

CM / 430

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

MINISTERIO DEL INTERIOR

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA

MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PÚBLICAS

MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA

MINISTERIO DE GANADERÍA, AGRICULTURA Y PESCA

MINISTERIO DE TURISMO

MINISTERIO DE VIVIENDA Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL

MINISTERIO DE AMBIENTE

Montevideo, 14 OCT. 2026

Señora Presidenta de la Asamblea General

El Poder Ejecutivo tiene el honor de dirigirse a ese Cuerpo remitiendo, para su consideración, el presente Proyecto de Ley interpretativa de la Constitución de la República en materia de nacionalidad.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La regulación constitucional de la nacionalidad y la ciudadanía en el ordenamiento jurídico uruguayo presenta, desde su formulación, ambigüedades técnicas y conceptuales que han generado múltiples interpretaciones divergentes y efectos prácticos de relevante trascendencia jurídica y social.

La Sección III de la Constitución de la República distingue entre ciudadanos naturales y ciudadanos legales (arts. 74 y 75), sin precisar de forma categórica y unívoca el alcance de la noción de nacionalidad ni establecer expresamente una diferenciación conceptual entre nacionalidad y ciudadanía en los términos en que lo hacen otros ordenamientos constitucionales.

Esta cuestión reviste particular importancia si se considera que, desde la Constitución de 1830 hasta la Constitución vigente de 1967, el constitucionalismo uruguayo ha utilizado de manera constante las categorías de ciudadanos naturales y ciudadanos legales, sin construir una categoría constitucional autónoma de nacionales diferenciada de la ciudadanía.

La inclusión del vocablo "nacionalidad" en el artículo 71 de la Constitución de 1934 -expresión que posteriormente aparece en el artículo 81 de la Constitución de 1967- tampoco parece responder a una voluntad del constituyente de establecer una separación conceptual entre nacionalidad y ciudadanía. Una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales permite sostener que, en ese contexto, la referencia a la nacionalidad se encuentra vinculada a la condición de ciudadano natural, particularmente en cuanto se refiere al vínculo que no se pierde aun cuando la persona adquiriera posteriormente la ciudadanía o nacionalidad de otro Estado.

La problemática adquiere especial relevancia al analizar la situación jurídica de los ciudadanos legales. Estos no pueden ser considerados, dentro del sistema constitucional uruguayo, como simples extranjeros que han recibido determinados derechos políticos. Los ciudadanos legales integran la soberanía de la Nación conjuntamente con los ciudadanos naturales, en los términos establecidos por la propia Constitución.

En efecto, el artículo 4° de la Constitución establece que la soberanía a plenitud y exclusivamente radica en la Nación, y el artículo 82 dispone que la Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana, correspondiendo el ejercicio directo de la soberanía al Cuerpo Electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum. Dentro de ese sistema, los ciudadanos naturales y los ciudadanos legales participan del ejercicio de la soberanía en los términos constitucionalmente establecidos.

La propia Constitución establece, además, un régimen específico para los extranjeros. El artículo 78 habilita a determinadas personas extranjeras a ejercer el derecho al sufragio cuando cumplen los requisitos allí previstos. Se trata de una categoría jurídicamente diferenciada de los ciudadanos naturales y legales, comúnmente identificada como la de los electores no ciudadanos. La existencia de esta categoría demuestra que el constituyente conoció y reguló expresamente la situación de los extranjeros habilitados para sufragar, diferenciándola de la ciudadanía legal.

Desde esta perspectiva, la ciudadanía legal no aparece constitucionalmente configurada como una mera habilitación electoral otorgada a extranjeros, sino como una condición jurídica propia, con efectos políticos y jurídicos determinados por la Constitución.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

La diferencia entre ciudadanos naturales y ciudadanos legales tampoco es absoluta. La principal restricción constitucional expresa respecto de los ciudadanos legales se encuentra en materia de acceso a la Presidencia y Vicepresidencia de la República. El inciso tercero del artículo 151 establece que para ser elegido Presidente o Vicepresidente se requiere ser ciudadano natural en ejercicio y tener treinta y cinco años cumplidos de edad. Fuera de las limitaciones específicamente previstas por la Constitución, los ciudadanos legales participan del sistema político y del ejercicio de la soberanía nacional en las condiciones establecidas por el ordenamiento constitucional.

