

# LA DOBLE NACIONALIDAD en la legislación ecuatoriana

Rubén Rivadeneira Suárez\*

## 1. Antecedentes

Diversos autores consideran que la doble nacionalidad o nacionalidad múltiple hace al individuo al mismo tiempo sujeto de dos o más Estados soberanos, de lo que resulta una hipotética situación en que dos o más Estados puedan exigir a un mismo ciudadano y que éste pueda hacerlo también a esos Estados. Esta absurda situación da origen a lo que los tratadistas llaman "conflictos positivos de nacionalidad".

La nacionalidad múltiple ha sido

condenada en el ámbito del derecho internacional y se suele dar preeminencia a la nacionalidad "originaria" sobre las nacionalidades "secundarias". El Congreso de Viena de 1896 planteó como condición "sine qua non" para la adquisición de nacionalidad secundaria, la pérdida de la nacionalidad anterior, y el Congreso de Estocolmo de 1928 que "la naturalización nunca podrá ser forzosa".

Sobre el mismo tema se trató en la Tercera Conferencia Panamericana de Río de Janeiro en el año de 1906 y en la siguiente, que tuvo lugar en la Habana en 1928, que aprobó el Código Sánchez de Busta-

(\*) Ministro de la Embajada de Ecuador en Francia.

mente, documento en el que en el Libro 1, Título 1 "De las personas", Capítulo 1, trata de las normas aplicables a los asuntos sobre nacionalidad y naturalización.

Hasta ahora no existe una práctica generalmente aceptada sobre esta materia ya que está en continua evolución; actualmente los Estados son más favorables a reconocer una mayor flexibilidad para aceptar o tolerar la doble o múltiple nacionalidad.

La nacionalización o naturalización de una persona es calificada como "el derecho otorgado por el Gobierno de un país a los extranjeros para que se asimilen a sus naturales en forma absoluta o relativa" (Enciclopedia Jurídica OMEBA).

En general, las corrientes políticas o jurídicas y los Gobiernos han sido más bien reacios a aceptar que un individuo posea más de una nacionalidad. Esta tendencia se basa en el recelo, justificado en parte, de que las personas con más de una nacionalidad no pueden al mismo tiempo guardar una absoluta lealtad a dos o más naciones; peor aún si los intereses de esas naciones son contrapuestos. Además, esa situación da origen a una serie de problemas en torno a las disposiciones que debe aplicarseles al encontrarse en una situación jurídica conflictiva.

En materia de nacionalidad, los Estados han dedicado mayor aten-

ción a la concesión de la nacionalidad a los extranjeros; con cierta facilidad cuando se trata de países nuevos, con poca población y que por lo tanto promueven la inmigración, como es el caso de la mayoría de naciones americanas. En cambio, los países antiguos, algunos de ellos con mucha población, aplican una política de restricción a la inmigración extranjera y por tanto también a la naturalización.

En el Ecuador, país joven y relativamente con poca población se ha aplicado una política favorable a la naturalización de los extranjeros y más bien contraria a la doble o múltiple nacionalidad.

## 2. Constituciones del Ecuador

En la primera Constitución del Ecuador, del año 1830, cuyo Art. 2do. contemplaba que: "El Estado del Ecuador se unió y confederó con los demás Estados de Colombia para formar una Nación con el nombre de República de Colombia"; la principal preocupación en materia de nacionalidad fue la de aglutinar bajo su potestad a los grupos humanos que residían en su territorio, incluyendo a los provenientes de los otros Estados de Colombia, avciudadados en el país y a los militares nacionales o extranjeros que estaban a su servicio al declararse Esta-

do independiente.

Por ello el Artículo 9 disponía que: "Son ecuatorianos: 1) Los nacidos en el territorio y sus hijos; 2) Los naturales de los otros Estados de Colombia, vecindados en el Ecuador y 3) Los militares que estaban en servicio del Ecuador al tiempo de declararse en Estado independiente."

Asimismo, el Artículo 13 precisaba, entre otros casos, que: "los derechos de ciudadanía, se pierden por entrar al servicio de una nación enemiga" y "por naturalizarse en país extranjero."

En la Constitución de 1835, en el Artículo 6to., se introduce la disposición sobre los ecuatorianos por naturalización, señalando que lo son: "1) Los naturales de los otros Estados de Colombia, domiciliados, o que se domiciliaran en Ecuador y 2) Los extranjeros que habiendo obtenido Carta de Naturaleza del Gobierno de Colombia o del Ecuador, domiciliados o vengan a domiciliarse en la República", entre otros casos que esa norma contemplaba.

De igual manera, se conservaba la regla de que los derechos de ciudadanía se perdían por entrar al servicio de una nación enemiga o por naturalizarse en país extranjero.

En la Carta Política del año 1945, en su Artículo 12, se introduce el principio de la doble nacionalidad. En él se dice: "sin perder su

nacionalidad de origen, serán considerados ecuatorianos los iberoamericanos y españoles por nacimiento, que se domicilien en el Ecuador y manifiesten su voluntad de serlo". También en su Artículo 14 se indica que: "la nacionalidad ecuatoriana se pierde: 1) por traición a la Patria y 2) por naturalizarse en otro país, salvo en España y en los países iberoamericanos".

La Constitución de 1967, en su Artículo 17, dispone que: "sin perder su nacionalidad de origen y dentro de un régimen de reciprocidad, serán considerados ecuatorianos por naturalización los iberoamericanos y españoles por nacimiento que se domicilien en el Ecuador y manifiesten voluntad de que se los consideren como tales. Recíprocamente, los ecuatorianos no perderán su nacionalidad cuando adquieran otra por el principio de doble nacionalidad".

