior, donde dice "nacionalidad" conste "ciudadano legal uruguayo".

Que tal disposición legal en carácter interpretativo, no vulneraría ningún precepto constitucional en tanto téngase presente que la Constitución de la República no aclara en su artículo 81 que se entiende por nacionalidad y ciudadanía lo que se vino a sanear por una ley interpretativa posterior.

Cuyo alcance no se afectaría por la propuesta de ley interpretativa que se formula. Que como señalamos es a los efectos de la identificación en el pasaporte que expide el Estado uruguayo.

Téngase presente que en la situación actual y a los meros efectos del pasaporte se está optando por señalar que por nacionalidad es el lugar donde nació la persona. Siendo factible y no existiendo ningún inconveniente para que sea el lugar donde se emite el pasaporte. Lo que no contradice la Constitución de la República.

En tanto se entienda que a los meros efectos identificatorios y atento a las regulaciones internacionales donde dice nacionalidad debe constar el carácter de ciudadano legal de donde se emite el pasaporte: concretamente la referencia a que se trata de un ciudadano legal uruguayo.

Téngase presente que solo a los ciudadanos naturales y legales se les expide el pasaporte por parte del Estado uruguayo. Lo que se fundamenta con un criterio lógico y razonable, que hace hincapié en las circunstancias por las cuales una persona cumple con los requisitos que le permiten ejercer sus derechos políticos intrínsecamente vinculados a su pertenencia a un estado. Lo que incluye el ejercicio de la ciudadanía en forma plena,



aspecto que testimonia el rol de la persona en el ejercicio de la soberanía que recae como lo indica la Constitución, en la Nación y se expresa por el Cuerpo Electoral. Y que por ende se testimonia con el carácter de ciudadano legal uruguayo. Lo que no obtienen por ejemplo los electores no ciudadanos a quienes no se les emite el pasaporte.

Esa Directora entiende en conclusión, que esta solución legislativa habilitaría la circulación de los ciudadanos legales uruguayos a nivel global, en igualdad de condiciones con los ciudadanos naturales, cumpliéndose con un requisito formal identificatorio en forma armónica a los preceptos constitucionales que determinan tal extremo.

Sin perjuicio de posibles soluciones futuras.

Aspectos formales:

En lo que refiere a los aspectos formales de este expediente esta Directora señala que tratándose de una consulta, formulada en forma inicial en el año 2019 y posteriormente vinculada a una denuncia recibida en diciembre de 2020, no se ha dado curso a su debida instrumentación atento a la ley 18446.

Lo que no obsta a realizar las consideraciones que se esgrimen en el cuerpo de este voto.

Mariana Blengio Valdés

Directora