

# Resumen de los principales aspectos constitucionales relativos a la Identidad Uruguaya

## Atributos de la nacionalidad

**Todos los ciudadanos uruguayos son ya nacionales en base a los factores establecidos en el derecho internacional aunque se les niegue el título a los ciudadanos legales**

[La Corte Internacional de Justicia](#) destaca las definiciones clave de lo que significa la nacionalidad en un contexto internacional, una definición que también aplica [la Corte Interamericana de Justicia](#).

Según otras naciones y convenciones internacionales, la nacionalidad define la relación jurídica o el vínculo legal entre el ciudadano y su Estado. Se basa en factores sociales de apego y da lugar a derechos y deberes tanto por parte del Estado como del ciudadano. Esta definición se encuentra en el caso [Nottebohm](#) decidido por la Corte Internacional de Justicia. Los derechos comúnmente incluidos en el derecho de un nacional de un Estado son:

1. Derecho de residencia
2. Participación en la vida pública
3. Protección y asistencia consular en el extranjero
4. Prestaciones sociales
5. Obligaciones de pagar impuestos, realizar el servicio militar o votar

Muchos juristas internacionales modernos sostienen que las palabras "ciudadano" y "nacional" son intercambiables. De hecho, "la etiqueta es menos importante que la capacidad de ejercer derechos". La nacionalidad "siempre implica algún tipo de pertenencia a la sociedad de un Estado".

Edwards, A. (2014). [The meaning of nationality in international law in an era of human rights: Procedural and substantive aspects](#). In A. Edwards & L. Van Waas (Eds.), *Nationality and Statelessness under International Law* (pp. 11-43). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139506007.002

"La nacionalidad en el sentido de ciudadanía de un determinado Estado no debe confundirse con la nacionalidad como pertenencia a una determinada nación en el sentido de raza".

Oppenheim L. Jennings R. Y. & Watts A. (1996). *Oppenheim's international law. vol. 1 peace* (9th ed.). Longman.

La nacionalidad denota "la cualidad de un individuo de ser súbdito de un determinado Estado".



Muchmore, A. I. (2004). *Passports and nationality in international law*. U.C. Davis Journal of International Law & Policy, 10(2), 301-356.

El artículo 20 de la Convención Americana dispone:

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.

## Tratados internacionales y nacionalidad

**Uruguay ha ratificado convenciones internacionales e interamericanas, que como tales tienen un nivel de validez constitucional equivalente o superior a las disposiciones históricas**

Uruguay ha ratificado numerosos tratados internacionales que le obligan a reconocer la definición internacional de nacionalidad y a trabajar para acabar con la apatridia.

- [Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948](#)
- [Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954](#)
- [Convención para reducir los casos de apatridia de 1961](#)
- [Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial de 1965](#)
- [Convención Americana de Derechos Humanos de 1978](#)
- [Convención sobre los Derechos del Niño de 1990](#)

Todos los tratados, salvo la Convención Americana de Derechos Humanos de 1978, están bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

Se pueden encontrar más recursos sobre la definición, las obligaciones y los deberes asociados a la definición internacional de nacionalidad, de la que Uruguay es parte, en [la biblioteca interamericana](#).

El papel de las definiciones de nacionalidad que se encuentran en estos instrumentos y [los compromisos de Uruguay para acabar con la apatridia](#) requieren una reevaluación de la negación histórica de la nacionalidad a los ciudadanos legales por parte de Uruguay.



## Cumplimiento de la OACI

### **La práctica de indicar una nacionalidad extranjera para los ciudadanos legales uruguayos en los pasaportes no cumple con las regulaciones acordadas con la OACI y potencialmente viola la soberanía de otras naciones**

Uruguay es un miembro activo de [la Organización de Aviación Civil Internacional](#) (OACI), la organización que estandariza y coordina el sistema internacional de pasaportes. La OACI surgió de un acuerdo firmado bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, que organizó un [comité para tratar los pasaportes](#) en 1920. Uruguay aceptó las normas y presentó sus documentos en 1928. Antes de ese momento, Uruguay explicó, a través de comunicaciones oficiales, [que expedía pasaportes a todos los nacionales](#), definidos como ciudadanos legales y naturales. La Sociedad de Naciones recopiló esa información, [incluyendo la respuesta de Uruguay](#).

Después de la Segunda Guerra Mundial, las Naciones Unidas continuaron con la coordinación de las cuestiones relativas a los pasaportes y la normalización internacional. Uruguay se ha comprometido a seguir las normas internacionales establecidas en el reglamento [Doc 9303 sobre pasaportes de lectura mecánica](#).

En la actualidad, Uruguay es la única nación que, siendo miembro activo de la OACI, ha comprometido su propia credibilidad internacional al no respetar íntegramente lo establecido en el Doc 9303, afectando de esta forma a sus ciudadanos al momento de viajar al exterior. Hay tres campos en los pasaportes modernos que son importantes. En primer lugar, hay un país emisor (el país que emite el pasaporte). En el caso de Uruguay, se utiliza el código de tres dígitos URY. A continuación, hay un campo para el lugar de nacimiento. Para los ciudadanos legales y algunos ciudadanos naturales será un lugar fuera de Uruguay (por ejemplo, los ciudadanos naturales que son nietos de uruguayos pueden haber nacido en el extranjero). Por último, hay un campo para la nacionalidad, en el sentido internacional. Este campo muestra la nación a la que pertenece el ciudadano. Tanto para los ciudadanos legales como para los naturales debe indicarse con el código de tres dígitos URY.

Que Uruguay tome la posición, sin consulta internacional, de que uno de sus ciudadanos es "nacional" de otra nación, en un documento internacional, excede su autoridad, viola la soberanía de otras naciones y produce errores y resultados falsos en las fronteras. La OACI indica que el resultado de la práctica intencionada de Uruguay es un error. La sección se ofrece en inglés, ya que es el idioma oficial del acuerdo de normalización.