Finalmente, se llega a la Constitución vigente, expedida en 1979 y que hasta la presente fecha ha sido objeto de varias reformas, en particular en materia de nacionalidad.

En ella se recoge todo lo relacionado al tema en el Título Iro., Sección 1, en el que se precisa quiénes son ecuatorianos por nacimiento o por naturalización (Artículos 5, 6 y 7). En el Artículo 8 se aclara que: "ni el matrimonio ni su disolución altera la nacionalidad de los cónyuges".

En el Artículo 9 se recoge el principio ya planteado en anteriores constituciones, según el cual "los españoles e iberoamericanos de nacimiento que se domiciliaren en el Ecuador serán considerados ecuatorianos por nacionalización sin perder su nacionalidad de origen si manifiestan su expresa voluntad de serlo y los Estados correspondientes aplicaren un régimen de reciprocidad".

En cuanto a la pérdida de nacionalidad ecuatoriana, en el Artículo 11 se señala como causales:

1. Por traición a la Patria declarada judicialmente.
2. Por adquisición voluntaria de otra nacionalidad, salvo lo dispuesto en el Artículo 9; y,
3. Por cancelación de la Carta de Naturalización.

En el mismo Artículo 11, último párrafo se dice que "la nacionalidad ecuatoriana se recupera conforme a la Ley".

### 3. Leyes y reglamentos

Entre las Leyes y Reglamentos pertinentes, que permiten la aplicación de las disposiciones constitucionales sobre nacionalidad, se tienen las siguientes: La Ley de Naturalización y su Reglamento que tratan de la naturalización de extranjeros, de la cancelación de la Carta de Naturalización, de la pér-

da y recuperación de la nacionalidad ecuatoriana y del reconocimiento de ésta.

Precisamente, en el Artículo 19 de dicha Ley se establece, en armonía con el anterior Artículo 11, Numeral 2do. de la Constitución, que "el ecuatoriano que se naturalizare en otro Estado pierde ipso jure la nacionalidad ecuatoriana. Igualmente, pierde la nacionalidad ecuatoriana la mujer y los hijos menores del ecuatoriano que se naturalizare en otro país si por este hecho adquirieren la nacionalidad extranjera; pero conservan su derecho a recuperar su nacionalidad de origen al término del matrimonio o alcanzar mayoría de edad; respectivamente".

Asimismo, el Artículo 6 de la misma Ley dispone que "el otorgamiento de la Carta de Naturalización ecuatoriana causa ipso jure la pérdida de la nacionalidad anterior excepto en los casos contemplados en la Ley o en Convenios Internacionales. En consecuencia, por ningún concepto ni en ninguna circunstancia podrá el naturalizado hacer valer otra nacionalidad que la ecuatoriana, a partir de la fecha de su naturalización, en contra de los intereses ecuatorianos dentro del país o fuera de él o de los intereses extranjeros dentro del territorio nacional."

De manera complementaria,

los Artículos 4 y 5 del Reglamento a la Ley de Migración señalan la manera cómo los ecuatorianos y extranjeros deben demostrar su identidad y nacionalidad al ingresar o salir del país.

El Artículo 25 de la Ley de Documentos de Viaje y los Artículos 1ro. y 39 de su Reglamento, regulan la utilización de los documentos de viaje para los ecuatorianos, en relación a su nacionalidad.

#### **4. Convenio de doble nacionalidad con España**

El 4 de marzo de 1964, en base al Decreto ecuatoriano No. 976, promulgado el 20 de noviembre de 1963 y del contenido pertinente del Código Civil español, se suscribió el Convenio de Doble Nacionalidad entre los dos países.

De acuerdo a este Instrumento, que lleva a la práctica el principio recogido en la Constitución ecuatoriana que: "los españoles e iberoamericanos de nacimiento que se domiciliaren en Ecuador serán considerados ecuatorianos por naturalización sin perder su nacionalidad de origen, si manifiestan su expresa voluntad de serlo y los Estados correspondientes aplicaren un régimen de reciprocidad, de acuerdo a este Instrumento", se admite que los ecuatorianos y españoles po-

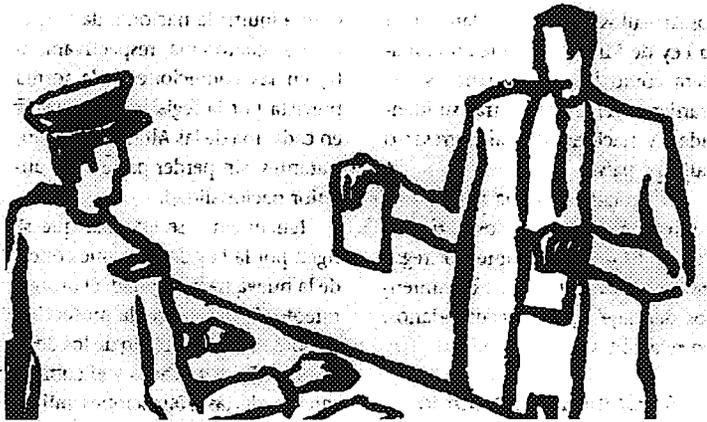
drán adquirir la nacionalidad española o ecuatoriana, respectivamente, en las condiciones y la forma prevista por la legislación en vigor en cada una de las Altas Partes Contratantes, sin perder por ello su anterior nacionalidad.

