**REPÚBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ETUDIOS NACIONALES**

**LA UNIVERSIDAD DE POSGRADOS DEL ESTADO**

Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en Relaciones Internacionales y Diplomacia, con mención en Política Exterior

**TÍTULO DE LA TESIS:**

**LOS PROCESOS DE NATURALIZACIÓN QUE DESARROLLA EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA, PERIODO 2016-2017**

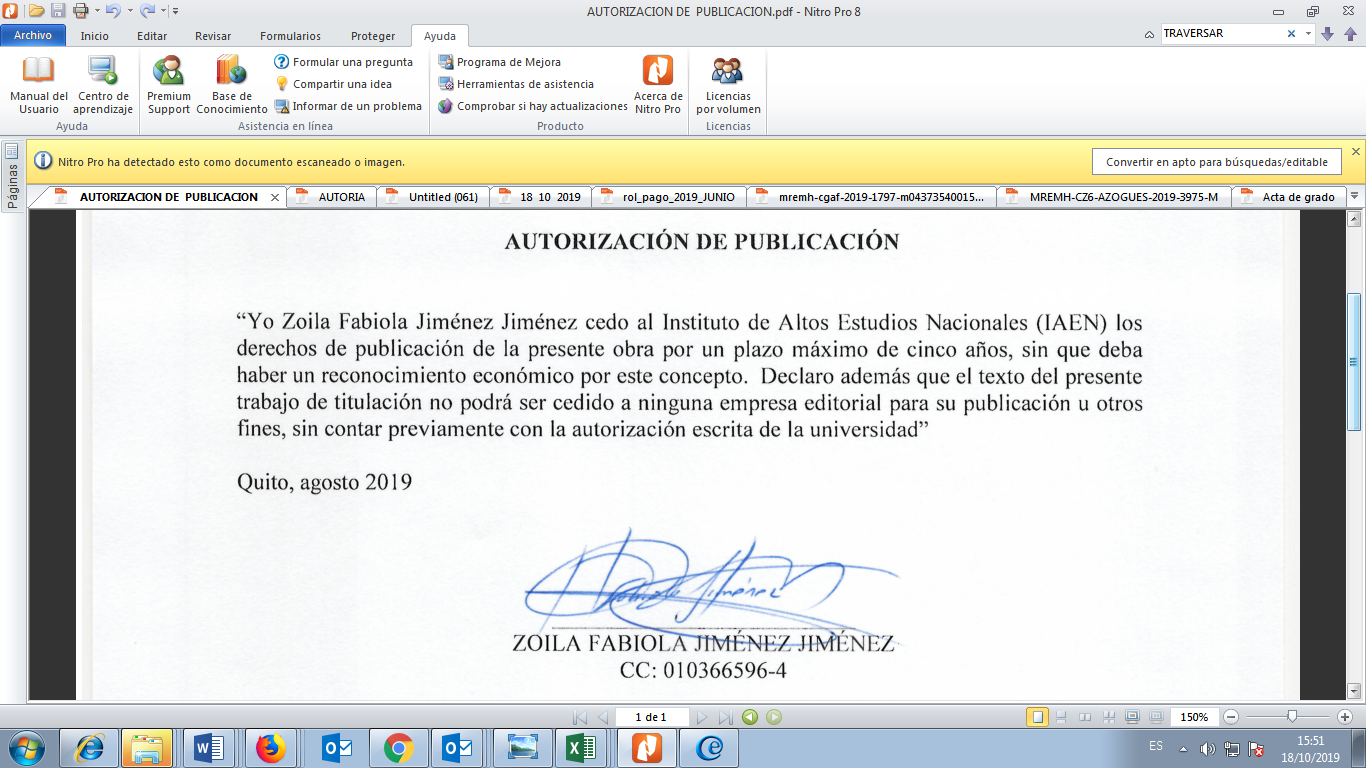
Autora: Zoila Fabiola Jiménez Jiménez.

Directora: PhD. Daniela Célleri Endara.

Quito, agosto de 2019







**RESUMEN**

Los procesos administrativos que gestiona el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para el acceso a la naturalización, por el tiempo de residencia, matrimonio o unión de hecho, contemplados en la Ley de Naturalización y su Reglamento, y el cambio de esta normativa al implementarse la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento, fueron afectados al momento de la aplicabilidad, por las ambigüedades, vacíos y contradicciones que esta normativa contiene, provocando dilaciones en el manejo de los procedimientos, los cuales han sido paulatinamente subsanados, aunque la recomendación que hacemos, es la gestión emergente de una reforma, evitando así la multiplicidad de interpretaciones que podrían conducir a una mala aplicación de la norma, perjudicando el acceso a derechos.

PALABRAS CLAVE: PERSONAS EN MOVILIDAD, MIGRACIÓN, REGULARIDAD MIGRATORIA, ACCESO A DERECHOS, CARTA DE NATURALIZACIÓN, DECLARATORIA DE LA CIUDADANÍA ECUATORIANA POR NATURALIZACIÓN.

**ABSTRACT**

The administrative processes that the Ministry of Foreign Affairs and Human Mobility manages for access to naturalization, for the time of residence, marriage or civil union, covered in the Naturalization Law. Its regulation, and the change of these regulations when implemented the Organic Law of Human Mobility and they were affected at the time of applicability by the ambiguities, gaps and contradictions that this regulation contains, provoking delays in the handling of procedures, which have been gradually corrected. The recommendation that we make, is the emerging management of a reform, thus avoiding the multiplicity of interpretations that could lead to a misapplication of the rule, damaging access to rights.

KEY WORDS: PEOPLE IN MOBILITY, MIGRATION, INMIGRATION REGULARITY, ACCESS TO RIGHTS, CHARTER OF NATURALIZATION, DECLARATION OF ECUADORIAN CITIZENSHIP BY NATURALIZATION

**DEDICATORIA**

Este trabajo lo dedico a todos quienes crean que no hay imposibles, cuando el esfuerzo y la constancia forman parte de tu armadura. A mi valiente madre, a mis compañeros de casa, a mis motivadores hermanos, y a todos los amigos que no se fueron.

Zoila Fabiola Jiménez Jiménez

**AGRADECIMIENTO**

En primera instancia agradezco a mi creador, por haberme puesto en el camino de la vida correcto. Agradezco también a mi querida madrecita, a mis incansables hijitos, quienes han sido fieles compañeros de miles de batallas y éxitos. Agradezco a mis hermanos, a mis amigos y a los brillantes docentes que me hicieron ver desde otra óptica el horizonte.

Zoila Fabiola Jiménez Jiménez

**ÍNDICE GENERAL**

[INTRODUCCIÓN 1](#_Toc22562095)

[Planteamiento de la problemática de investigación 6](#_Toc22562096)

[Objetivos: 9](#_Toc22562097)

[General 9](#_Toc22562098)

[Específicos: 9](#_Toc22562099)

[Metodología 9](#_Toc22562100)

[Métodos empleados 15](#_Toc22562101)

[Análisis de documentos 15](#_Toc22562102)

[Observación 17](#_Toc22562103)

[Encuesta 18](#_Toc22562104)

[Entrevista 19](#_Toc22562105)

[CAPÍTULO I 20](#_Toc22562106)

[FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y LEGALES SOBRE LA CIUDADANÍA Y LA NATURALIZACIÓN 20](#_Toc22562107)

[1.1 La ciudadanía y sus elementos 22](#_Toc22562108)

[1.2 La naturalización y el acceso a los derechos 31](#_Toc22562109)

[1.3 Breve referencia a la política mundial en materia de ciudadanía y naturalización 39](#_Toc22562110)

[Ciudadanía y naturalización en Europa 45](#_Toc22562111)

[Ciudadanía y naturalización en Asia 47](#_Toc22562112)

[Ciudadanía y naturalización en Australia 48](#_Toc22562113)

[Ciudadanía y naturalización en África 48](#_Toc22562114)

[Ciudadanía y naturalización en América 49](#_Toc22562115)

[1.4 Procesos de Naturalización en América Latina: Estados Unidos Mexicanos, República Argentina, República Federal de Brasil y República del Ecuador 50](#_Toc22562116)

[1.4.1 Estados Unidos Mexicanos 51](#_Toc22562117)

[1.4.2 República Argentina 53](#_Toc22562118)

[1.4.3 República Federal de Brasil 54](#_Toc22562119)

[1.4.4 República del Ecuador 56](#_Toc22562120)

[Conclusión 58](#_Toc22562121)

[CAPÍTULO II 60](#_Toc22562122)

[LA POLÍTICA DE MOVILIDAD HUMANA EN EL ECUADOR: CIUDADANÍA 60](#_Toc22562123)

[2.1 La ciudadanía universal como principio de las relaciones internacionales 61](#_Toc22562124)

[2.2 La ciudadanía y la política de movilidad humana 71](#_Toc22562125)

[2.3 Acceso a derechos reconocidos en la Constitución del Ecuador 84](#_Toc22562126)

[Conclusión 94](#_Toc22562127)

[CAPÍTULO III 96](#_Toc22562128)

[LA POLÍTICA DE MOVILIDAD HUMANA EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA: NATURALIZACIÓN 96](#_Toc22562129)

[3.1 Ley de Naturalización y su Reglamento 97](#_Toc22562130)

[3.2 Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento 104](#_Toc22562131)

[3.3 Cambios normativos en la política de naturalización 108](#_Toc22562132)

[3.3.1 Proceso para gestionar el reconocimiento de la ciudadanía 129](#_Toc22562133)

[3.3.2 Proceso para gestionar la carta de naturalización 132](#_Toc22562134)

[3.3.3 Proceso para gestionar la declaratoria de naturalización por matrimonio o unión de hecho 139](#_Toc22562135)

[Conclusión 141](#_Toc22562136)

[CAPÍTULO IV 143](#_Toc22562137)

[LOS PROCESOS DE NATURALIZACIÓN QUE DESARROLLA EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA DURANTE LOS AÑOS 2016 Y 2017 143](#_Toc22562138)

[4.1 Ciudadanía y acceso a derechos 147](#_Toc22562139)

[4.2 Naturalización 159](#_Toc22562140)

[4.3 Procesos de naturalización 173](#_Toc22562141)

[Conclusión 207](#_Toc22562142)

[CONCLUSIONES 211](#_Toc22562143)

[RECOMENDACIÓN 218](#_Toc22562144)

[BIBLIOGRAFIA 219](#_Toc22562145)

[ANEXOS 225](#_Toc22562146)

[Anexo 1: Observaciones 225](#_Toc22562147)

[Anexo 2: Resultado de encuestas 231](#_Toc22562148)

[24/09/2018 18:57 231](#_Toc22562149)

[Anexo 3: Resultado de entrevistas 264](#_Toc22562150)

[Anexo 4: Memorando dirigido al Sr. Director de Visados y Naturalizaciones 303](#_Toc22562151)

[Anexo 5: Memorando dirigido al Sr. Director de Visados y Naturalizaciones 305](#_Toc22562152)

[Anexo 6: Memorando de respuesta 307](#_Toc22562153)

[Anexo 7: Memorando de respuesta 309](#_Toc22562154)

**ÍNDICE DE TABLAS**

[Tabla 1 Categorías de análisis, dimensiones, indicadores, fuentes de información y técnicas de recolección de la información. 11](#_Toc16780518)

[Tabla 2 Cuadro estadístico sobre el número de solicitudes y otorgamientos de naturalización durante los años 2016 y 2017 (MREMH) 14](#_Toc16780519)

[Tabla 3Cuadro comparativo entre la ley de Naturalización de 1976 y la Ley Orgánica de Movilidad Humana, con sus reglamentos. 123](#_Toc16780520)

**ÍNDICE DE FIGURAS**

[**Figura 1:** Respuestas sobre cartas otorgadas 2016-2017 MREMH. 152](#_Toc16780528)

[**Figura 2:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH. 154](#_Toc16780529)

[**Figura 3:** Respuestas sobre cartas otorgadas 2016-2017 MREMH 164](#_Toc16780530)

[**Figura 4:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH 165](#_Toc16780531)

[**Figura 5:** Respuestas sobre cartas otorgadas 2016-2017 MREMH 166](#_Toc16780532)

[**Figura 6:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH 167](#_Toc16780533)

[**Figura 7:** Respuestas sobre cartas otorgadas 2016-2017 MREMH 168](#_Toc16780534)

[**Figura 8:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH 169](#_Toc16780535)

[**Figura 9**: Número de personas solicitantes, y otorgamientos de naturalización durante los años 2016 y 2017 175](#_Toc16780536)

[**Figura 10:** Número otorgamientos de naturalización referente a cartas y declaratorias, desde enero 2013 hasta abril 2018. 176](#_Toc16780537)

[**Figura 11:** Respuestas sobre cartas otorgadas 2016-2017. MREMH 178](#_Toc16780538)

[**Figura 12:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH 179](#_Toc16780539)

[**Figura 13:** Respuestas sobre cartas otorgadas 2016-2017 MREMH 180](#_Toc16780540)

[**Figura 14:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH 181](#_Toc16780541)

[**Figura 15:** Respuestas sobre cartas otorgadas 2016-2017 MREMH 182](#_Toc16780542)

[**Figura 16:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH 182](#_Toc16780543)

[**Figura 17:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH 184](#_Toc16780544)

[**Figura 18:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH 185](#_Toc16780545)

# 

# INTRODUCCIÓN

Según la Constitución de la República del Ecuador (2008), la ciudadanía es entendida como la relación jurídico política entre las personas y el Estado, la cual permite el acceso a todos los derechos en igualdad de condiciones y por lo tanto, el tema de esta tesis se encuentra contemplado en las líneas de investigación que el Instituto de Altos Estudios Nacionales ha programado dentro de la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia, por estar vinculado con la movilidad humana, siendo el caso específico, los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como formas de obtener la ciudadanía ecuatoriana.

La ciudadanía, comprendida desde el punto de vista de Thomas Marshall (1950), estaría conformada por tres elementos: civiles, políticos y sociales, los que permitirían a las personas acceder a los derechos y obligaciones que garantiza un determinado marco legal dentro de un Estado de Derecho. Fundamentalmente, los elementos civiles se encuentran garantizados cuando se accede a varias libertades como las de expresión, pensamiento, fe y entre otros como: el acceso a la propiedad privada, la justicia, la libertad, el trabajo; mismos que además resultan ser ideales y necesarios para el desarrollo económico sustentable de las personas.

El elemento político por otro lado, según Thomas Marshall (1950), lo vincula con el acceso al ejercicio del poder en el campo de la política, el que se da cuando se encuentra investido de autoridad, dentro de los distintos niveles de gobierno que ostenta una nación, tales como: los parlamentos, las asambleas, los gobiernos centrales, regionales, locales y entidades públicas en general; y finalmente, el elemento social, se refiere al bienestar y a la seguridad económica, cuando señala que este componente de la ciudadanía se visibiliza con mayor fuerza en los servicios sociales y en el sistema educativo.

Por su parte, el problema de igualdad y desigualdad entre los seres humanos es de gran importancia para entender las relaciones de convivencia e interacción en las diferentes épocas históricas. Este es un tema cuyo debate no solo tiene esta connotación, sino además está la jurídica y filosófica; trazando la primera las pautas sobre los derechos y obligaciones ante la sociedad y al respecto de lo filosófico se debate entre la existencia de igualdad *de o entre* los seres humanos, considerando como posible lo segundo.

Este trabajo de investigación está dividido en cuatro capítulos estructurados de la siguiente manera: Capítulo I “Fundamentos teóricos y legales sobre la ciudadanía y la naturalización”; Capítulo II “La política de movilidad humana en el Ecuador: Ciudadanía”; Capítulo III “La política de movilidad humana en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: Naturalización” y Capítulo IV “Los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana durante los años 2016 y 2017”; Conclusiones; Recomendación; Bibliografía y Anexos.

En el Capítulo I “Fundamentos teóricos y legales sobre la ciudadanía y la naturalización”, según precisa Thomas Marshall (1950) “La ciudadanía es un estado otorgado a aquellos que son miembros de una comunidad. Todos los que posean ese estado son iguales con respecto a los derechos y deberes que ese estado les ha otorgado” (p. 28-29). La ciudadanía genera una situación de igualdad entre los miembros de una comunidad, tanto en derechos como en obligaciones y en relación con las clases sociales, señala que no es disconforme, o al menos de manera intuitiva. La ciudadanía constituye, por lo tanto, un estado igualitario entre los miembros de una comunidad, lo que genera un sentimiento de pertenencia que va en constante crecimiento, basado en la lealtad.

Por otro lado, a diferencia de la nacionalidad desde el nacimiento, como afirma Tobias Schwarz (2016), las naturalizaciones no ocurren “automáticamente, sino que tienen que ser procesadas de forma deliberada; por lo tanto, es necesario cumplir con los requisitos establecidos en la ley, así como la práctica en la que se organizan las naturalizaciones, permitiendo comprender quien debe pertenecer y quien debe ser excluido de la comunidad política” (p. 34). Ciertamente, el autor se refiere a la nacionalidad o ciudadanía, indicando que esta se adquiere por el hecho de nacer en un territorio de manera automática, mientras que la naturalización, por el contrario, se provoca de manera deliberada, por voluntad de las personas y por aceptación del Estado, luego de cumplir determinadas formas, requisitos y procesos.

La nacionalidad o ciudadanía, entonces se adquiere por el hecho de nacer dentro de un territorio, aunque no todos los Estados lo consideran como un derecho u opción, existiendo, por lo tanto, Estados donde adquirir la ciudadanía por nacimiento no es posible, cuando al menos uno de los padres sea ciudadano por nacimiento de ese Estado, como se observará en este trabajo investigativo.

Es importante señalar que la naturalización depende de la voluntad de la persona extranjera de convertirse en un ciudadano del Estado, al cual esa persona considere que debe pertenecer por sus vínculos, dada la residencia mantenida a lo largo del tiempo de manera legal, o por otros motivos, como el matrimonio y la consanguinidad, fundamentalmente, de padre y abuelos, solicitud que puede realizar sobre la base del cumplimiento de los requisitos exigidos.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador, a través de la Dirección de Visados y Naturalizaciones y de las ocho Coordinaciones Zonales a lo largo del territorio ecuatoriano, tiene competencia sobre cartas y declaratorias de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización.

En los últimos años, el fenómeno migratorio ha cambiado sustancialmente y de forma muy particular en la República del Ecuador, donde muchos extranjeros, según Araujo y Eguiguren (2009), principalmente colombianos y peruanos han cambiado su residencia hacia el Ecuador motivados por la dolarización y con el afán de conseguir un mejor nivel de vida para sus familias. Estas personas con un estatus migratorio regular en el país, al igual que otras personas de diversas nacionalidades, podrán obtener la ciudadanía ecuatoriana por naturalización.

En el Capítulo II “La política de movilidad humana en el Ecuador: Ciudadanía”, se desarrolla de conformidad con los preceptos garantizados en la Constitución de la República del Ecuador (2008) y la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), normativa que precisa que la ciudadanía se puede obtener tanto por nacimiento como por naturalización, siendo la segunda la opción que tienen los ciudadanos extranjeros para radicarse en el territorio ecuatoriano como nacionales.

La ciudadanía, según dispone el artículo 6 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) se la adquiere por nacimiento o por naturalización.

Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución. La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador. La nacionalidad ecuatoriana se obtendrá por nacimiento o por naturalización y no se perderá por el matrimonio o su disolución, ni por la adquisición de otra nacionalidad (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 6)

En el Capítulo III “La política de movilidad humana en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: Naturalización”, se desarrolla sobre los preceptos constitucionales y legales vinculados con la política exterior del Ecuador en materia de naturalización.

La ciudadanía por naturalización es susceptible de obtenerse en los casos que señala el artículo 8 de la Constitución de la República del Ecuador (2008)

“1. Las que obtengan la carta de naturalización. 2. Las extranjeras menores de edad adoptadas por una ecuatoriana o ecuatoriano, que conservarán la nacionalidad ecuatoriana mientras no expresen voluntad contraria. 3. Las nacidas en el exterior de madre o padre ecuatorianos por naturalización, mientras aquéllas sean menores de edad; conservarán la nacionalidad ecuatoriana si no expresan voluntad contraria: 4. Las que contraigan matrimonio o mantengan unión de hecho con una ecuatoriana o un ecuatoriano, de conformidad con la Ley. 5. Las que obtengan la nacionalidad ecuatoriana por haber prestado servicios relevantes al país con su talento o su esfuerzo individual” (Constitución de la República del Ecuador 2008, Art. 8)

La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, es la entidad competente para resolver los casos de naturalización señalados dentro de los numerales 2 y 3. La Presidencia de la República, de manera directa es la encargada de resolver lo indicado en el numeral 5 y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, lo señalado en los numerales 1 y 4 del Artículo 8 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) detallado en el párrafo anterior.

En el Capítulo IV “Los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, durante los años 2016 y 2017”, en primera instancia se precisa que estos se brindan por el momento solo dentro del territorio ecuatoriano; sin embargo, en un corto plazo se efectuarán también en el extranjero, por intermedio de los Consulados del Ecuador.

En este capítulo, el trabajo de investigación se centra en los procesos de naturalización desarrollados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, durante los años 2016 y 2017. Se precisan las principales consideraciones sobre este período para el análisis investigativo, en razón de haberse implementado la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), a partir del 06 de febrero, momento en el cual empiezan a visualizarse una serie de inconvenientes procedimentales dentro de la gestión de naturalizaciones de esta importante Cartera de Estado, dados por las ambiguedades, vacíos y contradicciones de la norma orgánica con su Reglamento y por la falta de normativa secundaria.

Como consecuencia de esta situación, los funcionarios tuvieron que limitar sus actuaciones, fundamentalmente, porque no tubieron claros los requisitos, los nuevos costos y el propio funcionamientos de los procesos, lo cual provocó retrasos importantes en el manejo de las dos formas de obtener la ciudadanía ecuatoriana por naturalización .

Este estudio es importante para comprender cómo los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se han visto afectados durantes los años 2016 y 2017, a través de identificar los principales vacíos y contradicciones, que en lo posterior puedan ser esclarecidos a través de una reforma legal y reglamentaria.

Esta temática resulta válida en la actualidad ya que el Ecuador siempre ha estado en una constante búsqueda de una normativa acorde a los principios constitucionales y la Ley de Naturalización (1976) que había quedado anacrónica e incongruente.

Finalmente, además de las conclusiones y recomendaciones, se ha anotado importante bibliografía con la finalidad de fortalecer el estudio y los anexos que la complementan.

## Planteamiento de la problemática de investigación

El proceso de naturalización es universalmente reconocido y protegido como institución por los países, a través de sus constituciones y normativas específicas, y por organismos internacionales a través de declaraciones y reglamentaciones pertinentes. “No existe democracia sin ciudadanos, como tampoco ciudadanía que no se funde en la condición previa de una nacionalidad concebida como identidad solidaria” (Hermet, 1999, p. 94)

Como se expresa que, aun siendo la naturalización un fenómeno universal, cada país establece normas para la organización y concreción de este proceso administrativo de conformidad a la facultad soberana que estos poseen. En el caso del Ecuador, la norma más reciente aprobada al respecto, es la Ley Orgánica de Movilidad Humana del 06 de febrero del 2017 y su Reglamento del 03 de agosto del mismo año, cuyas disposiciones permiten a los inmigrantes que así lo deseen y cumplan los requisitos, acceder a la ciudadanía ecuatoriana por naturalización; no obstante, en esta nueva normativa se identifican vacíos y contradicciones que deben ser considerados y solucionados.

Anteriormente, para el proceso de obtención de la ciudadanía ecuatoriana, regía la Ley de Naturalización y su Reglamento vigentes desde el 14 de abril de 1976, normativa que en comparación con la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) y su Reglamento (2017) se advierten diferencias notables, lo cual ha incidido en la organización y cumplimiento de los procesos de naturalización.

Se considera que las normas constitucionales, legales y reglamentarias del Ecuador, a pesar de su compleja implementación, en lo referente a la normativa vinculada con la movilidad humana, éstas facilitan inconmensurablemente el acceso a derechos. Puntualmente, dentro del cambio de normativa en materia de naturalizaciones ésta generó inconvenientes procedimentales al momento de su aplicación, fundamentalmente por los vacíos y contradicciones legales, tal y como se verá a lo largo de la investigación, encontrándose también la carencia de lineamientos por parte de la Dirección de Naturalizaciones para la implementación de la Ley y específicamente, en los puntos donde se encontraron vacíos y contradicciones con su Reglamento, tales como, el no precisar el tipo de residencia temporal o permanente para acceder a la opción de la naturalización, ya que solo se refiere a una residencia regular y continua; el hecho contradictorio referente a los dos años de matrimonio para acceder a la ciudadanía, al señalar la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) que estos se contarán desde la fecha de celebración del matrimonio, mientras que, su Reglamento (2017) señala que estos años se contarán desde la fecha del registro.

Asimismo, no se ha considerado en la nueva norma, alguna situación para las personas viudas de ecuatorianos, o que tengan hijos ecuatorianos, lo cual si registraba la anterior Ley de Naturalización (1976).

El estudio se centra en los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, período 2016-2017, considerándose el año 2016 como un referente que ha permitido comparar los procesos desarrollados con la Ley de Naturalización y el 2017 con la Ley Orgánica de Movilidad Humana, porque inclusive al finalizar el año 2017, se continuaron aplicando los procedimientos establecidos en la Ley de Naturalización, como los modelos de exámenes, entrevistas, publicaciones y otros, fundamentalmente por los vacíos y contradicciones de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y sobre todo por la falta de normativa secundaria.

La ciudadanía ciertamente, permite a las personas formar parte de una comunidad de manera plena, constituyéndose ésta en el lugar donde se desarrollan en igualdad de condiciones. La ciudadanía además puede ser adquirida por un individuo ajeno a esa comunidad, para lo cual, por su propia voluntad y cumpliendo los requisitos que el país le imponga, el individuo puede acceder a ella.

Tomando en consideración el cambio de normativa ocurrido, a partir del 06 de febrero de 2017 en materia de movilidad humana en el Ecuador, cabe realizar la siguiente pregunta: ¿Cómo los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se afectan por la aplicación de la política de naturalización, durante los años 2016 y 2017?

## Objetivos:

### General

Analizar los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, período 2016 y 2017.

### Específicos:

Fundamentar teórica y legalmente los elementos que caracterizan a la ciudadanía y lo correspondiente a la naturalización.

Examinar la política de movilidad humana del Ecuador en materia de ciudadanía, tomando como eje fundamental el acceso a derechos.

Examinar la política de movilidad humana que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en materia de naturalizaciones.

Determinar cómo los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se afectan por la aplicación de la política de naturalización durante los años 2016 y 2017.

## Metodología

La investigación toma en consideración el enfoque cualitativo, que permite realizar el análisis de los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana durante el periodo 2016 y 2017, mediante la aplicación de técnicas e instrumentos como el análisis de documentos, la observación, la entrevista y la encuesta.

En el análisis de los resultados se emplea la estadística descriptiva, fundamentalmente a partir de una encuesta aplicada a las personas que obtuvieron la naturalización por declaratoria y por carta; también de entrevistas a funcionarios que manejaron los procesos de naturalización durante los años mencionados y las observaciones realizadas por parte de la investigadora en cada una de las Coordinaciones Zonales que prestan este servicio de manera mayoritaria a nivel del país, lo que ha permitido visualizar los principales cambios que se dieron por la derogación de la Ley de Naturalización y su Reglamento (1976) y la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (2017)

Desde este enfoque, la lógica investigativa desarrollada se dirige hacia el encuentro de vacíos y contradicciones en primera instancia, en el contexto de la aplicación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) y al entrar en vigencia su Reglamento (2017), mismos que aún no han sido solventados. En este contexto, se anota lo que se entiende por vacío y contradicción, siendo el primero, según el Diccionario de la Real Academia Española, el siguiente: “Falta, carencia o ausencia de alguna cosa” (Real Academia Española, 2018) y el segundo, el siguiente: “oposición, contrariedad o antagonismo” (Real Academia Española, 2018)

La investigación es de tipo descriptivo, la cual “busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis” (Hernández, 2014, p. 98)

La investigación, además es correlacional cuya “finalidad es conocer la relación o grado de asociación que exista entre dos o más conceptos, categorías o variables en un contexto específico” (Hernández, 2014, p. 98)

En este punto es importante anotar también lo que señala Hernández (2014) “… la literatura nos puede revelar que hay “piezas y trozos” de teoría con apoyo empírico moderado; esto es, estudios descriptivos que han detectado y definido ciertas variables y generalizaciones. En estos casos, la investigación puede iniciarse como *descriptiva o correlacional,* pues se descubrieron ciertas variables sobre las cuales fundamentar el estudio…” (p. 98)

En este caso específico, la investigación se encamina a analizar los procesos de naturalización mencionados en la Constitución de la República del Ecuador (2008), en la Ley de Naturalización (1976), la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) y la normativa secundaria que sobre el tema hace referencia.

Se estudia la opinión de los sujetos implicados como usuarios o funcionarios participantes, al respecto de las afectaciones sufridas durante los años 2016 y 2017 en los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, por la aplicación de las políticas de movilidad humana en esa materia.

Con base en los resultados obtenidos, se visualizan los vacíos y contradicciones legales que afectan los procesos de naturalización que desarrolla esta Cartera de Estado; sin embargo, esto contribuirá a la propuesta de mejoras a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) y a los procedimientos vinculados con la obtención de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización.

Para la sistematización de la información recopilada se construye la relación entre categorías de análisis, dimensiones, indicadores, fuentes de información y las técnicas de recolección que se expone mediante de la Tabla Nro. 1.