#### 7.1 Operational Experiences

For a long time the only method for managing deviations was through the general advice given by issuing States via diplomatic means. This section includes deviations affecting large numbers of MRTDs that might be reported so as to assist borders in making a determination on whether travel documents are valid, forged or the product of a substitution. Some examples of operational errors include MRZ, LDS and PKI deviations. While the MRZ has been in use for many years some recent examples of known MRZ errors are:

- MRZ date of birth does not match VIZ page date of birth.



- MRZ **citizenship incorrectly reports the country of birth** rather than citizenship.

... For LDS and PKI deviations, some could go undetected for long periods of time, as many States are not yet performing Passive and Active Authentication as specified by Doc 9303.

## La definición del DNIC

### **La definición de la nacionalidad en Uruguay proviene de interpretaciones, memorándum legales y dictámenes de la DNIC y del Ministerio de Relaciones Exteriores emitidos en los últimos 30 años**

Durante aproximadamente los primeros cien años de la historia uruguaya, los juristas y los políticos consideraron que tanto los ciudadanos naturales como los legales eran nacionales, tal y como se utiliza la palabra en el derecho internacional. Sólo en el período comprendido entre aproximadamente 1920 y 1950 los juristas uruguayos comenzaron a desarrollar una doctrina diferente, principalmente a través de las opiniones de Justino Jiménez de Aréchaga, nieto de uno de los primeros constitucionalistas uruguayos, Justino Jiménez de Aréchaga Moratorio.

La opinión dominante e incuestionada en cuanto a su exactitud y metodología de Justino Jiménez de Aréchaga fue ampliamente adoptada por otros estudiosos de la Constitución en el Uruguay. Uruguay, en el período posterior a la dictadura cívico-militar (1973-85), trató de hacer frente al hecho de que durante ese período nacieron más niños uruguayos en el extranjero y los uruguayos que habían residido en el exterior regresaron a Uruguay.

En 1989 Uruguay adoptó su primera ley interpretativa de la nacionalidad, la cual se promulgó con la intención de aclarar, primero, y luego "asegurar" la nacionalidad uruguaya a los hijos de ciudadanos naturales uruguayos que habrían nacido en el extranjero. Ante la falta de definición de la nacionalidad en la Constitución, Uruguay promulgó la ley 16.021. Se aprobó para definir formalmente que los hijos nacidos en el extranjero de ciudadanos naturales uruguayos (aquellos padres que hayan nacido en el territorio de Uruguay) puedan acceder a la identidad jurídica como uruguayos. Como parte de ese proceso, definió como nacionales a los ciudadanos naturales uruguayos nacidos en Uruguay, aunque no se indica que la designación sea exclusiva. La Constitución, en su artículo 74, indica que estos niños nacidos en el extranjero no son ciudadanos naturales hasta que cumplan los criterios "por el hecho de venir al país e inscribirse en el Registro Cívico". La ley fue modificada posteriormente por la Ley 19.362, que amplió la definición de nacionalidad uruguaya, al establecer que los nietos de ciudadanos naturales uruguayos (aquellos abuelos que hayan nacido en el territorio de Uruguay) aunque hayan nacido en el extranjero, son ciudadanos naturales y, por tanto, nacionales.

Mientras tanto, Uruguay se enfrentó a la creciente presión de otras naciones para estandarizar su pasaporte y, en previsión del creciente movimiento hacia los pasaportes de lectura mecánica, Uruguay realizó cambios en su pasaporte en la década de 1990. La OACI desarrolló una zona "escaneable" en los pasaportes, llamada zona de lectura mecánica (MRZ) y luego



estableció normas para un chip biométrico incrustado en la libreta con gran parte de la misma información.

El campo "nacionalidad" de los pasaportes uruguayos se convirtió en un renovado objeto de estudio en esta época de mayor normalización. En lugar de mirar a las prácticas pasadas de Uruguay, la DNIC y el Ministerio de Relaciones Exteriores abrieron un proceso como si la cuestión de la nacionalidad en los pasaportes se discutiera por primera vez. No lo era, por supuesto, porque el pasaporte de 1928 adoptado por Uruguay tenía un campo de nacionalidad, uno que Uruguay utilizó durante muchas décadas para indicar que la nacionalidad de los ciudadanos legales uruguayos era la de ciudadano legal uruguayo.

La DNIC y el Ministerio del Exterior, enfrentados a una crisis autoimpuesta sobre "qué nacionalidad" colocar en el campo correspondiente a la nacionalidad en los pasaportes de los ciudadanos legales, decidieron cambiar la práctica de los 160 años anteriores, remontándose al dictamen de 1946 de Justino Jiménez de Aréchaga. Su opinión de que la nacionalidad de los ciudadanos legales era la de "extranjero", expuesta en *La Constitución Nacional*, Tomo I, Sección III, se había hecho eco, sin investigación, como una declaración precisa del derecho por la mayoría de los juristas uruguayos que publicaron y enseñaron después de la Segunda Guerra Mundial.

La DNIC utiliza actualmente [Manual De Documento De Identidad Pasaporte Electrónico de 2018](#) para asignar una nacionalidad extranjera a los ciudadanos legales. El documento indica que la prueba de nacionalidad aceptada es un "certificado de nacimiento" o un certificado consular que indique el lugar de nacimiento. Lamentablemente, estos documentos no tienen ninguna relación necesaria con la nacionalidad. Además, todo el proceso es un error ya que los ciudadanos legales son nacionales uruguayos según la historia, la práctica, la interpretación constitucional y el derecho internacional uruguayos.

