



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

Relatoría 3

GT Ciudadanía Legal y Nacionalidad

16 de setiembre de 2024

Unidad de Migración



Participantes

Nombre	Organización
1 - Alejandra Costa	MRREE
2 - Juan Pablo Novella	Poder Judicial
3 - Soledad Sánchez	Ministerio del Interior-DNM
4 - Clara Aguirre	SEDHU
5 - Leroy Gutierréz	Somos todos Uruguayos
6 - Rodrigo Vivas	Asociación Civil Idas y Vueltas
7 - Desirée Pagliarini	Diputada
8 - Lucila Pizzarulli	OIM
9- Juan Ignacio Mondelli	ACNUR
10- Adriana Ovalle	Somos todos Uruguayos
11-Verónica Mato	Diputada
12- Valeria Da Trindade	Asesora Verónica Mato
15-Jaime Sapolinski	Instituto de Derecho Constitucional - Udelar
16-Valeria Valdez	DNIC
17-Diego Gamarra	Departamento de Derecho Público y Constitucional de la UCU
18-Julia Fonseca	ACNUR
19-Marcos Israel	Director de la INDDHH
20-Luciana Oholeguy	Unidad de Migrantes INDDHH



Resumen de lo conversado

En primer lugar, tomó la palabra el Dr. Jaime Sapolinski del Instituto de Derecho Constitucional y dejó planteada su postura. Comparte un documento que se anexa a esta relatoría en el cual deja su exposición respecto al proyecto de ley titulado “Libertad de circulación de los ciudadanos legales uruguayos”.

Posteriormente, toma la palabra el Dr. Diego Gamarra del Departamento de Derecho Público y Constitucional de la Universidad Católica del Uruguay (UCU).

Finalmente expone el Dr. Juan Mondelli representante de ACNUR en Uruguay.

Se le iba a dar un espacio a la Diputada Verónica Mato, pero finalmente se decidió posponerlo para el próximo encuentro, por tanto, se pasó directamente al intercambio entre los participantes sobre las exposiciones.

1. En la discusión entre los presentes se hace referencia a la ambigüedad de ciertos términos en la Constitución, en los que se incluye el **concepto de nacionalidad y ciudadanía legal**. Se intercambia con posturas algunas más cercanas a que ambos conceptos tienen significados diversos y otras a que podrían significar lo mismo.

2. El Dr. Sapolski concluye que estos son conceptos cercanos pero diferentes. Plantea que esto se encuentra en el acta del 31 de octubre de la actividad realizada en Facultad de Derecho.

Señala que la regulación constitucional en materia de nacionalidad y ciudadanía es confusa. En particular porque **para ser ciudadano natural, se requiere nacionalidad la cual es considera que su sentido natural y obvio es el del lugar de nacimiento.**

3. Por otro lado, señala que el Derecho Constitucional uruguayo reconoce la categoría de nacionalidad y ello implica la condición de nacional, en tanto que **maneja el concepto de 'oriental' y el de 'naturalización' instituto que reconoce pero que no incorpora**".
4. Agrega el profesor que la Constitución se utiliza la palabra extranjero. Que hay una diferencia y el estatuto jurídico no es el mismo a la del nacido en el territorio o a la del hijo de padre o madre oriental. La persona es oriental una vez que se avecina y se inscribe en el Registro Cívico.
5. El Dr. Sapolski señala que "Ser extranjero no implica tener menos derechos desde el punto de vista de los derechos humanos".
6. Hace referencia a la definición de **ciudadano legal**, que es el extranjero que optó por la ciudadanía, pero que, aunque quisiera no podría naturalizarse, **porque el sistema uruguayo no prevé el mecanismo de la naturalización o nacionalización, pero puede ejercer todos los derechos cívicos.**
7. El ciudadano legal que se naturaliza en otro país pierde la ciudadanía legal, hay un tratamiento diferente. Entiende que sostener que se vulnera un derecho humano porque no se llama uruguayo es un despropósito, no se puede sostener. Esto no sería discriminación. **El problema serían los pasaportes. Nadie les estaría impidiendo viajar ni radicarse en otro país.**
8. El Derecho a la nacionalidad no estaría en discusión, cada uno tiene la nacionalidad del país en el que nació. Finaliza diciendo, "somos todos uruguayos, ojalá que sí".
9. Por otra parte, expone su postura el Dr. Diego Gamarra. Señala que **su posición coincide con la del Dr. Pérez Pérez.** La diferencia de base es con Jiménez de Aréchaga con relación a los criterios para la nacionalidad. Esto tiene impactos a nivel doméstico o internacional.