Tabla 1 Categorías de análisis, dimensiones, indicadores, fuentes de información y técnicas de recolección de la información.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Categorías de análisis | Dimensiones | Indicadores | Fuentes de información | Técnica de recolección de información |
| Categoría teórica de análisis:  Ciudadanía | Acceso a derechos civiles | Libertad individual (derecho a opinar)  Contratar  Propiedad  Justicia | -Libros  -Constitución  -Leyes  -Preguntas a: autoridades o ex autoridades de Cancillería, funcionarios de Cancillería de las Coordinaciones Zonales 9-Quito, 8-Guayaquil, 6-Azogues y 4-Manta, catedráticos universitarios de postgrado, ciudadanos ecuatorianos por naturalización. | -Lectura  -Resumen  -Comparativos  -Recopilación de datos y conceptos  -Encuestas  -Entrevistas  -Observaciones |
| Acceso a derechos políticos | Participación en el poder público |
| Acceso a derechos sociales | Seguridad  Educación  Bienestar económico |
| Categoría empírica: Naturalización | Voluntad de la persona de acceso | Toma de decisión del solicitante que cumple con los requisitos | -Libros  -Constitución  -Leyes  -Preguntas a: autoridades o ex autoridades de Cancillería, funcionarios de Cancillería de las Coordinaciones Zonales 9-Quito, 8-Guayaquil, 6-Azogues y 4-Manta, catedráticos universitarios de postgrado, ciudadanos ecuatorianos por naturalización. | -Lectura  -Resumen  -Comparativos  -Recopilación de datos y conceptos  -Encuestas  -Entrevistas  -Observaciones |
| Acto soberano y discrecional de concesión por parte del Estado | Potestad Estatal para el otorgamiento |
| Categoría empírica:  Procesos de naturalización en Cancillería | Formas | Carta | -Libros  -Constitución  -Leyes  -Preguntas a: autoridades o ex autoridades de Cancillería, funcionarios de Cancillería de las Coordinaciones Zonales 9-Quito, 8-Guayaquil, 6-Azogues y 4-Manta, ciudadanos ecuatorianos por naturalización. | -Lectura  -Resumen  -Comparativos  -Recopilación de datos y conceptos  -Encuestas  -Entrevistas  -Observaciones |
| Declaratoria |
| Procedimientos | Por años de matrimonio  Por años de unión de hecho  Carta de Naturalización  Tiempo de residencia  Apátridas  Refugiados  Viudos  Con hijos ecuatorianos |

Datos obtenidos de las normativas ecuatorianas. Fecha: 18 de junio de 2018.

(Fuente: Elaboración propia)

Considerando la información obtenida en la Dirección de Visados y Naturalizaciones sobre el número de solicitudes y otorgamientos facilitados por esta y la Coordinaciones Zonales durante los años 2016 y 2017 se cuenta con la siguiente información:

Tabla 2 Cuadro estadístico sobre el número de solicitudes y otorgamientos de naturalización durante los años 2016 y 2017 (MREMH)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **TRÁMITES DE NATURALIZACIÓN AÑOS 2016 Y 2017** | | | | | |
| **Años** | **Tipo de solicitud procesada** | **Solicitudes procesadas** | **Total solicitadas** | **Otorgamiento de ciudadanía** | **Total otorgadas** |
| 2016 | Cartas por residencia | 209 | 528 | 39 | 312 |
| Declaratorias por matrimonio o unión de hecho | 319 | 273 |
| 2017 | Cartas por residencia | 468 | 826 | 35 | 291 |
| Declaratorias por matrimonio o unión de hecho | 358 | 256 |

Datos proporcionados por la Dirección de Visados y Naturalización MREMH. Fecha: 04 de mayo de 2018.

(Fuente: Elaboración propia-MREMH)

La tabla 2, referente al cuadro estadístico sobre el número de solicitudes y otorgamientos de naturalización durante los años 2016 y 2017, elaborada por la autora, reconoce las solicitudes y otorgamientos de la ciudadanía en los procesos de naturalización de competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, dispuestos por las normativas, siendo estas: Carta de Naturalización y Matrimonio o Unión de Hecho.

Como se observa en la tabla, en el año 2016, de las 209 solicitudes de carta de naturalización a nivel país, únicamente se otorgaron 39, mismas que pueden corresponder a solicitudes de años anteriores y de las 319 solicitudes de declaratorias por matrimonio o unión de hecho se otorgaron 273.

En el año 2017, de las 468 solicitudes de cartas de naturalización, se otorgaron únicamente 35, continuando con un retraso en la emisión de resoluciones y en el tema de declaratorias, se dan 358 solicitudes con 256 otorgamientos. Sobre este respecto, cuando se realizaron las observaciones in situ, se pudo verificar que las 35 cartas entregadas durante el año 2017, correspondieron a procesos iniciados en el año anterior; mientras que las solicitudes de la declaratoria de la ciudadanía ecuatoriana por matrimonio o unión de hecho, si correspondían al año 2017, salvo los casos pendientes del año anterior, por haber iniciado el trámite en el último trimestre.

## Métodos empleados

### Análisis de documentos

Se aplica para la determinación de los fundamentos teóricos y legales sobre los procesos de ciudadanía y naturalización, mediante el análisis de las definiciones de varios autores sobre ciudadanía y naturalización, centrando finalmente como teorías principales, la elaborada por Thomas Marshall al respecto de la ciudadanía y Tobias Schwarz referente a la naturalización.

Sobre la base de estas perspectivas fundamentales, más otras planteadas por otros autores que se detallan inmediatamente, se propone estudiar los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana durante los años 2016 y 2017.

Los documentos normativos principales que se analizan son: La Constitución de la República del Ecuador (2008), la Ley de Naturalización y su Reglamento (1976), la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (2017) y el Acuerdo Ministerial Nro. 000151, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2017)

También se han considerado para el estudio, libros del derecho y ciudadanía, ensayos y monografías sobre la misma temática, artículos publicados en revistas especializadas, informes de autoridades nacionales e internacionales, en los que se aborda el tema de migraciones, trabajos presentados en seminarios, talleres y eventos vinculados con la temática, información de datos oficiales públicos obtenidos de páginas web y reportes institucionales según la competencia.

El contexto general donde se desarrolla la investigación es el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y de manera particular han sido la Dirección de Visados y Naturalizaciones y las Coordinaciones Zonales, donde mayoritariamente se ejecutan los procesos de naturalizaciones durante los años de estudio 2016 y 2017.

Se debe precisar que es la Dirección de Visados y Naturalizaciones, la encargada de generar políticas públicas vinculadas con la movilidad humana, en materia de visas y de naturalizaciones, siendo además la responsable de la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) en esa materia. Por su parte, las Coordinaciones Zonales son las encargadas de ejecutar esas políticas públicas de confomidad con la normativa, los lineamientode la correspondiente Dirección y los manuales de procesos que para los casos puntuales se van generando.

De esta manera, se analizan normativas, instructivos, procesos, formas, datos estadísticos y no estadísticos en una población de 603 personas que obtuvieron la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, durante los años 2016 y 2017, con base de una residencia permanente, o de un matrimonio o unión de hecho legalmente registrado, de los cuales sirvieron de muestra 96 personas naturalizadas que respondieron voluntariamente a la encuesta que se les solicitó.

También constituyen una población muy importante para este estudio, los 12 funcionarios especialistas en el proceso de naturalización que tiene la Cancillería en el Ecuador, de los cuales se tomó una muestra de 6 expertos, uno por cada coordinación zonal seleccionada y dos funcionarios de la Dirección de Visados y Naturalizaciones.

### Observación

Mediante la observación participante se propone registrar la información acerca del desarrollo de los procesos de naturalización, competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en las Coordinaciones Zonales 9, 8, 6, 4 y en la Dirección de Visados y Naturalizaciones. Dichas observaciones se focalizan en el dominio y la claridad que se posee sobre la búsqueda de vacíos y contradicciones existentes en la normativa vinculada con los procesos de naturalizaciones competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que impide estandarizar los procesos en todas las Unidad que desarrollan estos procesos.

Se han considerado las cuatro coordinaciones zonales anotadas, por ser los lugares más concurridos por los solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, en razón de encontrarse geográficamente haciendo referencia, en lugares estratégicos donde se encuentran importantes comunidades de personas extranjeras. Para realizar este trabajo, la información se sistematiza en base de observar la ejecución de los procesos en cada una de las Unidades de Naturalizaciones de estas zonales, con el afán de constatar cómo se manejan los procesos antes y durante la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. (Anexo 1)

### Encuesta

La encuesta se aplica con el propósito de recopilar información proveniente de ciudadanos que obtuvieron la naturalización durante los años 2016 y 2017, para analizar sus apreciaciones sobre los procedimientos y resultados obtenidos de los procesos de los cuales se beneficiaron. (Anexo 2)

Las encuestas fueron enviadas a través de los correos electrónicos, a las personas que obtuvieron la ciudadanía ecuatoriana por naturalización durante los años 2016 y 2017. Se utilizó el correo electrónico [varoda2796@gmail.com](mailto:varoda2796@gmail.com) y las respuestas obtenidas fueron sistematizadas de manera automática por intermedio de la misma herramienta del Gmail, misma que se encarga de compilar toda la información, siendo únicamente necesario realizar las figuras en Excel.

Se enviaron 529 correos a las personas ecuatorianas por declaratoria de la ciudadanía ecuatoriana y 74 a las personas ecuatorianas por carta de naturalización, obteniéndose en el primer caso, 60 respuestas y en el segundo 36, constituyendo un porcentaje de 48,6 % el primero y de 11,3 % el segundo, lo cual permitió fortalecer esta investigación.

Sobre la población y muestra para realizar la encuesta se señala que en el presente estudio se focaliza su aplicación en aquellos sujetos que solicitaron algún proceso de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana durante los años de estudio. Se restó de este universo los reconocimientos de ciudadanos, hijos de padres nacidos en el Ecuador, por corresponder a un proceso ejecutado por la Dirección General de Registro Civil Identificación y Cedulación del Ecuador, estos reconocimientos sumaron 51 personas; y por lo tanto se contó únicamente 603 ciudadanos que obtuvieron la ciudadanía ecuatoriana por naturalización.

### Entrevista

Esta se aplicó a los funcionarios especialistas en los procesos de naturalización de las coordinaciones zonales 9, 8, 6 y 4 por ser los encargados de desarrollar los mismos antes y durante la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017). La información relevante obtenida permite analizar fundamentalmente los vacíos y contradicciones legales en los procesos de naturalización correspondiente al periodo investigado. (Anexo # 3)

Se realizaron 6 entrevistas estructuradas con el propósito de recolectar información suficiente que permita constatar la situación sobre los vacíos y contradicciones de la normativa relacionada con los procesos de naturalización y para ampliar el criterio de la investigadora sobre el tema.

Los funcionarios entrevistados fueron: Ex Director de Visados y Naturalizaciones, durante parte de la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana; funcionario de la Dirección de Visados y Naturalizaciones; cuatro entrevistas a funcionarios de las Coordinaciones Zonales: 1. Zonal 9-Quito, 2. Zonal 8-Guayaquil, 3. Zonal 6-Azogues y 4. Zonal 4-Manta.

# CAPÍTULO I

# FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y LEGALES SOBRE LA CIUDADANÍA Y LA NATURALIZACIÓN

En primera instancia, considerando el hecho de que los procesos migratorios han estado presentes en la historia de la humanidad, según indican Díaz y Aguilar (2011) y que estos se generan por el traslado de una persona o un colectivo de un lugar a otro, porque buscan mejores condiciones de vida para ellos y sus familias, o también por el hecho de haber sido desplazados por procesos violentos o invasiones inesperadas, e inclusive por fenómenos o catástrofes naturales (p. 103)

Es preciso anotar que el ser humano, en la actualidad mantiene sus relaciones sociales de manera diferente a lo que ocurría en el Estado-nación según señalan Díaz y Aguilar (2011), donde se establecieron fronteras territoriales para separar lo considerado civilizado, de la barbarie; por lo tanto se estableció límites calificados como necesarios para efectuar cierto control; sin embargo, en la actualidad el mundo debe ser concebido como un espacio sin estas limitantes, ya que se ha logrado entender, que las cosas ocurren en un espacio único, compartido por las personas y donde todos interactúan; es decir, todos son miembros de una comunidad según indica Marshall (1950), cuando se refiere a la ciudadanía.

En este capítulo se fundamentarán teóricamente los elementos que caracterizan a la ciudadanía y la naturalización, para poder comprender más adelante, cómo se desarrollan los procesos de naturalización competencia del Ministerio de Relaciones exteriores y Movilidad Humana dentro del país.

Por tratarse de una tesis que se basa en un estudio empírico o experimental, relacionado con los procesos de naturalización, se busca conocer cómo los procesos de naturalización se afectan con la implementación de la política de movilidad humana, instaurada en la Constitución de la República del Ecuador (2008), fundamentalmente, y en la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), para lo cual se considera no solo el año de la implementación de esta última normativa, sino el año 2016, momento en el cual aún se encontraba vigente la Ley de Naturalización (1976).

Se registra como teoría fundamental, la expuesta por Thomas Marshall (1950), al respecto de la ciudadanía y la de Tobías Schwuarz (2016), referente a la naturalización. La primera teoría precisa que la ciudadanía es un estado otorgado a una persona que ha sido incorporada dentro de una comunidad, donde accede a los derechos y a las correspondientes obligaciones; mientras que, para el segundo autor, al respecto de la naturalización, menciona que ésta no ocurre automáticamente, sino que es necesario que opere la voluntad de la persona para adquirirla.

Se hace una corta referencia a dos sistemas históricos para acceder la ciudadanía, el *ius sanguinis* y el *ius soli*, que, en la actualidad, forman parte de las instituciones jurídicas de los Estados. El *ius sanguinis* hace referencia a la forma de obtener la ciudadanía por el lugar de origen de los padres y el *ius soli,* no considera el lugar de nacimiento de los padres, sino el lugar donde nace la persona.

También se referencia la política internacional en materia de ciudadanía y naturalización, lo que permite observar cómo las personas acceden o no a los privilegios de la ciudadanía, tomando en consideración el respeto a los derechos humanos proclamado por las naciones del mundo, para lo que se anotan los principales preceptos sobre la materia, dictados en: La Carta Constitutiva de Naciones Unidas, Las Recomendaciones del Congreso de Oslo, El Informe de la VII Conferencia Panamericana de Montevideo, La Declaración Universal de Derechos Humanos, La Convención sobre Nacionalidad de la Mujer Casada y otros.

Se ejemplifica esta temática en varios países de Europa, Asia, Australia, África y América, detallando de forma más cercana, lo que ocurre en cuatro países de América Latina: Estados Unidos Mexicanos, República Argentina, República Federal de Brasil, finalizando con algunas reflexiones referentes a la República del Ecuador.

## 1.1 La ciudadanía y sus elementos

Martín Cabello (2017), precisa que la ciudadanía constituye un pilar fundamental para el ejercicio de los derechos dentro de un Estado y es una de las fuentes principales de identidad de las personas, indistintamente de cualquier proceso de globalización vinculada con lo sociopolítico (p. 3)

Sobre la base de esta consideración, resulta importante anotar lo que señala Sebreli (2004) en “El asedio a la modernidad: Crítica del relativismo cultural”, donde se refiere a las características comunes propias de los seres humanos, como los sentimientos, los deseos, las necesidades compartidas, la capacidad de comprender, la inteligencia, las emociones y otros factores, que consolidan una *identidad esencial de todos*, fundamentalmente, cuando señala: “En los orígenes de la humanidad, hace 50.000 años, los descendientes del homo sapiens, cualquiera sea la idea que se tenga de su origen histórico –poligenismo o monogenismo-, presentaban rasgos fundamentales comunes a todos los hombres…” (Sebreli, 2004, p. 21); por lo tanto, al integrar un espacio único, los seres humanos deben acceder a los derechos de forma igualitaria, sin discriminación alguna.

Esta reflexión se asume desde un presupuesto antropológico, tanto cultural como físico, de la igualdad entre los seres humanos como parte de su desarrollo ontogenético, ello se inserta con el tema de la tesis en la medida en que el origen común se refleja no solo en lo biológico, sino también en el pensamiento que se ha ido gestando a lo largo de la historia de la humanidad.

Desde la dimensión histórica existen registros en los que se constata que en la antigua Grecia se presentó un concepto de ciudadanía, mencionado por Álvarez (2018), quien indica que la ciudadanía se reconocía cuando se producía una diferencia sustancial entre la persona que podía participar y beneficiarse de las acciones y disposiciones públicas, de aquellos quienes no podían hacerlo, como, por ejemplo, los esclavos. En ese mismo sentido, en el Imperio Romano, existía el derecho a beneficiarse de lo público; pero, a diferencia de Grecia, es menos excluyente, ya que se reconocen las garantías y derechos de los hombres libres dentro del Imperio, aunque los esclavos seguían siendo solo instrumentos parlantes, sin derecho alguno, por lo tanto, no eran considerados ciudadanos.

En virtud de lo mencionado y para resaltar la importancia de la presente investigación se explica lo que la Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónama de México (UNAM) destaca al respecto de las formas de obtener la nacionalidad, denominada “La soberanía de las personas”, dos conceptos históricos y básicos de los fundamentos de la ciudadanía desde el Derecho Romano y que se encuentran plenamente vigentes: por un lado está el *ius sanguinis*, el cual se fundamenta en el hecho de que la nacionalidad de los padres la siguen sus hijos, sin considerar el lugar de su nacimiento. Este sistema, tiene plena vigencia en varias Constituciones Políticas, principalmente europeas, como, por ejemplo, España y Alemania.

El sistema *ius soli*, a diferencia del mencionado, vincula a la persona con el lugar donde nace y no considera el origen de los padres, el cual se aplica en América Latina, lugar en el cual se busca el robustecimiento de los grupos étnicos, las costumbres, religiones, culturas, sistemas, etcétera.

Sobre este respecto la revista electrónica de artículos de investigación “Scielo”, se refiere a lo siguiente “Las expresiones jus soli y jus sanguine son los términos usuales con los que se designa a dos diferentes sistemas de adquisición de nacionalidad, entorno a los cuales la mayor parte de las sociedades occidentales tienden a diseñar sus instituciones de atribución de nacionalidad” (Scielo, 2018).

Sobre la base de los dos sistemas anotados, existe uno mixto que vincula el *ius soli y el ius sanguinis*, a manera de ejemplo se puede considerar el caso de la República del Ecuador, que concede la condición de ecuatoriano por nacimiento a quienes nacen en el Ecuador *ius soli* y a quienes nacen en el exterior hasta el tercer grado de consanguinidad en el caso de tener padre o madre nacido en el Ecuador, *ius sanguinis.*

Dentro del marco teórico que se desarrolla en este trabajo de investigación, se ha considerado el señalamiento de Thomas Marshall (1950), quien al respecto de la ciudadanía, menciona lo siguiente:

La ciudadanía es un estado otorgado a aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos los que posean ese estado son iguales con respecto a los derechos y deberes con los que le otorga el Estado. No existe un principio universal que determine cuáles serán esos derechos y deberes, pero las sociedades en las que la ciudadanía constituya una institución en desarrollo, generan una imagen de la ciudadanía ideal contra la cual se puede medir con sus logros y hacia la cual se puede dirigir sus aspiraciones (Marshall, 1950, p. 28-29)

Por lo tanto, para este autor, la ciudadanía se constituye en un estado que le ha sido otorgado a una persona, al incorporarla como miembro pleno dentro de una comunidad y, por lo tanto, goza de igualdad tanto en derechos como en obligaciones, dependiente de los Estados el establecimiento de los derechos y obligaciones que sus miembros pueden acceder y cumplir, en razón de que estos no son reconocidos de igual forma por los Estados; es decir en un país, el acceso al derecho a percibir una remuneración igualitaria tanto para hombres como para mujeres, puede no constituir derecho en otro país.

Considerando lo anotado, es válido resaltar lo que se ha alcanzado en el Ecuador, donde los accesos a los derechos de manera general son igualitarios entre todos quienes habitan su territorio, inclusive según señala la Constitución de la República del Ecuador (2008), pueden acceder las personas en situación de irregularidad migratoria, por el derecho humano a migrar que también está reconocido en la norma anotada. Bajo este contexto, Inneratity (2004), citado en Díaz y Aguilar (2011), resalta, “Así hace falta configurar nuevos escenarios multilaterales que garanticen seguridad allí donde no existen límites territoriales y donde los conflictos y los riesgos son comunes; donde no hay política exterior porque todo es interior” (p. 103)

La defensa que Marshall (1950) realiza sobre el concepto de ciudadanía hace referencia a la posesión de derechos y obligaciones de los integrantes de una comunidad, con lo que se asegura un trato igualitario en todos los aspectos a los miembros de la misma.

Tanto los derechos como las obligaciones se encontrarían garantizados dentro de la estructura legal que organiza un Estado, para lo cual emplea fundamentalmente la norma constitucional, la cual buscará consagrar todas las seguridades que salvaguarden los intereses de los que integran su colectividad.

Como se ha precisado, los derechos no son concebidos de igual forma en todas las legislaciones del mundo, ya que lo que se constituye como tal en un país, puede ser no considerado así en otro; sin embargo, es importante saber que los derechos humanos no reconocen fronteras y, por lo tanto, deben ser garantizados en cualquier lugar del mundo, sin restricción alguna. Borja (1989), al respecto del vínculo entre el ciudadano y el Estado, lo siguiente: “…impone al individuo determinados deberes para con el Estado al tiempo que le confiere ciertos derechos y le hace objeto de una especial protección jurídica” (p. 669)

En esta misma lógica, el acceso a derechos puede estar afectado de acuerdo con los conceptos que se manejen en cuanto al securitismo versus derechos humanos. Por ello, Pérez y Valle (editores) (2009), señalan que lo realmente importante y trascendental, es el respeto a los derechos que el Estado le otorga a todos los seres humanos. Y por el mismo lineamiento, Eguiguren y Araujo (2009) señalan: “El tema de los derechos humanos se ha posicionado en las agendas internacionales en los últimos años, de tal modo que constituye en este momento un paradigma a través del cual se abordará la migración” (Eguiguren y Araujo, 2009, p. 8).

El Código de Derecho Internacional Privado de Sánchez de Bustamante en el artículo 9, cuando se refiere a la nacionalidad, señala:

Cada Estado contratante aplicará su propio derecho a la determinación de la nacionalidad de origen de toda persona individual o jurídica y de su adquisición, pérdida o reintegración posteriores, que se hayan realizado dentro o fuera de su territorio, cuando una de las nacionalidades sujetas a controversia habitual sea de dicho Estado (Sánchez de Bustamante, 2005, Art. 9)

Acorde con lo señalado en el Código de Sánchez de Bustamante, el Estado es libre de determinar los requisitos para la adopción o pérdida de la ciudadanía, lo cual no implica necesariamente una política contraria a los derechos humanos y, por lo tanto, en ella puede personificarse la seguridad y la estabilidad de las personas y/o del propio Estado.

Por ello, tal y como plantea Shore “…una antropología de la política pública es particularmente útil para abordar algunas de las preguntas políticas de gran escala de nuestros días, como la transformación del Estado moderno, la emergencia de nuevos métodos de gobierno y la articulación de nuevas relaciones de poder” (Shore, 2010, p. 31), en el caso que ocupa a esta tesis, relacionado con el proceso de naturalización y obtención de ciudadanía en un mundo interconectado por compartir un espacios único y donde todos interactúan. Ante esto, Marshall (1950), señala que no se ha determinado un principio universal que pueda especificar cuáles son esos derechos y obligaciones de manera estandarizada en todos los territorios, por lo que el compartir los espacios sin límites aún constituye un ideal.

En palabras de Alexander Wendt´s (1992), las identidades son la base de los intereses tanto de los individuos como de los Estados, tomando en consideración las acciones políticas, las estructuras normativas y materiales y la relación entre agentes y estructuras.

Calviño (2009) se refiere a esta relación señalando que la misma existe cuando se vincula a la persona con el Estado, considerando el lazo o relación jurídica, que se evidencia de manera más clara, cuando la persona accede a los derechos que el Estado le otorga.

Entonces, se ha de entender que la ciudadanía es el máximo derecho que un Estado le concede a los miembros de su comunidad, la cual tiene mayor connotación cuando es considerada lo más importante dentro de la estructura del Estado; no obstante, como ya se indicó no es coherente la existencia de derechos sin las correspondientes obligaciones.

Thomas Marshall dentro de su obra “*Citizenship and social class and other essays*”, precisa la existencia de tres elementos que desde un punto de vista lógico conformarían la ciudadanía, siendo estos: civiles, políticos y sociales, los que, en principio, permite a las personas acceder a los derechos individuales que le facilita y garantiza un Estado (Marshall, 1950, p. 28 - 29)

Es importante precisar, dado el significado que tiene para la comprensión de la estructuración actual de la ciudadanía, cuándo aparecen los elementos constitutivos de la ciudadanía a la que hace referencia Marshall (1950), quien señala que estos pudieron haberse materializado en Inglaterra durante tres siglos, de la siguiente manera: Derechos Civiles, siglo XVIII; Derechos Políticos, siglo XIX; y Derechos Sociales, siglo XX.

Al producirse la expansión de los derechos de la ciudadanía durante los siglos mencionados en el párrafo anterior, van apareciendo al unísono, las denominadas clases de ciudadanos, por lo cual lo que en principio era un derecho o un privilegio de los varones blancos, dueños de bienes y considerados del grupo de los protestantes, se fueron extendiendo a las mujeres, trabajadores, católicos, judíos, negros y demás grupos históricamente excluidos de estos derechos (Marshall, 1950, p. 29-31)

Respecto de los derechos civiles, según Marshall (1950), estos nacen en el siglo XVIII, siendo los más sobresalientes, la libertad, el pensamiento, la religión, el acceso a la propiedad, la igualdad ante la ley, la libertad de opinión, de asociación, la libre residencia, el establecimiento de contratos de forma libre.

Los elementos civiles se encuentran garantizados según señala Marshall (1950), cuando se accede a varias libertades como las de expresión, pensamiento y fe. Además, el acceso a la propiedad personal, la justicia, la libertad y el trabajo, los que resultan ser muy importantes, para el desarrollo de una economía sustentable; para las estructuras que conforman una sociedad y el Estado, pero además Marshall (1950), señala que la ciudadanía “puede basarse en un conjunto de ideales, creencias y valores” (p. 29)

Los elementos políticos, por otra parte, se refieren al ejercicio del poder en el campo de la política, dentro de los diferentes niveles de gobierno, como las asambleas, parlamentos, congresos, gobiernos centrales, regionales, locales; es decir, involucrarse en la gestión de las entidades públicas en general. Los seres humanos llenos de intereses y propuestas, buscan siempre los caminos que les permitan alcanzarlos y para ello, la participación política dentro de los espacios que genera el Estado, como la misma sociedad civil, resultan importantes para la toma de decisiones; por lo tanto, la participación ciudadana en los espacios de poder les permite a los miembros de la comunidad hacer uso efectivo de la intervención política y no estar ausente, ya que como dice Oldfield al respecto de este último señalamiento: “La falta de participación política hace del individuo un ser radicalmente incompleto y atrofiado” (Oldfield, 1990, p. 184)

En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), en el artículo 6 se refiere a los derechos en general, pero también hace una corta mención a los elementos políticos de la ciudadanía, cuando señala:

La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los Ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o a través de sus Representantes. Debe ser la misma para todos, tanto para proteger como para sancionar. Además, puesto que todos los Ciudadanos son iguales ante la Ley, todos ellos pueden presentarse y ser elegidos para cualquier dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y aptitudes (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1978, Art. 6)

Por lo tanto, al ser la ley la expresión de la voluntad de la mayoría, a través de los representantes, es aplicada en igualdad de condiciones a todos, es decir tanto para acceder a los derechos, como para cumplir las obligaciones, por no existir diferenciación entre las personas, al disfrutar de igualdad ante la norma, pudiendo no solo se parte de los votantes, sino con la opción de poder ser elegido, es decir, hacer efectivo ejercicio de sus derechos políticos.

Los elementos sociales, finalmente, se refieren al bienestar y seguridad económica de los miembros de la comunidad, visibilizándose a traves del servicio social y educativo; es decir, participando de manera plena en el convivir social.

Marshall (1950), considera, que, garantizando los derechos civiles, políticos y sociales dentro de un Estado de bienestar, como él lo denomina *liberal-democrático*, es como se asegura la igualdad entre todos los miembros plenos, con capacidades de participación y disfrute de los beneficios que le otorga la comunidad y en el caso de que se viole o limite uno de los plenos derechos, quien lo haga debería ser marginado de los beneficios y participación.

La garantía de los derechos en general solo se consigue a través de la norma positiva y del respeto por parte de los miembros de la comunidad, caso contrario, solo domina la anarquía donde cada individuo actúa como si estuviese en el estado de naturaleza; por ello, es necesario la instauración de las normativas, para que quien las violente sea aislado de los beneficios que la comunidad solidaria pueda brindarle.

Lo señalado al respecto de los elementos que conforman lo que se entiende por ciudadanía según Marshall (1950), continúan siendo aplicables en la actualidad, según Ignatieff (1989) ya que indica, que el argumento de Marshall continúa tan vigente hoy en día, en vista de que las personas solo pueden ser miembros plenos de una comunidad en la medida en la que sus necesidades mínimas y básicas sean cubiertas, lo cual es criticado por otros autores que señalan que esto es favorecer la dependencia, según Habermas (1992) que señala que es la “clientelización del rol de ciudadano”.

Ante esta situación, Fullinwider (1988) señala que el cumplimiento de las obligaciones del ciudadano debe darse de manera efectiva, siempre que se hayan asegurado sus derechos de participación dentro de la comunidad, ya que no resulta coherente la imposición de obligaciones, si no existe una verdadera igualdad de oportunidades, como el acceso al trabajo, educación, etcétera; lo que permite hacer uso efectivo de los derechos de los ciudadanos.

Heater (2007) precisa al respecto de la ciudadanía lo siguiente: “se define como la relación de un individuo no con otro individuo (como era el caso en los sistemas feudal, monárquico y tiránico) o con un grupo (como sucede con el concepto de nación), sino básicamente con la idea de estado” (p. 13), por lo tanto, se entiende que plantea una forma de identidad sociopolítica, por el involucramiento de sentimientos de lealtad y de identidad al relacionarse, el individuo con el Estado.

La existencia de los elementos civiles, políticos y sociales, precisan la necesidad de que se postulen y cumplan con políticas públicas que permitan el respeto a las libertades ciudadanas. En este punto, es sustancial registrar lo que puede hacer una política pública para que los derechos de todos sean respetados. Erazo, Martin y Oyarce (2007), resaltan lo siguiente: “El nuevo referencial de las políticas públicas emerge para impulsar un Estado de protección social, donde la simple ciudadanía confiere título para reclamar un conjunto de prestaciones y se garantiza el acceso universal a los bienes públicos.” (Erazo, Martin y Oyarce, 2007, p. 14).

Es por lo tanto el Estado quien debe respaldar y proteger interna y externamente a sus ciudadanos y defender sus derechos, por ejemplo, a través de procedimientos judiciales transparentes y como compensación a esa irrestricta protección que el Estado brinda a todos, las personas deben cumplir con los principios mínimos de lealtad y respeto a las Leyes y a la Constitución como la base jurídica de la nación.

## 1.2 La naturalización y el acceso a los derechos

La naturalización constituye una forma de acceder a la ciudadanía, mediante la aplicación de un proceso administrativo que efectúa un Estado en base del cumplimiento de ciertos requisitos.