Este error se aplica de acuerdo con un [memorando jurídico](#) de la Dirección Nacional de Identificación Civil del 8 de enero de 2013. Adoptando un enfoque anticuado y casi místico, el memorándum de la DNIC afirma la "irrevocabilidad de la nacionalidad, considerando que se debe a un "vínculo natural derivado del nacimiento de la persona, hecho en el que no interviene la voluntad de ésta". El memorando de la DNIC reitera la noción de hace ochenta años de que "la nacionalidad corresponde a una determinada realidad sociológica o psicológica" como justificación de esta desviación.

La doctrina moderna debe comenzar por preguntarse si la comunidad jurídica y el gobierno uruguayos desean defender este concepto de nacionalidad basado en la ubicación geográfica y seguir afirmando que se trata de una esencia real y tangible, un elemento de la realidad externa, inmutable. La mayoría de los comentaristas ya no suscriben esta noción. Pero aunque algunos en Uruguay sigan manteniendo esta opinión, es incompatible con los compromisos internacionales de Uruguay, que reconocen que toda persona tiene derecho a cambiar de nacionalidad. Si es así, la nacionalidad no puede ser una esencia inmutable.

Ante los inmediatos e injustificados problemas de viaje que provocó esta desfasada interpretación y el aislamiento internacional de Uruguay al adoptar este dictamen, se abrió un [expediente entre la DNIC y el Ministerio del Exterior](#). En este expediente simplemente se



continuó con la práctica establecida en el dictamen del 8 de enero de 2013, reafirmando los participantes que se utilizaría la definición étnica o geográfica de la nacionalidad, a pesar de la consternación internacional por la desviación de las normas de la OACI y el perjuicio para los ciudadanos legales que ya no podían viajar o se enfrentaban a una grave incertidumbre al hacerlo.

## Definiciones obsoletas

### **Las definiciones étnicas, lingüísticas, religiosas y/o culturales de la nacionalidad existen con fines sociológicos o históricos, pero estas definiciones no tienen cabida en el derecho o los tratados internacionales**

Aparte de la interpretación internacionalmente acordada y aplicada de la nacionalidad, existen otros usos de la palabra. Por ejemplo, la Real Academia de España define nacionalidad como

1. Condición y carácter peculiar de los pueblos y habitantes de una nación
2. Vínculo jurídico de una persona con un Estado, que le atribuye la condición de ciudadano de ese Estado en función del lugar en que ha nacido, de la nacionalidad de sus padres o del hecho de habersele concedido la naturalización.
3. Comunidad autónoma a la que, en su Estatuto, se le reconoce una especial identidad histórica y cultural.

Otros usos de la palabra incluyen definiciones etnolingüísticas, culturales, religiosas; sin embargo, éstas se aplican sobre todo en un número limitado de países con historias específicas de luchas étnicas, pasado colonial o divisiones internas y se utilizan como etiquetas domésticas internas y no como clasificaciones internacionales. Se reconocen diferentes "nacionalidades" dentro de España y en el Reino Unido, aunque al más alto nivel, todas esas nacionalidades se emiten pasaportes internacionales en funcionamiento con un único código de país y nacionalidad reconocido internacionalmente.

Aunque el país de nacimiento se ha utilizado históricamente como equivalente a la nacionalidad, ningún país aplica legalmente este concepto en la era moderna, aunque sigue siendo un concepto que todavía se encuentra en algunos casos a nivel social o para información histórica.

Tanto el prestigio internacional de Uruguay como nación moderna, así como los derechos humanos de sus ciudadanos legales estarían bien salvaguardados si el estado Uruguayo decidiera apartarse de la definición etnográfica o geográfica de la nacionalidad y, en su lugar, adoptara el uso moderno internacionalmente aceptado.



## Prácticas históricas

### **La Constitución de 1830, la historia política, jurídica y constitucional posterior indican que no hubo distinción entre ciudadanos naturales y legales en cuanto a la designación de "uruguayo" o la asignación del concepto moderno de nacionalidad**

La Constitución de 1830 no define lo nacional. Muchas de las disposiciones de la constitución original se mantuvieron en gran medida sin cambios a lo largo de las distintas constituciones. El método aceptado de interpretación constitucional en Uruguay requiere que los intérpretes, si una cláusula no es clara, busquen la coherencia en toda la constitución, pero también que miren la historia de las cláusulas o los artículos. Vale la pena, entonces, revisar la constitución original para entender la constitución de hoy. También nos permite comprobar la hipótesis de que Uruguay, por tradición, a lo largo de su historia, ha asignado la nacionalidad sólo a los ciudadanos naturales y ha negado la nacionalidad a los ciudadanos legales.

El artículo 1 indica que todos los ciudadanos forman la nación de Uruguay.

El Estado Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los ciudadanos comprendidos en los nueve departamentos actuales de su territorio. Todos los ciudadanos forman la nación Art. 1

La palabra nacional no se utiliza en la Constitución de 1830. No hay ninguna referencia explícita a la nacionalidad. Los únicos términos que se encuentran son "ciudadano natural" y "ciudadano legal".

Los ciudadanos del Estado Oriental del Uruguay son naturales o legales. Art. 6

El artículo 7 establece que los ciudadanos naturales son los hombres libres nacidos en el territorio de la República. El artículo 8 indica que los ciudadanos legales son aquellos "extranjeros" que reúnen los requisitos para pasar al estatus de ciudadano por cumplir varias condiciones enumeradas.

Los individuos que no son ""extranjeros"" son identificados como ciudadanos. La constitución establece que todos los ciudadanos son miembros de la soberanía de la nación.

Por último, el artículo 12.3 establece que la ciudadanía, ya sea natural o legal, se pierde por el hecho de que un ciudadano se naturalice (es decir, se convierta en nacional) de otra nación.