10. Afirma que hay criterios que compartimos con el Dr. Sapolsky, lo relativo a nacer en el territorio, lo de los hijos de padre o madre uruguaya. Pero, también **podemos tener criterios amplios de pertenencia a la comunidad. De la ciudadanía y el sufragio no habría una versión acabada.** Plantea que **el tema de la nacionalidad está mencionado en la Constitución de forma deficitaria y que no podemos ser contundentes porque no hay algo unívoco.**
11. Existirían dos tesis, la constitucional y restringida a partir de la definición oriental, no se vincula oriental a nacionalidad y eso es pura creación dogmática. Son disposiciones imprecisas, dos interpretaciones de Jiménez de Aréchga y, por otro lado, **la interpretación de Pérez Pérez que es una interpretación más amplia.** Señala que en la doctrina la tesis mayoritaria es la de Sapolsky.
12. Hace referencia al artículo 85 numeral 20 de la Constitución “Interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261”.
13. Señala que **no parece descabellado que en la Constitución pueda haber diferentes sentidos de nominar,** un ejemplo es el del Estado, donde se utilizan diferentes términos, la Constitución cuando utiliza una palabra no siempre la utiliza en el mismo sentido. Puede haber diferentes visiones que coexisten y el legislador podría tomarlas, **cabe tomarlas en función del principio pro persona y pro homine.**
14. El derecho a la nacionalidad. Podría plantearse la incorporación por la vía del art. 72 lleva a una interpretación amplia independientemente del subtipo que se trate. **La lectura más adecuada iluminada por el derecho internacional, puede interpretarse por una concepción más amplia de nacionalidad.**
15. El Art. 6 de la Ley de Apátridas señala que, cesa la apatridia cuando se adquiere la nacionalidad, **esto es derecho positivo y la ley no aparece como inconstitucional.** Por tanto, **la interpretación más favorable es la que debe tomarse, no habiendo posiciones contundentes ni acabadas en la Constitución.**
16. El Art. 81 señala que la nacionalidad no se pierde por naturalizarse en el extranjero. Agrega que permitimos reformar la constitución a los Ciudadanos, pero no le permitimos el pasaporte, **la nacionalidad está excesivamente ligada a nacido en el territorio.**
17. Pertenencia a la comunidad. No da pista que el nacimiento en el territorio determina la nacionalidad. No habría un vínculo natural con el lugar de nacimiento.

18. Otros participantes de la reunión señalan que **desde ratificada la Convención de Apátridas existen inconsistencias en la voluntad real del Estado de acoger a las personas y cumplir con el texto de las convenciones que hemos ratificado. Lo cierto es que no estaríamos cumpliendo que en definitiva con darle la nacionalidad a las personas apátridas.**
19. La Ciudadanía legal no se pone en ejercicio hasta tres años después. Además de ser una consecuencia grave para Uruguay que ha cumplido con las voluntades internacionales, tenemos el caso y, entiende como innegable que **el derecho a la movilidad es el derecho a salir y entrar al país**, hace algunas décadas no era tan importante, hoy genera varias dificultades. En este documento de viaje (Documento 9303), que muchas veces, la oficina de Asuntos Consultares otorga, han tenido errores.
20. **La normativa se debe adecuar de acuerdo a lo que se viene diciendo internacionalmente.** Estamos obligados a ejecutar a partir de la ratificación, en definitiva, estamos acogiendo a personas apátridas, pero no le estamos proveyendo una nacionalidad. Lo que se dan son mayores o menores incongruencias, la voluntad de todo el Estado es irlo corrigiendo tratando de adelantar los tiempos que naturalmente los uruguayos nos tomamos.
21. **Hay derechos que están siendo vulnerados para miembros de la sociedad** que en el fondo es el elemento que nos tiene que llevar a buscar soluciones adecuadas a derecho y viables y pragmáticas lo antes posible.
22. Por otro lado, toma la palabra el Dr. Juan Mondelli de ACNUR y felicita a la INDDHH por su iniciativa de conformar este (GT), su liderazgo en la articulación con actores clave que lo integran, así como por su mirada orientada a la construcción de propuestas que permitan abordar la problemática: **en la actualidad, las autoridades competentes no consideran al estatuto de ciudadanía legal como equivalente a nacionalidad uruguaya por naturalización.** Agrega que celebra la amplia participación de actores clave, incluida la academia y organizaciones de la sociedad civil.
23. Se trata de una mesa de diálogo cuyo propósito de **trabajó se alinea con los resultados de la audiencia temática de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)**, a comienzos de 2024.
24. Señala que Uruguay es un país campeón en la erradicación de la apatridia. Es un país con un ambiente de protección favorable que ha adoptado, en los últimos años, medidas sobre nacionalidad y apatridia que valen resaltar.