Para que una persona acceda por medio de la naturalización a la ciudadanía, el Estado debe garantizar el irrestricto respeto a los Derechos Humanos, de manera igualitaria, pudiendo acceder a esta opción las personas que han mantenido una residencia mínima legal requerida, que han contraído matrimonio con un nacional, que han nacido en el territorio pero que no se aplica el *ius soli*, entre otros.

Dentro de los procesos administrativos de naturalización que desarrollan los Estados, resulta relevante anotar algunos principios en los cuales se sustentan los derechos humanos: “El principio de la dignidad de todos los miembros de la familia humana. El principio de no discriminación. El principio de la democracia. El principio de la universalidad” (Erazo, Martin y Oyarce, 2007, p. 41). Los cumplimientos de estos principios deben estar presentes en todo proceso de naturalización y no se puede excluir a persona alguna y por el contrario se deben reconocer y respetar sus derechos en igualdad de condiciones; por lo tanto, como se verá a lo largo del estudio, sin bien la naturalización, no constituye un derecho, sí es una opción a la que el ciudadano extranjero puede acceder, luego de cumplir los requisitos que la política del Estado al que pretenda naturalizarse establezca.

La no discriminación como principio implica evitar tanto la segregación por sexo, género, pertenecer a una minoría étnica, procedencia social, posición económica o participación política (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 11)

En el caso ecuatoriano, el principio de la universalidad busca que las autoridades gubernamentales promuevan, respeten y garanticen los derechos humanos en beneficio de los gobernados, sin aplicar actos regresivos que los afecten, cumpliendo de manera efectiva la protección de sus derechos.

Según la Constitución de la República del Ecuador (2008), la ciudadanía se puede obtener por nacimiento y por naturalización, requiriendo para la segunda opción la voluntad del solicitante y la aceptación de otorgarla por parte del Estado. La naturalización es por lo ende, un proceso administrativo, que le permite al solicitante acceder a la ciudadanía, a través del cumplimiento de los requisitos establecidos previamente y considerados suficientes para tener esa condición.

Sobre el tema de la naturalización se ha encontrado una importante mención realizada por Tobias Schwarz (2016), quien se refiere a esta en los siguientes términos:

A diferencia de la nacionalidad desde el nacimiento, las naturalizaciones no ocurren 'automáticamente', sino que tienen que ser provocadas deliberadamente. Por lo tanto, los requisitos requeridos por la ley, como de la misma forma en que se organizan las naturalizaciones de manera práctica, permiten comprender quién debería pertenecer y quién debería excluirse de la comunidad política (Schwarz, 2016, p. 34)

Por lo tanto, se entiende que la naturalización ocurre de manera deliberada, considerando la voluntad de la persona de adquirir la condición de ciudadano, en base de cierto proceso que el Estado, en el cual pretende convertirse en connacional, lo ha establecido previamente.

En un determinado momento, las personas toman la decisión de migrar, se establecen en un territorio, lugar donde además de su voluntad de permanencia, deben regularizar su situación migratoria, a través de la obtención de su residencia. Sobre esta premisa y luego de cumplir con los requisitos que la norma de ese país determine, la persona puede acceder a la opción de la ciudadanía por naturalización. Sobre este respecto, Domenech (2008), indica que en primera instancia las personas emigran, luego cumplen los requisitos impuestos por el Estado receptor, ejecutan un proceso administrativo y alcanzan finalmente los máximos beneficios que otorga la ciudadanía, el acceso pleno a los derechos.

Además, Domenech (2008) al respecto de la movilidad de las personas, se cuestiona sobre la tradicional concepción de territorio y fronteras, por encontrarse esta “siempre anclada a un sitio físico, delimitado, con nombre propio porque los sujetos imaginan nuevas nociones de territorialidad, que no descartan el “lugar”, sino que lo sitúan en un imaginario más amplio donde se establecen nuevas formas de su apropiación” (Domenech, 2008, p. 251)

Reflexionando sobre el tema de la libre movilidad de las personas y su ánimo de radicarse en un determinado lugar, de acuerdo a sus intereses, es que los Estados han instaurado normas y procesos para acceder a los derechos de la ciudadanía a traves de la naturalización, por lo tanto no se han mantenido estáticos, en razón de que todo contexto es cambiante, tanto es así que Burchill (2009) indica “Las ideas cambian, las normas evolucionan y la cultura se transforma, esto parece moverse involuntariamente de la voluntad, elección o acción humana” (p. 225)

Las personas que se movilizan fuera de su país necesitan, evidentemente, protección tanto del Estado de donde salen, como del que los recibe. Muchas veces, las políticas públicas pueden no estar acorde a los intereses de quienes buscan esa protección, por ello es importante que, a través de diálogos, convenios, tratados, acuerdos en general, se busque la protección necesaria que garantice el efectivo respeto a los derechos de quienes se encuentran dentro de un proceso migratorio, por haberse establecido en un territorio distinto.

Es importante establecer procesos y procedimientos claros que respondan a las necesidades de las personas en esa situación.

La complejidad de los fenómenos migratorios, ha puesto en evidencia que sus protagonistas, entendiendo como tales no solo a las personas que se desplazan, sino también a todos aquellos relacionados con dichos procesos, constituyan poblaciones con necesidad de protección y asistencia diferenciadas (Castillo, 2005, p. 4)

Por lo tanto, la correcta aplicación de la política pública en materia migratoria y de movilidad humana en general, debe establecer procesos y procedimientos claros y viables, que le permitan un efectivo acceso a quienes quieran hacer uso de ellos.

Shore (2010), señala: “Las políticas reflejan maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él. Contienen modelos implícitos –y algunas veces explícitos- de una sociedad y de visiones de cómo los individuos deben relacionarse con la sociedad y los unos con los otros” (p. 31)

Por lo consiguiente, quienes de manera legítima ostentan el poder, son los llamados a tomar las decisiones que más favorezcan a los miembros de su comunidad, considerando su posición de autoridad y por estar investidos de la capacidad necesaria que les permite actuar de manera directa, buscando hacer lo correcto.

Pero implementar una política podría no resultar sencillo para los tomadores de decisiones, ya que requiere de un desarrollo de procesos donde participen diversos actores e instituciones y, además de ello, es preciso anotar lo que señalan Berger y Luckmann (1975), sobre el hecho de que la realidad es relativa, por lo que percibir la existencia de un determinado problema bajo la óptima de diversos puntos de vista puede resultar en otro problema, en razón de lo que indican los autores en relación con que la realidad es una construcción social, en tanto, cada individuo la percibe de un modo distinto.

Sobre la base de lo expuesto, Araujo (2010) señala: “Para la operación de construcción de una nación, es indispensable, más que un territorio, la definición de un pueblo. Una nación existe en la medida en que sea capaz de crear y recrear una comunidad nacional con unos rasgos característicos y diferenciales, que lo hagan única y la distingan del resto de naciones” (Araujo, 2010, p. 52). Por lo tanto, cada Estado, se caracteriza y a la vez se diferencia de los demás por la forma de ser de sus connacionales, por las costumbres, la forma de vida, los gustos en la comida, los que de manera imperceptible son incorporados en el extranjero que radica en su territorio.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, dentro del procedimiento de entrevistas que realiza a los solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana, busca conocer al respecto de las costumbres que ha incorporado a su vida cotidiana, pregunta que según la observación realizada en la Coordinación Zonal 6, les causa risa, especialmente cuando empiezan a mencionar costumbres propias de la zona austral, como el comer cuy, jugar carnaval, ir a visitar las siete iglesias y muchas otras experiencias que normalmente se vuelven parte de su vida diaria.

Evidentemente, los procesos de naturalización alrededor del mundo son ejecutados de diversa forma, con similares o diferentes procedimientos, con más o menos requisitos, los cuales de manera resumida se abordan en este trabajo investigativo; pero, en lo que sí coincidirán casi todas las legislaciones al igual que la ecuatoriana, es en el hecho de que es un acto soberano y discrecional del Estado, tomando en consideración que quien otorga la carta de naturalización no es una persona natural, sino el Estado mismo, investido de poder a través de un funcionario, a quien el ente estatal le ha facultado tramitar y conceder ese acceso a la ciudadanía a traves de la naturalización (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 77)

Al decir que es facultativo del Estado el otorgamiento de la ciudadanía, se debe entender que no está obligado a otorgarla; es decir, puede aceptar o negar el requerimiento de la solicitud de ciudadanía. En este punto es necesario que las dos partes, tanto el Estado, como el solicitante tengan consciencia de que la ciudadanía, aun para quien cumpla los requisitos no se activa automáticamente, en razón de que el Estado considera negar o aceptar el otorgamiento en base del cumplimiento de los requerimientos establecidos y considerando la voluntad de considerar la opción del solicitante.

La facultad que tiene el Estado para conceder o negar la ciudadanía por medio de la naturalización, se encuentra depositada en manos del poder ejecutivo o de quien lo representa (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 77)

Para que una persona pueda acceder a la ciudadanía de un país, además de los requisitos establecidos en cada legislación, se debe incorporar en el expediente las certificaciones suficientes que garanticen que se trata de una persona que no ponga en riesgo la seguridad de ese Estado y para ello, los funcionarios con el afán de no afectar o vulnerar los derechos de los solicitantes de la ciudadanía, son los encargados de gestionar a través de sitios oficiales de alta credibilidad cualquier situación que pueda afectar el récord policial o penal de una persona (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 79)

Eguiguren (2009), se refiere a la *securitizació*n, indicando que consiste en una búsqueda que efectúan los Estados, por todos los medios, para regular los flujos migratorios, tomando en consideración la seguridad nacional, es decir, de manera previa al proceso de recepción de inmigrantes y, posteriormente, cuando intentan acceder a la ciudadanía. Sobre esta anotación, se puede indicar que la normativa ecuatoriana, garantiza la libre movilidad de las personas y solo cuando estas buscan radicarse de manera temporal o permanente en su territorio, les requiere los antecedentes penales de los lugares donde hubiesen vivido los últimos cinco años.

Esta situación puede ser analizada desde dos perspectivas:

1. Desde la óptica del solicitante de la ciudadanía, quien podría percibirla como discriminatorio y en especial, cuando debe obtener los antecedentes penales de países con ciertas dificultades jurídicas, especialmente los de Medio Oriente y mucho más complicado si se trata de mujeres, quienes necesitarían el acompañamiento de un hombre para realizar sus procesos; por lo tanto, para ellas en especial se vuelve mucho más problemático.

2. Desde el punto de vista del país receptor de la solicitud de la ciudadanía, que busca en efecto siempre proteger y resguardar la seguridad nacional, evitando antes del ingreso mismo al país, la llegada de personas con antecedentes penales, personas que hayan sido sancionados con penas de reclusión, o que signifiquen de alguna manera un riesgo para la seguridad del país.

Ante estas situaciones, es de imperiosa necesidad que un Estado, cimiente y aplique una política pública capaz de generar un marco apropiado que le permita interpretar las realidades y las causas de los problemas que debe resolver y ante ello Jobert (2004) citado en Erazo, Martin y Oyarce (2007), indica:

El objeto de las políticas públicas no es sólo resolver problemas, sino también construir marcos de interpretación de la realidad y de las causas de los problemas a resolver. Las políticas públicas constituyen una acción del Estado sobre la sociedad. Son el Estado en acción y como tal contribuyen a la función política central de mantenimiento de la cohesión social (p. 13)

Por otro lado, Pérez y Valle (2009), se referían a la necesidad de una reforma a la normativa vinculada con la movilidad huma del Ecuador, señalando lo siguiente: “…se pretende justificar la necesaria y urgente reforma normativa en materia de Movilidad Humana en su conjunto –independientemente del hecho migratorio concreto que la motiva- desde una nueva visión del ser humano como merecedor de derechos por su dignidad y como ciudadano universal” (p. 11).

Su estudio precisa la necesidad de establecer una normativa vinculada con la movilidad humana, que se relacione de manera directa con la Constitución de la República del Ecuador (2008), en base de las garantías que esta registra y que la Ley de Naturalización (1976) no contempla en ese año.

Sin embargo, no sería sino hasta el 06 de febrero de 2017, en que la Ley Orgánica de Movilidad Humana, reemplazaría a la Ley de Naturalización, norma que pretende garantizar con mayor amplitud los principios y garantías establecidos en la Constitución de la República del Ecuador (2008). Como se observará a lo largo de esta investigación en lo referente a naturalizaciones, esta norma contiene varios vacíos y contradicciones que afectan los procesos de naturalización que ejecuta el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana durante los años de estudio 2016 y 2017.

## 1.3 Breve referencia a la política mundial en materia de ciudadanía y naturalización

Se aborda de manera concreta las diferentes políticas públicas que sobre ciudadanía y naturalización se desarrollan alrededor del mundo, para tener un referente sobre los distintos procesos sobre los temas, con base en las normativas, topando en forma breve las observaciones que se han realizado en distintos cuerpos legales con alcance no solo nacional, sino internacional.

De manera natural, se podría considerar que los ciudadanos gozan de ciertos atributos que les son inherentes, como la libertad, la igualdad e independencia civil por ser miembros de un Estado. Con base en esta consideración también es importante apuntalar el concepto de educación para la ciudadanía, entendiéndola como familia mundial a través del “respeto de los derechos humanos, la justicia social, la diversidad, la igualdad de género y la sostenibilidad medioambiental. El esfuerzo orientado a alcanzar estos atributos contribuye a formar a ciudadanos responsables, dotados de una conciencia mundial” (Unesco, 2015)

La Carta Constitutiva de Naciones Unidas, dentro del Capítulo I, artículo 1, al respecto de los Propósitos de las Naciones Unidas, establece: “3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión…” (Carta de las Naciones Unidas, 1945, Art. 1), por lo tanto cualquier actividad o gestión vinculada con las personas, debe estar enmarcada dentro del respeto a los Derechos Humanos, sin discriminación alguna, por lo tanto con un acceso igualitario tanto a los derechos como a las obligaciones.

En 1932, el Instituto Europeo de Derecho Internacional aprobó en el Congreso de Oslo recomendar a los Estados para que hagan constar en sus legislaciones lo referente a la Nacionalidad, considerando: “1.- Que la Nacionalidad de uno de los esposos y con mayor razón un cambio durante el matrimonio, no puede extender al otro contra su voluntad. 2.- Que en caso de que los esposos tengan Nacionalidad diferente, cada uno de ellos puede adquirir lo más fácil y rápidamente posible la Nacionalidad del Otro” (Congreso de Oslo, 1932)

El Informe de la VII Conferencia Panamericana de Montevideo de 1933, indica “No se establecerá ninguna distinción fundada en el sexo, en materia de nacionalidad, ni en la legislación, ni en la práctica” (VII Conferencia Panamericana de Montevideo, 1933) Ratificada por Estados Unidos, México, Guatemala, Honduras, Panamá, Chile, Cuba, Ecuador, Colombia y Brasil.

El 10 de diciembre de 1948 se da la Declaración Universal de Derechos Humanos, reafirmando “la dignidad y el valor de la persona humana y la igualdad de derechos de hombres y mujeres. Queda sentado así, que estos temas no hacen más parte de la soberanía de los Estados, sino que hacen parte del orden público internacional” (citado en Erazo, 2007, p. 72)

La Convención sobre Nacionalidad de la mujer casada de 1957, ratificada también por Ecuador, señala en su Artículo 1 que “la nacionalidad de la mujer no se afecta automáticamente ni por la celebración del matrimonio entre una persona nacional y otra extranjera, ni por el hecho de que el marido cambie de nacionalidad durante el matrimonio”, Art, 2: “La mujer conservará su nacionalidad si el marido adquiere voluntariamente una nueva nacionalidad o si renuncia a su primera nacionalidad” (Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada, 1957)

Es importante precisar la existencia de valiosos instrumentos jurídicos que han permitido la protección de los derechos por intermedio de Naciones Unidas, tales como: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con sus correspondientes protocolos; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979; la Convención sobre los Derechos del Niño del año 1989; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990; Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; Convención Internacional contra la desaparición Forzada de Personas; Convención Contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos y Degradantes de 1984; Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 1951; Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad de 1970 y muchos otros vinculados con el respeto a los Derechos Humanos.

Uno de los primeros aspectos es el concepto de ciudadanía mundial, tema abordado esencialmente por organismos internacionales como la UNESCO, con el cual se trata de borrar fronteras, diferencias y aislamientos, generalizar la solidaridad, la colaboración, en un concepto político – social de carácter integracionista, para lo cual pone en relieve lo siguiente:

La ciudadanía mundial, el sentido de solidaridad entre ciudadanos del mundo entero, es cada vez más importante en la sociedad contemporánea. A medida que estamos más conectados y que interactuamos con muchos pueblos distintos, la ciudadanía mundial enseña a las personas de todas las edades no solo a comprender estas diferencias, sino también a aceptarlas (Unesco, 2015)

Martín-Cabello (2017), habla de crisis de la identidad nacional al referirse a “La existencia de grupos étnicos o nacionales con identidades diferenciales y, a veces, enfrentadas a la identidad ciudadana del estado-nación puede ocasionar que esta última se debilite. Por un lado, los estados plurinacionales son más la realidad que la excepción” (p. 04). El respeto al otro es la fortaleza de la existencia y crecimiento de los estados plurinacionales, el respeto a las diferencias y a los aportes que cada pueblo – nación hace a la construcción de la identidad nacional.

Entonces se está ante la situación de que el Estado a pesar de constituir una unidad, bajo este techo pueden resguardarse varias nacionalidades y a decir de Martín-Cabello (2017), la identidad cívica se vuelve un sueño y pone como ejemplo a las viejas naciones europeas donde conviven varias identidades nacionales bajo la tutela de un mismo Estado, lo cual puede generar un conflicto, en especial cuando las naciones reclaman para sí su propia identidad cívica y cita como ejemplo el nacionalismo escocés y el catalán o vasco (Martín-Cabello, 2017, p. 4)

Las contradicciones que se producen entre nacionalidades y gobierno en algunos Estados pasan por otros elementos que no son solo de identidad cívica, trascienden también por condiciones y contradicciones políticas, poder y domínio económico, control social y la exacerbación de las subjetividades nacionalistas en contra de la integración nacional.

Otro tema que debe ser atendido en cuanto a los procesos de naturalización según Martín-Cabello (2017), es que dentro de los Estados Unidos se observan similares situaciones respecto a los inmigrantes, no vinculados en mayor grado con la religión, sino con la lengua y costumbres latinas, especialmente los mexicanos a quienes consideran como *no asimilables como ciudadanos*. El concepto de asimilables y no asimilables como ciudadanos es un término discriminatorio y extremista, considerado como divisionista. La realidad histórica demuestra que, aun cuando se mantienen costumbres, tradiciones y lenguas, la población migrante adopta con respeto las leyes y normas de la sociedad receptora.

Otro de los aspectos a valorar, como señala el mismo autor, es la aceptación o el rechazo de algunos países al aceptar o rechazar la doble nacionalidad, sobre esta particular señala:

Respecto a las dobles nacionalidades se puede decir que, aunque legalmente no puedan coexistir en algunos países –otros si aceptan esta situación-, eso no implica que no pueda producirse un sentimiento de vinculación hacia dos estados. Es posible que una persona no renuncie a su nacionalidad, pero que se sienta vinculada como ciudadano con el país en el cual reside, que puede a su vez no reconocer la doble ciudadanía. La legalidad y la identidad no tienen por qué concordar. (Sen, 2007, p. 56) Ambas identidades ciudadanas pueden coexistir pacíficamente o, en otras ocasiones, presas de graves contradicciones. (Martín-Cabello, 2017, p. 5)

Esta es una problemática de carácter práctico, aceptar o no la doble nacionalidad es una decisión que toma el país receptor de migrantes, también es un derecho del migrante aceptar o rechazar una u otra opción, siendo en todo momento respetuoso de las leyes del país hacia donde ha migrado.

En cualquier caso, los procesos de naturalización, independientemente del país donde se realicen, deben sustentarse en leyes, reglamentos y normas que se ajusten a las realidades del país receptor y que desplieguen su accionar en función del respeto al ser humano que la solicita, de sus derechos y su dignidad; en tal sentido Pérez y Valle (editores) (2009), señalan lo siguiente:

En definitiva, la construcción normativa en general tiene que ser configurada en el marco del respeto a la dignidad de la persona y de los derechos humanos, más aun tratándose de sujetos susceptibles a la discriminación como las personas en movilidad humana, quienes soportan sentimientos de xenofobia y discriminación social. Por lo anotado, la desigualdad y la discriminación hacia las personas que ingresan a un país extraño, sumado a situaciones de irregularidad, constituyen un argumento suficiente para cuestionar y revisar la normativa legal existente en materia migratoria, en especial si ésta ha sido penalizada. (Pérez y Valle (ed) 2009, p. 09)

En ese mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, señala en el artículo 12, los siguientes derechos a ser respetados por la ley en cualquier Estado:

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia. 2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso el propio. 3. Los derechos antes mencionados no podrán ser objeto de restricciones salvo cuando éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o de los derechos y libertades de terceros y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en el presente Pacto (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, Art. 12)

Por ejemplo, en el Ecuador no se consideran, por mandato constitucional, a persona alguna como *ilegal*, sino como *irregular* en el caso de que no cuente con alguna condición migratoria establecida en la norma pertinente, por lo que el numeral 1 que se anotó es evidentemente contrario a la Norma Magna del Ecuador. Esta concepción sobre la condición migratoria de la persona va dirigida a respetar sus derechos como ser humano, evitar procesos xenofóbicos y discriminatorios, así como el derecho a regularizar su estatus en el país.

El mismo Pacto, artículo 12 indica:

El derecho a la libertad de circulación para las personas originales de un Estado es generalmente respetado, sin embargo garantizar este derecho a las personas extranjeras está sujeto al cumplimiento de la condición de encontrarse legalmente en el país, es decir, haber ingresado por los medios establecidos por la ley y cumpliendo los requisitos que el Estado establezca para reconocer el ingreso y permanencia de una persona extranjera en su territorio, al ingresar en forma documentada los extranjeros pueden ejercer este derecho en igualdad de condiciones que los nacionales del Estado (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966, Art. 12)

Con base en lo anotado, una persona que ingresó a un país incumpliendo la normativa y las formas establecidas legalmente tendrá restricción del ejercicio de la libre circulación y el establecimiento de su residencia, los cuales se constituirán en requisitos *sine qua non* para obtener la ciudadanía de un país, lo que evidentemente le ubica a la persona en un escenario de vulnerabilidad.

Para ejemplificar lo anterior se explicarán las particularidades que se dan en algunos países y regiones en torno a los procesos de ciudadanía y naturalización de forma muy sucinta.

### Ciudadanía y naturalización en Europa

Por la extensión que involucra el desarrollo de esta temática, únicamente se considera revisar lo pertinente en la Unión Europea, donde la ciudadanía plena de manera general la poseen los miembros de los Estados; sin embargo, hay otro escalón de la ciudadanía para otros miembros, quienes en algunas oportunidades pueden ser elegidos, votar, etcétera; y finalmente un tercer escalón, que son los miembros de otros países que no tienen la ciudadanía plena señalada por Marshall (1950), a pesar de residir por mucho tiempo.

Al respecto de las naturalizaciones en la Unión Europea, esta tiene grandes diferencias según Pinyol-Jiménez (2014), sin embargo, lo que sí es común, señala, es que todos los estados miembros poseen un ordenamiento jurídico lleno de contradicciones y deficiencias.

Soysal (1994), citando en Pinyol-Jiménez (2014) se refiere al tema de naturalizaciones en Europa, señalando lo siguiente: la ciudadanía define una población delimitada, con unos derechos y obligaciones determinados, que excluye a los “otros” sobre la base de la nacionalidad (p.190).

Señala además Pinyol-Jiménez (2014), lo siguiente:

En Europa, las políticas de naturalización se han convertido en uno de los aspectos más controvertidos de las políticas de integración y ciudadanía. Alejadas muchas veces de los debates vinculados a las políticas de inmigración, el objetivo último de las políticas de naturalización es determinar el cuerpo del ciudadano de un país, excluyendo explícitamente de la comunidad política a aquellas personas que no ostenten la nacionalidad de un país determinado. (Pinyol-Jiménez, 2014, p. 190)

De igual manera como ya se ha anotado, la autora refiere que la adquisición de la nacionalidad se ha transformado paulatinamente en las últimas décadas en los países europeos, por el afluente de inmigrantes y con el afán de que puedan gozar de los derechos formales que cada Estado les brinde, involucrando soluciones dentro de sus políticas públicas, según precisa Brubaker (1992) citado en Pinyol-Jiménez (2014): “…la naturalización implica la definición de determinadas condiciones que el extranjero debe cumplir para justificar su inclusión en el conjunto de nacionales” (p. 190)

En los países europeos en general, para que una persona se naturalice debe cumplir con un cierto número de años de residencia previa y regular, dentro de los siguientes parámetros: residencia permanente, algunos inclusive exigen renunciar a la anterior nacionalidad, tener suficientes recursos económicos, buena conducta, empleo. Países como Francia piden pruebas sanitarias, requisitos de carácter socio-cultural, conocimientos lingüísticos y de la realidad del país, compromisos con los valores y la voluntad de integración, pago de tasas para efectuar el proceso, aunque en algunos países es gratuito, etcétera. “…los tradicionales países de inmigración más liberales (Francia y Reino Unido) han requerido menos tiempo de estancia que los más restrictivos (Alemania o Austria), mientras que los nuevos países de inmigración (Grecia, Italia o España) se suman a los que pedía más años de residencia. Por su parte, los países que accedieron a la Unión Europea a partir de 2008 presentan modelos de naturalización dispares…” (Pinyol-Jiménez, 2014, p. 181)

A modo de ejemplo anotamos, que, para obtener la ciudadanía española mediante el proceso de naturalización, según expone Pinyol-Jiménez (2014), el interesado debe haber residido de manera permanente por lo menos diez años, o cinco si obtuvo la condición de refugiado y dos años si provienen de países como: Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de Sefardíes y no consideran a los apátridas.

Pinyol-Jiménez (2014), también precisa que los países europeos que permiten la doble nacionalidad buscan favorecer la integración de los extranjeros, permitiéndole a la vez mantener su identidad con su país originario; mientras que los países que no permiten la doble nacionalidad lo hacen por cuestiones de fidelidad nacional y de identidad.

### Ciudadanía y naturalización en Asia

En Asia, de igual manera indica Penyol-Jiménez (2014), que la ciudadanía como ocurre en el resto del globo, se puede adquirir por los sistemas básicos del *ius sanguinis* y del *ius soli,* o mixta. Y al respecto de los procesos de obtención de la ciudadanía por naturalización, estos resultan ser similares a los de Europa.

A manera de ejemplo, se expone el caso de Japón, por ser uno de los países asiáticos más sobresalientes, no solo por su desarrollo económico, sino por el respeto a los derechos humanos que se fundamentan en adecuadas políticas públicas de movilidad humana, lugar donde la ciudadanía se puede obtener por cuatro formas: 1. Por nacimiento en el territorio, siempre que los padres o uno de ellos sea japonés, 2. Por nacimiento en el extranjero, pero que sea hijo de padre o madre japonés, 3. Por naturalización con base en la residencia de más de cinco años, aunque en la práctica son entre 10 y 15 años y 4 por doble ciudadanía solo en ciertos casos cuando sean descendientes de padres o abuelos donde sus países acepten la doble ciudadanía. En Japón, obtener la ciudadanía por matrimonio no es admisible (Ley de Naturalización de Japón, 1998, p. 2)

Japón aplica el criterio del *ius sanguinis*, porque las personas que nacen en su territorio mantendrán la nacionalidad de los padres, al igual que otros países como: Irak, Irán, Egipto, Alemania, Suiza, Dinamarca, Portugal, España, Italia, Holanda, Filipinas, China, Turquía, Tailandia y otros.

### Ciudadanía y naturalización en Australia

Australia, de igual manera, exige similares requisitos a los referidos anteriormente y sobre la forma en la que una persona puede considerarse australiano es a través de: 1. Nacimiento, 2. Descendencia, ya que los hijos de ciudadanos australianos, nacidos en el exterior son registrados como ciudadanos australianos por descendencia, 3. Otorgamiento, cuando quienes requieran obtener dicha ciudadanía por otorgamiento que equivale a la naturalización deben tener una residencia de al menos cuatro años y sus hijos quienes adquieren la ciudadanía australiana por nacimiento se benefician del *ius soli*. Australia permite la doble nacionalidad. Los cónyuges de solicitantes de la ciudadanía australiana solo pueden patrocinar a su pareja, es decir la obtención de la ciudadanía no se da por matrimonio. (VisAustralia, 2017)

### Ciudadanía y naturalización en África

Es preciso resaltar lo que ocurre en el continente africano, en el que a pesar del número de países que lo estructura, no resulta ser atractivo para la obtención de la ciudadanía, ya que no se ha encontrado información referente dentro de la literatura que se ha consultado, salvo el caso de Sudáfrica, donde ésta se puede obtener por medio del nacimiento en base de la aplicación del *ius sanguinis,* por naturalización en base de un matrimonio de más de dos años, o por residencia permanente por el período de cuatro años; por descendencia cuando haya nacido en el extranjero, hijo de padre o madre sudafricano (Embajada de la República de Sudáfrica, 2019)

### Ciudadanía y naturalización en América

En este punto se ha considerado tomar como referencia única, la de los Estados Unidos de América, porque en el siguiente subtítulo se desarrollará de manera puntual otros países de este Continente, pero vinculados con América Latina.

En Estados Unidos de América una persona puede ser ciudadano por nacimiento dentro del país, o en ciertos territorios o posesiones sujetas a la jurisdicción de Estados Unidos. Pero también es admisible la obtención de la ciudadanía a través de la naturalización, luego de haber cumplido con los requisitos establecidos por el Congreso de los Estados Unidos y además de la ley de Inmigración y Nacionalidad y en el caso de tener un padre o padres que fueron ciudadanos estadounidenses en el caso de haber nacido en el extranjero. (Sitio web oficial del Departamento de Seguridad Nacional, 2019).

Las personas que pueden solicitar la ciudadanía estadounidense deben haber residido permanentemente en el país durante al menos cinco años, de los cuales tres se deben registrar con una visa de residencia permanente. En el caso de haber prestado servicios militares tiene derecho a la ciudadanía por naturalización luego de cumplir con los requisitos y procedimientos de ley. (Sitio web oficial del Departamento de Seguridad Nacional, 2019)

Los hijos de los estadounidenses nacidos en el exterior, para acceder a la ciudadanía de sus padres se someten también a un proceso de naturalización, gestionando la misma a través de los padres. (Sitio web oficial del Departamento de Seguridad Nacional, 2019)

En el caso ecuatoriano, la Constitución de la República (2008) reconoce la ciudadanía ecuatoriana por nacimiento y por naturalización, sin tener -en esta última forma-el solicitante que renunciar a su ciudadanía y establece que la migración es un derecho de las personas, eliminando el término *ilegal*, para referirse a un ser humano que se encuentre en el país en situación de irregularidad migratoria, esto entendiendo que carece de una visa de residencia temporal o permanente.