Igualmente, se estipula que se rigen por la Ley del país que concede la nueva nacionalidad: el otorgamiento de pasaporte, la protección diplomática, el ejercicio de los derechos civiles y políticos y el cumplimiento de las obligaciones militares, entendiéndose como ya efectuadas aquellas que lo hubieran sido en el país de procedencia.

Los derechos del trabajo y de seguridad social se rigen por la ley del país en que se realiza el trabajo.

Las personas que se acogen a este Convenio pueden recuperar su nacionalidad de origen si fijan nuevamente su domicilio en su país natal, con arreglo a sus leyes respectivas.

En la práctica, el Convenio de Doble Nacionalidad con España facilita la adquisición de la otra nacionalidad, sin la exigencia de la renuncia de la originaria, así como la recuperación de ésta, pero no admite el ejercicio simultáneo de los derechos que derivan de cada una de las dos nacionalidades. Es por ello que solo pueden obtener y portar documentos de identificación y de viaje del país que les ha concedido



la 'nueva nacionalidad', así como también invocar únicamente la protección diplomática de éste y ejercitar los derechos civiles y políticos señalados en su legislación.

No se cuenta con datos precisos sobre el número de ciudadanos españoles y ecuatorianos que se han acogido a este Convenio. Aproximadamente entre cinco y diez españoles y 10 y 15 ecuatorianos por año tramitan su cambio de nacionalidad, dando un total, para el período de 33 años de vigencia del instrumento de alrededor de 250 a 300 españoles naturalizados ecuatorianos y de 300 a 400 ecuatorianos naturalizados en España. En todo caso, no son muy numerosos y menos aun de españoles, que han adquirido la nacionalidad ecuatoriana. Es por esto que se puede considerar que el Instrumento no ha si-

do de mucha utilidad, tanto más que, propiamente, no permite el ejercicio simultáneo de ninguno de los derechos que otorga cada uno de los dos Estados a sus nacionales. En definitiva, sólo facilita el trámite para la adquisición de la otra nacionalidad al no exigirse la renuncia previa de la originaria.

### 5. Reformas a las disposiciones constitucionales

En los años recientes se han efectuado algunas reformas a las disposiciones constitucionales que versan sobre nacionalidad, pero no han ido acompañadas de las respectivas adecuaciones legales o de la expedición de una determinada ley que hubiera permitido la aplicación de aquellas, junto a un regla-

mento que podía haber expedido la Función Ejecutiva.

Las reformas constitucionales son las siguientes: 1.- El anterior Artículo 9 es modificado y ahora dice así: "Los que adquirieran la nacionalidad ecuatoriana conforme al principio de reciprocidad, a los tratados que se hayan celebrado y a la expresa voluntad de adquirirla, podrán mantener la nacionalidad de origen". De esta manera, la facultad de adquirir la nacionalidad ecuatoriana sin perder la de origen, ya no se limita al caso de los españoles e iberoamericanos de nacimiento solamente, como establecía antes el Artículo 9, sino que abarca en general a todos los extranjeros.

2.- En el Artículo 10 se agregó un tercer inciso que dispone: "Los ecuatorianos por nacimiento que adquieran una segunda nacionalidad, mantendrán la ecuatoriana."

Con esta norma se quería satisfacer la aspiración manifestada por los miles de ecuatorianos que residen en el exterior, particularmente en Estados Unidos, de mantener o recuperar su nacionalidad ecuatoriana aunque hayan adquirido una segunda nacionalidad.

3.- En el Artículo 11 se suprimió el numeral 2do. que determinaba la pérdida de la nacionalidad ecuatoriana "por adquisición voluntaria de otra nacionalidad, salvo lo dis-

puesto en el Artículo 9".

Dicha supresión se entiende por la introducción de la norma examinada en párrafos anteriores, según la cual, "los ecuatorianos por nacimiento que adquieran una segunda nacionalidad, mantendrán la ecuatoriana."

## 6. Análisis de las disposiciones vigentes sobre nacionalidad

### En la Constitución.

El Título 1 de la Carta Fundamental trata de los ecuatorianos y de los extranjeros y comienza, en su Sección 1, con el tema de la nacionalidad.

Artículo 5: "Los ecuatorianos lo son por nacimiento o por naturalización"

Este Artículo no plantea dificultades por su carácter general.

Artículo 6: "Es ecuatoriano por nacimiento: 1) El nacido en territorio nacional; y 2) El nacido en territorio extranjero:

a) de padre o madre ecuatoriano por nacimiento que estuviere al servicio del Ecuador o de un organismo internacional o transitoriamente ausente del país por cualquier causa, si no manifiesta su voluntad contraria;

b) de padre o madre ecuatoriano por nacimiento, que se domici-

liare en el Ecuador y manifestare su voluntad de ser ecuatoriano; y, c) de padre o madre ecuatoriano por nacimiento, que manifestare su voluntad de ser ecuatoriano entre 18 y 21 años de edad, no obstante residir en territorio extranjero".

En cuanto a la persona nacida en territorio nacional no existen problemas difíciles de resolver, ya que como norma general esas personas, cualquiera que sean las circunstancias que rodearon su nacimiento, son consideradas ecuatorianas. Aún en el caso de que uno o los dos padres sean extranjeros y cualquiera que sea también la función que ellos desempeñen en el país. Esto significa que incluso los hijos de funcionarios diplomáticos, consulares e internacionales que nacen en territorio nacional se los considera ecuatorianos. El que conserven esta nacionalidad dependerá de la legislación del país al que pertenecen sus padres y de su propia decisión al llegar a la mayoría de edad.