Esas son las palabras que encuentra el intérprete de la Constitución de 1830. La estructura no es compleja. La ausencia del término nacionalidad es clara. La ausencia de distinción en cuanto al concepto de nacionalidad entre ciudadanos naturales y legales es clara.

De hecho, la práctica de los políticos uruguayos, y la historia de nuestros líderes políticos, apoya la opinión de que la distinción introducida en el siglo XX no fue reconocida en el siglo XIX. El primer presidente de Uruguay no era un ciudadano natural. Carlos Anaya accedió a esta función en 1834-35 y de nuevo en 1837-38. Ejerció como presidente interino, en su calidad de presidente del Senado. Duncan Stewart, denominado entonces ciudadano legal, se convirtió en Presidente en 1894.



Justino Jiménez de Aréchaga Moratorio (1850-1904), vicerrector de la Universidad de la República, renombrado constitucionalista, diputado y posteriormente senador, publicó [La Libertad Política](#) en 1884. En la página 94 indica claramente que el proceso de convertirse en ciudadano era un proceso de "naturalización", es decir, llegar a ser igual que un ciudadano natural en cuanto a todos los derechos y responsabilidades, excepto por las limitaciones en los cargos y puestos políticos definidas en la Constitución. Jiménez de Aréchaga aclara, en Libertad Política, que:

Los extranjeros que tengan cuatro años de residencia en nuestro país y profesan alguna ciencia, arte o industria o posean algún capital en giro o propiedad raíz puedan obtener la **naturalización**; pero tampoco serán ciudadanos sino reúnen las condiciones de edad y de instrucción ya mencionadas. Y esta misma observación es aplicable a todos los casos en que, según nuestra Constitución un extranjero puede obtener la **naturalización**.

Jiménez de Aréchaga creía claramente en la igualdad de los ciudadanos naturales y legales en cuanto al estatus nacional. Su opinión contrasta claramente con la de su nieto, quien, como sabemos, opinó más tarde que los ciudadanos legales no se naturalizaban (y que ofreció la opinión de que Uruguay no tenía un proceso de naturalización).

Jiménez de Aréchaga elogió la constitución chilena vigente en ese momento como un modelo de claridad que expresaba lo que la constitución uruguaya realizaba, aunque sin la declaración expresa de la misma. Indicó que la constitución chilena indicaba correctamente que primero era el convertirse en nacional, en chileno, y luego algunos chilenos, como se especificaba, calificaban para la ciudadanía. Sin embargo, incluso sin el lenguaje expreso, sostuvo que la constitución uruguaya operaba de la misma manera.

En 1887, Francisco Bauzá, el padre de la "nacionalidad uruguaya", publicó [Estudios Constitucionales](#). En la introducción, Alfredo Castellanos escribe que este libro es el más completo "análisis sistematizado de los orígenes históricos y los preceptos político-jurídicos de nuestra primera Carta fundamental de 1830".

En la página 156, Bauzá indica que los ciudadanos naturales y legales son iguales en casi todos los aspectos, con sólo las distinciones enumeradas en la Constitución.

Llámanse ciudadanos *naturales*, los nacidos en cualquier punto del territorio nacional, y ciudadanos *legales* los que adoptan la ciudadanía o son favorecidos por ella. La distinción entre los beneficios inherentes a unos y otros, consiste en que ningún ciudadano legal puede ser presidente de la república. Por lo demás, todos los honores, distinciones y prerrogativas, pueden compartirlas con los naturales, sea en la jerarquía militar, sea en la civil, política o judiciaria, sin más excepción que la que fijan las leyes para la universalidad de los candidatos.

A Bauzá no le cabía la distinción de nacional porque no aparece en el texto de la constitución. Escribe: "La gran familia que las puebla está dividida en dos secciones, a saber: los ciudadanos y los habitantes".





Es difícil imaginar que el "padre de la nacionalidad uruguaya", un temprano erudito y observador constitucional, pudiera haber sido más claro. Resumió la Constitución de 1830 en su tratamiento de los ciudadanos de la manera más amplia posible en la página 148.

En resumen, nuestra constitución no se ha cerrado en el exclusivismo antiguo que dividía la sociedad en nacionales y extranjeros, sino que la ha dividido en ciudadanos y habitantes. La palabra *extranjero* en su acepción desvalida, no tiene para los uruguayos significación alguna. Son ciudadanos todos los que nacen en el país, y todos los que nacidos fuera de él quieren incorporarse en carácter de tales. Los demás, aquellos que prefieran conservar su primitiva nacionalidad y sus fueros, esos son habitantes y no tienen prerrogativa política alguna.

El código civil de 1868 incluía lo que hoy sigue siendo el [artículo 22](#) del Código Civil. Fue reafirmado en 1994 en la ley 16.603.

Son ciudadanos los que la Constitución del Estado declara tales. Los demás son extranjeros.

La ley oriental no reconoce diferencia entre orientales y extranjeros, en cuanto a la adquisición y goce de los derechos civiles que regla este Código.

No hay ninguna ambigüedad. Esta temprana declaración codificada del tratamiento constitucional de los ciudadanos no permite ninguna diferencia entre los que deben ser tratados como "nacionales" y los que, de alguna manera, no merecen ese título. Son ciudadanos los que la Constitución del Estado declara tales. Los demás son extranjeros.

JJiménez de Aréchaga publicó un comentario sobre el Código Civil en 1894, titulado [Código Civil de la República Oriental del Uruguay con Notas Indicativas de las Fuentes de Cada Uno de sus Artículos y de sus Concordancias con los de otros Códigos Extranjeros](#). En él, comparaba el artículo 22 del Código Civil uruguayo con el [artículo 56](#) del entonces vigente Código Civil chileno. Ese código chileno declaraba: "Son chilenos los que la Constitución del Estado declara como tales. Los demás son extranjeros". Esta comparación se encuentra en la página 352.