*Ibid.,* establece igualdad de derechos tanto para ecuatorianos como para extranjeros, sin discriminación alguna, con el afán de ser coherente con el principio constitucional de la ciudadanía universal, en una suerte de que todos somos ciudadanos del mundo, donde no caben las fronteras.

Al igual que en los demás países, el Ecuador requiere que el solicitante de la ciudadanía ecuatoriana a través de la naturalización tenga su estatus migratorio regular y continuo en el país (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 72. Nro. 1)

Para concluir este punto, es importante considerar lo siguiente: “Las ideas de libertad e igualdad entre los individuos constituyeron las premisas filosóficas de la modernidad y sentaron las bases de la lucha por la universalidad de los derechos, contra los privilegios y particularismos” (Erazo, Martin y Oyarce, 2007, p. 119)

## 1.4 Procesos de Naturalización en América Latina: Estados Unidos Mexicanos, República Argentina, República Federal de Brasil y República del Ecuador

Luego de lo efectuado, se analiza los procesos de naturalización en América Latina, para lo cual se ha considerado hacer una breve reseña a manera de ejemplo de cuatro países: Estados Unidos Mexicanos, República Argentina y el Estado Federal de Brasil y sumado a estos países se analizarán de manera breve los procesos de naturalización de la República del Ecuador.

Para visualizar la temática, es importante considerar lo siguiente: “…las políticas públicas nos proveen de lentes para estudiar y explorar profundamente los mundos de los mismos formuladores de políticas y no simplemente estudiar a las personas a quienes las políticas están dirigidas. (Shore, 2010, p. 33). Por lo tanto, se analizarán las políticas que sobre naturalización han establecido estos cuatro países.

### 1.4.1 Estados Unidos Mexicanos

Al igual de lo que ocurre en la República del Ecuador, el artículo 30 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (2013), se refiere en el capítulo II, al tema de los mexicanos, que la nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

En el caso del Ecuador, cuando se refiere a los hijos de padres naturalizados como ecuatorianos, estos al ser registrados en la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, son considerados como ciudadanos ecuatorianos por naturalización, no así para los Estados Unidos Mexicanos, quienes los consideran mexicanos por nacimiento; por otro lado, el tiempo de la residencia mínima para aplicar a una carta de naturalización en el Ecuador es de solo tres años, mientras que para México es de cinco.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (2013), según lo referido, señala:

A) Son mexicanos por nacimiento: I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres. II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional; III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización y IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes. B) Son mexicanos por naturalización: I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización. II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma 26-02-2013)

Sobre la carta de naturalización por residencia se otorga luego de haber residido en México por lo menos cinco años consecutivos, excepto quienes mantienen una visa de residencia temporal de estudiante, quienes no acceden a la ciudadanía con dicho documento. Los solicitantes que apliquen esta opción deben además de cumplir los requisitos de ley, rendir un examen sobre cultura e historia general de México y hablar español (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, última reforma 26-02-2013)

*Ibid.,* En los casos de ser descendiente en línea directa de un mexicano, padres que hayan tenido hijos mexicanos por nacimiento, ciudadanos originarios de países latinoamericanos o de la península ibérica, quienes hayan prestado los servicios descritos en el párrafo anterior, quienes hubiesen contraído matrimonio con mexicano o mexicana, deben además de este requisito residir de manera permanente en México al menos los dos últimos años anteriores a la presentación de la solicitud.

*Ibid., En* el caso de estar o haber estado sujeto a la patria potestad o ser hijo adoptivo de mexicanos, además de tener una residencia temporal o permanente dentro del territorio, debe haber permanecido en el mismo por lo menos un año de manera ininterrumpida.

*Ibid.,* Los trámites que se registran en la página oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos de México señala que duran tres meses luego de contar con la opinión de la Secretaría de Gobernación, por lo que se presume podría tardar aproximadamente un año la resolución del proceso.

### 1.4.2 República Argentina

La Constitución Argentina no contiene disposición alguna referente a las formas de obtener la ciudadanía de dicho país. Este procedimiento se regula en normativas de segundo orden, como de la Ley sobre Ciudadanía-Nacionalidad y otras que detallan quienes son considerados argentinos nativos y naturalizados. Esta normativa a diferencia de la ecuatoriana no otorga la ciudadanía a los hijos de argentinos que hubiesen nacido en el extranjero. La Constitución de la República del Ecuador reconoce la ciudadanía ecuatoriana hasta el tercer grado de consanguinidad en su artículo 7, numeral 2.

El artículo 3 de la mencionada Ley, señala:

Son argentinos nativos: a) los nacidos en el territorio de la República Argentina, sus aguas jurisdiccionales (...) ; b) los nacidos en las legaciones, sedes de las representaciones diplomáticas (...) ; c) los nacidos en alta mar o en zona internacional (...) ; d) los hijos de padre o madre argentinos que nacieren en territorio extranjero, siempre que el padre o la madre se encontraren en el exterior prestando servicios oficiales para los gobiernos Nacional, provincial o municipales; e) los nacidos en el extranjero, de padre o madre argentinos nativos, a petición de quien ejerza la patria potestad. La misma, deberá ser formulada ante el tribunal federal con jurisdicción en el domicilio del peticionante (...)” (Ley 21.795 Ciudadanía-Nacionalidad, 1999, Art. 7, Nro. 2)

Artículo 4 *Ibid.,* indica: “Serán argentinos naturalizados, los extranjeros que hubieren obtenido la nacionalidad argentina de acuerdo con la legislación vigente al momento de su otorgamiento y los que la obtuvieren de conformidad con las normas de la presente ley”. Para que se acceda a este derecho el tiempo mínimo de residencia en el país de manera legal y continua debe ser de dos años.

Los ciudadanos extranjeros pueden obtener la nacionalidad argentina a través de dos formas: 1, por naturalización y 2, por opción.

La naturalización se la efectúa de manera exclusiva en los tribunales federales de Argentina, mientras que la opción se la efectúa en los consulados argentinos o en el Registro Nacional de Personas dentro del país. Para naturalizarse como argentino debe tener por lo menos dos años de residencia legal y continua, plazo que puede ser reducido si hubiese prestado servicios relevantes a la nación y cumplir los demás requisitos establecidos en la ley pertinente. Es importante considerar que el hecho de tener cónyuge o hijo argentino no le permite acceder de manera directa, sino que constituyen una especie de patrocinio.

Los hijos de padre o madre argentina que hubiese nacido en el exterior aplican a la elección de la *opción* y en el caso de ser menor lo hacen sus padres y si fuese mayor lo realiza él mismo. En el caso ecuatoriano, los hijos de ecuatorianos nacidos en el exterior son ecuatorianos por nacimiento, como ya se ha hecho mención.

La nacionalidad argentina finalmente no es renunciable y es compatible con el conjunto de nacionalidades que pueda tener una persona. Sobre este respecto es importante indicar que de igual manera la Constitución de la República del Ecuador no limita el número de nacionalidades que una persona que requiera la suya, pueda tener.

### 1.4.3 República Federal de Brasil

En este país el tiempo de residencia para acceder al proceso de naturalización que le permita obtener la ciudadanía, es de cuatro años; sin embargo, este plazo puede reducirse a un año en el caso de tener cónyuge o hijo brasileño (Visto Brasil, 2013). En el caso ecuatoriano, el hecho de tener cónyuge o hijo ecuatoriano, no reduce el tiempo de residencia para acceder a la carta de naturalización; pero en el caso de aplicar su solicitud por matrimonio o unión de hecho, se toma en consideración los dos años de este, aplicando a la ciudadanía ecuatoriana por declaratoria.

La Constitución Federal de Brasil señala en el artículo 12 quienes son brasileños:

1. De origen: 1. Los nacidos en la República Federal de Brasil, aunque de padres extranjeros siempre que éstos no estén al servicio de su país; 2, los nacidos en el extranjero de padre brasileño o madre brasileña, siempre que cualquiera de ellos esté al servicio de la República Federativa del Brasil; 3, los nacidos en el extranjero de padre brasileño o madre brasileña, siempre que sean registrados en la oficina brasileña competente o venga a residir a la República Federativa del Brasil antes de la mayoría de edad y, alcanzada ésta, opten en cualquier momento por la nacionalidad brasileña. 2. Naturalizados: 1, Los que, en la forma de ley, adquieran la nacionalidad brasileña exigiéndose a los originarios de países de lengua portuguesa residencia solo durante un año ininterrumpido e idoneidad moral; 2, los extranjeros de cualquier nacionalidad, residentes en la República Federativa del Brasil desde hace más de treinta años ininterrumpidos y sin condena penal siempre que soliciten la nacionalidad brasileña. (Constitución Política de Brasil de 1988 actualizada a noviembre de 2008, Art. 12)

En el caso ecuatoriano, todo hijo de ciudadano del Ecuador, hasta el tercer grado de consanguinidad, sin importar la edad que este llegue a tener al momento de su registro en la Dirección de Registro Civil, Identificación y Cedulación, es considerado ecuatoriano por nacimiento, por lo tanto, no se requiere inscripción en el Consulado, ni que esta sea antes de la mayoría de edad, como sí ocurre en el caso brasileño.

Sin embargo, este país a diferencia de los estudiados, que no restringen el acceso a derechos luego de la obtención de la ciudadanía mediante la naturalización, Brasil en el artículo 12 de su Constitución señala:

2 La ley no podrá establecer distinción entre brasileños de origen y naturalizados, salvo en los casos previstos en esta Constitución. 3 Son privativos del brasileño de origen los cargos: 1. De Presidente y Vicepresidente de la República; 2. De Presidente de la Cámara de Diputados; 3. De Presidente del Senado Federal, 4. De Ministro del Supremo Tribunal Federal; 5. De la carrera diplomática, 6. De oficial. De las Fuerzas Armadas (Constitución Política de Brasil de 1988 actualizada a noviembre de 2008, Art. 12)

Es evidente que los elementos políticos consolidan el ejercicio pleno de acceso a la ciudadanía y, por tanto, a derechos que en Brasil no son considerados, ya que estos son exclusivos para los brasileños por nacimiento. En el caso ecuatoriano, solo el Presidente de la República, debe ser ecuatoriano por nacimiento.

### 1.4.4 República del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador (2008), en el artículo 6, inciso tercero señala: “La nacionalidad ecuatoriana se obtendrá por nacimiento o por naturalización y no se perderá por el matrimonio o su disolución, ni por la adquisición de otra nacionalidad” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 6)

El artículo 7 *Ibid.,* señala quienes son ecuatorianas y ecuatorianos por nacimiento:

1. Las personas nacidas en el Ecuador. 2. Las personas nacidas en el extranjero de madre o padre nacidos en el Ecuador y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad. 3. Las personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidos por el Ecuador con presencia en las zonas de frontera (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 7)

Y el artículo 8 *Ibid.,* se refiere a quienes son ecuatorianos y ecuatorianas por naturalización.

1. Las que obtengan la carta de naturalización. 2. Las extranjeras menores de edad adoptadas por una ecuatoriana o ecuatoriano, que conservarán la nacionalidad ecuatoriana mientras no expresen voluntad contraria. 3. Las nacidas en el exterior de madre o padre ecuatorianos por naturalización, mientras aquéllas sean menores de edad; conservarán la nacionalidad ecuatoriana si no expresan voluntad contraria. 4. Las que contraigan matrimonio o mantengan unión de hecho con una ecuatoriana o un ecuatoriano, de acuerdo con la ley. 5. Las que obtengan la nacionalidad ecuatoriana por haber prestado servicios relevantes al país con su talento o su esfuerzo individual. Quienes adquieran la nacionalidad ecuatoriana no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 8)

Finalmente, el artículo 9 *Ibid.,* garantiza los derechos de todos los habitantes del territorio ecuatoriano señalando: “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución”. Este artículo es uno de los más sobresalientes al momento de garantizar la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, sin considerar la condición migratoria de regularidad o irregularidad, por lo que los derechos humanos tienen plena garantía y respeto.

Por lo tanto, cada país de los analizados tiene una política pública diversa en cuanto a los tiempos y formas de obtener la ciudadanía a través de la naturalización. Cada Estado en base a su soberanía y a los Tratados y Acuerdos que haya suscrito aplica su política pública, tanto así que Yanow (1993), citado en Shore (2010), argumenta lo siguiente: “El análisis de las políticas públicas implica dar sentido al conocimiento tácito, a las múltiples interpretaciones y a menudo a las definiciones en conflicto que las políticas tienen para los actores situados en lugares diferentes” (p. 25)

Tomando en consideración el caso de estudio, en el Ecuador los procesos de naturalización que se ejecutaban hasta febrero de 2017, no guardaban armonía con los principios y derechos garantizados en la Constitución de la República del Ecuador (2008), ni tampoco eran compatibles con la normativa internacional, por ser un procedimiento caduco establecido en la Ley de Naturalización (1976), facilitado dentro del marco de una dictadura militar que tenía una visión restrictiva y securitista extrema.

Con base en estas consideraciones y al existir tanta diversidad de normativas relacionadas con la movilidad humana, como la Ley de Extranjería, la Ley de Documentos de Viaje, la Ley de Naturalización, sus reglamentos y normativa secundaria, se derogan en base de la puesta en vigencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, el 06 de febrero de 2017, que guardaría la armonía requerida con la Constitución de la República del Ecuador (2008)

Sin embargo, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), norma apegada a los principios garantizados en la Constitución de la República del Ecuador (2008), tiene vacíos y contradicciones que afectan los procesos de ejecución, no solo en materia de naturalizaciones.

### Conclusión

En este capítulo se ha hecho referencia a los fundamentos teóricos que sobre la ciudadanía y la naturalización se han encontrado, resaltando las características que singularizan a las personas, como comunes a todos, en razón de compartir sentimientos, necesidades, deseos, emociones y muchas otras características del género humano y que por lo tanto al pertenecer a una comunidad dentro de un espacio compartido, merecen igualdad de acceso tanto a derechos como a obligaciones.

Lo anotado se asume desde un punto de vista antropológico, en lo referente a lo cultural y físico de la igualdad que debe existir entre todas las personas; por ende, el origen común de los seres humanos no se refleja solo en lo biológico, sino también en los sentimientos y pensamientos que se van desarrollando a lo largo de la historia de toda la humanidad.

Por otra parte, se han registrado importante contenido sobre la temática de la naturalización, entendiéndose como una forma de acceder a la ciudadanía de un Estado al cual el interesado no tiene otro nexo, sino que el sentimiento de pertenencia por alguna circunstancia como: matrimonio, unión de hecho, hijos, residencia, trabajo u otro factor que activa la voluntad de acceder a la opción de obtener la ciudadanía ecuatoriana por naturalización.

Se anotaron las formas de obtener la ciudadanía de varios países, pudiéndose visualizar diferentes tipos de legislación y requisitos válidos para su gestión, para lo cual los Estados en algunos casos han instaurado políticas securitistas, con el afán de regular de alguna forma los flujos migratorios y, en otros de acceso poco complejo como ha resultado el caso del Ecuador, que básicamente con la instauración de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), superó las restricciones securitistas de la Ley de Naturalización (1976)

# CAPÍTULO II

# LA POLÍTICA DE MOVILIDAD HUMANA EN EL ECUADOR: CIUDADANÍA

Desde la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador (2008) y con base en las demandas sociales para que ésta guarde armonía con la realidad de la movilidad humana en el país, nace la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017). Con estas normativas se consolidan las políticas a favor de la libre movilidad de las personas, porque éstas pasan a ser consideradas como miembros de una sociedad global, con igualdad de derechos y obligaciones.

El Ecuador instaura dentro de su normativa la ciudadanía universal como uno de los principios de las relaciones internacionales, propendiendo a la eliminación de la condición de extranjero, a través del respeto a los derechos humanos como una de las formas de universalizar la ciudadanía.

Para que este principio sea plenamente aplicable, es necesario la voluntad del Estado de instaurarla dentro de su estructura normativa, fundamentalmente en la Constitución que lo regenta, ya que con base en ella se tejerá la normativa de rango inferior acorde a las máximas leyes del Estado, la Constitución, los Convenios y Tratados Internacionales sobre la materia.

Y no solo las normativas anotadas hacen referencia a la libre movilidad de las personas y la ciudadanía universal; sino, también el Plan Nacional del Buen Vivir, vigente durante los años del presente estudio, que de manera puntual busca “fomentar la inclusión económica y social de personas en situación de movilidad humana” (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017, p. 126), con el afán de amparar y proteger a las personas en situación de movilidad.

El Ecuador, por lo tanto, va generando política pública vinculada con la movilidad de las personas, para que la ciudadanía universal sea una realidad, considerando lo que señala el artículo 2 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), sobre el principio *Pro-persona en movilidad humana,* con lo cual la normativa es aplicada en el sentido que más favorezca a la persona que se encuentra en situación de movilidad.

Por lo tanto, la condición migratoria de una persona, para el Ecuador resulta no ser un impedimento para acceder a los derechos de manera general e igualitaria; salvo, los reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador (2008), que constituyan derecho exclusivo de los ciudadanos.

## 2.1 La ciudadanía universal como principio de las relaciones internacionales

Marshall (1950), precisa que la ciudadanía constituye un estado, a través del cual se accede a ser miembro pleno de una comunidad, lo cual permite disfrutar a las personas de los derechos; pero también de manera paralela estas deben cumplir las obligaciones (p. 28)

La ciudadanía universal, por ende, constituiría el estado otorgado a los miembros de la comunidad mundial, sobre la base de los principios de igualdad de derechos y obligaciones de todos los seres humanos en cualquier parte como un ideal.

Las personas por el hecho de serlo según la Constitución de la República del Ecuador (2008) se constituyen en ciudadanos del mundo, sin discriminación alguna y, por lo tanto, son miembros de una colectividad global, debiendo desarrollarse con igualdad de oportunidades, por lo que no se trata solamente de integrarla, sino sobre todo de participar en todos sus ámbitos y en la toma de decisiones.

La Constitución de la República del Ecuador de (2008), define al Estado como plurinacional e intercultural, reconociéndose como único y diverso a la vez, integrando por los pueblos originarios, durante mucho tiempo excluidos del ejercicio pleno de sus derechos.

La filosofía del Buen Vivir que es una plataforma de pensamiento intercultural plantea entre sus 25 principios, los siguientes: Priorizar la vida; Llegar a acuerdos en consenso; Respetar las diferencias; Vivir en complementariedad; Defender la identidad; Aceptar las diferencias (Portal Territorio Indígena y Gobernanza, 2019), dentro de esta filosofía el Estado de derecho y su norma fundamental reconoce y garantiza la migración como un derecho y la condición migratoria de cualquier persona se considera dentro del plano de la legalidad, apelando al principio de la ciudadanía universal.

La Constitución de la República del Ecuador (2008), por lo tanto, garantiza, la libre movilidad de todas las personas, considerando un efectivo acceso a la ciudadanía universal como uno de los principios de las relaciones internacionales, lo cual se encuentra registrado en su artículo 416, numeral 6, refiriendo lo señalado así: “Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 416)

Con esto se identifica a todas las personas como miembros de una gran comunidad política mundial y no solo como un simple vínculo con el Estado. La identifica, en concordancia con normas del derecho internacional, como algo que trasciende los límites territoriales de los Estados, considerando a los derechos humanos como una forma universalizada de la ciudadanía.

Básicamente, son las instituciones públicas las llamadas a hacer efectivo el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de la norma. Sin embargo, no solo un Estado de manera aislada o independiente puede hacerse cargo, sino que debe tomar parte de ello la comunidad internacional a través de la aplicación de las normas del Derecho Internacional; es decir, del poder judicial internacional, garantizando la jurisdiccionalidad de los derechos humanos, sin límites de fronteras.

El disfrute de los derechos fundamentales en cualquier lugar del mundo tanto de las personas individuales como colectivas, permitirán un verdadero respeto y desarrollo de la ciudadanía universal y para ello, es necesario la existencia de un marco legal básico que permita su respeto y exigencia universalmente.

Como ejemplo de lo anotado, es preciso anotar lo que señaló el Presidente de Bolivia, Evo Morales, en alguna de sus intervenciones respecto de la libre movilidad y la ciudadanía universal resaltando lo siguiente: “No es posible que haya muros y murallas para migrantes, latinos y refugiados y no haya muros y murallas para intervenciones militares que saquen los recursos naturales de los pueblos,” (CNN Latinoamérica, 2017), dejando expresado con ello el espíritu de la declaración universal de los derechos humanos.

La Constitución de la República del Ecuador (2008), al propugnar el principio de la ciudadanía universal, empieza a diseñar una nueva normativa migratoria, la cual se vería consolidada con la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (2017). Según estas normas, ningún ser humano puede ser considerado ilegal por su condición migratoria; sin embargo, se encuentran previstas las circunstancias de irregularidad que podría tener un inmigrante en el territorio ecuatoriano. Por lo tanto, la norma al encontrarse redactada de esa forma, propende a eliminar las diferencias históricas entre nacionales y extranjeros y considerarlos como iguales, a la vez que regulariza la situación migratoria de los extranjeros en función de la igualdad de derechos.

Sebreli (2004) se refiere a la *identidad esencial de todos* y se remite a la ciudadanía, indicando que esta era percibida por algunos importantes filósofos en la historia de la humanidad con matices diversos, pero con un objeto común, por ejemplo: “… Diógenes se consideraba *ciudadano del mundo*. Los estoicos acuñaron la palabra *cosmopolita* y Zenón predicaba un Estado ideal cuyo ámbito fuera el *mundo entero sin división en pueblos*” (p. 25)

Lo importante de lo señalado anteriormente, es que desde la antigüedad clásica se maneja la ciudadanía como un concepto integrador y no excluyente. Los motivos para concebir a todas las personas como ciudadanos del mundo pueden ser diferentes, sin embargo, el propósito final es el mismo, el reconocimiento de los derechos humanos y el primero de ellos es la igualdad. Por ello, no debe marcarse diferencia alguna entre los seres humanos.

En las agendas de los gobiernos, debe considerarse, en relación con la ciudadanía, la problemática fronteriza; ya que, si bien estas impiden el ejercicio de la libre movilidad, sin embargo, el desarrollo tecnológico, no reconoce frontera alguna, ya que facilita el contacto permanente y cada vez más amplio entre las personas. Los individuos sin necesidad de estar frente a frente, comparten su cultura, su forma de ver el mundo, sus ideales, desarrollan sus finanzas y comercios, etcétera. “…Las transferencias económicas y de información convierten en invisibles las fronteras estatales y cuestionan los procedimientos a través de los cuales se toman las decisiones políticas…” (Aznar, 2014, p. 127)

La existencia de fronteras entre los Estados tiene como propósito proteger a sus ciudadanos, muchas veces con políticas securitistas, o en pro de planteamientos nacionalistas y en contra de los extranjeros. De cualquier forma, todos los Estados buscan a su manera precautelar el respeto a los derechos humanos.

Lo común entre los Estados es que las personas que no tienen acceso a la ciudadanía, no disfruten de los derechos que garantizan las normas a quienes sí tienen esa condición, pues son considerados de manera general como extranjeros. Por otro lado, si además de ser extranjeros, son *ilegales*, con un estatus migratorio irregular, de manera automática se les niega el efectivo ejercicio de los derechos humanos, lo cual genera una especie de jerarquía muy visible para quienes son considerados ciudadanos y para quienes no lo son.

Por lo tanto, estos últimos constituyen grupos de excluidos de los servicios sociales, del acceso a la justicia, la participación política y más derechos que son parte constitutiva de la jerarquía superior, de los ciudadanos. “La ciudadanía en su sentido elementarista, esto es, centrada en los individuos a los que se supone autónomos y, en segundo lugar, a un giro institucional para compensar el hipotético o fallido carácter autorregulativo de los sistemas sociales…” (Aznar, 2014, p. 128)

Además de existir esta jerarquía entre ciudadanos y quienes no lo son se hace notar que también existe otra división, la que se da entre los *no ciudadanos*, registrando a los que se encuentran con su documentación en orden y quienes son considerados indocumentados o ilegales; en el caso de Ecuador, estos últimos serían los inmigrantes en situación de irregularidad por no tener una residencia temporal o permanente.

Por otro lado, El artículo 95 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), señala:

Las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual y colectiva, participarán de manera protagónica en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad y en sus representantes, en un proceso permanente de construcción del poder ciudadano. La participación se orientará por los principios de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 95)

Por lo tanto, tal y como se ha señalado abandonar las fronteras físicas y mentales, constituye uno de los principales objetivos para acceder a los beneficios que le otorga la ciudadanía y mucho más la ciudadanía universal.

El Estado universal le pertenece a la humanidad y no puede estar limitado porque no existen lugares privilegiados, para determinadas personas y otros lugares menos privilegiados para el resto, Sebreli (2004) indica lo siguiente: “…todos los hombres son miembros de un único cuerpo, ciudadanos de un solo Estado, el cosmos es la patria común a todos los hombres” (p. 26), por lo tanto, una *ciudadanía cosmopolita o universal*, integrada por los seres humanos.

Uno de los problemas que aún no logra superar la humanidad en el siglo XXI es el racismo, el cual abarca la discriminación, inferiorización, exclusión y la marginación, según Sebreli (2004), es un factor de división y de freno al logro de una ciudadanía universal, precisando lo siguiente:

El racismo divide, separa; el universalismo une y nivela, aunque la igualdad que pregona no es, de ningún modo, un punto de partida sino un punto de llegada, una meta a alcanzar, porque los distintos pueblos no son todavía, de hecho, iguales. Solo lo son virtualmente ya que se encuentran en distintas etapas de la evolución, lo que hace inevitable los conceptos de inferioridad y superioridad que el relativismo cultural ha convertido en tabú. (Sebreli, 2004, p. 72)

La xenofobia, la intolerancia ante la diversidad, ante los derechos de los pueblos, la mentalidad que discrimina a los seres humanos por sexo, origen y estatus social, por la capacidad económica, por el nivel de escolaridad, por el nivel de acceso a la tecnología, forman parte del cuadro que hay que cerrar para logra el universalismo que requiere el mundo de hoy y el mundo futuro.

Es importante notar que las diferencias no solo se relacionan con las fronteras, sino también por el desarrollo desigual que se da en todo el mundo, por el manejo del poder económico que generan enormes brechas en la sociedad, marcando distancias inalcanzables de desarrollo, a manera de ejemplo: “La innovación tecnológica y el pleno empleo, que nunca estuvieron de la mano, ahora se divorcian estructuralmente, arrojando a millones de hogares a la pobreza y a la informalidad…” (Erazo, Martin y Oyarce, 2007, p. 171), en razón de limitar la igualdad de derechos de las personas, por constituirse en privilegios de ciertas clases dominantes dueñas de los grandes capitales alrededor del mundo.

Ante las situaciones mencionadas, es evidente la necesidad, de generar e instaurar políticas públicas que garanticen un verdadero respeto a los derechos humanos, en base de acceder a los mismos de manera garantizada, no solo en instrumentos legales, sino ejecutables en la práctica.

De Sousa Santos (2003), citado en Erazo, Martin y Oyarce (2007), se cuestiona sobre la calidad de las políticas públicas y señala lo siguiente:

En un mundo donde cada año mueren ocho millones de personas porque son demasiado pobres para sobrevivir, cabe preguntarse qué se entiende por *calidad de las políticas públicas* y cuál es el tipo de políticas públicas que deberían llevarse a cabo para vencer la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, para superar la ausencia de democracia, ampliar las libertades y contribuir a la cohesión social; en suma, para alcanzar una sociedad moderna, donde sea posible que las expectativas sobrepasen las experiencias y la gente pueda esperar con esperanza (p. 13)

Señala además, que cuando se concibe en el debate público el *enfoque de derechos*, el reto es “el enfoque de derechos en la concreción de las políticas públicas y no solamente en la abstracción de la política, interviniendo en problemas básicos y específicos de la sociedad” (Erazo, Martin y Oyarce, 2007, p. 14)

Las políticas públicas, por ende, deben ser reestructuradas para que los derechos de las personas no sean afectados, buscando la igualdad para todos.

La titularidad de los derechos humanos emerge como un nuevo paradigma, un paradigma que está llamado a redefinir el sentido de las políticas públicas, a estructurar con nuevos principios, técnicas, soluciones y valores la escena de las políticas públicas, abordando la desigualdad y la pobreza desde la perspectiva de los derechos universales (Erazo, Martin y Oyarce , 2007, p. 14)

Sin embargo, la adjudicación de derechos, no pueden dejar de ir de la mano de las consiguientes obligaciones, en base de una única identidad, la de ser personas, dejando fuera otros aspectos como clases, sexo, razas, etcétera. “…La globalización de la cultura está produciendo importantes cambios en las culturas nacionales y locales en todo el planeta y en los procesos identitarios asociados a las mismas…” (Martín-Cabello, 2017, p. 03); por lo tanto, una idea que debe manejarse al respecto es que no puede derivar en una postura idealista, para ello es necesario garantizar los recursos económicos básicos para la participación activa en la consecución de estos fines, a través del empleo y no de un Estado paternalista para poner un ejemplo.

El Estado ecuatoriano al regirse a una Constitución democrática, garantiza el acceso a los derechos en su máxima expresión, para lo cual se obliga en el artículo 85, numeral 1 a lo siguiente:

La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones: 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos y se formularán a partir del principio de solidaridad (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 85)

El Ecuador establece a través de su normativa constitucional el respeto al ejercicio de los derechos y no se limita únicamente a los ciudadanos; sino a todas las personas, por considerarlos como ciudadanos del mundo. “…los seres humanos son en primer lugar ciudadanos del mundo y solo de modo accidental miembros de su comunidad política. En consecuencia, han de comportarse como iguales ante cualquier otro ser humano con independencia de su ciudadanía” (Martín-Cabello, 2017, p. 06)

La ciudadanía universal, cosmopolita, respetuosa de la igualdad de derechos entre todas las personas, necesita la existencia de democracias que permitan su acceso de manera natural y no forzada ni problematizada. Hermet (1991), afirma:

No existe democracia sin ciudadanos, como tampoco ciudadanía que no se funde en la condición previa de una nacionalidad concebida como identidad solidaria. La afirmación es obvia en el caso de las democracias ya consolidadas. En cambio, resulta problemática en los países que afrontan el reto de una transición democrática (Hermet, 1999, p. 94)

Por lo tanto, la ciudadanía necesita el respaldo de la estructura estatal, para que su acceso sea en igualdad de condiciones, sin discriminación alguna y concebida de tal forma que para quien accede a ella la perciba como algo natural e inherente por el hecho de ser persona.