En cuanto a los ecuatorianos nacidos en territorio extranjero se puede apreciar que los tres casos previstos en el Artículo 6; párrafo 2do., letras a), b) y c); establecen la nacionalidad ecuatoriana, pura y simple para las personas contempladas en esas disposiciones, sin ninguna restricción ni sujeción a requisitos y procedimientos especiales para su ejercicio. Sin embargo, de mane-

ra inexplicable la Ley de Naturalización, en el Artículo 23, estipula el proceso de reconocimiento de la nacionalidad ecuatoriana, cuando la Constitución sólo se refiere a la naturalización de los extranjeros y a la pérdida y recuperación de la nacionalidad ecuatoriana.

En este caso, es necesario distinguir la situación de la persona nacida en territorio extranjero de padre o madre ecuatoriano por nacimiento, cuyo nacimiento se haya inscrito en el Registro Civil y/ o en un Consulado ecuatoriano en el exterior y de aquellos en que no se ha realizado dicha inscripción. En el primer caso, esas personas pueden ejercer sus derechos como cualquier otro ecuatoriano nacido en territorio nacional. Por ejemplo: obtener partida de nacimiento, cédulas de identidad y de ciudadanía, pasaporte, etc. En el segundo caso, es decir cuando su nacimiento no fue inscrito en el Registro Civil o en un Consulado ecuatoriano, no pueden ejercer ningún derecho como ecuatorianos sin el proceso de reconocimiento. Los primeros son ecuatorianos pero tienen la opción de renunciar a esa nacionalidad y tomar la del lugar de su nacimiento. Los segundos también son considerados ecuatorianos pero no pueden ejercer los derechos como tales sino una vez que se haya efectuado el trámite de reconocimiento

de la nacionalidad ecuatoriana. Estos también tienen la opción de tomar la nacionalidad del lugar de su nacimiento y no la ecuatoriana.

**Artículo 7:** "Es ecuatoriano por naturalización:

1. Quien hubiera obtenido la nacionalidad ecuatoriana por haber prestado servicios relevantes al país;

2. Quien hubiera obtenido Carta de Naturalización;

3. Quien hubiere sido adoptado como hijo por ecuatoriano, mientras sea menor de edad. Conservará la nacionalidad ecuatoriana si no expresare voluntad contraria al llegar a su mayor edad; y,

4. Quien naciere en el exterior, de padres extranjeros que después se naturalizaran en el Ecuador, mientras sea menor de edad, al llegar a los 18 años conservará la nacionalidad ecuatoriana si no hiciere expresa renuncia de ella".

Este Artículo requiere una reglamentación más amplia y precisa para su aplicación, sobre todo respecto de los numerales 1º, 3º y 4º. Es necesario que se determine lo que se entiende por "servicios relevantes al país", así como la manera en que se debe proceder respecto de los casos que se tratan en los numerales 3 y 4.

**Artículo 8:** "Ni el matrimonio ni su disolución alteran la nacionalidad de los cónyuges".

Este Artículo no plantea dificultades particulares en su aplicación. La Asesoría Jurídica no conoce de consultas o problemas que se hayan presentado en torno a este asunto, pero se debe señalar que existen países como Bolivia y Perú en los que según la respectiva legislación, una extranjera, al contraer matrimonio con un nacional, obtiene ipso jure la nacionalidad de éste, sin perder la originaria.

**Artículo 9:** "Los que adquieran la nacionalidad ecuatoriana conforme al principio de reciprocidad, a los Tratados que se hayan celebrado y a la expresa voluntad de adquirirla, podrán mantener la nacionalidad de origen".

Como ya se indicó antes, esta disposición ahora es de carácter general y no limitada solamente a los españoles e iberoamericanos, como se señalaba en el texto anterior.

Ahora se debe entender que para la aplicación de esta norma es necesario que exista un Tratado celebrado entre el Ecuador y el país de la nacionalidad del extranjero sobre doble nacionalidad; instrumento que deberá basarse en el principio de reciprocidad internacional. Además, es preciso contar con la expresa voluntad de adquirir la nacionalidad ecuatoriana por parte del interesado.

También es indispensable que en la Ley se señale la manera como

estos ecuatorianos, por naturalización que mantienen o mantendrán la nacionalidad de origen, pueden y deben ejercer los derechos y facultades que les reconocen las legislaciones de los dos o más Estados a los que pertenecen, así como, lo relativo a sus obligaciones, en particular lo que atañe al uso de documentos de identificación y de viaje.

Artículo 10: "Quien tuviere la nacionalidad ecuatoriana al expedirse la presente Constitución, continuará en goce de ella. En cuanto a las personas jurídicas ecuatorianas o extranjeras, se estará a lo dispuesto en la Ley. Los ecuatorianos por nacimiento que adquieran una segunda nacionalidad, mantendrán la ecuatoriana".

El primer párrafo no plantea actualmente dificultades en su aplicación.

El segundo debe considerarse en relación con lo que estipulan las disposiciones respectivas del Código Civil, del Código de Procedimiento Civil, de la Ley de Compañías y de otros cuerpos legales nacionales e internacionales.

El nuevo párrafo tercero de este Artículo requiere un análisis más detallado y profundo, ya que obedece a una importante y prolongada aspiración manifestada por los millares de ecuatorianos que han emigrado a otros países, en particular a los Estados Unidos de Nortea-

mérica.

La Cancillería, antes de la aprobación de la reforma y luego de la expedición de esta, mediante su promulgación en el suplemento del R.O. No. 618, de 24 de enero de 1995 planteó algunas observaciones sobre su texto y su posterior aplicación, que bien podrían ser aclarados en una ley sobre la materia.