En 1898, Jiménez de Aréchaga presentó un [proyecto de ley](#) en el Parlamento para que la ciudadanía, que él identificaba como "naturalización", fuera automática para aquellos inmigrantes que cumplieran los requisitos de la Constitución. Para aumentar el arraigo y ampliar la participación en la nación, propuso que los inmigrantes tuvieran que renunciar a la naturalización si no deseaban que se produjera. Justificó su propuesta por motivos prácticos y constitucionales. Es importante destacar que identificó la "carta de ciudadanía" como una "carta de naturalización".

La lista continúa. Tras la aprobación de la Constitución de 1918, Martín Martínez escribió una revisión constitucional titulada [Antes de Nueva Constitución](#). También, en la página 63, identificó la adquisición de la ciudadanía por parte del inmigrante como "naturalización".

Ya en 1951, escribiendo más o menos al mismo tiempo que Justino Jiménez de Aréchaga ofrecía su opinión de que los constituyentes uruguayos pretendían restringir la nacionalidad sólo a los ciudadanos naturales, otro profesor de la Universidad de la República se dio cuenta



claramente de que los inmigrantes perdían su nacionalidad anterior al aceptar la ciudadanía uruguaya. El Dr. Luis Seguí González indicó en [La Exigencia de la Pasaporte a los Uruguayos que Entran la Argentina](#) que la nacionalidad uruguaya debía incluirse en la adquisición de la ciudadanía.

La parte más difícil del problema ha de estar sin duda alguna en que las autoridades consulares del Estado de la anterior nacionalidad, entiendan que con la adquisición de la ciudadanía legal uruguaya han perdido aquella, y entonces lógicamente no podrán obtener el pasaporte, con lo cual vendrán a situarse en una posición peor que si fueran simplemente extranjeros.

Hay pruebas de que la Constitución de 1918 no abordó la cuestión de la nacionalidad porque el hecho de que tanto los ciudadanos legales como los naturales tuvieran la calidad de nacionales era evidente para los constituyentes. En las actas de la Convención Constituyente quedó registrada una discusión entre nada menos que Emilio Frugoni y Washington Beltrán en la que ambos llegan al consenso de que la distinción entre ciudadanía y nacionalidad en nuestro país es irrelevante y deciden que no es necesario incluirla en el texto constitucional.

Como se ha mencionado anteriormente, la estandarización de los pasaportes como proyecto internacional comenzó después de la Primera Guerra Mundial. En 1920, la Sociedad de Naciones convocó una conferencia técnica, que se reunió por primera vez en Chicago, para desarrollar un pasaporte internacional estándar. Como parte de este proceso, la Sociedad de Naciones pidió a Uruguay que aclarara sus prácticas históricas en materia de nacionalidad y expedición de pasaportes. Por supuesto, los expedientes históricos siguen estando disponibles en los archivos de las Naciones Unidas.

La correspondencia de Uruguay con la Sociedad de Naciones, como miembro fundador del comité que buscaba un estándar internacional de pasaportes, deja claro que los pasaportes se emiten a los uruguayos naturales y naturalizados.

El 24 de marzo de 1925, [Uruguay respondió](#) a la solicitud de información.

Además, el pasaporte uruguayo (que solo se da a los nacionales ya sean naturales o legales, y a las mujeres extranjeras casadas con uruguayos, que por el hecho del matrimonio han perdido la nacionalidad de origen, pero sin que importe el otorgamiento de la nacionalidad uruguaya) es válido sin necesidad de visación en los siguientes países: Francia, Italia, Suiza, Bélgica y Luxemburgo.

No cabe duda de que en 1925 el Ministro de Relaciones Exteriores creía y representaba que los ciudadanos naturales y legales eran "nacionales", al menos según el derecho internacional.

En 1926, basándose en su trabajo con cada nación, y después de recopilar las respuestas, la Sociedad de Naciones presentó sus conclusiones sobre las prácticas de Uruguay en materia de nacionalidad y pasaportes en un informe publicado por Oxford University Press, [Collection of Nationality Laws of Various Countries as Contained in Constitutions, Statutes and Treaties](#).

The Constitution of September 10, 1829, promulgated July 18, 1830, provided that all free persons born in the republic acquired Uruguayan nationality (Article 7). Children



born abroad of a Uruguayan father or mother acquired Uruguayan nationality from the time of their settling in the republic (Article 8). This constitution also provided for naturalization. Its provisions in regard to naturalization were modified by the decree of July 20, 1874. A new constitution was promulgated on January 3, 1918, which provides for nationality at birth and naturalization. The decree of January 21, 1921 prescribes the manner in which passports may be issued to alien women married to Uruguayan citizens. The law of February 1, 1928 effects changes in the procedure for naturalization.

*Traducción no oficial - el original está en inglés.*

La Constitución del 10 de septiembre de 1829, promulgada el 18 de julio de 1830, establecía que todas las personas libres nacidas en la república adquirirían la nacionalidad uruguaya (artículo 7). Los hijos de padre o madre uruguayos nacidos en el extranjero adquirirían la nacionalidad uruguaya desde el momento en que se instalaban en la república (artículo 8). Esta constitución también preveía la naturalización. Sus disposiciones en materia de naturalización fueron modificadas por el decreto del 20 de julio de 1874. El 3 de enero de 1918 se promulgó una nueva constitución que prevé la nacionalidad por nacimiento y la naturalización. El decreto del 21 de enero de 1921 prescribe la manera de expedir pasaportes a las mujeres extranjeras casadas con ciudadanos uruguayos. La ley del 1 de febrero de 1928 introduce cambios en el procedimiento de naturalización.