El Ecuador al ser una democracia establecida, contempla por ello, el pleno acceso de derechos a todas las personas, para lo cual se basa en el respeto a los derechos humanos registrados en sus distintas normativas y, de conformidad con las Acuerdos y Tratados internacionales de los que forma parte, buscando a través del reconocimiento de la ciudadanía universal, derechos como los de la libre movilidad de todos en un mundo globalizado, considerando que es un proceso complejo, por la tensión que siempre ha existido entre la territorialidad y la globalidad, entre la realidad y la posibilidad, entre la soberanía estatal y la cooperación entre las naciones, lo que involucra nuevas situaciones en los elementos sociales de la ciudadanía.

El principal objetivo de esta ciudadanía universal es la realización de los derechos humanos fundamentales en cada rincón del planeta, donde todas las personas sean consideradas iguales en derechos y en obligaciones como ciudadanos del mundo, situación que se queda en el espíritu de la ley, sin llegar por lo tanto a instaurarse en la práctica.

El Ecuador a pesar de las graves crisis económicas, políticas y sociales, cuenta con importante normativa garantista de derechos, como la Constitución de la República del Ecuador (2008), y otras normativas de menor jerarquía, que le permite llevar a la práctica el respeto a los principios fundamentales de los derechos humanos y la instauración de políticas públicas a favor de los grupos más sensibles.

Sin embargo, para que la normativa ecuatoriana, sea garantista de los derechos en igualdad de condiciones de todas las personas, es necesario una urgente vinculación o incrementar los lazos que puedan tener en términos legales y jurídicos sus programas, planes y proyectos, con la comunidad internacional, a través de Convenios y Acuerdos que internacionalicen las garantías, principios y demás normativa internas de manera prioritaria, vinculadas con un verdadero respeto a los derechos humanos.

El artículo 417 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), señala:

Los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución. En el caso de los tratados y otros instrumentos internacionales de derechos humanos se aplicarán los principios pro ser humano, de no restricción de derechos, de aplicabilidad directa y de cláusula abierta establecida en la Constitución (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 417)

Por lo tanto, todo Convenio o Tratado Internacional, del cual el Ecuador sea suscriptor en materia de derechos humanos, se aplicarán los principios pro ser humano, de manera directa y ninguna normativa interna superará a la norma internacional que sobre esta materia haga referencia, sin poder contradecirla.

## 2.2 La ciudadanía y la política de movilidad humana

La Constitución de la República del Ecuador (2008), en el artículo 7, señala quienes son ecuatorianas y ecuatorianos por nacimiento:

1. Las personas nacidas en el Ecuador. 2. Las personas nacidas en el extranjero de madre o padre nacidos en el Ecuador y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad. 3. Las personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidas por el Ecuador con presencia en zonas de frontera (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 7)

Señala además en el artículo 8, quiénes son ecuatorianas y ecuatorianos por naturalización:

1. Las que obtengan la carta de naturalización. 2. Las extranjeras menores de edad adoptadas por una ecuatoriana o ecuatoriano, que conservarán la nacionalidad ecuatoriana mientras no expresen voluntad contraria. 3. Las nacidas en el exterior de madre o padre ecuatorianos por naturalización, mientras aquéllas sean menores de edad; conservarán la nacionalidad si no expresan voluntad contraria. 4. Las que contraigan matrimonio o mantengan unión de hecho con una ecuatoriana o un ecuatoriano, de acuerdo con la ley. 5. Las que obtengan la nacionalidad ecuatoriana por haber prestado servicios relevantes al país con su talento o esfuerzo individual. Quienes adquieran la nacionalidad ecuatoriana no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen. La nacionalidad ecuatoriana adquirida por naturalización se perderá por renuncia expresa Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 8)

En este punto es necesario considerar, que la política de movilidad humana que desarrolla el Ecuador refleja los principios constitucionales que se han anotado al respecto de la ciudadanía y para ello es preciso resaltar que para que estos puedan desarrollarse, nace la Ley Orgánica de Movilidad (2017), misma que sustituyó a la Ley de Naturalización (1976), en lo que a esa materia se refiere, ya que este cuerpo legal engloba, otras normativas que también fueron derogadas, como la Ley de Extranjería (2004), Ley de Documentos de Viaje (2005) y Ley de Migración (2004).

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), reconoce dentro de su normativa la ciudadanía universal, como un principio fundamental de las relaciones internacionales, garantizado además en la Ley Fundamental ecuatoriana, la Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 416, numeral 6 indica, “Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países” (Art. 416)

Para que este principio de las relaciones internacionales sea aplicable, la normativa ecuatoriana ha previsto no criminalizar la migración de las personas, permitiendo la libre movilidad por todo el territorio ecuatoriano, sin criminalizar además la irregularidad migratoria con el calificativo de ilegal, al permitirles a todas las personas el acceso a los derechos que disfrutan los ecuatorianos por nacimiento, como el acceso al trabajo, la salud, educación, etcétera.

Esta normativa promueve el respeto a los derechos humanos y a través de la autoridad rectora en materia de movilidad humana, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se encarga de dar fiel cumplimiento a todas las garantías que ella contiene, tanto para nacionales como para extranjeros.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) es el fundamento principal del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, mismo que recoge los elementos plasmados sobre la libre movilidad y los derechos humanos dentro del objetivo cinco, cuando detalla el acceso a los derechos en general y al principio de la ciudadanía universal. Es importante precisar que el Plan Nacional de del Buen Vivir, en la actualidad (2019), es denominado “Plan Nacional de Desarrollo Toda una Vida”, documento indispensable en la gestión de las políticas de Estado y de Gobierno, permitiendo un manejo articulado de los planes, programas y proyectos entre los distintos niveles de gobierno en todo el territorio, de manera planificada.

La ciudadanía, por lo tanto, le permite a las personas formar parte de una comunidad como señala Marshall (1950), para lo cual el Ecuador aplica la doctrina aristotélica por considerar que las personas se desarrollan en sociedad, no de manera aislada; de esta forma se apoyan y generan las riquezas de una verdadera sociedad de derechos, según Aznar (2017) “…Mediante la participación en la sociedad, los ciudadanos son capaces de ver más allá de sus propios intereses particulares y vislumbran un bien común por el que trabajar en la esfera pública en cooperación con los demás…” (p. 143)

Sin embargo, los derechos pueden ser ejercidos de manera paritaria con el ejercicio de las obligaciones que conlleva la vida en sociedad, por lo tanto, se exige el cumplimiento y respeto de los derechos, pero a la vez se somete al ejercicio de las obligaciones innegociables que merecen ser respetados en todas las esferas de la vida pública y privada.

Existe toda una gama de derechos alrededor del mundo, de ellos son considerados y respetados de manera prioritaria: el derecho a la vida, a la libertad de asociación, de expresión, acceso a la salud, a la educación, al sufragio universal y secreto, a la propiedad privada, a la herencia, a una vivienda digna, al trabajo, libre circulación; pero, las personas tienen también obligaciones con el afán de mantener cierto equilibrio entre las exigencias propias de la convivencia y el bien común para un adecuado desarrollo.

Por su parte, las personas dentro de las principales obligaciones tienen el respeto a las leyes, la defensa del territorio, cumplimiento a los preceptos constitucionales, prestar algún servicio civil, promover la paz, respetar a las demás personas, etcétera.

Para que exista un verdadero respeto a los derechos de las personas, es necesarios que estos se encuentren establecidos de manera previa en los cuerpos legales que rigen la seguridad jurídica de los Estados. El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) señala: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 82), entre estos se puede mencionar uno los documentos establecidos que contribuye al estudio que se realiza, este es el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, tuvo como fundamental propósito: “Consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular. Auspiciar la igualdad, la cohesión, la inclusión y la equidad social y territorial, en la diversidad. Mejorar la calidad de vida de la población. Fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía…” (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017, p. 17)

Establece también, como uno de los desafíos fundamentales, lo siguiente: “…universalizar los derechos y las oportunidades para que toda la ciudadanía ecuatoriana viva en plenitud. La realización y la felicidad individuales van de la mano del bienestar colectivo, del mutuo reconocimiento y la solidaridad, del respeto a la dignidad ajena y del cuidado de la naturaleza” (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017, p. 24)

Para que pueda el ciudadano en general considerarse sujeto de derechos, es necesario que adquiera consciencia de ser responsable, activo, e informado, para un efectivo ejercicio tanto de derechos como de obligaciones, puesto que “No conseguiremos democratizar el Estado y la sociedad sin una ciudadanía activa y preocupada por la cosa pública” (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017, p. 97)

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, en su versión resumida señala:

Al configurar al Ecuador como un Estado de derechos, pretende colocar al ser humano en el centro de todo el accionar del Estado. En ese sentido, la garantía de los derechos adquiere una importancia fundamental, pues se convierte en el deber primordial del quehacer estatal (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017, p. 24)

Ubicar al ser humano como centro en el proceso de construcción y desarrollo de la sociedad en general constituye un reto importante del Estado, para ello debe asignarle al sujeto roles protagónicos activos en el proceso político, económico, social y cultural, este rol parte de la formación y conocimiento de sus derechos y deberes para con la sociedad.

La garantía de los derechos de todas las personas pasa por la obligación de *promover el bien común y anteponer el interés general al particular*, lo cual ha sido determinado en el artículo 83 de la norma constitucional del Ecuador (2008)

A la vez y en esta misma dirección, dentro de las políticas establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), se registra la No. 2.7 “Garantizar la protección y fomentar la inclusión económica y social de personas en situación de movilidad humana, así como de sus diversos tipos de familias” (p. 55), esto como una premisa de quienes en el futuro adquieran una residencia, o inclusive la ciudadanía ecuatoriana.

La ciudadanía universal, la eliminación de la condición de extranjeros, la garantía de libre movilidad por el territorio ecuatoriano de todas las personas en igualdad de condiciones, no se garantizaba en la Constitución Política anterior a la del 2008 y tampoco en leyes como de Migración, Extranjería, Naturalización y otras normativas; incompatibilidad normativa que requirió trabajar en el Ecuador en una ley que garantizara el derecho de las personas en estado de movilidad humana, tanto nacionales como extranjeras, ya que los principios garantizados en la Constitución al respecto de la migración no se restringe únicamente para ecuatorianos.

El Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017) se proyectó hacia un cambio de perspectiva respecto a la necesidad de una normativa coherente con la nueva Constitución de la República del Ecuador (2008) en cuanto a garantías y accesos a derechos, con base en esta situación a inicios del año 2017, precisamente el 06 de febrero nace la Ley Orgánica de Movilidad Humana. “Para el periodo 2013-2017 se plantea la necesidad de consolidar el marco normativo sobre movilidad humana…” (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017, p. 118). Por lo tanto nació la normativa planteada dentro de los plazos programados en dicho Plan.

En este Plan Nacional el Estado ecuatoriano se proponía “defender el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta, el progresivo fin de la condición de extranjero y la solución pacífica de las controversias y los conflictos internacionales” (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017, p. 27), lo cual constituye un avance notable en la consecución de los planteamientos universales más avanzados sobre este particular.

Dentro de las políticas y lineamientos estratégicos, el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), en el punto 2.7 se refiere a:

Garantizar la protección y fomentar la inclusión económica y social de personas en situación de movilidad humana, así como de sus diversos tipos de familias y de manera puntual, el literal a), indica: “Impulsar e implementar un marco normativo para la movilidad humana…”, el literal d) señala lo siguiente: “Fortalecer y articular un sistema de regularización de extranjeros que garantice y proteja sus derechos en el Ecuador”, i) Desarrollar mecanismos de prevención, control y sanción frente a actos de discriminación y violación de derechos de personas en situación de movilidad humana”, j) “Fomentar e implementar instrumentos educomunicacionales para el respeto a la dignidad de los seres humanos, la erradicación de todas las formas de xenofobia y racismo y la efectiva inclusión de personas en situación de movilidad humana, desde la construcción de patrones culturales que afirmen una ética solidaria”; l) “Fomentar iniciativas que afirmen la convivencia intercultural y promuevan la inclusión social y cultural de las personas en situación de movilidad humana, enfatizando en la cohesión social y la sensibilización de la ciudadanía, mediante la comprensión en la convivencia. (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017, p. 126)

En el Plan de referencia se establecen los lineamientos sobre lo que debe ser normado y logrado durante estos años, con la mirada puesta en el futuro del país, en la trascendencia de las leyes, normas y reglamentos que permitan el desarrollo, no solo presente, sino también el desarrollo futuro de la sociedad y el Estado.

Dentro de las políticas y lineamientos estratégicos, en el numeral 12.1, literal g), indica: “Impulsar la implementación de acuerdos migratorios, para construir la ciudadanía suramericana y garantizar los derechos de las personas en condición de movilidad humana, con atención a las necesidades especiales de protección de los grupos de atención prioritaria” (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017, p. 345)

La proyección trasciende lo nacional, es necesario acuerdos y consensos con otros países en el ámbito de las relaciones internacionales. Dar el primer paso en esa dirección es notablemente necesario, pero la importancia de la problemática migratoria es estratégica, mucho más en un continente donde la movilidad humada es muy activa por causas muy disímiles.

El objetivo 5 de este Plan señala al respecto del fortalecimiento de la identidad nacional, entendiéndose no como extremos nacionalistas, sino inclusivos: “Construir espacios de encuentro común y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la pluralidad y la interculturalidad” (Plan Nacional del Buen Vivir, 2013-2017, p. 181), que de conformidad con el tema de interés busca el fortalecimiento de la ciudadanía universal e intercultural, sin discriminación si se considera la condición migratoria.

.Lo jurídico debe asumirse desde la complementariedad, el intercambio entre iguales, la existencia en la diversidad de expresiones culturales, idiomáticas, de tradiciones sobre la base del respeto y la solidaridad.

En esta dirección, Ramírez (2013), señala sobre el contexto de la movilidad humana lo siguiente:

En primer lugar el cambio semántico en la nueva Constitución al eliminar el uso de los términos *migración o migrante*, los cuales tenían una carga peyorativa sobre todo en los países de recepción, por el uso de los términos movilidad humana o de *ecuatoriano/a en el exterior*…” (p. 33)

Es importante el cambio de sentido que se le da a las normas con el empleo de “nuevos” términos que cambian, más que el significado de las palabras en sí mismo, la connotación del término empleado en el plano de la subjetividad humana.

Las instituciones estatales, considerando sus competencias, son las encargadas de generar las políticas públicas para garantizar el cumplimiento de las garantías a los derechos de las personas establecidos en la Constitución.

Dentro del Plan Nacional de Movilidad Humana, que ejecuta el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, a partir de mayo de 2018, cuando se refiere al quinto objetivo de la Agenda de Política Exterior del Ecuador al respecto de: “Promover el ejercicio de los derechos de las personas en movilidad humana en todas sus dimensiones” (p. 9), ha considerado cuatro políticas públicas:

1. Promover la ciudadanía universal y la libre movilidad a nivel internacional; 2. Fortalecer la protección de los derechos de la población en situación de movilidad humana; 3. Generar condiciones para fomentar una migración ordenada, segura y regular; 4. Defender la diversidad, integración y convivencia de las personas en situación de movilidad (Plan Nacional de Movilidad Humana, 2018, p. 9)

Esto se lograría a través de la promoción de la ciudadanía universal fuera de las fronteras patrias, reforzando el acceso a los derechos de las poblaciones en situación de movilidad humana, generando las condiciones necesarias para que la migración se realice de manera segura y ordenada y defendiendo la diversidad, la integración, el respeto y una verdadera convivencia entre las personas que se encuentran en situación de movilidad y quienes no lo están, considerando los principios de igualdad entre todos los seres humanos.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), surge por lo tanto, con la finalidad de viabilizar el pleno ejercicio de los derechos, principios y garantías plasmadas en la Constitución de la República del Ecuador (2008) y el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), que hasta ese momento se habían visto como inaplicables, dado que la normativa secundaria como: leyes orgánicas, ordinarias, reglamentos, acuerdos, decretos y más, se visibilizaban como incompatibles con el espíritu de la norma constitucional, al ser esta superior en cuanto a garantías de derechos, ya que la Ley de Naturalización (1976), nace en la época de una dictadura militar en el Ecuador.

Normas como la Ley de Naturalización (1976), Ley de Extranjería (2004), Ley de Documentos de Viaje (2005) y otras, resultaban incoherentes con la Constitución de la República del Ecuador (2008), básicamente porque la primera fue emitida como ya se indicó, durante el ejercicio del poder de un gobierno dictatorial, mientras que las tres de manera conjunta fueron emitidas antes de la Constitución de la República del Ecuador (2008), por lo tanto, sus articulados contienen restricciones sobre el acceso a los derechos.

La norma constitucional, el Plan Nacional del Buen Vivir, la Ley Orgánica de Movilidad Humana y otras normativas, buscaron desde su implementación, el establecimiento de una verdadera cohesión social para que el ejercicio de la ciudadanía se plasme dentro de la sociedad de manera plena.

La cohesión social aparece como un concepto orientador para avanzar hacia sociedades inclusivas, en que se respeten y hagan efectivos tanto los derechos políticos como los sociales (...)   busca analizar y potenciar los vínculos que permiten la unidad de la sociedad, reforzando el ejercicio de la ciudadanía plena como condición democrática de la unión de la sociedad y de autonomía de los individuos (Erazo, Ximena, María Pía Martin, Héctor Oyarce , 2007, p. 292)

Se resalta la posibilidad de avanzar hacia sociedades menos excluyentes, lo cual conduce a la estabilidad política de los Estados, al propender una continua reducción de las desigualdades y la discriminación, permitiendo por lo tanto la legitimación de los derechos políticos y sociales de todas las personas y vinculándolas de manera mucho más directa al Estado.

La cohesión social como concepto orientador para alcanzar sociedades inclusivas, dependerá de las voluntades políticas de quienes tengan el poder de decisión a través de planes locales, regionales y nacionales conectados, respondiendo a los desafíos y limitaciones de la sociedad y del Estado.

Por ello el rol que puedan cumplir los que toman las decisiones políticas es de vital importancia para el respeto y garantía de los derechos de todos, en igualdad de condiciones, sin discriminación y sin exclusión; “Estos deben ser garantes de las condiciones de inclusión social, impulsando procesos de participación social (tanto desde el ámbito político como privado) para conseguir mayores niveles de bienestar para los ciudadanos…” (Erazo, Martin, & Oyarce , 2007, p. 321)

Como se ha expresado, al nacer la nueva Constitución de la República del Ecuador (2008) se instauran en el territorio ecuatoriano nuevos principios que garantizan el respeto a los derechos de las personas, superando extremos securitistas instaurados tanto en la anterior Constitución Política, como en otras normativas secundarias, como la Ley de Naturalización (1976), que contenía normativa discriminatoria y, por lo ende, contradecía la letra de la Constitución de la República del Ecuador (2008).

Por tanto, contar con una normativa relacionada con la movilidad humana (2017), se volvió una necesidad estatal urgente, por la premura de mantener la coherencia legalista de las normas. La necesidad de solventar cualquier vacío o contradicción existente entre la Constitución y las Leyes en materia principalmente de movilidad humana y de efectivo acceso a derechos.

Por estas razones es que nace la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), norma que tendría que ofrecer la concreción de las garantías instauradas en la Constitución ecuatoriana y el Plan Nacional del Buen Vivir, buscando la integración igualitaria de todas las personas, sin limitarse solo a los ecuatorianos; es decir, involucrando a nacionales y extranjeros dentro de su comunidad de derechos.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), marca un antes y un después, si se consideran las garantías establecidas al respecto de los derechos humanos de las personas en movilidad, lo que además desde la instauración de la nueva Constitución de la República del Ecuador (2008), se viene constituyendo como un tema prioritario en los distintos niveles de gobierno, tanto dentro como fuera del país, fundamentalmente en el tema de protección de las personas en situación de movilidad; para lo cual se cuenta con la participación de diversos actores de la sociedad civil, convirtiendo al Ecuador en un ejemplo a nivel de la comunidad internacional, en materia de buenas prácticas en materia de derechos humanos.

Pero la pregunta que se ha planteado dentro de la parte investigación vinculada con movilidad humana y de manera específica, con naturalizaciones se encamina a: ¿Cómo los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana se afectan por la aplicación de la política de naturalización, durante a los años 2016 y 2017?

La Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (2017), como se verá detalladamente en el capítulo IV de esta investigación, contienen vacíos y contradicciones en materia de naturalizaciones, observándose cuáles son los fundamentales en el capítulo final de este estudio, lo cual amerita una urgente reforma legal, que facilite su aplicación.

A manera de ejemplo se destaca lo que señala una nota de prensa de “DerechoEcuador”, en uno de sus artículos referentes a la Ley Orgánica de Movilidad Humana se dice: “Al menos un artículo discriminatorio presenta la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que es referido a los turistas provenientes de los Estados partes de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), que los discrimina respecto de los ciudadanos provenientes de otras latitudes” (DerechoEcuador, 2017).

Sin embargo, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), como política pública busca instaurar un modelo de integración social, considerando de manera fundamental, el respeto a los derechos humanos, bajo el principio de la ciudadanía universal, instaurado en el artículo 2, sobre los principios de la Ley, señalando lo siguiente:

Ciudadanía universal. El reconocimiento de la potestad del ser humano para movilizarse libremente por todo el planeta. Implica la portabilidad de sus derechos humanos independientemente de su condición migratoria, nacionalidad y lugar de origen, lo que llevará al progresivo fin de la condición de extranjero” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 2)

Es importante anotar qué se entiende por movilidad humana dado el amplio uso del término movilidad, en este caso “La movilidad humana es un fenómeno social que ha estado presente en la historia de la humanidad y desde este reconocimiento los ordenamientos jurídicos de todos los Estados han tratado de regularlo” (www.flacsoandes.edu.ec, 2010), que es precisamente el nombre de la Ley Orgánica a la que se ha hecho mención.

Inmediatamente, el segundo principio dentro del artículo de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) se refiere a la libre movilidad, en los siguientes términos:

El reconocimiento jurídico y político del ejercicio de la ciudadanía universal, implica el amparo del Estado a la movilización de cualquier persona, familia o grupo humano, con la intención de circular y permanecer en el lugar de destino de manera temporal o definitiva” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 2)

Y se anota también lo referente a la prohibición de criminalización por la condición de movilidad humana en la que pueda encontrarse la persona, en el inciso tres del artículo referido, en los siguientes términos: “Ninguna persona será sujeta de sanciones penales por su condición de movilidad humana. Toda falta migratoria tendrá carácter administrativo” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 2)

El Estado ecuatoriano es el responsable de generar las políticas necesarias para que la movilidad humana que involucra el fomento del principio de la ciudadanía universal sea una realidad, de conformidad con lo que dispone en lo pertinente el artículo 43 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana: “Las personas extranjeras en el Ecuador tendrán derecho a migrar en condiciones de respeto a sus derechos, integridad personal de acuerdo a la normativa interna del país y a los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador…” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 43)

El artículo dos de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, al respecto del principio de *Pro-persona en movilidad humana*, señala:

Las normas de la presente Ley serán desarrolladas e interpretadas en el sentido que más favorezca a las personas en movilidad humana, con la finalidad que los requisitos o procedimientos no impidan u obstaculicen el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones con el Estado ecuatoriano” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 2) promoviendo el respeto al principio de la ciudadanía universal.

En síntesis y en correspondencia con la declaratoria internacional en el Ecuador, se insertan en la Ley los principios de Ciudadanía universal; por otra parte, el amparo del Estado a la movilización de cualquier persona, familia o grupo humano, con la intención de circular y permanecer en el lugar de destino de manera temporal o definitiva; y un tercer principio la no criminalización de la movilidad humana, considerándose cualquier falta con carácter administrativo y no penal.

Sin duda alguna, la Constitución de la República del Ecuador (2008) y la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), son documentos fundamentales, en los que se expresa un pensamiento avanzado de respeto efectivo a los derechos humanos, aunque en su articulado haya vacíos y contradicciones, que se evidenciaron un poco más con la promulgación de su Reglamento.

## 2.3 Acceso a derechos reconocidos en la Constitución del Ecuador

La Constitución de la República del Ecuador (2008), en el numeral 2 del artículo 11, al respecto de los principios para el ejercicio de los derechos, señala: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades” (Art. 11, Nro. 2), como se ha expresado de manera reiterada en este mismo texto, es voluntad del Estado ecuatoriano garantizar el acceso a los derechos de todas las personas, considerando además la extensión de sus principios a las personas que previenen de la comunidad internacional.

A ello contribuye la desaparición progresiva de la denominada *condición de extranjero*, así mismo con la búsqueda que en el ámbito internacional exista reciprocidad y que los ecuatorianos en el exterior gocen de los mismos derechos que el Ecuador garantiza a los aún considerados *extranjeros* que se encuentran en el país. Desde luego, constituye un reto importante el logro del segundo propósito, no por ello se ha dejado de convocar al resto de los países a actuar en consonancia con el ejemplo ecuatoriano.

Reiterando la imbricación que debe haber entre derechos y obligaciones de los migrantes, se debe educar a la población que es recibida en el país hacia el cumplimiento de las leyes y de la Constitución de la República del Ecuador (2008), para ello se establecen reglas de convivencia que garantizan el buen vivir de todos.

El artículo 10 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), señala: “Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales” (Art. 10), esto al respecto de los principios de aplicación de los Derechos que señala el Capítulo Primero sobre los Derechos.

Por lo tanto, esta normativa permite el acceso a los derechos de todas las personas, sin exclusión tanto de nacionales como de extranjeros. El hecho de ser una persona sujeto de derecho, le convierte en merecedora del disfrute de los garantizados en el máximo cuerpo normativo del Ecuador su Constitución, por lo cual las autoridades competentes están llamadas a garantizar de manera efectiva el acceso a derechos de todos en igualdad de condiciones.

La misma norma constitucional indica que todas las personas somos iguales ante la ley y, por lo tanto, el ejercicio de derechos, deberes y oportunidades se considera que deben darse en igualdad de condiciones y oportunidades, sin discriminación alguna:

Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos…(Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 11, inc. 2)

Dicho así, la condición migratoria no constituye un impedimento para el acceso a los derechos. Asimismo, la Norma Magna indica que son de *directa e inmediata aplicación*, sin más requisito que lo que conste en la Ley o en la norma constitucional, aplicando lo más favorable al beneficiario. Este último elemento es básico en la búsqueda de soluciones al problema migratorio, al considerar la mejor solución y beneficios para quienes solicitan se realice el proceso para ser naturalizados.

Cualquier disposición que vulnere el efectivo acceso a los derechos de las personas será, por consiguiente, considerada como regresiva en derechos, lo cual el Estado ecuatoriano no puede permitir, pues de lo contrario sería una violación de lo dispuesto por la Constitución y una regresión en los avances logrados en el camino legal y procedimental.

Es un hecho que la movilidad humana se encuentra garantizada en la Constitución de la República del Ecuador (2008), cuyo artículo 40 señala: “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”. (Art. 40), por lo cual se emplea el término de irregular, como ya se ha expresado.

Por otro lado, también la Constitución de la República del Ecuador (2008), en el artículo 61, determina cuáles son los derechos de participación, señalando los siguientes:

Las personas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5 Fiscalizar los actos del poder público. 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. 7. Desempeñar empleos y funciones públicas, incluyentes, equitativas, pluralistas y democráticas, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicables” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 61)

Es importante reconocer que la Constitución de la República del Ecuador (2008), considera el derecho al voto, también, de los extranjeros. El artículo 62 de la misma norma se refiere a algunas de las acciones que pueden efectuar las personas en goce de los derechos políticos que garantiza, destacando lo siguiente: “Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente…” (Art. 62)

El inciso segundo del artículo 63 *Ibid.,* señala: “Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 63); es decir, que no es un requisito ser ciudadano ecuatoriano por naturalización para que un extranjero haga ejercicio efectivo del acceso al derecho de voto, ya que luego de haber residido cinco años en el Ecuador puede manifestarse en las urnas por su candidato y dignidad que postule.

En otra línea de pensamiento, pero relacionado con lo anterior en tanto el enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo que incluye a los migrantes, Erazo (2007) en la búsqueda de orientar la formulación de procesos de políticas públicas considerando el enfoque de derechos señala lo siguiente:

El denominado “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo y como una guía para la cooperación y la asistencia internacionales respecto a las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan a nivel local e internacional. (Erazo, Martin, & Oyarce, 2007, p. 91)

Lo anterior está relacionado con lo que históricamente se reconoce como la modernidad, donde la lucha por los derechos humanos se fortaleció bajo la concepción ideológica y su expresión jurídica; de hecho y, sobre esto, se anota lo siguiente:

Las ideas de libertad e igualdad entre los individuos constituyeron las premisas filosóficas de la modernidad y sentaron las bases de la lucha por la universalidad de los derechos, contra los privilegios y particularismos. No obstante, al mismo tiempo, ambos ideales entran en tensión permanente en las sociedades modernas, cuestión que se expresa en las tensiones que existen entre libertad individual y colectiva, entre libertad y justicia y entre interés privado e interés público (Erazo, Martin y Oyarce, 2007, p.119)

La dinámica de funcionamiento y regularización de las normas es compleja, en la misma medida en que igualdad y oportunidad deberían ir de la mano, ya que la justicia social debe lograrse para las personas como premisa de trascendencia y estas a su vez deben contribuir a la consolidación de la democracia a través del cumplimiento de sus compromisos y obligaciones asumidas con el Estado y el respeto a su Constitución.

El presidente de Bolivia, Evo Morales y otros ex mandatarios de Colombia, Ecuador y España presentes en la Conferencia Mundial de los Pueblos “Por un mundo sin muros hacia la ciudadanía universal”, desarrollado en Bolivia del 21 al 25 de junio de 2017, “abogaron por una ciudadanía universal y defendieron a los migrantes por ser motor de desarrollo social y económico” (Telesur, 2017) para ejercer de manera efectiva la ciudadanía es necesario un involucramiento de manera protagónica en el quehacer político de una nación y no únicamente ser actores pasivos sin poder de participación y decisión.