El problema que suscita el texto aprobado se relaciona con su aplicación en el tiempo y en el alcance de la misma, es decir en sus efectos.

En cuanto a su aplicación en el tiempo existen dos posibilidades:

a) Que se la considere válida para todos los casos de ecuatorianos que han adquirido una segunda nacionalidad en cualquier momento antes de la promulgación de la reforma o que la adquieran después de ella.

b) Que la reforma solo se aplica a los casos de ecuatorianos por nacimiento que adquieran una segunda nacionalidad después de la fecha de expedición de la reforma.

En el primer caso, la reforma se aplicaría a todos los ecuatorianos por nacimiento que hubieran adquirido o adquieran una segunda nacionalidad sin diferencia alguna.

Respaldan esta posición los siguientes hechos:

a) Las disposiciones constitucionales tienen un carácter y un

- valor general o global, salvo que en las mismas se determinen limitaciones o excepciones a ellas.
- b) La propuesta de dicha reforma tuvo como origen y finalidad el resolver la situación de los miles de compatriotas que se radicaron en otros países, especialmente en los Estados Unidos, y que han adquirido una segunda nacionalidad. Dicha campaña fue promovida con tal propósito, tanto por miembros de la Legislatura como por numerosos representantes y dirigentes de las asociaciones de ecuatorianos en el exterior, en particular de la ciudad de Nueva York. Las actas de los debates mantenidos en el seno del Congreso en el tratamiento de dicha reforma puede revelar si el origen y el propósito de la misma fue o no, principalmente, el de beneficiar al numeroso grupo de ecuatorianos por nacimiento que adquirieron una segunda nacionalidad antes de su expedición.
- c) El Congreso expidió la reforma sin entrar en otras precisiones que hubieran sido necesarias en el caso de que los Diputados hayan querido darle otro valor y alcance que la reforma tiene, que es de carácter general o global sin excepciones ni limitaciones en el tiempo ni respecto de las personas de que se trata.
- d) Además, atendiendo los principios de interpretación de la ley, contenidos en el Código Civil, en el Artículo 18, estos favorecen dicha interpretación ya que el sentido de la reforma es claro y por tanto no se debe desatender su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. También si se recurre a su intención o a la historia fidedigna de su establecimiento, que no es otro que el de favorecer a todos los ecuatorianos por nacimiento que han adquirido una segunda nacionalidad, en su gran mayoría antes de la expedición de la reforma y que dicha intención debe estar recogida en el proceso que reposa en el Congreso Nacional, en particular en las actas de los debates respectivos, no queda la menor duda que la nueva norma sobre doble nacionalidad para los ecuatorianos por nacimiento es de alcance general y sin limitación de tiempo. Así mismo, de acuerdo a la regla sexta sobre interpretación de la Ley, que recurre al espíritu general de la legislación y a la equidad natural, dicho principio aporta en favor de la interpretación señalada.
- Respecto a la segunda interpretación, es decir que la reforma se

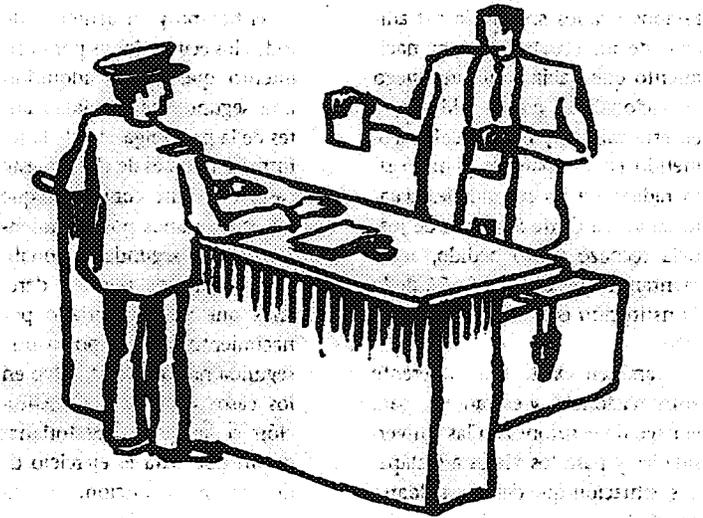
aplicaría solamente a partir de su promulgación, que se basa en el empleo de la palabra "adquieran", que se puede considerar se refiere al futuro y no al pasado y en el principio jurídico de que "la ley no dispone sino para lo venidero y no tiene efecto retroactivo" (Art. 7 del Código Civil), esta trae como consecuencia inconveniente y seguramente no deseada, que de ella solo se beneficien pocas personas: los ecuatorianos por nacimiento que después del 24 de enero de 1995 han adquirido o en el futuro adquieran una segunda nacionalidad.

También se debe precisar que para los ecuatorianos por naturalización no corre esta reforma y por tanto, si ellos adquieren otra nacionalidad, deben perder ipso facto la nacionalidad ecuatoriana, a menos que se introduzca un cambio constitucional que los incluya también en el caso de la no pérdida de la nacionalidad ecuatoriana por naturalización, si se adquiere otra nacionalidad.