El 11 de febrero de 1930, Uruguay envió una carta y [un paquete](#) al comité de la Sociedad de Naciones verificando su adopción del modelo de pasaporte y transmitiendo una versión de muestra de dicho pasaporte. El expediente también contenía el manual que Uruguay promulgó con el Reglamento de pasaportes.

El registro histórico en cuanto a la práctica real de Uruguay en la emisión de pasaportes a ciudadanos legales uruguayos que funcionaban es claro. Una revisión de los pasaportes conservados en los archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores y en otros archivos indica que desde 1918 hasta al menos 1990 Uruguay indicaba que la "nacionalidad" de los ciudadanos legales era la uruguaya.

[Archivo de pasaportes uruguayos con la nacionalidad "ciudadano legal" o "ciudadano legal uruguayo"](#)

Durante este período de más de 70 años no se incluyó en el pasaporte ninguna nacionalidad extranjera, independientemente del lugar de nacimiento del ciudadano legal.



## Leyes interpretativas

**Dado que la Constitución uruguaya de 1967 no dice nada sobre la definición de "nacionalidad", tal y como se utiliza la palabra en el sentido internacional, Uruguay ha definido la nacionalidad a través de una serie de leyes interpretativas positivas sobre la apatridia y la transmisión de la nacionalidad uruguaya y el estatus de ciudadanía natural a los hijos y nietos nacidos en el extranjero**

En el art. 15 de la ley 15.737, Uruguay ratificó la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José). Como en cada uno de los tratados aceptados por Uruguay, una ley interpretativa o positiva pone en vigor las disposiciones del tratado. Este incluye:

Art 20.1 Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

Art 20.3 A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

Mediante la Ley 16.137, se ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño. La implantación uruguaya del tratado en la ley incluye ahora:

### Artículo 7

1. El niño será inscripto inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.
2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos nacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

La Convención para reducir los casos de apatridia fue ratificada por la Ley nº 17.349 y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas por la Ley nº 17.722. En este contexto, la Ley 19.682 aprueba el Reconocimiento y la Protección de los Apátridas. La ley uruguaya que implementa estas obligaciones del tratado ahora incluye:

Art 1: (Definición de apátrida).- El término apátrida designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación.

Art 15 (b) Que la persona apátrida haya obtenido la ciudadanía legal en el país, de acuerdo con lo establecido en el artículo 75 y siguientes de la Constitución de la República.

Con el tiempo, y en parte en respuesta a las modernas opiniones de los constitucionalistas sobre la nacionalidad, Uruguay desarrolló varias clasificaciones para los ciudadanos. Esta complejidad no sólo es innecesaria, sino que se contradice con uno de los códigos más antiguos de Uruguay, el código civil, en su artículo 22.

Según el artículo 22 del código civil, los ciudadanos, ya sean naturales o legales, no son extranjeros. Además, como el código sólo identifica a los orientales y a los extranjeros, se



podría argumentar que todos los ciudadanos son orientales (el código cívico no expresa otra categoría).

Como se ha comentado anteriormente, Uruguay comenzó a abordar la nacionalidad en las leyes interpretativas después de la dictadura cívico-militar. Por efecto de la ley 16.021, los nacidos en Uruguay y sus hijos son nacionales uruguayos.

Según el artículo 74 de la Constitución, los nacidos en Uruguay y sus hijos, con vecinamiento e inscripción, son ciudadanos naturales. Los hijos sin residencia legal y sin registro son nacionales uruguayos, pero no ciudadanos.

Por la 19.362 (a veces llamada "ley de los nietos"), la población de nietos o ciudadanos naturales uruguayos, cuando dichos abuelos hayan nacido en Uruguay, son, por ley, ciudadanos naturales. Legalmente no son nacionales, como por ejemplo, se aclaró en el art. 2 del decreto 281/2022:

III) que, a su vez, los ciudadanos naturales al amparo de la Ley N° 19.362, de 31 de diciembre de 2015, reciben igual tratamiento que los nacionales uruguayos para obtener pasaporte común en el territorio nacional o en los Consulados de la República;

Para decreto 330/008 (con referencia a la definición de uruguayo en ley 18.250) que infiere los ciudadanos por art 74, pero no los uruguayos por ley 19362 ni los uruguayos por art 75 son uruguayos en referencia a esta ley (aclaración: no existe por ley, una clara definición de *orientales*):

Art 2. A los efectos del presente Decreto, se entiende por uruguayo a toda persona hombre o mujer nacida en cualquier punto del territorio de la República, así como los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento.

Afortunadamente, podemos, hasta cierto punto, dejar de lado la confusión causada por el intento excesivamente complejo de Uruguay de clasificar a sus ciudadanos como nacionales y no nacionales y centrarnos en el simple hecho de que muchas leyes definen a todos los ciudadanos como nacionales. Entre ellas se encuentran:

Ley 18.730 Acuerdo de doble imposición tributaria entre España y Uruguay (esta definición se encuentra en muchos acuerdos bilaterales de imposición tributaria):

#### DEFINICIONES GENERALES

1. A los efectos del presente Convenio, a menos que de su contexto se infiera una interpretación diferente:

j) el término "nacional" significa:

(i) una persona física que posea la nacionalidad o ciudadanía de un Estado contratante;

Ley 19.566 de zonas francas define a ciudadanos uruguayos como naturales, y usa nacionales como equivalente:

"ARTÍCULO 18.- Los usuarios de las zonas francas emplearán en las actividades que realicen en las mismas, un mínimo de 75% (setenta y cinco por ciento) de personal



constituido por **ciudadanos uruguayos, naturales o legales**, a fin de poder mantener su calidad de tales y los beneficios y derechos que esta ley les acuerda.