La participación protagónica de las personas está mediada por el interés en los procesos legales y administrativos, de hecho, este es un serio problema aún por solucionar, en tal sentido Schumpeter (1984) se refiere al desinterés que tiene la ciudadanía por la cosa pública, al señalar lo siguiente:

No solo los ciudadanos están desinteresados por la cosa pública, sino que también carecen de capacidad requerida para la toma de decisiones. (...) En consecuencia, la incapacidad de la mayoría para abordar los temas de la política por su falta de conocimientos técnicos hace necesario que esta sea tratada en exclusiva por una elite gobernante elegida por los ciudadanos y decisión política. Serán los políticos los únicos capaces de discernir el bien común y de llevar a cabo los medios para alcanzarlo (Schumpeter, 1984, p. 335)

En la práctica muy pocos ciudadanos en realidad se encuentran interesados en la cosa pública, reduciendo por lo tanto su participación política únicamente a: “elegir a la elite en elecciones periódicas, por lo que su participación quedaría reducida…” (Aznar, 2014, p. 141). Este es un problema que no solo se debe al desinterés tácito de las personas, también a la propia gestión de las distintas instancias de gobierno. El problema entonces, es de educación de la población nacional, la extranjera residente o la solicitante de naturalización, así como de gestión e interés institucional para hacer efectiva la participación, lo cual está mediado por una correcta información y formación.

Como se ha expresado anteriormente, la normativa ecuatoriana es respetuosa de los derechos de las personas, sin discriminación alguna, ya que considera que todos deben disfrutar en igualdad de condiciones de los derechos que le pertenecen a los seres humanos por el simple hecho de serlo, tal es el ejemplo explicado anteriormente donde una persona en el caso de encontrarse indocumentada en el país no está expuesto a la ley como un ilegal, sino que su condición se considera como irregularidad migratoria y no se le limita del ejercicio pleno de derechos.

Sin embargo, el ejercicio de los derechos políticos electorales, solo están limitados para los extranjeros que no han alcanzado la regularidad migratoria. En cuanto a los derechos civiles y sociales, señalados por Marshall (1950), todos los migrantes, independientemente de su condición migratoria tienen pleno acceso, ya que no es requisito presentar documento alguno para ser atendido en un hospital público de forma gratuita, o acceder a la educación u otros derechos de los señalados anteriormente

Tal y como se reconoce en el artículo 84 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), todo acto jurídico y acción del poder público debe estar en consonancia con el respeto a la dignidad del ser humano y esto incluye a los extranjeros independientemente de su condición migratoria.

La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarancontra los derechos que reconoce la Constitución. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 84)

En el caso de incumplimiento de las garantías estipuladas en la norma constitucional, los supuestos perjudicados pueden hacer uso de la acción de protección a sus derechos, con la finalidad de hacer respetar las garantías reconocidas en la Constitución.

Por su parte el artículo 88 *Ibid.,* en lo pertinente a la protección de los derechos, indica:

La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial, contra políticas públicas, cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales; y cuando la violación proceda de una persona particular, si la violación del derecho provoca daño grave, si presta servicios públicos impropios, si actúa por delegación o concesión, o si la persona afectada se encuentra en estado de subordinación, indefensión o discriminación” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 88)

También la misma norma garantiza el ejercicio a interponer, luego de agotar los recursos ordinarios y extraordinarios en el sistema judicial, la acción extraordinaria de protección, cuando las sentencias o autos definitivos hayan violado por su acción u omisión los derechos garantizados.

El artículo 2 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), con respecto al principio de “Igualdad ante la ley y no discriminación”, señala:

Todas las personas en movilidad humana que se encuentren en territorio ecuatoriano gozan de los derechos reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y la ley. Ninguna persona será discriminada por su condición migratoria, origen nacional, sexo, género, orientación sexual u otra condición social, económica o cultural. El Estado propenderá la eliminación de distinciones innecesarias en razón de la nacionalidad o la condición migratoria de las personas, particularmente aquellas establecidas en normas o políticas públicas nacionales y locales. El Ecuador promoverá que las personas ecuatorianas en el exterior reciban el mismo tratamiento que las personas nacionales del Estado receptor (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 2)

El Ecuador garantiza el acceso a los derechos a todas las personas, indistintamente si son nacionales o extranjeras; garantiza por lo tanto, los derechos considerados como básicos y a la vez fundamentales como el alimento, la vivienda, la educación, la salud y otros, considerándose en el artículo 9 de la Constitución de la República del Ecuador, al respecto de los extranjeros, lo siguiente: “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 9)

A partir del Título II, la Constitución de la República del Ecuador (2008), se refiere a los derechos en general, señalando como uno de sus principales premisas al respecto de su ejercicio, promoción y exigencia. En el numeral 1 del artículo 11, lo siguiente: “Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 11, Nro. 1), esto se amplía en lo que señala el numeral 2 del mismo artículo: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 11, Nro. 2) y finalmente el numeral 4, que indica: “Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 11, Nro. 4)

Por lo tanto, el acceso a derechos, constitucional y legalmente se encuentra garantizados, para todas las personas de manera igualitaria y sin discriminación, considerando la adopción de medidas de *acción afirmativa* a favor de la promoción de la igualdad de los derechos de todas las personas.

El Estado ecuatoriano en su Constitución (2008), reconoce entre otros derechos, los siguientes: al agua y alimentación; a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; a una comunicación libre, incluyente, intercultural, participativa, diversa; a construir y mantener su cultura y producciones científicas, literarias, artísticas; a la educación, centrada en el ser humano de manera integral; al hábitat seguro y saludable y vivienda adecuada y digna; a la salud de manera equitativa, universal, intercultural, solidaria, de calidad, etcétera; al trabajo como un derecho y deber social y la seguridad social como un derecho irrenunciable, donde se incluye el trabajo no remunerado en el hogar, actividades de auto sustento que se realiza en el campo y cualquier trabajo autónomo, protegiendo además a las personas que no se encuentren empleadas; derechos de las personas y grupos considerados de atención prioritaria como: adultos mayores, niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, etcétera, estableciendo además el Estado protecciones especiales para las personas que tengan condiciones de doble vulnerabilidad; el derecho a la movilidad humana, a través del reconocimiento del derecho de migrar de todas las personas, sin considerarlo ilegal por su condición migratoria.

Los principios de participación están garantizados, de este modo, para quienes son considerados ciudadanos o ciudadanas, en la toma de decisiones en todos los ámbitos en pro de la construcción permanente del poder ciudadano, ejercida a través de los mecanismos establecidos en la Ley, tales como: la democracia representativa, directa y comunitaria, según señala la norma constitucional.

Sobre el ejercicio a los derechos políticos como el voto, la Constitución de la República del Ecuador (2008), señala que se ejerce de manera obligatoria para quienes se encuentran en goce de sus derechos políticos, estableciendo, además, el derecho al voto, no como una obligación, para las personas extranjeras que residen en el país por más de cinco años de manera legal como ya se indicó anteriormente.

Se establece también el acceso a los derechos de libertad, respetando el derecho a la vida, en base de que en el Ecuador no se ha establecido la pena de muerte; los derechos de protección y acceso a la justicia (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 66)

Finalmente, como ya se refirió, el artículo 84 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), sobre la obligatoriedad que tienen los órganos del Estado para adecuar sus normativas, con el propósito de hacer efectivo el respecto al acceso de derechos en igualdad de condiciones que tienen todas las personas. El Estado por ello, está en la obligación de formular, ejecutar, evaluar y controlar las políticas públicas vinculadas con el cumplimiento de dichas garantías, para hacer efectivo el buen vivir, fundamentándose en el principio de la solidaridad y garantizando la participación de todos.

## Conclusión

Para el Ecuador, el principio fundamental de la ciudadanía universal constituye la igualdad, tanto en derechos como en obligaciones de todos los seres humanos, lo cual se vincula de manera directa con la teoría planteada por Thomas Marshall (1950), que se refiere al acceso a derechos en igualdad de condiciones dentro de una comunidad para todos sus miembros.

Entonces, la ciudadanía es un estado, por medio del cual se accede a ser integrante de una comunidad, donde existe igualdad de derechos y obligaciones, de conformidad a los principios constitucionales vinculados con la libre movilidad de las personas.

La Constitución de la República del Ecuador (2008), garantiza y protege el derecho a migrar de las personas; por lo tanto, la condición migratoria está contemplada dentro del plano de la legalidad y se entenderá que ninguna persona puede ser objeto de discriminación o sanción por la condición de irregularidad migratoria en la que podría encontrarse.

Ante esta situación, son los organismos y las instituciones del sector público de manera principal quienes están llamados a velar por el efectivo respeto a los derechos establecidos en las leyes y, además, la comunidad internacional a través de la aplicación oportuna de normativa, vinculada con el Derecho Internacional, encargándose también de vigilar por el cumplimiento de la ley, a través del poder judicial internacional, sin límite de fronteras.

Para que efectivamente se respeten y desarrollen los principios relacionados con la ciudadanía universal, es necesario que estos se encuentren plasmados en la normativa de las naciones y, además, se hallen plenamente en disfrute de las personas, como un derecho humano.

Por lo tanto, es necesario una verdadera política pública integradora, que los gobernantes deben considerar, puesto que las fronteras han sido establecidas con base a intereses, los cuales pueden variar, para no frenar sus objetivos vinculados con la libre movilidad.

Para el Ecuador, el ser humano se ha instaurado en el punto principal de su interés, constituyéndose, por lo tanto, en un territorio que garantiza el acceso a los derechos para todas las personas en igualdad de condiciones, lo cual se entiende haber alcanzado a través de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), pero fundamentalmente en la Constitución de la República del Ecuador (2008)

# CAPÍTULO III

# LA POLÍTICA DE MOVILIDAD HUMANA EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA: NATURALIZACIÓN

La naturalización como una forma de acceder a ser ciudadano de una comunidad determinada según Schwarz (2016), requiere de la voluntad del individuo y por además no se constituye en un derecho, sino una opción, misma que el Estado puede otorgar o no, de conformidad con su normativa que puede tener como base una política pública securitisna, que es lo que ocurre normalmente, porque existe la búsqueda de la seguridad de los miembros de la comunidad y por lo tanto la normativa implementará algún dispositivo que favorezca a la seguridad interna.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, tiene competencia en dos procesos de naturalización: las carta por residencia y la declaratoria por matrimonio o unión de hecho, desarrollando los mismos de manera diferente, con requesitos que si bien tienen mucha similitud, en cuanto a tipo de documentos; los fundamentales son en el caso de carta, el tiempo de residencia, lo que le permite acceder a la opción de la ciudadanía por naturalización; mientras que, en el caso de la declaratoria es necesario la existencia de un matrimonio o una unión de hecho legalmente celebrada en cualquier país y registrada en la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación o en alguno de los Consulados del Ecuador.

En el caso de la carta de naturalización, el proceso ha tendio a ser más largo y complejo, llegando a otorgarse la misma hasta en el plazo de dos años; mientras que, en el caso de las declaratorias, estas suelen otorgarse hasta en un plazo de cuatro meses.

También es importante considerar que los costos para acceder a estas resoluciones es diferente, así, la carta finalmente le cuesta al nuevo ciudadanos ochocientos dólares de los Estados Unidos de Norteamérica; mientras que una declaratoria únicamente tiene el valor de ciento cincuenta dólares.

En este capítulo se desarrolla lo pertinente a las dos últimas normativas vinculadas con la naturalización; la primera, la Ley de Naturalización y su Reglamento (1976) y la segunda, la Ley Orgánica de Moviliad Humana y su Reglamento (2017), tratando de profundizar lo más posible entre sus coincidencias y contradicciones, para finalmente encontrar los vacíos y contradicciones existententes en la normativa vigente, es decir entre la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (2017), que afecta el desarrollo de los procesos de naturalización del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

## 3.1 Ley de Naturalización y su Reglamento

El Consejo Supremo de Gobierno, el 14 de abril de 1976, a través del Decreto Supremo Nro. 276, publicado en el Registro Oficial Nro. 66, promulga la Ley de Naturalización, durante la dictadura del Triunvirato integrado por Guillermo Durán Arcentales, Luis Leoro Franco y como Presidente del Consejo Supremo de Gobierno, el Señor Alfredo Poveda Burbano.

Esta normativa estuvo vigente hasta el 05 de febrero de 2017, en razón de que a partir del 06 de febrero del mismo año fue reemplazada por la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

A pesar de que el Gobierno de Facto, integrado por el triunvirato señalado, duró un poco más de tres años, esta Ley se mantuvo vigente por algo más de cuarenta años, cuando lo pertinente hubiese sido que luego del retorno a la democracia con el Presidente Jaime Roldós Aguilera esta se hubiese derogado, sustituyéndose por otra normativa que posiblemente hubiese sido más garantista de derechos y no tan securitista como la Ley de Naturalización lo era.

Salvo del 21 al 22 de enero de 2000, por la caída del Presidente Jamil Mahuad Witt, y por la breve toma del poder de facto integrada por otro triunvirato, todos los presidentes que han gobernado el Ecuador han sido elegidos democráticamente luego del último regreso al *Estado de Derecho*, razón por la que esta normativa pudo haber sido reformada en cualquier momento.

Con la puesta en vigencia de la nueva Constitución de la República del Ecuador (2008), se vuelve de imperiosa necesidad la búsqueda de transformar las políticas públicas que hasta el momento manejaban los gobiernos de turno, en razón de que estas debían acoplarse al nuevo marco constitucional, considerado garantista de la igualdad de derechos y obligaciones de todas las personas, tanto nacionales como extranjeras.

El Ecuador empieza a tener una nueva óptica sobre la movilidad humana dentro del marco del respeto a los derechos humanos y de la igualdad de condiciones para todos. La Constitución de la República del Ecuador (2008), en razón de ser una normativa garantista de la paridad de derechos y obligaciones protege en igualdad de condiciones tanto a ecuatorianos como a extranjeros, considerando: “el principio de la ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 416. Nro. 6)

La Constitución de la República del Ecuador (2008) había tomado la línea de las garantías para un efectivo acceso a los derechos en igualdad de condiciones, tales como la libre movilidad humana y otros importantes principios ya enunciados en el trabajo. Por lo tanto, esta debía encontrar un camino seguro, para que estas fueran efectivas y no estuvieran registradas en un documento de contenido inaplicable.

Evidentemente, con la puesta en marcha de la nueva Constitución de la República del Ecuador (2008), la Ley de Naturalización (1976), pasaría a ser aplicable en lo estrictamente enmarcado dentro de la nueva norma constitucional, derogando de manera tácita o expresa lo que contradice sus principios y normas, pero era necesario un nuevo marco legal que no dejara a la interpretación personal de los aplicadores de la norma, es decir, de los funcionarios públicos, sino que precisara el qué hacer dentro de cada uno de los procesos y procedimientos que en materia de movilidad humana debían ser regulados.

A continuación se analizarán brevemente los principales artículos referentes a la obtención de la naturalización ecuatoriana que registraba la derogada Ley de Naturalización (1976).

El artículo 1 indicaba: “La naturalización es un acto soberano y discrecional de la Función Ejecutiva. La nacionalidad ecuatoriana por naturalización se adquiere desde el día en que se inscribe la carta de la resolución correspondiente en el Registro Civil”. (Ley de Naturalización, 1976, Art. 1)

Por su parte en el artículo 4 *Ibid.*, se detallaban los siguientes requisitos para solicitar la Carta de Naturalización:

Ser legalmente capaz, conforme a las leyes ecuatorianas; 2) Poseer patrimonio, industria, profesión u oficio lícitos que le permitan vivir independientemente; 3) Haber residido ininterrumpidamente en el país durante tres años, por lo menos, a partir de la fecha de expedición de la Cédula de Identidad ecuatoriana. Este requisito no se exigirá a las mujeres extranjeras casadas con ecuatorianos o viudas de ecuatorianos. En el caso de extranjeros casados con mujeres ecuatorianas o que tengan uno o más hijos nacidos en el territorio nacional, el plazo de residencia se reducirá a dos años; 4) Haber observado, durante su domicilio en el país, buena conducta; 5) Hablar y escribir el idioma castellano; 6) Tener conocimientos generales de Historia y Geografía del Ecuador, así como de la Constitución Política de la República, vigente a la fecha de presentación de la solicitud de naturalización” (Ley de Naturalización, 1976, Art. 4)

Hasta antes de la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador (2008), el artículo 5 de la Ley de Naturalización (1976), resultaba plenamente aplicable en lo pertinente a: “…un extranjero naturalizado ecuatoriano no puede tener doble nacionalidad” (Art. 5), por lo tanto el solicitante estaba obligado, previo a obtener la ciudadanía ecuatoriana, a renunciar a su nacionalidad de origen.

El artículo 7 *Ibid.,* precisaba quiénes no podían acceder a la Carta de Naturalización, siendo los siguientes:

1) a quien haya merecido sentencia condenatoria en juicio penal por delito común o haya recibido auto motivado o de llamamiento a juicio plenario y el juicio respectivo no haya terminado definitivamente con sentencia absolutoria o auto de sobreseimiento definitivo; 2) a quien sea incapaz de ganar honradamente los medios adecuados para su propia subsistencia y la de su familia; 3) a quien sufra enfermedad crónica o contagiosa; 4) a quien practique y disemine doctrinas que puedan alterar el sistema de gobierno o el régimen político de la República o que afecten a la integridad nacional; y, 5) a quien se ocupe habitualmente de prácticas ilegales, irreconciliables con los principios de la moral y las buenas costumbres” (Ley de Naturalización, 1976, Art. 7)

Del artículo anterior se puede señalar que el extranjero que hubiese recibido una sentencia por un delito común, o que simplemente hubiese recibido auto de llamamiento a juicio, con resultado de sentencia condenatoria, o que no hubiese obtenido auto de sobreseimiento definitivo, no era candidato para obtener la ciudadanía ecuatoriana, tomando en consideración la *lógica de la seguridad nacional* mencionada por Araujo y Eguiguren, (2009), en “*La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos”,* precisando que esta práctica se había aplicado hasta la década de los 90 en Bolivia.

Calificar de *ganarse honradamente los medios adecuados*, para la subsistencia del solicitante de la ciudadanía ecuatoriana, como para su familia, resulta además discriminatorio e inaplicable en razón de su subjetividad.

Algo excesivo ocurre con lo que señalaba el numeral 3 *Ibid.,* discriminando de manera directa a quienes padecían enfermedades crónicas o contagiosas, es decir no solo constituía un grupo sin derecho a la ciudadanía, sino que se lo consideraba excluido de los derechos de igualdad. Con los avances de la ciencia, la tecnología, el desarrollo de los fármacos y otros, estas declaraciones resultan discriminatorias en alto grado, lo que claramente ha sido superado por la Constitución. Las personas que padezcan alguna enfermedad que sea considerada como grave o catastrófica, integran los grupos de atención prioritaria y por lo tanto forman parte de una Política de Estado inclusiva y no discriminatoria (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 35)

El numeral 4 *Ibid.,* se refiere a otra restricción para obtener la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, pero poder determinar qué tipo de doctrina puede constituir un peligro para el sistema de gobierno o el régimen político y que pudiese de alguna manera afectar la integridad de la nación, va por la línea securitista, afectando fundamentalmente la libertad de expresión de las personas, sin embargo, esta disposición se habría aplicado –indudablemente- vulnerando los derechos de las personas.

Por otro lado, poder estandarizar lo que se debía entender por buenas costumbres, principios morales correctos o apropiados, cae sin dudas, en la subjetividad del analista, en razón de lo que para una persona puede ser correcto, para otra puede ser todo lo contrario.

Al respecto de la mujer casada, esta Ley en el artículo 8, señalaba: “La mujer casada extranjera que solicitare Carta de Naturalización no requerirá para ello de la autorización de su marido” (Ley de Naturalización, 1976, Art. 8), lo cual resultaría redundante en razón de que tanto la anterior Constitución Política como la última Carta Magna consideran a esta normativa inaplicable por el principio legal de la igualdad de todas las personas (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 69)

Por otro lado, la mujer extranjera que se encontraba casada con un ecuatoriano domiciliado en el Ecuador o que ejerciera alguna función pública fuera del país, según el artículo 9 de esta Ley, debía adquirir la nacionalidad ecuatoriana, renunciando a la anterior nacionalidad, (Ley de Naturalización, 1976, Art. 9), lo cual, efectivamente, desde la vigencia de la nueva Constitución quedó insubsistente, por la opción de obtener la doble nacionalidad.

En los casos en los que la persona solicitante de la ciudadanía ecuatoriana, hubiese presentado documentos adulterados o falsos y si esta irregularidad era evidenciada antes de la concesión de la carta de naturalización se suspendía el proceso y si se percataban de la situación luego de dicha concesión, se procedía con la cancelación de la carta. En cualquiera de los casos, la persona solicitante era expulsada del país, según determinaba el artículo 12 de la Ley en referencia (Ley de Naturalización, 1976, Art. 12)

Esta norma, de manera imperativa, disponía que para llevar a cabo el proceso de naturalización era necesaria la presencia de un abogado patrocinador dentro del proceso (Ley de Naturalización, 1976, p. 3), lo cual, con la Constitución de la República del Ecuador (2008) dejó de ser un requisito en razón de que este y otros trámites no requieren el patrocinio de un abogado, de hecho, es necesaria la presencia del solicitante únicamente.

El artículo 16 *Ibid.,* señalaba además las causas por las que la carta de naturalización podía ser cancelada:

1)Las indicadas en la Constitución Política de la República para los casos de pérdida de la nacionalidad ecuatoriana, 2) Si se ha obtenido con fraude de la Ley o de los reglamentos; 3) Si el naturalizado se convirtiere, a juicio del Ministerio de Gobierno, en elemento de inquietud moral, social o política; y, 4) Si el naturalizado se ausentare de la República por más de tres años ininterrumpidos, salvo que, a juicio del Ministro de Relaciones Exteriores, dicha ausencia pudiere justificarse” (Ley de Naturalización, 1976, Art. 16)

Determinar lo que debe entenderse por *inquietud moral, social o política*, resulta inaplicable por la subjetividad que conlleva y considerar los parámetros que las autoridades del Ministerio de Gobierno debieron tomar para volverla ejecutable, se puede indicar que en no pocas ocasiones se vulneró los derechos de los solicitantes y sus familias, lo cual dejaría de ser un problema con la nueva norma constitucional.

El artículo 19 de la Ley de Naturalización (1976), contemplaba la siguiente disposición inconstitucional:

El ecuatoriano que se naturalice en otro Estado pierde ipso jure la nacionalidad ecuatoriana. Igualmente pierden la nacionalidad ecuatoriana la mujer y los hijos menores del ecuatoriano que se naturalizare en otro país si por éste hecho adquieren la nacionalidad extranjera; pero conservarán su derecho a recuperar su nacionalidad de origen al término del matrimonio o al alcanzar mayor edad respectivamente” (Ley de Naturalización, 1976, Art. 16)

Sin embargo, el artículo 8 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), permite acceder a otra nacionalidad sin renunciar a la ecuatoriana, admitiendo la renuncia solo cuando esta ha sido obtenida por naturalización y siempre que se lo haga de manera expresa (Art. 8)

Pero, ¿qué pasa con las personas que renunciaron o perdieron ipso jure la nacionalidad ecuatoriana? Evidentemente, deben recuperar la ciudadanía ecuatoriana y ser considerados como ecuatorianos por nacimiento; sin embargo, los protocolos no se han establecido en la nueva normativa que regula la movilidad humana en general hasta la fecha de elaboración de este trabajo investigativo.

El artículo 10, inciso segundo del Reglamento a la Ley de Naturalización (1976), señalaba respecto a la renuncia a la ciudadanía de origen, lo siguiente: “En el acto de la entrega, el interesado prestará juramento de renuncia a la nacionalidad anterior y de fidelidad a la Constitución y Leyes de la nueva patria. Este juramento se prestará ante tres testigos idóneos y la autoridad ante quien se lo rinda advertirá al interesado las consecuencias de esta renuncia, según se indican en el artículo 6 de la Ley” (Reglamento a la Ley de Naturalización, 1976, Art. 10) Si bien esta práctica dejó de efectuarse, en razón de ya no ser necesaria la renuncia a la ciudadanía de origen, sí se mantuvo hasta la derogación de la normativa, la entrega de la carta de la naturalización ante tres testigos, quienes además debían ser ecuatorianos de nacimiento.

Para los casos de ecuatorianos que hubiesen renunciado a ciudadanía ecuatoriana, con el afán de acceder a otra, la Ley de Naturalización preveía en su artículo 21 (Ley de Naturalización, 1976, Art. 21), la forma de recobrar la nacionalidad ecuatoriana, para lo cual debía volver a radicarse en el país por al menos dos años y renunciar de manera expresa a la nacionalidad adquirida, señalando su deseo de recuperar la nacionalidad ecuatoriana.

Sin duda alguna, la duración de larga data de la Ley de Naturalización (1976), generó que se mantuviesen vigentes principios reñidos con los avances internacionales en materia de naturalización y obtención de la ciudadanía, por ello, la aprobación de una nueva Ley que atendiera a los avances en este ámbito y corrigiera las numerosas vulneraciones a los derechos humanos y respondiera al nuevo espíritu que promovió la Constitución de la República del Ecuador (2008) como algo impostergable.

## 3.2 Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento

La Ley Orgánica de Movilidad Humana se expidió el 06 de febrero de 2017, a través del Registro oficial Nro. 938, luego de más de ocho años de haber entrado en vigencia la Constitución de la República del Ecuador (2008), norma garantista de la igualdad de derechos y deberes de todas las personas y entre otros, del principio de las relaciones internacionales, vinculado con la ciudadanía universal, basada en la libre movilidad de todas las personas en el planeta.

Entre otros aspectos, la nueva Ley, dentro de las disposiciones derogatorias, dispone la supresión particularmente de las siguientes normativas: “Ley de Documentos de Viaje (2005), Ley de Naturalizaciones (1976), Ley de Extranjería (2004), Ley de Migración (2004) y sus codificaciones y reglamentos” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Disposición derogatoria única)

Dentro de la disposición transitoria tercera *Ibid.*, establece lo siguiente:

Todo trámite administrativo relacionado con movilidad humana iniciado antes de la vigencia de la presente Ley, será resuelto al amparo de la normativa vigente al momento de sustanciar dicho trámite. Siempre que sea más favorable a derechos se aplicará las normas previstas en esta Ley (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Disposición transitoria 3ra.)

Con base en esta disposición, es que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, continuó aplicando la Ley de Naturalización (1976) en los casos pertinentes, en razón que iniciaron los requerimientos con la vigencia de esa normativa.

El espíritu humanista de la nueva Ley se evidencia en la posibilidad de asumir la norma que mayor beneficio reporte para el solicitante. El artículo uno del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), señala que la rectoría de la movilidad humana le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, estableciendo como autoridad en materia de movilidad humana, al Viceministro de Movilidad Humana, quien ejercerá sus competencias en base de las políticas y lineamientos que dicte la máxima autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), recoge lo que las normativas derogadas establecían, regulando de esta manera lo siguiente: los derechos y obligaciones de las personas ecuatorianas en el exterior, sobre las personas ecuatorianas retornadas, las personas extranjeras en el Ecuador, los visitantes temporales, personas sujetas a protección por razones humanitarias, personas residentes, diferentes tipos de visas, naturalizaciones, la Comunidad Suramericana en el Ecuador, el refugio, el asilo, los apátridas, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el control migratorio, la inadmisión de extranjeros, la deportación y expulsión, sobre los documentos de viaje, servicios de legalización de documentos ecuatorianos y otras normativas que buscan consolidar la igualdad de derechos y obligaciones tanto de nacionales como de extranjeros, pregonando fundamentalmente la ciudadanía universal y la libre movilidad de todas las personas. (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Arts. 3 y 4).

Esta nueva normativa establece a partir del artículo 70 los casos mediante los cuales una persona extranjera puede acceder a la nacionalidad ecuatoriana por naturalización. Señala a quienes hayan residido en el Ecuador de manera regular y continua por un mínimo de tres años y a las personas reconocidas como apátridas por el Ecuador y luego de haber resido por al menos dos años en el país (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 70)

En el artículo 73 *Ibid.*, se refiere a la obtención de la ciudadanía ecuatoriana por matrimonio o unión de hecho de más de dos años, “ (...) luego de transcurridos dos años desde la fecha en que se ha celebrado el matrimonio o inscrito la unión de hecho (...) ” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 73)

En el artículo 74 *Ibid.*, se refiere la naturalización por adopción de niños, niñas o adolescentes extranjeros, lo cual es competencia exclusiva de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación.

El artículo 75 *Ibid.*, precisa las naturalizaciones de niños, niñas y adolescentes que hayan nacido en el exterior, cuyo padre o madre hubiese obtenido la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, cuya competencia de igual manera corresponde a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación.

Finalmente, el artículo 76 *Ibid.*, se refiere a la naturalización por haber prestado servicios relevantes al país, cuya competencia es exclusiva, incluido el procedimiento de la Presidencia de la República, el cual concluye con la emisión de un Decreto Ejecutivo que otorga la ciudadanía ecuatoriana por naturalización.

Los procesos que se registran como competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana son los siguientes: Carta de Naturalización para personas que hayan residido en el territorio ecuatoriano por al menos tres años consecutivos de manera regular y continua; las personas que hayan sido reconocidas como apátridas por el Estado ecuatoriano, quienes además deben haber permanecido en este territorio por al menos dos años luego del reconocimiento y finalmente aquellas que mantengan un matrimonio o una unión de hecho legalmente celebrado o inscrito en la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, según señala el Reglamento a la Ley (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Arts. 70-73)

Sin embargo, en todos los casos de conformidad con las competencias establecidas en la Ley y su Reglamento, el inciso primero del artículo 77 de la norma referida señala: “La concesión de la carta de naturalización es un acto soberano y discrecional de la Función Ejecutiva. En los demás casos previstos para la naturalización, el Estado ecuatoriano verificará que se cumplan las condiciones para acceder a la misma” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 77), por lo que, si se determina algún caso de improcedencia, la solicitud de la naturalización ecuatoriana podría ser rechazada.

La Ley de Naturalización (1976), se refería también a la facultad discrecional del Estado sobre la naturalización al describir la concesión como un acto soberano y discrecional de la Función Ejecutiva, principio legal que ha sido recogido por la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

## 3.3 Cambios normativos en la política de naturalización

El Artículo 1 de la Ley de Naturalización (1976) hacía referencia al hecho de que se adquiría la nacionalidad ecuatoriana, desde el momento en el que el Registro Civil inscribía la carta de la resolución correspondiente (Ley de Naturalización, 1976, Art. 1), mientras que la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) señala- en el segundo inciso del Artículo 77- lo siguiente: “La nacionalidad ecuatoriana por naturalización se adquiere desde el día en que la autoridad de movilidad humana emite el acto administrativo que acredita tal condición” (Ley Orgánica de Movilidad Humana,2017, Art. 77), siendo éste en la fecha en la que la persona encargada del Viceministerio de Movilidad Humana de la Cancillería firma la respectiva Carta de Naturalización, independientemente de los formalismos posteriores a la firma, que básicamente consisten en el pago del arancel consular pertinente, la ceremonia de entrega, la cancelación de la visa, las notificaciones al Registro Civil y el conocimiento de la autoridad de control migratorio.