En cuanto a los efectos de la reforma, igualmente se enfrenta un problema, ya que la calidad de ecuatorianos por nacimiento, con una segunda nacionalidad, puede o no significar el goce de los mismos derechos del ecuatoriano por nacimiento que no cuenta con otra nacionalidad. Esto, por cuanto, la misma Constitución y varias leyes

exigen que para optar por ciertos cargos de elección popular o de servicio público, la persona debe ser ecuatoriana por nacimiento, desechando de ese derecho a los ecuatorianos por naturalización, ya que en tales funciones se requiere ciudadanos que no tengan ninguna vinculación afectiva o legal con otros países y gobiernos. Son los casos de: Presidente de la República, Vicepresidente, Diputados, Ministros, Secretarios de Estado, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procurador General del Estado y Ministro Fiscal General (Constitución Política del Ecuador, Artículos 80, 99, 106, 112, 128, 139 y 142). En el caso del Presidente de la República, según el artículo 4 de la Ley de Seguridad Nacional, aquel constituye la máxima autoridad de la seguridad nacional y posee los más altos poderes y responsabilidades en ese campo.

La misma limitación la encontramos en el Artículo tercero de la Ley de Personal de las Fuerzas Armadas, para ingresar como miembro de esa Institución; en el Artículo 2 de la Ley de la Función Jurisdiccional para ser Juez; en el Artículo 2 de la Ley de Personal de la Policía para ingresar a ella; en la Ley Orgánica del Servicio Exterior, Artículo 81, para el ingreso a la carrera diplomática, y en la Ley de Régimen Municipal, Artículo 70, para



desempeñar los cargos de Alcalde y Vicealcalde; etc. En cambio, para ser profesor o empleado público solo se requiere ser ecuatoriano.

Además, no está claro si algunas de las otras limitaciones que se aplican a los ecuatorianos por naturalización o a los extranjeros, se aplicarían también a los ecuatorianos por nacimiento que han adquirido una segunda nacionalidad. Por ejemplo la establecida en el Artículo 18 de la Constitución y 2 de la Ley de Extranjería de no adquirir o conservar, directa o indirectamente, el dominio u otros derechos reales sobre bienes inmuebles, ni arrendarlos, obtener el uso de aguas, establecer industrias, explotaciones agrícolas,

ni celebrar contratos sobre recursos naturales no renovables y, en general, sobre productos del subsuelo y todos los minerales o sustancias cuya naturaleza sea distinta a la del suelo, en zonas fronterizas y en las áreas reservadas establecidas por los organismos competentes, salvo que en cualquiera de estos casos se obtuviere la autorización que prevé la Ley.

Asimismo, conviene examinar el caso en que se solicite la extradición de un ecuatoriano por nacimiento que tenga una segunda nacionalidad, solicitud que sea planteada en consideración a su segunda nacionalidad. Al respecto, ya se presentó un caso en el que los

Estados Unidos solicitó la extradición de un ecuatoriano por nacimiento que había adquirido luego la nacionalidad estadounidense, y en esta calidad y por un delito cometido en ese país, se planteó su extradición a las autoridades ecuatorianas. La Corte Suprema de Justicia rechazó dicho pedido, argumentando que el Artículo 26 de la Constitución ecuatoriana le ampara.

También existe trato diferente entre nacionales y extranjeros para el pago de pensiones en las Universidades y para los viajes a Galápagos, situación que debe respaldarse en disposiciones legales o reglamentarias pertinentes.

El admitir que la reforma es aplicable sólo a partir de su expedición en el Registro Oficial plantea la necesidad de una nueva reforma a la misma. Posición que adoptó la Cancillería ecuatoriana, por lo que en reiteradas ocasiones ha propuesto a la Presidencia de la República que ésta someta al Congreso Nacional un proyecto de reforma que introduzca las palabras « hubieran adquirido » antes de la expresión « adquirieran una segunda nacionalidad ».

De esta manera, las alternativas ante esta situación, son las siguientes:

a) Admitir que la reforma es de alcance general sin limitaciones

en el tiempo y en beneficio de todos los ecuatorianos por nacimiento que hayan adquirido una segunda nacionalidad antes de la promulgación de la reforma o después de ella. En este caso, conviene considerar que los ecuatorianos por nacimiento con una segunda nacionalidad tienen los mismos derechos que un ecuatoriano por nacimiento que no posea una segunda nacionalidad, salvo en los casos en que la Constitución o las leyes ecuatorianas exijan que para el ejercicio de determinadas funciones públicas o de elección popular u otras acciones se debe ser solamente ecuatoriano por nacimiento, ya que ecuatoriano por nacimiento con una segunda nacionalidad, constituye una situación jurídica distinta a aquella.

En cuanto a las disposiciones legales y reglamentarias que contrarían a las nuevas reformas introducidas a la Constitución en materia de nacionalidad, en particular las relativas a la doble nacionalidad, en aplicación del artículo 37 del Código Civil, se debe entender que aquellas han sido derogadas de manera tácita por cuanto las actuales normas constitucionales no pueden conciliarse con las

de leyes o reglamentos anteriores, en especial las contenidas en la Ley y Reglamento de Naturalización, que se refieren a la pérdida, recuperación y reconocimiento de la nacionalidad ecuatoriana, de manera especial el artículo 19 de dicha ley.

b) También, en la misma línea de la propuesta anterior, se podría recurrir a la interpretación del Congreso Nacional, aplicando el Artículo 179, que dispone: "En caso de duda sobre el alcance de las normas contenidas en esta Constitución, solo el Congreso pleno las interpretará, de un modo generalmente obligatorio, mediante Ley especial interpretativa, en dos debates, en días distintos, con el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Una vez aprobada, se ordenará su promulgación en el Registro Oficial."

c) La tercera alternativa sería la de entrar a la reforma del actual párrafo tercero del Artículo 10 de la Constitución, lo que podría hacerse de la manera sugerida por la Cancillería y señalada en los párrafos anteriores.