En este marco, la cuestión central consiste en determinar si la condición de ciudadano legal debe ser entendida como una situación jurídica distinta y separada de la nacionalidad uruguaya, o si, por el contrario, la adquisición de la ciudadanía legal mediante el procedimiento constitucional correspondiente supone un verdadero proceso de naturalización y, por consiguiente, la adquisición de la condición de nacional uruguayo.

La tesis clásica de Justino Jiménez de Aréchaga, referente central en la doctrina constitucional uruguaya, sostiene la separación conceptual entre nacionalidad, entendida como un vínculo natural inalterable derivado del nacimiento, y ciudadanía, considerada una condición jurídica variable, dependiente del domicilio y de fenómenos políticos (Jiménez de Aréchaga, 1945). Esta óptica ha servido de fundamento para la interpretación según la cual los ciudadanos legales adquieren derechos políticos, pero no la nacionalidad uruguaya.

Sin embargo, esta interpretación ha sido objeto de cuestionamientos doctrinarios. Autores como Ruben Correa Freitas han sostenido una concepción diferente (Correa Freitas, 1984), en virtud de la cual la ciudadanía legal se encuentra estrechamente vinculada con la nacionalidad y la concesión de la carta de ciudadanía puede ser entendida como un verdadero proceso de naturalización, con efectos jurídicos sobre la condición nacional de la persona.

El análisis de estos antecedentes permite advertir que la cuestión no consiste únicamente en determinar el alcance de una expresión constitucional, sino en establecer la adecuada articulación entre los artículos 73, 74 y 75 de la Constitución, dentro del sistema general de nacionalidad, ciudadanía y soberanía diseñado por el constituyente.

Desde esta perspectiva, resulta jurídicamente atendible sostener que los ciudadanos legales no constituyen una categoría intermedia entre extranjeros y nacionales, sino que forman parte del cuerpo político de la Nación en virtud de un procedimiento constitucional específico de adquisición de la ciudadanía. La circunstancia de que la Constitución reserve determinados derechos o funciones a los ciudadanos naturales no necesariamente determina, por sí sola, que los

ciudadanos legales deban ser considerados extranjeros o privados de la condición nacional.

La cuestión debe ser analizada, asimismo, a la luz del artículo 81 de la Constitución, cuyo texto contempla expresamente la relación entre ciudadanía y nacionalidad y dispone determinadas consecuencias respecto de quienes adquieren una nacionalidad extranjera. La utilización constitucional del término "nacionalidad" debe ser interpretada sistemáticamente y en armonía con el conjunto de las disposiciones constitucionales relativas a la ciudadanía natural y legal.

En este contexto, adquiere particular relevancia la potestad conferida a la Asamblea General por el numeral 20 del artículo 85 de la Constitución, que le atribuye la facultad de interpretar la Constitución mediante leyes interpretativas. Dicha potestad permite abordar aquellas cuestiones en las que la aplicación de las disposiciones constitucionales ha dado lugar a dudas o interpretaciones divergentes, siempre que la ley interpretativa se mantenga dentro del ámbito propio de la interpretación constitucional y no opere como una reforma encubierta de la Carta.

Sobre esta base, se considera constitucionalmente posible que, mediante una ley interpretativa dictada al amparo del artículo 85 numeral 20, se precise el alcance de los artículos 73, 74 y 75 de la Constitución, declarando que los ciudadanos legales son nacionales uruguayos por naturalización, sin alterar por ello las diferencias que la propia Constitución establece entre ciudadanía natural y ciudadanía legal.

Esta solución permitiría distinguir adecuadamente entre la adquisición de la nacionalidad y las específicas consecuencias jurídicas que la Constitución atribuye a cada categoría de ciudadanía. De este modo, el reconocimiento de la nacionalidad de los ciudadanos legales no implicaría desconocer las diferencias constitucionales existentes entre ciudadanos naturales y ciudadanos legales, particularmente aquellas expresamente establecidas para el acceso a determinados cargos públicos.