Este porcentaje podrá ser reducido transitoriamente previa autorización del Poder Ejecutivo, características especiales de la actividad a realizar, situaciones de inicio o ampliación de actividades, razones de interés general y la consideración del conjunto de los objetivos previstos en el artículo 1o de la presente ley. En estos casos, el Poder Ejecutivo podrá requerir a los usuarios la implementación de planes de capacitación de trabajadores con el objeto de alcanzar el porcentaje mínimo respectivo.

No obstante lo previsto en el inciso anterior, en el caso de las actividades de servicios, el porcentaje mínimo de **ciudadanos uruguayos, naturales o legales**, podrá ser del 50% (cincuenta por ciento) por hasta el plazo del contrato de usuario respectivo, cuando la naturaleza del negocio desarrollado así lo requiera y procurando siempre los mayores niveles de participación factibles de ciudadanos uruguayos.

La solicitud al Poder Ejecutivo para reducir los porcentajes de **nacionales** en la actividad deberá ser contestada en sesenta días desde el día de la solicitud. En caso de no hacerlo, se entenderá por aprobada la solicitud".

La verdad es que la complejidad introducida por la práctica del siglo XX de afirmar que la Constitución niega de algún modo a los ciudadanos legales el derecho a la nacionalidad es innecesaria. Además, se contradice con muchas otras leyes que afirman que los ciudadanos legales son nacionales.

## Los niños y la nacionalidad

### **Los menores se ven muy perjudicados por la actual falta de claridad de Uruguay sobre la nacionalidad y la confusión entre "derechos de ciudadanía" y "nacionalidad"**

Tradicionalmente, la interpretación del Art. 75 es que los menores no pueden convertirse en uruguayos porque no son "hombres o mujeres", es decir, adultos, no hay ninguna restricción en el Art.79 que diga que no pueden tener este derecho con los derechos de ciudadanía suspendidos. En otras áreas del derecho, cuando es importante proteger a los niños, la ley acepta que los niños sean tratados como adultos, al menos a efectos interpretativos.

#### Artículo 262

Los empleados públicos menores de edad son considerados como mayores en lo concerniente a sus empleos.

Alrededor de un tercio de los migrantes llegan como menores, parte de nuestro futuro como país. A diferencia de sus padres y madres, estos niños y niñas no pueden acceder al derecho de identidad uruguaya, aunque juren la bandera y se sienten y viven como uruguayos y uruguayas.



Uruguay deja incluso a los hijos de los ciudadanos legales en una condición de apátridas, o de falta de apego, fomentando el resentimiento y construyendo la división. Unas simples reformas legislativas pueden resolver este problema.

## Interpretación constitucional

### **Una revisión de la metodología constitucional uruguaya y de las interpretaciones constitucionales modernas revela que Uruguay no tiene por qué seguir negando el estatus o la equivalencia de nacional a un ciudadano legal.**

Justino Jiménez de Aréchaga, nieto del primer estudioso señalado anteriormente, indicó que la Constitución no es coherente y carece de claridad y, sin embargo, no sometió los artículos en cuestión a la metodología interpretativa constitucional uruguaya aceptada. Esto es extraño porque él es el principal autor y sintetizador de la metodología. Se pone en marcha cuando una cláusula constitucional es poco clara o está sujeta a múltiples interpretaciones.

Repasemos el origen de la confusión moderna sobre la nacionalidad uruguaya que se encuentra en [La Constitución Nacional](#), Tomo I, Sección III, publicada por primera vez en 1946.

Jiménez de Aréchaga escribe: "En primer lugar, la nacionalidad se nos presenta como un vínculo natural, derivado del nacimiento, de la sangre". Confía en que "la nacionalidad corresponde a una determinada realidad sociológica o psicológica". Hablando en nombre de los redactores de la Constitución de 1830 y de los redactores constituyentes posteriores, Jiménez de Aréchaga concluye "La cualidad de la nacionalidad depende, pues, de un hecho: el nacimiento en el territorio del Estado". Por tanto, "la nacionalidad es irrevocable".

Jiménez de Aréchaga concluye además que los redactores de la Constitución de 1918 apoyaron la concesión de la nacionalidad sólo a los ciudadanos nacidos por naturaleza, aunque sus pruebas son indirectas. Escribe: "la Constitución, al referirse .... a los ciudadanos naturales, quiso definir a los nacionales, a nuestros nacionales, y esto se desprende de los antecedentes, especialmente del dictamen de la Comisión de la Constitución de 1917". Esto suena prometedor, al principio, porque Jiménez de Aréchaga se refiere a la evidencia histórica de la intención de los redactores. Pero el apoyo que aporta es simplemente que un redactor escribió una declaración que decía, más o menos, "nunca he visto hombres; sólo he conocido franceses, italianos y alemanes". Jiménez de Aréchaga concluye de esta ocurrencia que el uso de "ciudadano natural" debe haber sido sinónimo de "los orientales, nuestros nacionales".

Desde la publicación de esta obra, muchos constitucionalistas uruguayos han aceptado la opinión de Jiménez de Aréchaga, aunque existe un movimiento creciente para reexaminar la base de su análisis de 1946 y considerar interpretaciones constitucionales alternativas.

Alberto Pérez Pérez reevaluó la posición constitucional uruguaya convencional basada en Jiménez de Aréchaga en un artículo titulado "[Los ciudadanos legales no son extranjeros](#)", publicado en 2009.



Pérez Pérez, basándose en sus años en organizaciones internacionales y en el derecho internacional público, así como en su profunda familiaridad con el derecho constitucional uruguayo, expuso una representación precisa de la nacionalidad en Uruguay. Supo ver a través de la confusión de 1946 y las posteriores repeticiones de la opinión de Jiménez de Aréchaga.