En cualquiera de estos tres casos, será necesario, además, que el Congreso expida una Ley que permita la aplicación de las normas constitucionales vigentes y de las

que eventualmente se reformen, como sería el caso del párrafo tercero del Artículo 10. De manera adicional a esa ley, el Ejecutivo podría elaborar un Reglamento con el mismo propósito.

**Artículo 11:** "La nacionalidad ecuatoriana se pierde: 1. Por traición a la Patria, declarada judicialmente; y, 2. Por cancelación de la Carta de Naturalización. La nacionalidad ecuatoriana se recupera conforme a la Ley."

En este Artículo se suprimió el anterior párrafo número dos, que decía: "Por adquisición voluntaria de otra nacionalidad, salvo lo dispuesto en el Artículo 9". Esta supresión se entiende por la introducción del principio de doble nacionalidad recogido en el párrafo tercero del Artículo 10. Así, la doble nacionalidad queda establecida en favor de todos los ecuatorianos y para cualquier extranjero que desee adquirir la ecuatoriana, no quedando limitada solamente a los casos de los españoles e iberoamericanos como señalaba el anterior Artículo constitucional número 9. Pero como se señaló antes, los ecuatorianos por naturalización que adquieren otra nacionalidad, si perderían la nacionalidad ecuatoriana ipso facto; por lo tanto, este aspecto debe ser recogido en la Constitución y las leyes pertinentes, a menos que se desee reconocer el mismo efecto

para estos ecuatorianos que para los ecuatorianos por nacimiento) es decir que no pierden la nacionalidad ecuatoriana por adquirir posteriormente otra. De cualquier manera, esta situación deberá ser aclarada mediante una norma legal.

Por otra parte, queda la duda de si un ecuatoriano, por nacimiento o por naturalización, puede perder la nacionalidad ecuatoriana por renuncia voluntaria. Parece conveniente que exista esa posibilidad porque constituye parte de los derechos fundamentales del individuo y porque si adquiere una nacionalidad extranjera en algunos casos debe proceder a la renuncia de la otra nacionalidad. En todo caso, este Artículo contempla la posibilidad de recuperar la nacionalidad ecuatoriana conforme a la ley, procedimiento que para el caso de los ecuatorianos por nacimiento que han adquirido una segunda nacionalidad, puede ser ipso jure teniendo en cuenta el nuevo párrafo tercero del Artículo 10 de la Constitución o mediante el establecimiento de un trámite simplificado.

### Conclusiones y recomendaciones

1. Desde los puntos de vista político y jurídico clásico, repugna la posibilidad de que un individuo tenga más de una nacionalidad; pe-

ro la globalización mundial en diversos órdenes y la integración favorecen la flexibilización de los criterios y normas sobre nacionalidad y naturalización.

La anterior tendencia del derecho internacional en esta materia, recogida principalmente en el derecho constitucional, era reconocer una sola nacionalidad a toda persona y por ello se exigía que previamente renunciara a su nacionalidad a quien adquiría otra distinta a la propia. De esa manera se trataba de evitar la doble nacionalidad.

Al cambio de esa concepción han contribuido el rápido desarrollo de las comunicaciones, del comercio internacional, el progreso en el transporte y, en general, de toda la tecnología moderna. Asimismo, esos factores han determinado que las personas residentes en otros países, cuya nacionalidad han adquirido, que por lo general ha sido obligándoles a renunciar a la propia, mantengan con su país de origen estrechos vínculos familiares, comerciales y de otra naturaleza. A menudo esas personas retornan al estado de origen, abriendo posibilidades para que inviertan sus ahorros efectuados en el exterior o disfruten de pensiones de jubilación o aporten con sus conocimientos tecnológicos y científicos y en general de carácter profesional, para el desarrollo del país, tanto más que

esos individuos retornan de países desarrollados o industrializados.)

En todo caso, debe cuidarse de no favorecer demasiado la doble, y menos la múltiple, nacionalidad, pues este hecho distorsionaría la concepción misma del Estado y la situación de sus nacionales. La integración económica en diversas regiones y bloques, que al alcanzar un alto grado de desarrollo, propende en ciertos casos inclusive a la unión política, propicia la implantación de una condición supranacional de los ciudadanos de las naciones que las componen, surgiendo de allí una identificación adicional de pertenencia política a esa nueva entidad internacional regional, que puede otorgar a sus integrantes ciertos derechos e imponer obligaciones de carácter legal y político. El ejemplo más avanzado en este campo es el de la Unión Europea con su plan de integración política.

En el ámbito andino también existen algunos pasos preliminares en este sentido. Uno de ellos constituye la creación del Parlamento Andino, y ya se ha propuesto la expedición de un pasaporte para los nacionales de los países que componen ahora la Comunidad Andina.

2. La doble o múltiple nacionalidad tiende a aceptarse en el sentido de que las personas que la poseen pueden ejercer los derechos le-

gales y políticos en cada uno de los países a los que pertenecen, con las limitaciones propias de cada uno de ellos. Los demás Estados le reconocerán los aspectos que consideren aceptables según su legislación y en la forma prevista en ella. Será necesario introducir, en Convenios multilaterales o bilaterales, que se concierten entre los países, reglas sobre ciertos puntos delicados como: la protección diplomática, ejercicios de derechos civiles y políticos, obligaciones militares, derechos del trabajo y de seguridad social, obtención y uso de documentos de identidad y de viaje, etc.