En efecto, la Constitución puede establecer diferentes modalidades de adquisición de la nacionalidad y, al mismo tiempo, reservar determinados derechos o funciones a los ciudadanos naturales. Ambas cuestiones pertenecen a planos jurídicos relacionados, pero conceptualmente diferenciables: una cosa es la condición de nacional y otra las específicas consecuencias que la Constitución atribuye a las distintas categorías de ciudadanía.

En esta misma línea de análisis, resulta especialmente relevante considerar que, para la elaboración de los proyectos que se incorporan a estas actuaciones, fueron consultados los profesores Ruben Correa Freitas y Martín Risso Ferrand, reconocidos especialistas en Derecho Constitucional y Derecho Público. Los

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

aportes efectuados en dichas instancias constituyeron elementos centrales para el estudio de la problemática planteada y para la elaboración de las soluciones jurídicas propuestas.

En particular, sus consideraciones contribuyeron al análisis de la relación entre ciudadanía, nacionalidad y condición jurídica de los ciudadanos legales, así como al examen de las distintas alternativas constitucionalmente disponibles para brindar certeza, coherencia y uniformidad a una materia que ha dado lugar a distintas interpretaciones con diferente alcance práctico.

Esta interpretación adquiere particular relevancia frente a los problemas prácticos que se han suscitado en materia documental, migratoria y diplomática. La identificación de los ciudadanos legales como nacionales uruguayos permitiría dotar de mayor coherencia al tratamiento de su condición jurídica en documentos oficiales y en las relaciones internacionales.

La problemática se ha incrementado desde la emisión de pasaportes biométricos, particularmente a partir de los cambios introducidos en la documentación expedida a ciudadanos legales, en los que la consignación de determinados datos vinculados con el lugar de nacimiento puede generar dificultades para la identificación internacional de su condición jurídica. Estas circunstancias hacen necesario procurar una solución normativa que otorgue certeza y uniformidad a la materia.

Asimismo, la cuestión debe ser examinada en armonía con los compromisos internacionales asumidos por la República en materia de nacionalidad, identidad y prevención de la apátrida. El artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho a la nacionalidad, mientras que la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 establece obligaciones destinadas a prevenir situaciones de ausencia de nacionalidad.

La interpretación constitucional que se propone procura, precisamente, evitar situaciones en las cuales personas que han adquirido la ciudadanía uruguaya mediante los mecanismos previstos por la Constitución puedan quedar, como consecuencia de una determinada interpretación jurídica, en una situación de incertidumbre respecto de su condición nacional.

En consecuencia, el presente Proyecto de Ley tiene por finalidad interpretar los artículos 73, 74 y 75 de la Constitución de la República en el sentido de que los ciudadanos naturales y los ciudadanos legales son nacionales uruguayos, diferenciándose entre sí por las modalidades constitucionales de adquisición de la ciudadanía y por aquellas consecuencias jurídicas que la propia Constitución reserva específicamente a los ciudadanos naturales.

Los ciudadanos naturales adquieren su condición conforme a las reglas establecidas en el artículo 74 de la Constitución, mientras que los ciudadanos legales adquieren la ciudadanía mediante el procedimiento previsto en el artículo

75, pudiendo esta última ser entendida como una forma de naturalización a los efectos de determinar la condición nacional.

Esta interpretación no supone desconocer la distinción constitucional entre ciudadanía natural y ciudadanía legal, sino precisar sus efectos y evitar que dicha distinción sea utilizada para establecer una diferencia adicional entre nacionales y no nacionales que la Constitución no formula expresamente.

Del mismo modo, el reconocimiento de la nacionalidad de los ciudadanos legales no altera las limitaciones constitucionales expresamente establecidas para determinadas funciones públicas. En particular, permanece incólume la exigencia prevista por el artículo 151 respecto de la condición de ciudadano natural para acceder a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.