Nacionalidad y ciudadana forman como dos círculos concéntricos, de modo que todos los ciudadanos son nacionales, aunque sólo son ciudadanos algunos nacionales (los que tienen el ejercicio de los derechos políticos, o los que no forman parte de poblaciones coloniales o de territorios no soberanos).

Los conceptos de nacionalidad y ciudadanía son idénticos, al menos en un Estado democrático, de modo que tanto ciudadanos legales como ciudadanos naturales forman una categoría que se opone a la de extranjeros (sea que a todos ellos les llamemos "nacionales", sea que reservemos este vocablo para designar a los ciudadanos naturales, en tanto que los ciudadanos legales serían "naturalizados"). En otras palabras, todo nacional es ciudadano y todo ciudadano es nacional (o "naturalizado"), aun cuando no todos ellos puedan ejercer los derechos políticos o de ciudadanía activa.

Pérez Pérez armoniza las opiniones de los primeros constitucionalistas del siglo XIX. Para él, no es crucial que Uruguay utilice la etiqueta "nacional" para los ciudadanos legales. Lo que es crucial es que no son extranjeros. Nunca han sido extranjeros. Uruguay puede utilizar la palabra ciudadanos "naturalizados" y "ciudadanos naturales", siempre y cuando ambas categorías se diferencien de los extranjeros, se les otorguen los mismos derechos y se les proporcione la protección de Uruguay como miembros de la soberanía cuando viajen al extranjero. Esto requeriría el uso del código URY para la nacionalidad de los ciudadanos legales.

Martín Risso Ferrand ha realizado un extenso trabajo sobre la creciente relevancia del derecho internacional en las decisiones relativas a la constitución uruguaya. La inclusión del derecho internacional en el ordenamiento constitucional uruguayo también está validada por las propias decisiones de la Corte Suprema, como la relativa a la Ley de Amnistía. Estos avances se recogen en una publicación reciente, "[Hacia Una Nueva Interpretación Constitucional - La Realidad En Uruguay](#)".

Rubén Correa Freitas ha argumentado claramente que el concepto de *ius sanguinii* puede aplicarse más allá de la 1ª generación, tal y como establece el art. 74, aunque no ha publicado un análisis sobre si los ciudadanos naturalizados a través del art. 75 son también nacionales.

Más recientemente, a la luz de los dos proyectos de ley pendientes en el Parlamento relativos a la nacionalidad y la ciudadanía, Diego Gamarra indica que hay espacio dentro de las metodologías interpretativas constitucionales uruguayas para encontrar ambos proyectos de ley constitucionales. En [una presentación ante la comisión de derechos humanos](#) el 23 de junio de 2022, indicó su apoyo.

Creo que hay un amplísimo margen, un lugar de mucha vaguedad que permite realizar interpretaciones razonables y más amigables con las convenciones internacionales sin





mayores dificultades; en ese sentido voy a pronunciarme. Este es un trabajo de interpretación constitucional con el objeto de atribuir un sentido al concepto de nacionalidad y determinar, en última instancia, si se puede considerar que los proyectos se ajustan a la Constitución. Como anticipo diría que sí, salvo algún punto que podría mejorarse, pero no es del todo significativo.

Gamarra considera que la opinión aceptada sobre la nacionalidad como reservada a los ciudadanos naturales adolece de defectos que ponen en duda las complicadas interpretaciones que se derivan de tal conclusión.

Insisto en que la interpretación de la mayoría padece de defectos para mí de encuadramiento constitucional y prescinde de todas estas disposiciones constitucionales referidas que aluden a la nación y a su soberanía e, inclusive, de la otra disposición que utiliza estrictamente el término nacionalidad y de los criterios más elementales de percepción de pertenencia a una comunidad política bajo esta nueva luz de los derechos y las convenciones internacionales, a las que también cabe aludir.

Más recientemente, y a la espera de su publicación en Estados Unidos en en [“La Interpretación Constitucional De La Nacionalidad Uruguaya Según La Metodología Constitucional Uruguaya,”](#) la revista ILSA Journal of International and Comparative Law (volumen 29), Andrew Scott Mansfield analiza la opinión de Justino Jiménez de Aréchaga y otros juristas constitucionales uruguayos aplicando el método interpretativo constitucional desarrollado por los juristas uruguayos. Este método, denominado en Uruguay como método lógico-sistemático-teleológico de interpretación constitucional, contiene instrucciones precisas sobre los pasos y enfoques que deben seguirse para interpretar la Constitución.

El origen de la confusión y la consiguiente posición única que mantiene Uruguay al negar cualquier proceso de naturalización para sus inmigrantes resulta de una interpretación errónea del artículo 81 de la Constitución actual. El predecesor de esta cláusula, el artículo 71, sólo se añadió en la Constitución de 1934, y la sorprendente conclusión de que la Constitución uruguaya prohíbe toda naturalización no se basa en la interpretación más compatible con la Constitución uruguaya ni sigue el método uruguayo de interpretación constitucional.

Está claro que, como país, existen múltiples interpretaciones de quien es uruguayo, o sea nacional uruguayo. También está claro que la interpretación actual que aplica nuestro estado por un vacío legal no es consistente con normativas internacionales del derecho a la identidad ratificadas por nuestro parlamento ni la definición internacional de nacionalidad. Muchas de nuestras leyes ya definen a todos los ciudadanos como nacionales y no extranjeros, que implica que o lo son, o son inconstitucionales. Y claramente tiene un costo cada vez mayor sobre los ciudadanos legalizados uruguayos, sus menores, sus familias y sobre nuestra sociedad.