3. La rápida evolución en materia de nacionalidad y naturalización hace cada vez más necesario que los Estados, de manera multilateral o bilateral y mejor si son mediante acuerdos multilaterales mundiales o regionales, convengan sobre estos aspectos. Precisamente, la Constitución ecuatoriana, en su Artículo 9, ahora contempla la posibilidad de suscribir tratados sobre doble nacionalidad, basados en el principio de reciprocidad, con cualquier Estado y no sólo con España y los países iberoamericanos como antes se señalaba en el citado Artículo 5. El Países como Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos, Colombia y México, son favorables a la doble nacionalidad. Precisamente, en los Estados

Unidos de América reside la mayor colonia ecuatoriana que según algunas opiniones, llegaría a aproximadamente un millón de personas. El Gobierno norteamericano, mediante nota verbal de su Embajada en Quito, de fecha 21 de agosto de 1995, enviada a la Cancillería, señaló que la Corte Suprema de los Estados Unidos de América ha declarado que la doble nacionalidad es "un estado legal reconocido por ley desde hace mucho tiempo", y que "una persona puede tener y ejercer los derechos de nacionalidad de dos países y estar sujeta a las responsabilidades de ambos. El mismo hecho de que (una persona) haga valer los derechos de una de las dos ciudadanía no significa que renuncie a la otra"; (Kawakita, v. U.S. 343 U.S. 717 1952).<sup>10</sup> Agrega, además, que "la doble nacionalidad es resultado del hecho de que no existe una regla universal dentro de las leyes internacionales respecto a la adquisición de la nacionalidad. Cada país tiene sus propias leyes sobre este tema y la nacionalidad se confiere a individuos con base a sus políticas locales. Las personas tienen derecho a la doble nacionalidad no por elección sino por implementación automática de esas diferentes y, en algunos casos, conflictivas leyes". En cuanto a procedimientos, la misma nota precisa que "la sección 215 del

acta de inmigración y nacionalidad (8 U.S.C. 1185) obliga a los ciudadanos estadounidenses a usar pasaportes de Estados Unidos al entrar o salir de los Estados Unidos. El otro país del cual son ciudadanos podría solicitarles entrar y dejar ese país con su respectivo pasaporte, requisito que al cumplirse no pone en peligro la ciudadanía estadounidense". De igual manera, procede Colombia respecto de sus nacionales que poseen una segunda nacionalidad.<sup>11</sup>

4. Frente a las disposiciones de algunos países que no reconocen la naturalización de sus nacionales en un Estado extranjero como causa para la pérdida de la ciudadanía, el Gobierno norteamericano, en la misma comunicación, ha señalado que "si una de esas personas se naturaliza en los Estados Unidos, mantiene la ciudadanía de su país de origen, a pesar del hecho de que uno de los requerimientos para la naturalización en los Estados Unidos, es la renuncia a otras nacionalidades".<sup>12</sup>

5. En cuanto a las normas constitucionales y legales ecuatorianas, se requiere de manera urgente resolver cuanto antes sobre el alcance y aplicación de las reformas en materia de nacionalidad y naturalización, sobre todo de las que se refieren a la no pérdida de la nacionalidad ecuatoriana por parte de los

nacionales por nacimiento que adquirieran una segunda nacionalidad y a las que regulan la adquisición de la nacionalidad ecuatoriana por parte de los extranjeros, sin que estos pierdan la de origen:

Para el primer caso, es decir respecto al alcance y aplicación del nuevo párrafo tercero del Artículo 10 de la Constitución, se deberá proceder a su observancia si se la considera que es de carácter general o global, sin limitaciones en el tiempo ni en sus efectos. Las otras dos alternativas son la interpretación de la norma por parte del Congreso o la reforma del párrafo, como lo ha sugerido la Cancillería a la Presidencia de la República. En cualquiera de estos tres casos, será preciso expedir una ley o reglamento que permita su aplicación o reformar las disposiciones pertinentes que se encuentran en leyes y reglamentos sobre la materia, en especial en la Ley y Reglamento de Naturalización.

6. En todo caso, parece conveniente determinar en la Constitución y leyes ecuatorianas respectivas que los ecuatorianos por nacimiento que poseen una segunda nacionalidad no pueden optar a determinados cargos públicos por elección popular para los que se requiere ser ecuatoriano por nacimiento. Podrían hacerlo solamente para aquellos en que se exige única-

mente ser ecuatoriano.

7. Resultaría útil revisar en el Congreso Nacional las actas de los debates sobre las actuales disposiciones constitucionales sobre nacionalidad, para aclarar la intención y objetivo de los legisladores al introducir las respectivas reformas. De esta manera se aclararía el sentido y alcance de las mismas. Igualmente se debería revisar la opinión del mismo Congreso en torno a la resolución número 040-92 del Tribunal de Garantías Constitucionales, publicada en el R.O. No.881, de 24 de febrero de 1992, por la cual dicho Tribunal suspende parcialmente por inconstitucionalidad de fondo la exigencia de ser ecuatoriano por nacimiento para ejercer las Prefecturas Provinciales, Alcaldías Cantonales, Presidencias de Consejos Municipales, Consejerías Provinciales y Concejalías Cantonales, introducida en el Artículo 14 de la Ley 58, promulgada en el R. O. No. 349, de 5 de enero de 1990, reformando los literales C), letra a) y D, letra a) del Artículo 47 de la Ley de Elecciones. A este respecto, cabe recordar que la Ley de Municipios también exige que los Alcaldes sean ecuatorianos por nacimiento.