Por otra parte, corresponde señalar que la ley interpretativa propuesta no requiere las mayorías especiales previstas constitucionalmente para determinadas materias electorales. El fundamento de la competencia legislativa se encuentra en el numeral 20 del artículo 85 de la Constitución, en cuanto atribuye a la Asamblea General la potestad específica de interpretar la Constitución mediante leyes, sin que la materia objeto de interpretación se confunda con las reguladas por el artículo 77 numeral 7° relativas al Registro Cívico, elecciones, garantías del sufragio, elecciones, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales.

La solución propuesta procura, de este modo, otorgar certeza jurídica a una cuestión que durante décadas ha sido objeto de debate doctrinario y de interpretaciones diversas, sin modificar las diferencias que el texto constitucional establece entre ciudadanos naturales y ciudadanos legales.

Se considera que esta adecuación interpretativa contribuirá a fortalecer:

- a) la seguridad jurídica respecto de la condición nacional de los ciudadanos legales;
- b) la protección efectiva del derecho a la identidad y a la nacionalidad;
- c) la coherencia entre las categorías constitucionales de ciudadanía natural, ciudadanía legal y nacionalidad;
- d) la adecuada identificación documental de los ciudadanos uruguayos en el ámbito nacional e internacional;
- e) la armonización del derecho interno con los compromisos internacionales asumidos por la República en materia de nacionalidad y prevención de la apatridia; y
- f) la uniformidad de los criterios administrativos y jurídicos aplicables a los ciudadanos legales.

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

Por estos motivos, resulta pertinente que la Asamblea General, en ejercicio de la potestad interpretativa que le confiere el artículo 85 numeral 20 de la Constitución, precise el alcance de las disposiciones constitucionales involucradas y establezca, con carácter general, que los ciudadanos legales son nacionales uruguayos por naturalización.

La propuesta brinda una respuesta constitucionalmente fundada a una cuestión que ha generado incertidumbre jurídica, preservando las categorías establecidas por nuestra Carta y, al mismo tiempo, otorgando una solución uniforme a la condición nacional de quienes han adquirido la ciudadanía legal conforme a los procedimientos previstos por la Constitución de la República.

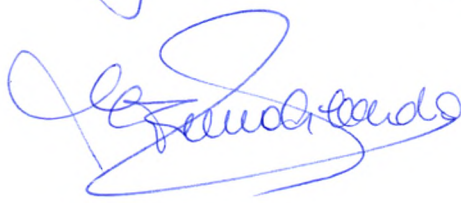
Saludan a ese Cuerpo con la mayor consideración y estima,