Por tanto, el proceso se agiliza con la nueva normativa dado que se considera la naturalización desde el momento mismo en que se firme la carta por la autoridad competente, en este caso el Viceministro de Movilidad Humana que legaliza el proceso de concesión de la Carta de Naturalización; sin embargo, el proceso de entrega del documento, finaliza en cada una de las Coordinaciones Zonales unos días después.

La Ley de Naturalización (1976) registraba dentro de los requisitos del artículo 4, lo siguiente: “Haber residido ininterrumpidamente en el país durante tres años, por lo menos, a partir de la fecha de expedición de la Cédula de Identidad Ecuatoriana…”; sin embargo, este requisito no era exigible cuando una *mujer extranjera* estaba casada o había enviudado de un ecuatoriano. Para ello señalaba la norma dentro del mismo numeral: “En el caso de extranjeros casados con mujeres ecuatorianas o que tengan uno o más hijos nacidos en el territorio nacional, el plazo de residencia se reducirá a dos años” (Ley de Naturalización, 1976, Art. 4).

Por su parte, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) sobre este punto no hace ninguna referencia, por lo que claramente el requisito de la residencia de forma regular y continua por al menos tres años en el Ecuador es aplicable para todos los extranjeros que mantengan esa condición migratoria; tampoco es aplicable la reducción de tres años a dos en el caso de los extranjeros que se hayan casado con personas ecuatorianas o que hayan tenido un hijo en el Ecuador, normativa que conllevaba a las autoridades a interpretarla en el sentido más favorable de los solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana, en razón de que la Ley hacía referencia *extranjeros casados con mujeres ecuatorianas*, lo que permitía exigir ese derecho únicamente para los hombres. Sin embargo, por los principios constitucionales garantizados en el 2008, esta disposición se empieza a aplicar de manera indistinta del sexo de las personas, aplicando los principios de igualdad de derechos y obligaciones.

La nueva norma tampoco hace referencia alguna a las personas que hayan enviudado de un ciudadano ecuatoriano, por lo que se entiende que pierden el derecho a obtener la ciudadanía ecuatoriana. Se entiende que las personas que se encuentren en esa situación buscarán alguna otra calidad migratoria para acceder a la ciudadanía. Incluso si hubiese estado amparada en el cónyuge fallecido la situación migratoria podría complicarse en el supuesto de no tener otros parientes, o de tener alguna imposibilidad de obtener otro tipo de visa que le facilite continuar con su residencia.

El hecho de no haber referencias en la nueva norma a la vía de obtención de la naturalización por parte de las personas enviudadas de ecuatoriano, se entiende que no existe posibilidad de obtener la ciudadanía de esa manera; lo cual, si estaba reconocido por la norma de 1976. Lo señalado puede considerarse un retroceso en relación con la norma anterior, independientemente de que la ley permite seguir otros procedimientos para la obtención de la naturalización si es voluntad de la esposa o viuda de ecuatoriano. No se fija distinción de sexos para la obtención de la naturalización y es un adelanto en relación con la norma de 1976.

El numeral 6 del artículo 4 de la Ley de Naturalización (1976), señalaba: “Tener conocimientos generales de Historia y Geografía del Ecuador, así como de la Constitución” (Art. 4, Nro. 6), mientras que la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) refiere en el numeral 6 del artículo 72, lo siguiente: “Conocer los símbolos patrios” (Art. 72, Nro. 6), lo cual no involucra de manera, al menos directa, un conocimiento de la Historia y Geografía del Ecuador que, eventualmente, podría resultar en exámenes de conocimientos relativamente fáciles, en razón de que se habrían reducido los campos de estudio y preparación, al tratarse únicamente de conocer los símbolos patrios, que evidentemente conllevan su larga historia, pero que pueden ser bastantes escuetos al momento en el que el solicitante de la ciudadanía ecuatoriana es evaluado.

Se precisa que los exámenes de conocimientos y las entrevistas en la anterior normativa se efectuaban, tanto para solicitantes de carta de naturalización como para los que solicitaban la ciudadanía por declaratoria sustentado en un matrimonio o una unión de hecho. En este último caso, para las personas que mantenían una unión de hecho, siempre debía realizarse una entrevista para probar la convivencia y en el caso de los matrimonios se efectuaba cuando estos eran menores a cinco años de haberse celebrado. Con la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), no se registra la necesidad de examen o entrevista alguna para los solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana por matrimonio, o unión de hecho.

Se evidencia en la normativa de 2017 la aspiración de facilitar el acceso a la naturalización de los extranjeros con conocimiento de elementos básicos de los símbolos que identifican al Ecuador, a diferencia de la 1976 que solicitaba dominio de áreas de conocimiento de la geografía e historia del Ecuador con cierta profundidad. Los símbolos patrios representan al país y un Estado, ellos a través de las imágenes que lo identifican y de su historia resumen los valores históricos de la nación.

Por su parte, el artículo 10 de la Ley de Naturalización de 1976 señalaba:

Los hijos del extranjero solicitante de la Carta de Naturalización podrán ser comprendidos en la solicitud de su padre y obtener que se les reconozca la nacionalidad ecuatoriana, siempre que fueren menores de edad y estuvieren bajo su patria potestad, sin perjuicio de su derecho de optar por su nacionalidad de origen de acuerdo con la Constitución Política del Ecuador. (Ley de Naturalización, 1976, Art. 10)

Mientras tanto la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), en el artículo 75, al respecto de los niños, niñas y adolescentes nacidos en el exterior de padre o madre ecuatorianos por naturalización, señala lo siguiente:

Los niños, niñas y adolescentes nacidos en el exterior de madre o padre ecuatoriano por naturalización, podrán ser registrados por el padre o madre ecuatoriana en la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación o en las misiones diplomáticas u oficinas consulares y conservarán la nacionalidad ecuatoriana si no expresan voluntad contraria (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 75)

En razón de lo expuesto, los procesos de naturalización de los hijos menores de edad nacidos en el extranjero, previo a la obtención de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización de uno de sus padres, ha sido tratado de manera diferente en la nueva Ley del 2017. Se considera actualmente que a la vez que uno de los padres obtiene la ciudadanía ecuatoriana por naturalización únicamente se acercará ante el Registro Civil o la Oficina Consular pertinente para realizar el registro y no al momento de presentar su solicitud de naturalización, registrando a sus hijos menores de edad, lo cual agiliza y humaniza el proceso de obtención de la ciudadanía ecuatoriana por este concepto.

Al respecto de la oposición dentro del trámite de obtención de la ciudadanía ecuatoriana por carta de naturalización, la anterior norma señalaba en el artículo 11 que la persona que considerase tener suficiente argumento para oponerse a la concesión de la Carta de Naturalización a favor de un extranjero, podía hacerlo. Para su cumplimiento el Reglamento pertinente señalaba el plazo de 30 días luego de haber realizado tres publicaciones en un periódico de *la capital*, para que el opositor presente sus argumentos. Posterior a ello el solicitante de la ciudadanía ecuatoriana tenía otros 30 días de plazo para presentar sus argumentos que desvanezcan las pruebas presentadas por la persona que se oponía a la concesión de su Carta.

Con la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), el requisito de la publicación en un periódico cualesquiera que este fuera ha desaparecido, todo esto en razón de lo que señala en primera instancia el artículo 79 de la mencionada Ley, al respecto de los casos de improcedencia de la concesión de la Carta de Naturalización, señalando:

1. No cumplir con los requisitos previstos en esta Ley. 2. Haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por cualquiera de los crímenes señalados en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional o por cualquier delito previsto en la ley ecuatoriana cuya pena privativa de libertad sea superior a cinco años. 3. Ser considerado una amenaza o riesgo para la seguridad interna según la información que dispone el Estado ecuatoriano (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 79)

La normativa se complementa en su Reglamento, específicamente en el inciso 5 del artículo 67, con la finalidad de establecer los posibles casos de improcedencia:

Para determinar los posibles casos de improcedencia de la carta de naturalización, la autoridad de movilidad humana, previo a su pronunciamiento, podrá solicitar un informe confidencial a las Autoridades estatales competentes en el que recomiende la aceptación o la negativa de la petición (...) (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 67)

De esta manera, al tener la facultad de pedir un informe confidencial, se entiende que no está obligado a realizar publicación alguna, para lo cual se precisa lo siguiente. Se verificará la información pertinente, a través de todos los medios que le haya facilitado el solicitante de la ciudadanía ecuatoriana o a través de cualquier medio que le permita la tecnología de la información, como páginas oficiales de la Función Judicial, Interpol, Registro Civil, etcétera.

Por lo tanto, solo en el caso de recibir un informe confidencial favorable de alguna de las instituciones que se hubiesen requerido, se dispondrá la publicación de un extracto en uno de los medios de comunicación escrito del país por tres días consecutivos, contando los 30 días que establecía la anterior normativa, posteriores a la última publicación para que cualquier persona pueda presentar su oposición a la concesión de la ciudadanía ecuatoriana, registrando también otros 30 días para que el solicitante presente su defensa. En el caso de que el informe confidencial sea negativo, el proceso de naturalización habrá llegado a su fin y el solicitante no podrá continuar con la obtención de la naturalización.

Es importante precisar que todo acto de la administración pública, para que tenga validez legal y jurídica, debe estar motivada, en el caso de no estarlo, este puede ser apelado, respetando los plazos y términos que para el efecto establece la norma pertinente.

El numeral cuatro del artículo 16 de la Ley de Naturalización (1976), refería dentro de las causas para cancelarle su carta a un ecuatoriano por naturalización, lo siguiente: “Si el naturalizado se ausentare de la República por más de tres años ininterrumpidos, salvo que, a juicio del Ministro de Relaciones Exteriores, dicha ausencia pudiere justificarse” (Art. 16). Al respecto, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) no señala un límite de años para que la persona que ha obtenido la ciudadanía ecuatoriana por naturalización pueda ausentarse del país, por lo que se entiende que si no ha renunciado a la ciudadanía obtenida, esta se mantiene indefinidamente y, por ende, puede ausentarse del país, e inclusive radicarse en otro Estado de manera permanente sin perder la ciudadanía ecuatoriana por naturalización.

Esta diferencia entre los articulados de una y otra ley, ratifica el respeto a la decisión de la persona naturalizada para radicarse de forma temporal o permanente en otro país sin que pierda su nueva ciudadanía, manteniéndola indefinidamente, a no ser que renuncie a esta condición. Sin dudas, es un articulado avanzado y en correspondencia con los derechos humanos y la libertad de decisión.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), en el artículo 78 señala que los procesos de naturalización se realizarán tanto en el territorio ecuatoriano, como en las oficinas consulares o misiones diplomáticas que mantenga el Ecuador en el exterior, lo cual amplía las posibilidades de que los solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana, puedan realizar esta gestión no solo en el Ecuador, que se venía aplicando con la Ley de Naturalización, sino también en el exterior (Art. 78)

La Ley de Naturalización (1976) no se refería de manera expresa a la posibilidad de que una persona que haya obtenido la ciudadanía ecuatoriana a través de la naturalización, pudiese renunciar a la misma. Esto sí se aplicaba, en razón de que en derecho las cosas se deshacen de la misma manera en las que se hacen, sin embargo, en el artículo 80 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), se hace referencia a la renuncia a la nacionalidad ecuatoriana, señalando lo siguiente:

Podrán renunciar a la nacionalidad ecuatoriana las personas que han adquirido la misma por naturalización y quienes han adquirido la nacionalidad por adopción o por naturalización de sus padres, una vez que hayan cumplido dieciocho años, siempre y cuando la persona renunciante no se convierta en persona apátrida. La renuncia a la nacionalidad deberá ser manifestada de forma expresa. La nacionalidad ecuatoriana por nacimiento no es susceptible de renuncia, conforme lo establece la Constitución de la República. (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 80)

Como un aporte importante de las políticas de movilidad humana, registran la imposibilidad de renunciar a la ciudadanía ecuatoriana por nacimiento, pero si a la obtenida mediante algún proceso de naturalización, bajo ciertos parámetros legales que se anotan en esta investigación.

Sobre la cancelación y la nulidad de la carta de naturalización, se debe considerar que a diferencia de lo que establecía la Ley de Naturalización (1976), al respecto de la cancelación de la Carta de Naturalización, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), se refiere a la nulidad de la Carta, precisando que se ocasiona cuando la concesión se hubiese dado en razón del ocultamiento de algún hecho relevante, en base de haber presentado documentación falsa o si se hubiese cometido algún fraude a la ley dentro del procedimiento de otorgamiento; sin embargo, la Ley de Naturalización (1976) disponía que luego de la cancelación de la carta, la expulsión del territorio ecuatoriano (Art. 18), mientras que la nueva norma señala que se comunicarán a las autoridades correspondientes (Art. 82), además el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), señala en el inciso segundo del artículo 73, lo siguiente: “La autoridad de movilidad humana, previo al inicio del procedimiento de acción de lesividad, verificará que no haya transcurrido más de tres (3) años desde la fecha en la que se emitió el acto o resolución de naturalización” (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 73), por lo que se debe entender que luego de haber transcurrido los tres años a los que hace referencia, la lesividad es improcedente y por lo tanto, la declaratoria de nulidad de la Carta de Naturalización tampoco resulta procedente.

Por su parte, el numeral 1 del artículo 71 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), señala quiénes pueden acceder a la Carta de Naturalización: “Las personas extranjeras que hayan residido de forma regular y continua al menos tres años en el Ecuador” (Art. 71, Nro 1), mientras que la Ley de Naturalización (1976), en el artículo 4 numeral 3 señalaba sobre este particular que: “Haber residido ininterrumpidamente en el país durante tres años, por lo menos, a partir de la fecha de expedición de la Cédula de Identidad ecuatoriana (...) ” (Art. 4, Nro. 3), por lo que toda persona extranjera, debía haber accedido a una visa de residencia permanente en el territorio ecuatoriano para acceder a una cédula de identidad ecuatoriana.

Como se puede observar en la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), el hecho de que un extranjero haya residido de forma regular y continua en el territorio ecuatoriano, puede ser gestionado a través de una visa de residencia permanente o temporal, puesto que cualquiera de las dos visas, es decir la temporal o permanente, le otorga al ciudadano extranjero una residencia, por lo que podría obtener la ciudadanía ecuatoriana al haber mantenido este señalamiento legal.

Mientras tanto, en el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, cuando se refiere al período que una persona solicitante de la ciudadanía ecuatoriana puede ausentarse del territorio ecuatoriano, indica en el inciso primero del artículo 66, lo siguiente: “Los ciudadanos extranjeros solicitantes de naturalización podrán ausentarse del territorio ecuatoriano por un período máximo de ciento ochenta (180) días por año, durante los primeros tres (3) años, contados a partir de la emisión de la visa de residencia permanente” (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 66)

Bajo estas circunstancias, tomando en consideración la jerarquía de las normativas, se debe aplicar lo que claramente señala la Ley Orgánica de Movilidad Humana (1017), es decir, en base de una residencia regular y continua en el Ecuador, una persona extranjera podría solicitar la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, pudiéndolo gestionar por lo tanto con una visa de residencia temporal.

Además, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) indica que dicha residencia, *regular y continua*, debe ser de al menos tres años en el territorio ecuatoriano, por lo que el problema se vuelve más complejo en razón de que una persona extranjera, luego de haber cumplido los tres años, según dispone la Ley y al no haberse ausentado más de 180 días por año, luego de haber obtenido su residencia permanente o al menos su residencia temporal como podría entenderse según la misma Ley, esta puede abandonar el país y gestionar su proceso de naturalización en cualquier momento, en razón de tener una especie de derecho latente, esperando únicamente por ser activado por quien tiene interés en ello en cualquier momento.

Sobre la base de esta consideración se precisa que se estaría desvirtuando la importancia de la obtención de la visa de residencia permanente, ya que una visa de residencia temporal que se otorga para dos años, solo tendría que ser renovada por un año más y acceder a la opción de gestionar la obtención de la ciudadanía ecuatoriana a través de la naturalización. Para evitar que la visa de residencia permanente sea desvirtuada, es recomendable efectuar una reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana para, además de indicar que la residencia debe ser regular y continua, señalar también la necesidad de contar con una visa de residencia permanente.

Una regulación como la indicada en el párrafo anterior, sí constaba en el numeral 3 del artículo 4 de la Ley de Naturalización (1976), “Haber residido ininterrumpidamente en el país durante tres años, por lo menos, a partir de la fecha de expedición de la Cédula de Identidad ecuatoriana…” (Art. 4), en razón de que la cédula de identidad se otorgaba únicamente a quienes mantenían una residencia permanente en el territorio ecuatoriano y no así a las que mantenían solo una visa de residencia temporal.

A diferencia de la Ley de Naturalización (1976), que nada preveía respecto de la situación de las personas en situación de apátridas, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), se refiere de manera precisa en el numeral 2 del artículo 71, en tanto indica que estas pueden obtener la ciudadanía ecuatoriana, luego de haber sido registrados por el Estado y luego de que hayan transcurrido dos años posteriores al reconocimiento (Art. 71, Nro. 2), por lo que el Ecuador protege a estas personas que pueden encontrarse en una situación de vulnerabilidad por no estar registradas por Estado alguno.

El Ecuador protege también a las personas que han obtenido la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, tomando en consideración el hecho de que la ciudadanía obtenida de esta forma, es susceptible de renuncia (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 80); al impedir que ocurra la misma cuando exista la posibilidad de quedarse apátrida, para lo cual constatará por los medios necesarios que luego de su renuncia asume otra ciudadanía de forma inmediata.

Respecto a las personas que hayan obtenido la condición de refugiados dentro del territorio ecuatoriano, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) no se refiere a trámite alguno sobre esta condición para alcanzar la ciudadanía ecuatoriana, en consideración se debe entender que se gestionará este proceso de la misma forma que la regulada para las personas que residan en el territorio ecuatoriano por al menos tres años de manera regular y continua, de conformidad con lo que determina el artículo 71 de la norma.

Sin embargo, por la condición especial y de seguridad que el Ecuador debe procurar para estas personas, podría considerarse que se las incluyera dentro de la norma referente a las personas apátridas, quienes según la ley tienen una condición diferente a quienes mantienen una residencia temporal o permanente, por la reducción del tiempo de espera para acceder a la opción de la ciudadanía ecuatoriana, siendo esta de únicamente de dos años luego del reconocimiento como apátrida.

Para Schwarz (2016), *las naturalizaciones no ocurren automáticamente,* por lo que es necesario la existencia de un vínculo que relacione a la persona con el sentido de pertenencia con el Estado, para que se provoque el ánimo de acceder a la opción de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, la cual puede darse a través de múltiples factores, como la convivencia, la adquisición de las costumbres, la inserción en la sociedad, la participación de la cotidianidad que en algún momento influirán en la forma de ser de la persona, por lo que es importante que el solicitante tenga conocimientos básicos de historia, geografía y realidad nacional en general del Ecuador.

En torno a los medios económicos que le permitan al solicitante de la ciudadanía ecuatoriana radicarse en el territorio ecuatoriano sin constituir una carga para el Estado, el Reglamento a la Ley de Naturalización (1976) en el literal g) del artículo 3 señalaba: “Determinación de los ingresos efectivos recibidos por el solicitante, que pruebe que tiene suficientes medios de vida para él y su familia” (Art. 3, g) y sobre este respeto, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), precisa en el inciso primero del numeral 8, del artículo 72, lo siguiente: “Demostrar medios lícitos de vida en el país, salvo el caso de menores de 18 años o personas con discapacidad que dependan económicamente de un tercero” (Art. 72, Nro. 8), situación que es coherente con los intereses del Estado ecuatoriano, cuando este busca la igualdad tanto de derechos como de obligaciones, siendo estas últimas necesarias para que tanto la persona naturalizada como su familia, no constituyan una carga económica para el Estado ecuatoriano, sino que contribuyan en su desarrollo, para lo cual resulta muy útil lo que precisaThomas Marshall (1950), cuando se refiere a que el Estado debe garantizar la igualdad de los derechos, pero también que las personas deben responder a esa acción con el cumplimiento de sus obligaciones de manera paralela (p. 28-29)

Sin embargo, ni la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), ni su Reglamento (2017) han establecido de manera clara qué se debe considerar como medios lícitos, por lo que esto se refiere en el Acuerdo Ministerial 151 (2017), que registra los mecanismos básicos que no afectan los derechos de los peticionarios, tales como el justificar un ingreso mensual de al menos un salario básico unificado, mantener una cuenta bancaria activa, tener un negocio propio, etcétera, regulado en el Acuerdo Ministerial Nro. 000151 del 26 de diciembre ded 2017 (Art. 4)

Por su parte, en relación a los antecedentes penales, la anterior normativa exigía que el solicitante de la ciudadanía ecuatoriana, presente los antecedentes penales de los últimos cinco años de su residencia. Mientras que la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), no precisa este particular, por lo que, de igual manera a pesar de no registrar dentro de sus requisitos, se ha buscado la forma de reconocer esta situación como un requisito en la normativa secundaria (Acuerdo Ministerial 000151, 2017, Art. 3)

En lo referente al análisis de documentos que se efectúan en el desarrollo de los procesos tanto de carta como de declaratoria de naturalización, con la anterior normativa, los funcionarios de Cancillería debían realizar un análisis profundo de todos los documentos del expediente, previo a la emisión de un informe confidencial que podía ser positivo o negativo.

Para evitar el cometimiento de algún fraude a la Ley, el técnico de la Unidad de Naturalizaciones, debía elaborar un informe de admisibilidad, sobre la base de un profundo análisis de los documentos presentados por el solicitante de la ciudadanía ecuatoriana y una vez que este contaba con el informe confidencial favorable, se ordenaba la publicación del extracto en uno de los principales medios de prensa escrito del país (Reglamento a la Ley de Naturalización, 1976, Arts. 7 y 8), para que cualquier persona con interés en oponerse a la concesión de la ciudadanía ecuatoriana pudiese hacerlo.

Con la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (2017), como ya se ha mencionado, ninguno de estos procedimientos es necesario, únicamente el técnico de la Unidad recibe los documentos, realiza una búsqueda de información en algunas páginas web y emite un Dictamen de Pertinencia (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 67), que en la práctica resulta ser bastante sencillos, si se toma en consideración que se está gestionando la obtención de la ciudadanía ecuatoriana.

Al respecto de la naturalización por matrimonio o unión de hecho, el artículo 73 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), señala lo siguiente:

La persona extranjera que haya contraído matrimonio o mantenga una unión de hecho legalmente reconocida con una persona ecuatoriana podrá solicitar la naturalización, luego de transcurridos dos años desde la fecha en que se ha celebrado el matrimonio o inscrito la unión de hecho conforme al reglamento de la presente Ley. El procedimiento administrativo no podrá exceder de noventa días desde que se presente la solicitud” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 73)

De conformidad con lo que se ha hecho referencia, es necesario remitirse a lo que señala el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), específicamente el inciso primero del artículo 68.

La persona extranjera que contraiga matrimonio o mantenga unión de hecho con una persona ecuatoriana inscrita en la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, transcurridos dos (2) años contados a partir de la fecha de inscripción, podrá solicitar la naturalización tanto en el Ecuador como en el exterior… (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 68)

Como se puede observar, la Ley Orgánica de Movilidad Humana, se refiere a los dos años transcurridos luego de la fecha de la celebración del matrimonio y en el caso de la unión de hecho, desde la fecha de la inscripción; pero al indicar que se aplicará conforme a lo que establezca su Reglamento genera una contradicción cuando este otro une las dos figuras, es decir la del matrimonio con la unión de hecho, como se evidencia en la cita anterior y determina que se puede presentar la solicitud de naturalización luego de que hayan transcurrido dos años luego de la inscripción, entendiéndose que se trataría de cualesquiera de los dos casos, es decir el matrimonio o la unión de hecho de manera indistinta.

Esta situación vulneraría claramente el acceso a la ciudadanía ecuatoriana por naturalización de las parejas que hubiesen contraído matrimonio en el extranjero y que por cualquier circunstancia no lo han registrado en el Consulado para culminar su proceso, por lo que inclusive podrían tener un matrimonio de varios años e hijos y hasta tener bienes, por lo que claramente afectaría los intereses del solicitante, su cónyuge y su familia en general.

En otra dirección, el artículo 78 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, hace referencia a que la obtención de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización se le puede gestionar no solo en el territorio ecuatoriano, sino además en cualquiera de las misiones diplomáticas u oficinas consulares del Ecuador en el exterior (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 78)

Sin embargo, en tratándose de las cartas de naturalización, que tienen como objeto otorgarlas a las personas que se encuentran radicadas de manera regular y continua por al menos 3 años, según señala el numeral 1 del artículo 71 de la ley en mención (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 71. Nro. 1), cabría que el procedimiento sea ejecutado en el territorio ecuatoriano y solo en los casos de matrimonio o unión de hecho que cumplan con los requisitos establecidos en la norma, es recomendable que puedan efectuase no solo en el territorio ecuatoriano, sino también en las misiones diplomáticas y oficinas consulares del Ecuador.

Tabla 3Cuadro comparativo entre la ley de Naturalización de 1976 y la Ley Orgánica de Movilidad Humana, con sus reglamentos.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| COMPARACIÓN ENTRE LA LEY DE NATURALIZACIÓN (1976) Y LA LEY ORGÁNICA DE MOVILIDAD HUMANA (2017) Y SUS REGLAMENTOS | | | | |
|  | Ley de Naturalización  y su Reglamento  (1976) | | Ley orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (2017) | |
| **Indicador**  **(Carta de Naturalización)** | **Vacíos** | **Contradicciones** | **Vacíos** | **Contradicciones** |
| Lugar donde presenta la solicitud | No existe la posibilidad en el extranjero |  |  |  |
| Tipo de residencia |  |  | La Ley no especifica los tres años de residencia temporal o permanente | El Reglamento a la Ley se refiere a tres años de residencia permanente. |
| Permanencia en el país |  |  |  | Existe contradicción con el Reglamento al respecto del tercer año de residencia. La Ley señala ausencias de hasta 180 días por cada año de residencia (3 años), mientras el Reglamento se refiere a 180 días por cada año de residencia (2 años) y el tercero señala una ausencia permitida de hasta 5 años. |
| Enfoque hacia las (os) casadas (os) con ecuatorianos (as) o viudas (os) |  |  | No se regula nada al respecto (esto sí regulaba la Ley de Naturalización) |  |
| Enfoque a quienes tienen hijos ecuatorianos (as) |  |  | No se regula nada al respecto (esto sí regulaba la Ley de Naturalización) |  |
| Enfoque hacia la mujer | No existe regulación |  | No existe regulación |  |
| Situación de personas apátridas | No existe regulación, por lo que, si hubiere renunciado el ciudadano naturalizado como ecuatoriano, pudo haberse quedado como apátrida. |  |  |  |
| Situación de personas refugiadas |  |  | No existe regulación |  |
| Medios de subsistencia |  |  | Los medios lícitos de vida en el país y no señala al respecto de los medios lícitos de vida que provengan del extranjero. Tampoco se regulan los medios lícitos de vida de las personas de 18 años que usualmente son dependientes. |  |
| Conocimientos sobre historia y geografía del Ecuador |  |  | Conocimientos únicamente sobre los símbolos patrios. |  |
| Cancelación de la Carta de Naturalización |  |  | No se refiere a la cancelación, sino a la nulidad |  |
| Documentos |  |  |  | Se solicita copia de un documento de identidad, o del pasaporte, cuando en realidad son necesarios los dos documentos |
|  | | | | |
| **Indicador 2 (Declaratoria de Naturalización)** | **Vacíos** | **Contradicciones** | **Vacíos** | **Contradicciones** |
| Lugar donde presenta la solicitud | No se encuentra referencia |  |  |  |
| Fecha desde la cual se consideran los dos años de matrimonio o unión de hecho |  |  |  | La Ley señala que desde la fecha de la celebración del matrimonio, mientras que el Reglamento a la Ley señala que desde la fecha del registro del matrimonio. |
| Tipo de residencia |  |  | No se especifica la residencia, por lo que puede ser temporal o permanente |  |
| Permanencia en el país |  |  | No se regula |  |
| Enfoque hacia las (os) viudas (os) de ecuatorianos, o que tengan hijos ecuatorianos |  |  | No se regula |  |
| Enfoque hacia la mujer |  |  | No se regula |  |
| Medios lícitos de vida |  |  | No se regula |  |
| Conocimientos sobre historia y geografía del país |  |  | No se regula (puede ser no necesario) |  |

Datos obtenidos de la Ley de Naturalización y su Reglamento (1976) y de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (2017). Fecha de elaboración: 15 de junio de 2018.

(Fuente: Elaboración propia)

### 3.3.1 Proceso para gestionar el reconocimiento de la ciudadanía

“ (...) la ciudadanía ha sido y es, una de las principales fuentes de identidad (...) ” (Martín-Cabello, 2016, p. 3). Se ha considerado importante precisar qué se entiende por reconocimiento de la ciudadanía ecuatoriana, con base en que esta figura en muchas ocasiones ha sido confundida con el proceso de naturalización de una persona extranjera, cuando en realidad se trata de un registro de los hijos de ciudadanos ecuatorianos que han nacido en el extranjero y que hasta el año 2016 era competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en el Ecuador; sin embargo que sigue siendo competencia en el exterior porque esta Cartera de Estado cumple funciones de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación fuera del país.

Cuando el nacimiento del hijo de una persona ecuatoriana acontece fuera de las fronteras del Ecuador, es necesario que se realice la inscripción en uno de los consulados. Cuando esto no ocurre, en base de la Ley de Naturalización (1976), se podía efectuar la gestión de reconocimiento de la ciudadanía en el Ministerio de Relaciones Exteriores como inscripción tardía (Art. 23), en base de la consideración legal establecida en el artículo 23 de esa Ley:

Los casos de reconocimiento de la nacionalidad ecuatoriana por opción serán resueltos por el Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo con las normas constitucionales vigentes a la fecha del nacimiento de los interesados, sin perjuicio de que, si disposiciones posteriores fueren más favorables para tal efecto, éstas últimas serán aplicables; y, sobre la base de solicitud escrita de los mismos o de quienes ostenten su representación legal, a la que se acompañarán los documentos que justifiquen la petición” (Ley de Naturalización, 1976, Art. 23)

Y en lo pertinente del inciso primero del artículo 20 del Reglamento a la Ley de Naturalización indicaba: “En los casos de opción de nacionalidad determinados en la Constitución Política, el interesado deberá pedir al Ministerio de Relaciones Exteriores que le reconozca su calidad de ecuatoriano…” (Reglamento a la Ley de Naturalización, 1976, Art. 20)

La nueva Constitución de la República del Ecuador (2008), garantiza en el numeral 2 del artículo 7, en relación con lo planteado en el párrafo anterior lo siguiente: “Las personas nacidas en el extranjero de madre o padre nacidos en el Ecuador y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad” (Art. 7, Nro. 2), este articulado se relaciona con quienes son considerados ecuatorianos y ecuatorianas por nacimiento; es decir, quienes estuviesen dentro de esta situación a partir de la existencia de esta disposición constitucional; lo único que debían realizar era efectuar el reconocimiento en la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, o en alguna oficina consular del Ecuador en el exterior.