25. La cuestión de la ciudadanía legal es una cuestión potencialmente litigiosa, **susceptible de generar la responsabilidad internacional del Estado**, en relación con sus obligaciones sobre protección de personas refugiadas y apátridas, así como relativas al derecho a la nacionalidad.
26. En años recientes, algunos países del Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe (GRULAC), los órganos de vigilancia de los tratados de derechos humanos (ONU), el Consejo de Derechos Humanos (ONU), así como la CIDH (OEA) han seguido la cuestión. Algunas veces, han resaltado las confusiones generadas por el hecho que diversos países consideraban que **en la práctica estatal la ciudadanía legal equivalía a nacionalidad**. Algunos de estos países, han dejado saber al ACNUR que confían en que Uruguay pueda abordar este tema, en línea con la tradición americana de favorecer soluciones de nacionalidad.
27. Para el ACNUR, la cuestión de la ciudadanía legal se vincula con el **derecho humano a la identidad y a la nacionalidad**, así como a las obligaciones internacionales derivadas de las Convención de 1951 y la Convención de 1954.
28. Al pensar soluciones de nacionalidad, varios caminos pueden conducir a Roma. Hay caminos más empinados inicialmente, pero que al final resultan muy potentes (ej. reforma constitucional). Otros caminos pueden ser más rápidos y directos, pero producir soluciones inestables (ej. modificación de la práctica estatal).
29. Se sugiere no abrir interrogantes amplios, aunque cada actor puede tener sus enfoques sobre la cuestión de la jerarquía a en el derecho interno de la norma internacional de derechos humanos, así como sobre el alcance del control de convencionalidad, puede que la propuesta de soluciones de nacionalidad no requiere tratar estos asuntos.
30. Cree que metodológicamente se deben reflejar consensos, puede ser en los desacuerdos. En cualquier informe esto es fundamental que refleja un desacuerdo.

Buscar soluciones posibles:

- 1) Reforma constitucional: **Brindar lineamientos sobre lo relativo a:** adquisición, pérdida, privación, renuncia a la nacionalidad. Clarificación del uso de los conceptos de nacionalidad y ciudadanía. Calificación de la nacionalidad del ciudadano legal. Cláusula transitoria para resolver la nacionalidad de las personas ciudadanas legales, reconocidas como tales, antes de la vigencia de un nuevo texto constitucional.
- 2) **Revisión de la práctica constitucional. En el pasado, existió una posición estatal consistente con la existencia de naturalización en el derecho**

interno. En la actualidad, no obstante, la evidencia de la práctica contraria es clara.

Relevar la práctica estatal, en tanto evidencia la forma en que las autoridades competentes han interpretado y aplicado la norma constitucional podría servir de guía para promover un practica estatal más consistente a futuro. Mirar la doctrina constitucional esto incluye jurisprudencia, leyes, decretos reglamentarios, practica administrativa pertinente (ej. expedición de pasaportes, servicios consulares, ejercicio de protección diplomática). De igual modo, podría ser importante útil mirar a las posiciones de autoridades competentes del Uruguay en organismos internacionales.

Esta evidencia puede igualmente, apoyar la justificación o conveniencia de las soluciones legales que siguen.

- 3) **Ley sobre nacionalidad.** Uruguay, a diferencia de los países latinoamericanos, carece de una ley sobre nacionalidad que, en forma comprensiva, regule los diversos aspectos de este tema, incorporando los estándares internacionales e interamericanos más recientes sobre prevención y resolución de la apatridia. Dada la situación de la niñez en movimiento en la Américas una legislación de este tipo podría considerar, según proceda- abordar lo relativo al interés superior del niño en relación con la adquisición de una nacionalidad por vía de naturalización.
- 4) **Ley interpretativa de Versión mejorada de los proyectos de ley existentes.** El GT podrá a partir de los proyectos de ley elaborados en la materia sugerir la redacción de un proyecto de ley interpretativa superador, o las modificaciones recomendadas para los proyectos actualmente existentes, según procediera.
- 5) **Cambio en la práctica administrativa vinculada a la nacionalidad.** Una solución posible al tema podría ser modificar (o volver) a la antigua practica estatal sobre nacionalidad. Esto incluye, pero no se limita a la práctica sobre la forma de expedición de documentos de viaje (pasaportes uruguayos) a personas ciudadanas legales. El cambió de la práctica estatal podrá incluir diversos a ámbitos, como lo relativo a la asistencia consular, la protección n diplomática, y aquellos a ámbitos dónde el ejercicio de un derecho o la prestación de un servicio administrativo estuviera sujeto a la posesión de la nacionalidad uruguaya.

31. Otros participantes señalaron que en general derecho comparado reconoce a las autoridades de regular la nacionalidad. El congreso tendría prerrogativa para regular derechos individuales.

32. Finalmente, la organización somos todos uruguayos señala que tiene sistematizada en su página las diversas prácticas institucionales del Estado respecto a pasaporte y otros. Hay evidencia de que Uruguay ha ratificado tratados de naturalización, por ejemplo, en foros internacionales y la práctica institucional ha sido inconsistente.



BORRADOR



Institución Nacional
de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

Bulevar Artigas 1532, Montevideo
Tel. (+598 2) 1948
www.inddhh.gub.uy
secretaria@inddhh.gub.uy