CARLOS NEGRO

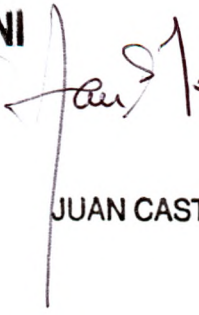

PABLO MENONI

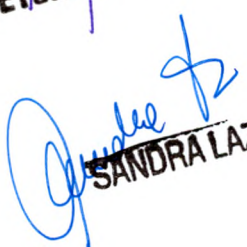

MARIO LUBETKIN

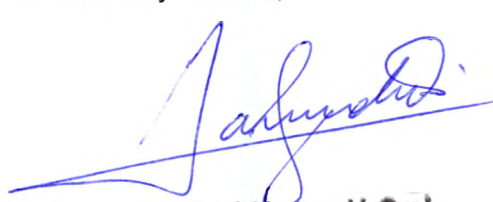

Prof. José Carlos Mahía
Ministro de Educación y Cultura

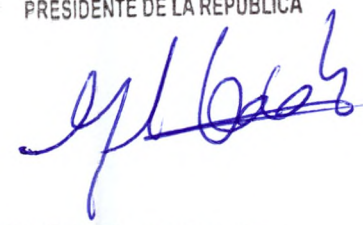

FERNANDA CARDONA

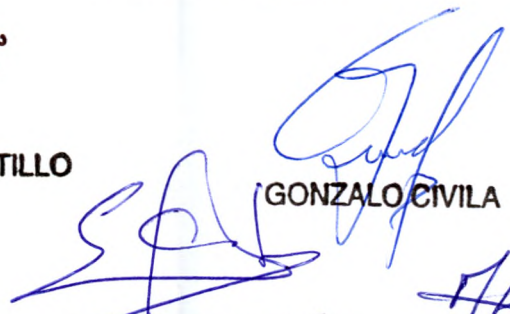

LUCÍA ETCHVERRY

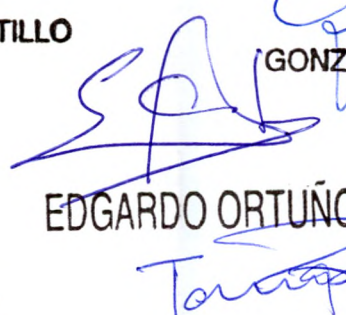

JUAN CASTILLO


SANDRA LAZO

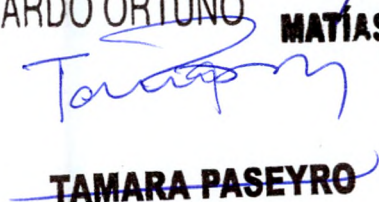

Prof. Yamandú Orsi
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA


GABRIEL ODDONE


GONZALO CIVILA


EDGARDO ORTUÑO


MATÍAS C. CÁMBULA


TAMARA PASEYRO


Dra. CRISTINA LUSTEMBERG
MINISTRA DE SALUD PÚBLICA

Presidencia de la República Oriental del Uruguay

PROYECTO DE LEY

Interpretación de la Constitución en materia de nacionalidad

Artículo 1°. – Interpretanse los artículos 73 a 75 de la Constitución de la República, conforme el numeral 20 del artículo 85 de la Constitución de la República, que son nacionales de la República o uruguayos, todos los ciudadanos naturales, nacidos dentro o fuera del territorio, y sin excepción los ciudadanos legales por naturalización.

A la condición de nacional o uruguayo se accede en el momento del nacimiento en el caso de los ciudadanos naturales y desde el otorgamiento de la carta de ciudadanía en el caso de los ciudadanos legales.

Artículo 2°. – Establecese que las personas menores de dieciocho años de edad obtendrán su carta de ciudadanía legal a través de sus representantes legales, la que conforme el artículo 80 numeral 3 de la Constitución de la República, quedará suspendida hasta el cumplimiento de la mayoría de edad, en cuyo momento se requerirá ratificación personal.

CARLOS NEGRO

SANDRA LAZO

GABRIEL ODDONE

PABLO MENONI

GONZALO CIVILA

MARIO LUBETKIN

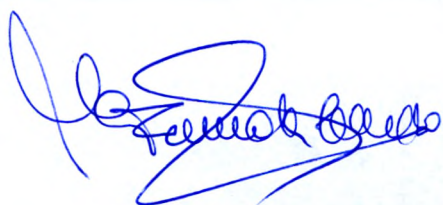
EDGARDO ORTUNO

JUAN CASTILLO

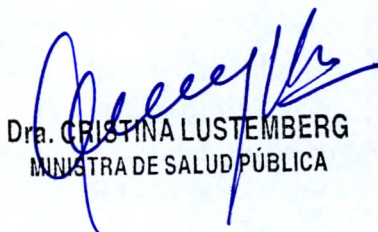
TAMARA PASEYRO

Prof. José Carlos Mañá
Ministro de Educación y Cultura

LUCIA ETCHVERRY



FERNANDA CARDONA



Dra. CRISTINA LUSTEMBERG
MINISTRA DE SALUD PÚBLICA



MATÍAS CARÁMBULA

GABRIEL ODDONE

PABLO MENONI

GONZALO CIVELY

MARIO LUBETKIN

CARLOS NEGRO

ANDREA LUCIO

LUCIA ETCHERREY

EDGARDO ORTUÑO

TAMARA PASEYRO

JUAN CASTILLO

Prof. José Carlos Ríos
Ministro de Educación y Ciencia