Una vez que este Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana efectuaba el reconocimiento, finalizaba el proceso y enviaba una orden de inscripción a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, concluyendo de esta manera el proceso de reconocimiento de un ecuatoriano nacido en el exterior.

Con la puesta en vigencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), toda persona nacida en el exterior y que se encuentre en la situación que señala el artículo 7 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), debe acercarse a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, con sus documentos de identidad extranjera y con la partida de nacimiento debidamente apostillada o legalizada, para proceder al registro correspondiente como ecuatoriano por nacimiento, sin tener que realizar trámite alguno en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

El artículo 127 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) señala al respecto: “Las personas previstas en el segundo inciso del artículo relativo al registro migratorio de personas ecuatorianas con doble nacionalidad, deberán registrar su doble nacionalidad ecuatoriana ante la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 127)

Mientras que en el inciso segundo del artículo 126 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), se plantea que:

Para el caso de ciudadanos que nacieron en el exterior y cuenten con documento de viaje extranjero y al ingresar al Ecuador demuestren ser descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad de persona ecuatoriana, la autoridad de control migratorio deberá registrar en el sistema, la doble nacionalidad para efectos migratorios (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 126)

De esta forma los procedimientos para gestionar el reconocimiento de la ciudadanía se han viabilizado y clarificado en la nueva norma constitucional, facilitando así su consecución.

### 3.3.2 Proceso para gestionar la carta de naturalización

La naturalización como tal, según el artículo 70 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) es: “el procedimiento administrativo mediante el cual una persona extranjera adquiere la nacionalidad ecuatoriana en los casos previstos en la Constitución de la República del Ecuador” (Art. 70).

Se precisa dentro de uno de sus procesos, específicamente el de la carta de naturalización, que se otorga a las personas extranjeras que hayan residido en el Ecuador de forma regular y continua, por lo menos tres años y las personas que hayan sido reconocidas como apátridas por el Estado ecuatoriano por al menos dos años, además de que cumplan el resto de los requisitos que establece esta norma.

Para obtener la ciudadanía ecuatoriana mediante carta de naturalización según la Ley de Naturalización (1976), un extranjero que hubiese residido en el Ecuador por al menos tres años con una visa de residencia permanente cumplía el requisito principal para acceder a la opción de adquirir la ciudadanía. Con la nueva normativa este artículo ha cambiado como se ha mencionado anteriormente, ya que la residencia podría involucrar también a la temporal, no solo a la permanente, en razón de la referencia al requisito de la regularidad y la continuidad.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), establece los requisitos que debe cumplir un ciudadano extranjero para gestionar su proceso de obtención de carta de naturalización, señalando en el artículo 72, los siguientes:

1.Haber residido de forma regular y continua al menos tres años en el Ecuador, o haber sido reconocido como apátrida por el Estado ecuatoriano y residir en el país al menos dos años a partir de tal reconocimiento; 2. Tener más de 18 años cumplidos a la fecha de la solicitud; 3. Para las personas menores de 18 años se requerirá el consentimiento de quienes tengan la patria potestad o tutela legal, se escuchará la opinión de los niños, niñas y adolescentes conforme a lo establecido en la ley competente; 4. Partida de nacimiento o prueba supletoria debidamente legalizada y traducida al castellano de ser el caso, excepto en los casos de personas reconocidas por el Ecuador como apátridas; 5. Copia del documento de identidad o copia del pasaporte vigente, debidamente legalizado; 6. Conocer los símbolos patrios; 7. Exponer en una entrevista los motivos por los que desea adquirir la nacionalidad ecuatoriana; y, 8. Demostrar medios lícitos de vida en el país, salvo el caso de menores de 18 años o personas con discapacidad que dependan económicamente de un tercero. (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 72)

El proceso se inicia con la presentación de los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, su Reglamento (2017) y las normativas secundarias que ha establecido la Cancillería. Este proceso se realizará en una de las Coordinaciones Zonales o, de conformidad con esta Ley, en cualquiera de las Oficinas consulares del Ecuador en el exterior.

Con el propósito de que el proceso finalice con la obtención de la carta de naturalización debe el requirente presentar toda la documentación pues, según el numeral 1 del artículo 79 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), debe considerar lo siguiente: “No cumplir con los requisitos previstos en esta Ley” (Art. 79, Nro. 1), conlleva a la improcedencia de su trámite de naturalización, para lo cual la autoridad de movilidad humana notificará la negativa de manera motivada.

Además de los requisitos que claramente prescribe la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), en el artículo 66 de su Reglamento se señala la existencia de una restricción para poder solicitar la nacionalidad ecuatoriana por carta de naturalización, a saber:

Los ciudadanos extranjeros solicitantes de naturalización podrán ausentarse del territorio ecuatoriano por un periodo máximo de ciento ochenta (180) días por año, durante los primeros tres (3) años, contados a partir de la emisión de la visa de residencia permanente. Para los casos de los ciudadanos extranjeros que sobrepasen el tiempo de ausencias establecidas en el párrafo anterior, se asumirá que interrumpen el plazo de su residencia permanente y continua (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 66)

En el artículo 67 *Ibid.,* se plantean, además de los requisitos establecidos en la Ley, estos otros:

1.El movimiento migratorio que permitirá, a la autoridad de movilidad humana, constatar el hecho de que el solicitante ha residido de forma regular y continua al menos tres (3) años en el Ecuador; 2. De ser el caso, la resolución que determine haber sido reconocido como apátrida por el Estado ecuatoriano; y, 3. Documento notariado en el que se señale el consentimiento de quienes tengan la patria potestad o tutela legal de niños, niñas y adolescentes. (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 67)

También el Acuerdo Ministerial 151 (2017), denominado: “Protocolo para los procesos de naturalización por carta y por matrimonio o unión de hecho con ciudadano/a ecuatoriano/a en el Ecuador”, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, señala también: certificado de antecedentes penales del lugar donde el solicitante de la ciudadanía ecuatoriana haya residido los últimos cinco años, previos a la presentación de la solicitud de naturalización, tanto por carta como por matrimonio o unión de hecho. (Acuerdo Ministerial 000151, 2017, Art. 3, Nro. 4)

La solicitud de naturalización, según el artículo 78 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), se puede iniciar tanto en el Ecuador como en el extranjero. No obstante, mientras no se hayan dictado las normativas pertinentes para que esta pueda gestionarse en las misiones diplomáticas u oficinas consulares, se sigue desarrollando solo en el territorio ecuatoriano.

Una vez que el interesado considera haber reunido los requisitos establecidos, recibirá la disposición de cancelar el arancel consular por el valor de 50 USD, esperará la convocatoria en el término de quince días para que se le efectúe una entrevista (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 67), permitiéndole a la autoridad de movilidad humana, acceder a los motivos por los que desea adquirir la ciudadanía ecuatoriana, de lo que se sentará la correspondiente acta para la constancia y el registro dentro del expediente.

El solicitante de la ciudadanía ecuatoriana rendirá un examen de conocimientos sobre los símbolos patrios, a los 30 días o cuando se estime considerable, luego de haber presentado su solicitud. El examen será aprobado con una valoración del 90 por ciento de la nota total, caso contrario podrá presentarse hasta en dos ocasiones más hasta obtener el porcentaje señalado (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 67). En el caso de no alcanzar dicho porcentaje en su nota de examen, deberá esperar un año para volver a presentar su solicitud y, por tanto, repetir el proceso.

Con el objetivo de verificar posibles casos de improcedencia de la carta de naturalización, la autoridad de movilidad humana realizará todas las gestiones pertinentes ante otras instituciones competentes dentro y fuera del país, indagando alguna situación que pudiese interferir en la aprobación y otorgamiento de la carta de naturalización, realizando búsquedas Interpol, procesos penales de conformidad a la Ley, en la Función Judicial, la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, la Fiscalía General del Estado y otros.

Los incisos cinco y seis del artículo 67 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) se refieren a los casos de improcedencia:

De conformidad a lo previsto en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, para determinar los posibles casos de improcedencia de la carta de naturalización, la autoridad de movilidad humana, previo a su pronunciamiento, podrá solicitar un informe confidencial a las Autoridades estatales competentes en el que recomiende la aceptación o la negación de la petición. El informe será remitido, a quien lo solicitó, en el término de treinta (30) días. Inciso 6.- En el caso de que el informe confidencial sea favorable para el proceso de obtención de nacionalidad ecuatoriana por carta de naturalización, la autoridad de movilidad humana autorizará la publicación de un extracto en uno de los medios de prensa escrita de mayor circulación a nivel nacional o subsidiariamente local, por tres días consecutivos. De no presentarse oposición alguna en el plazo de treinta (30) días, contados desde la fecha de la última publicación, continuará el trámite de naturalización. Se exceptúa de este procedimiento a los refugiados, asilados y apátridas (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 67)

El Reglamento a la Ley de Naturalización (1976), señalaba en el artículo 7, en la parte pertinente, lo siguiente: “Recibida una solicitud de naturalización, el Ministerio de Relaciones Exteriores ordenará la publicación de un extracto (...) ” (Art. 7), pero con la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), esto se aplica solo en los casos de un informe positivo de alguna de las instituciones requeridas dentro de la investigación interna que realizan los técnicos de la Unidades de Naturalizaciones en el país se dispondría la publicación, lo cual se decide a partir de la duda planteada en la investigación ya referida (Art. 67)

En este punto, es necesario aclarar lo siguiente: cuando el técnico de la Unidad de Naturalizaciones realiza la búsqueda dentro de la información que pueden facilitar otras instituciones, por ejemplo, encontrarse en la página web de la función judicial que el solicitante de la ciudadanía ecuatoriana mantiene un proceso penal por una presunción de algún delito, en este caso, el funcionario pedirá a esa institución un informe confidencial y en el caso de ser este negativo, es decir, que recomienda que no se continúe con el proceso de naturalización, se elaborará un acta o una resolución y el requerimiento de la ciudadanía ecuatoriana por carta será negado. En el caso de que este informe sea positivo, se realizarán las tres publicaciones a las que hace referencia el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017)

Por su parte, si el técnico de la Unidad de Naturalizaciones no encuentra nada extraño en su búsqueda, solo elaborará el Dictamen de Pertinencia referido y trasladará el expediente a la Dirección de Visados y Naturalización para continuar el proceso.

El Acuerdo Ministerial No. 000151 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2017), en el artículo 8 plantea: “De tener presunción motivada de que la solicitud se encuentra inmersa en los casos de improcedencia, se solicitará un informe confidencial, a través de la autoridad de movilidad humana o su delegado, a las autoridades estatales competentes” (Acuerdo Ministerial 000151, 2017, Art. 8)

El artículo 8 de dicho Acuerdo se refiere al informe negativo: “Se considera informe negativo, cuando la autoridad competente describa o determine que él/la solicitante es una amenaza o riesgo para la seguridad interna. Sin perjuicio de lo anteriormente descrito, la concesión de la nacionalidad ecuatoriana, constituye un acto soberano y discrecional de la Función Ejecutiva, ante lo cual, la autoridad competente podrá negarla” (Acuerdo Ministerial 000151, 2017, Art. 8)

En el caso de que haya sido necesaria realizar las publicaciones como se ha precisado y de presentarse alguna oposición dentro de los 30 días de plazo posteriores a la última publicación, se solventará lo pertinente por el peticionario de la ciudadanía ecuatoriana en el plazo de 30 días más (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 67) y una vez que se haya desvirtuado la oposición se elaborará el Dictamen de Pertinencia, caso contrario la resolución de negativa de la solicitud.

Contando con el dictamen de pertinencia, el expediente de manera íntegra es trasladado a la Dirección de Visados y Naturalizaciones para la elaboración del Dictamen Jurídico, el cual es suscrito por la autoridad de la Dirección y el técnico responsable de su elaboración. La correspondiente Resolución de la Carta de Naturalización, que por transferencia de competencias, la suscribe la autoridad que representa al Viceministerio de Movilidad Humana, se traslada por triplicado a la Coordinación Zonal, donde el solicitante de la ciudadanía ecuatoriana presentó su requerimiento, misma que en una ceremonia especial es entregada, previo el pago del arancel consular de 750 USD.

Es importante precisar que los pagos que efectúan los usuarios son considerados de la siguiente manera en todos y cada uno de los procesos que realizan en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, de conformidad con la Constitución y las Leyes: 100 por ciento del valor total para todas las personas; 50 por ciento del valor total para las personas que sean de la tercera edad, sean nacionales o extranjeros; y 0 por ciento para quienes adolezcan de más del 30 por ciento de alguna discapacidad.

La gestión de la obtención de la Carta de Naturalización es, sin lugar a dudas, menos complejo que lo que determina la anterior Ley de Naturalización (1976), en razón del acoplamiento de su principio a lo establecido en las garantías que establece la Constitución y en razón de que la anterior normativa no velaba por la igualad en el acceso a los derechos de todas las personas; sin embargo por los vacíos y contradicciones que existe entre la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento 2017), el desarrollo de los procesos de naturalización del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana han sido afectados, como se va a observar a lo largo del capítulo final de esta investigación.

### 3.3.3 Proceso para gestionar la declaratoria de naturalización por matrimonio o unión de hecho

Para obtener la ciudadanía ecuatoriana mediante declaratoria de naturalización por matrimonio o unión de hecho, según determina el artículo 73 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), el solicitante debe encontrarse en la siguiente situación:

La persona extranjera que haya contraído matrimonio o mantenga una unión de hecho legalmente reconocida con una persona ecuatoriana podrá solicitar la naturalización, luego de transcurridos dos años desde la fecha en que se ha celebrado el matrimonio o inscrito la unión de hecho conforme al reglamento de la presente Ley. El procedimiento administrativo no podrá exceder de noventa días desde que se presente la solicitud (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 73)

El Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), en el artículo 68, en lo pertinente, señala: “La persona extranjera que contraiga matrimonio o mantenga unión de hecho con una persona ecuatoriana inscrita en la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación, transcurridos dos (2) años contados a partir de la fecha de inscripción, podrá solicitar la naturalización tanto en el Ecuador como en el exterior (...) ” (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 68)

Como se ha analizado en esta parte de la normativa al igual que en lo referente a la carta de naturalización, existe una contradicción entre la Ley y el Reglamento, ya que la ley señala que la persona extranjera que haya contraído matrimonio con un ecuatoriano, podrá solicitar la ciudadanía ecuatoriana, luego de que haya transcurrido más de dos años luego de la fecha de celebración y en el caso de la unión de hecho, luego de dos años del registro; mientras que el Reglamento a la Ley, une las dos figuras en una y señala que pueden solicitar la ciudadanía luego de que hubiesen transcurrido dos años luego de la inscripción.

Al existir la contradicción señalada, se debería entender que la Ley, es la que finalmente se debe aplicar, pero ¿Qué hacer?, si la Ley al respecto de la norma a seguir en el tema de los tiempos a esperar para presentar la solicitud en el caso de matrimonio o unión de hecho, señala lo siguiente: “ (...) conforme al reglamento de la presente Ley” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 73), debería entenderse por lo tanto que deben transcurrir dos años luego de que el matrimonio inclusive se haya registrado, cuando éste pudo haberse celebrado muchos años atrás en otro país.

Los requisitos para solicitar la ciudadanía ecuatoriana, por matrimonio o unión de hecho apenas se han establecido en la Ley, cuando se refiere a los dos años de los que ya se ha indicado; y, el Reglamento a la Ley en el artículo 68, en los numerales 1 y 2 del inciso primero a breves rasgos menciona, lo siguiente: “1. Documentos que demuestren el matrimonio o la inscripción de la unión de hecho; y, 2. La cédula de identidad de la persona ecuatoriana y extranjera” (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 68)

En el término de quince días luego de que la autoridad de movilidad humana haya recibido la solicitud de declaratoria de la ciudadanía ecuatoriana, en razón de un matrimonio o de una unión de hecho, deberá emitir un informe que permita emitir la resolución correspondiente, previa la búsqueda de información pertinente del solicitante ante las autoridades competentes. Inmediatamente que se cuente con el informe en mención, en el término de cinco días la máxima autoridad de la Coordinación Zonal, el Jefe de la misión diplomática, o el Cónsul emitirán la Resolución mediante la cual se le declara ciudadano ecuatoriano por naturalización tomando en consideración el matrimonio o la unión de hecho (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 68)

La Resolución pertinente se imprime en tres ejemplares y se procesan de la siguiente manera: una para el titular de la ciudadanía, otra para los registros de la Coordinación Zonal o el Consulado y otra para notificar a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Además de esta gestión, la Unidad de Naturalizaciones correspondiente notificará sobre el otorgamiento a la autoridad encargada del control migratorio. Este proceso se ejecuta igualmente para las personas extranjeras que obtienen la naturalización por carta.

## Conclusión

El cambio de la Ley de Naturalización (1976) a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), fundamentalmente se da por la avidez de la aplicabilidad efectiva de las garantías constituciones para el acceso a los derechos de manera igualitaria de todas las personas, sin considerar inclusive su situación migratoria en el país.

Se ha hecho referencia a Ley de Naturalización (1976), la cual fue derogada en el 2017, fecha desde la que entró en vigencia la Ley Orgánica de Movilidad Humana, la cual conllevaría a hacer efectivos los derechos de las personas de manera igualitaria y equitativa por disposición de la Constitución de la República del Ecuador (2008).

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), derogó varias normativas, como la Ley de Documentos de Viaje (2004), de Naturalización (1976), Ley de Migración (2014) y de Extranjería (2004), constituyéndose en un solo cuerpo normativo que regularía básicamente la movilidad humana dentro y fuera del territorio ecuatoriano, manteniendo aplicable dichas normativas derogadas, solo mientras concluyeran los procesos gestionados en las distintas instituciones públicas del país que hubiesen iniciado con la vigencia de esa nomativa.

A lo largo del capítulo se ha hecho notar los vacíos y contradicciones de la normativa vinculada con las políticas de movilidad humana en el tema de naturalizaciones, como por ejemplo, la falta de especificidad al respecto del tipo de residencia, temporal o permanente para acceder a la opción de la ciudadanía por carta de naturalización, o desde cuándo se deben contar los dos años del matrimonio, si desde la fecha de celebración o desde la fecha del registro para acceder a la declaratoia de la ciudadanía; pero también se ha hecho referencia a los avances que ha tenido al involucrar dentro de su articulado, temáticas referentes a personas en situación de apatridia y ciertas consideraciones como la eliminación de requisitos dentros de los procesos para pesonas con discapacidad.

Se registran los vacíos y contradicciones que se han podido encontrar entre la Ley de Naturalización (1976) y la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), al igual que sus Reglamentos.

# CAPÍTULO IV

# LOS PROCESOS DE NATURALIZACIÓN QUE DESARROLLA EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA DURANTE LOS AÑOS 2016 Y 2017

Este capítulo responde al objetivo específico referido al análisis de los resultados de los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana afectados por la política de naturalización comprendida en la aplicación de la Ley de Naturalización y su Reglamento de 1976 y la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento de 2017.

Se organiza en tres epígrafes, que presentan el análisis de los resultados obtenidos de la aplicación de los métodos, técnicas e instrumentos expuestos en el diseño metodológico del trabajo: análisis de documentos, observación, encuesta y entrevista dirigidos a recopilar información sobre los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores en el periodo 2016- 2017.

El primer epígrafe, corresponde a la categoría de la ciudadanía y presenta los análisis realizados a las normativas vinculadas, de las observaciones efectuadas en cada una de las Coordinaciones Zonales y de las respuestas a la encuesta y entrevista enfocadas en el acceso a derechos civiles, políticos y sociales que involucra la ciudadanía.

E segundo epígrafe se relaciona con la categoría de la naturalización, la cual tiene una lógica metodológica idéntica a la anotada para el tema de la ciudadanía, relacionando su contenido con la voluntad de la persona de acceder a la opción de naturalización y al acto soberano y discrecional que tiene el Estado para su otorgamiento.

El tercer epígrafe presenta finalmente, el análisis correspondiente a la categoría de los procesos de naturalización en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, vinculados con la mayoría de los resultados obtenidos mediante la aplicación de técnicas e instrumentos.

El análisis efectuado a las principales teorías y a las normativas vinculadas con el tema mediante las observaciones (Anexo 1), las encuestas (Anexo 2) y las entrevistas (Anexo 3), han permitido conocer ccómo se afectan los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana por la aplicación de la política de movilidad humana en naturalizaciones durante el periodo 2016 y 2017.

El análisis realizado a las teorías y a la normativa pertinente sobre ciudadanía, tiene en cuenta fundamentalmente, la Teoría de Thomas Marshall sobre ciudadanía y Tobías Schwuarz, sobre las naturalizaciones, los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, la Constitución de la República del Ecuador (2008), la Ley de Naturalización y su Reglamento (1976), así como también la Ley Orgánica de Movilidad Humana, su Reglamento (2017) y la normativa secundaria dictada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana dictada a fines del 2017, a través del Acuerdo Ministerial 00151 del 26 de diciembre.

Las *encuestas* fueron aplicadas a un total de 603 personas que recibieron la ciudadanía por naturalización. De ellos, llegaron a sumar 96, divididas de la siguiente manera: Se envió el cuestionario a 74 personas que obtuvieron su carta de naturalización por residencia entre el 2016 y 2017. De este total, se recibieron 36 respuestas para un 48,6 % del total. También se envió un cuestionario a 529 personas que recibieron la ciudadanía por declaración de matrimonio o unión de hecho, de las cuales se recibieron 60 respuestas para un porcentaje del 11,3 % del total.

Las encuestas a las que se hace referencia fueron enviadas a la totalidad del universo de personas que obtuvieron la ciudadanía ecuatoriana durante esos dos años, para lo cual en primera instancia a través del Memorando Nro. MREMH-DVN-2018-0616-M, de fecha 01 de agosto de 2018 (Anexo 4), como responsable de la investigación se envió al señor Director de Visados y Naturalizaciones, el requerimiento pertinente para que se permitiera acceder a la información referente a los correos electrónicos y otros contactos de las personas que obtuvieron la ciudadanía ecuatoriana por naturalización.

El Memorando referido contiene fundamentalmente lo siguiente:

(...) ruego a usted autorizar el acceso a los expedientes de los ciudadanos naturalizados en las Coordinaciones Zonales 9, 8, 6y 4, para tomar nota de sus correos electrónicos (...) La información será utilizada exclusivamente para el desarrollo de la investigación señalada, sin afectar los derechos ni intereses de los ciudadanos ecuatorianos por naturalización, como de los funcionarios y autoridades de esta Institución…informo a su autoridad que el objetivo de la investigación en desarrollo es el de analizar los cambios y problemas que se dieron en la ejecución de los procesos de obtención de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, que realiza el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, ocasionados principalmente por la derogación de la Ley de Naturalización y la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (Memorando Nro. MREMH-DVN-2018-0616-M, 2018, p. 1)

A través del Memorando Nro. MREMH-DVN-2018-0663-M (Anexo 5), se obtuvo la siguiente respuesta:

(...) me cumple señalar que, luego de haber recibido el visto bueno del Señor Subsecretario de Servicios Migratorios y Consulares, autorizo a usted la obtención de dicha información, siempre y cuando actúe con absoluta reserva, discreción y prudencia y sin vulnerar en momento alguno los derechos y la privacidad tanto de los citados ciudadanos como de las Coordinaciones Zonales involucradas que en su momento manejaron dicha información. (MREMH-DVN-2018-0663-M , 2018, p.1)

Finalmente, a través del Memorando Nro. MREMH-DVN-2018-0665-M (Anexo 6), el señor Director de Visados y Naturalizaciones remite a los coordinadores de las zonales 9, 8, 6 y 4 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, lo siguiente:

Como alcance al memorando MREMH-DVN-2018-0663, de 16 de agosto del presente año, mediante el cual se autorizó a la señora Fabiola Jiménez, funcionaria de esta Dirección, acceder a los expedientes de trámites de naturalización manejados en las Coordinaciones Zonales 9, 8, 6 y 4 para obtener información sobre los correos electrónicos y otros datos de contacto, con fines netamente académicos (efectuar encuestas) destinadas a la preparación de una tesis a ser preparada por la citada funcionaria, tituladas “*Los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, período 2016-2017”*; le agradeceré disponer se le preste las facilidades que el caso amerite (...) (Memorando Nro. MREMH-DVN-2018-0663-M, 2018, p. 1) El cronograma de visitas a las Coordinaciones Zonales para compilar la información señalada, se encuentra en los documentos adjuntos a la presente investigación, al igual que los memorandos a los que se ha hecho referencia.

Los principales resultados obtenidos de la aplicación de las encuestas son los siguientes:

En este punto en razón de las respuestas obtenidas del total de la muestra a que fueron enviadas las encuestas, se aclara que el estudio no es probabilístico y no busca generalizar los resultados, por la naturaleza misma de los procesos de naturalización y también por ser un tema propositivo. Por lo dicho, los datos que se han recolectado no necesariamente son representativos y en este caso son considerados con el afán de encontrar profundidad en el conocimiento y no generalizaciones o ambigüedades; por lo tanto, no se ha hecho una inferencia estadística.

Las *entrevistas* estructuradas fueron aplicadas a un total de 6 funcionarios en los contextos de Coordinaciones zonales y de la Dirección de Visados y Naturalizaciones, los que se detallan a continuación: uno de la Coordinación Zonal 9, uno de la Coordinación Zonal 8, uno de la Coordinación Zonal 6, uno de la Coordinación Zonal 4, un funcionario de la Dirección de Visados y Naturalizaciones y un ex Director de la Dirección de Visados y Naturalizaciones, quienes a través de sus correos electrónicos recibieron el cuestionario (Anexo 3) remitiendo por el mismo canal de comunicación, las respuestas que consideraron pertinente.

Con la aplicación de los métodos y técnicas descritos, se ha evidenciado que la política de movilidad humana durante los años 2016 y 2017, afectaron los procesos de cartas de naturalización fundamentalmente y en un menor grado los procesos de declaratorias de la ciudadanía ecuatoriana, básicamente por los vacíos y contradicciones legales y por la falta de lineamientos oportunos.

## 4.1 Ciudadanía y acceso a derechos

Como se ha anotado en el desarrollo del presente trabajo, la ciudadanía según Thomas Marshall (1950), es un estado que se le ha otorgado a quienes son considerados miembros plenos de una comunidad, lo cual les otorga a las personas igualdad al respecto de derechos y obligaciones.

El Código de Derecho Internacional Privado de Sánchez de Bustamante 2005, en el artículo 9 se refiere a la nacionalidad y la naturalización en los siguientes términos:

Cada Estado contratante aplicará su propio derecho a la determinación de la nacionalidad de origen de toda persona individual o jurídica y de su adquisición, pérdida o reintegración posteriores, que se hayan realizado dentro o fuera de su territorio, cuando una de las nacionalidades sujetas a controversia habitual sea de dicho Estado. En los demás casos, regirán las disposiciones que establecen los artículos restantes de este capítulo” (Sánchez de Bustamante, 2005, Art. 9)

Entonces, la ciudadanía que le otorga un Estado a una persona constituye el máximo beneficio que se le puede brindar cuando está activa la opción de la naturalización, para lo cual deberá cumplir los requisitos que le exige la ley, sometiéndose a los procedimientos instaurados para el efecto.

Referente a la pertenencia a una comunidad política Quiroga (2005) señala que les permite a los individuos el reconocimiento de sus derechos por el sentido de pertenencia e identidad como iguales y efectivamente es la ciudadanía la que les permite a las personas el acceso a los derechos civiles, políticos y sociales de manera total. (p. 56)

La Constitución de la República del Ecuador (2008), reconoce la igualdad derechos entre todas las personas, tanto ecuatorianas como extranjeras, desconociendo la ilegalidad en el caso de carecer de alguna condición migratoria y, por lo tanto, dándole acceso a los derechos básicos como la salud y la educación; sin embargo, para acceder a otros derechos como son los políticos es necesario ser ecuatoriano ya sea por nacimiento o por naturalización.

Como se indicó en la metodología, el estudio se realizó considerando el enfoque cualitativo, en razón de que se analizan los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana durante los años 2016 y 2017, complementando la investigación con información cuantitativa, que permite comprender de mejor forma cómo se afectan los procesos de naturalización durante los años de estudio, por la política de movilidad humana que genera el Ecuador.

La Constitución de la República del Ecuador (2008), en el artículo 6 señala:

Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución. La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional. La nacionalidad ecuatoriana se obtendrá por nacimiento o por naturalización y no se perderá por el matrimonio o su disolución, ni por la adquisición de otra nacionalidad (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 6)

Por otra parte, en el propio documento, el artículo 9 *Ibid.,* indica “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 9)

Y al respecto del acceso a derechos en la Constitución de la República del Ecuador (2008) el artículo 11, numeral 2 *Ibid.,* manifiesta:

Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades. Nadie podrá ser discriminado por razones de etnia, lugar de nacimiento, edad, sexo, identidad de género, identidad cultural, estado civil, idioma, religión, ideología, filiación política, pasado judicial, condición socio-económica, condición migratoria, orientación sexual, estado de salud, portar VIH, discapacidad, diferencia física; ni por cualquier otra distinción, personal o colectiva, temporal o permanente, que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos. La ley sancionará toda forma de discriminación. El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentran en situación de desigualdad . (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 11, Nro. 2)

Tomando en consideración la normativa constitucional anotada, se debe entender que toda persona que se encuentre en el territorio ecuatoriano, tiene las mismas limitantes y a la vez los mismos accesos a los derechos en igualdad de condiciones, sin que la condición de ciudadano se constituya en un requisito indispensable para el efectivo ejercicio; sin embargo, en la práctica esto es diferente, especialmente en el ámbito laboral, que según Marshall (1950) sería parte de un derecho civil que en el caso de que una persona quiera acceder a este derecho para poder subsistir, es necesario que al menos tenga una condición migratoria de regularidad en el Ecuador; es decir, que posea una visa de residencia temporal o permanente, puesto que de no ser así, podría ser objeto de explotación laboral o en el peor de los escenarios no acceder de manera efectiva a los derechos que debería asistirle por el simple hecho de encontrarse en el territorio ecuatoriano, de conformidad con lo que garantiza la Constitución de la República del Ecuador (2008), al respecto de la igualdad de derechos y obligaciones, lo que conlleva de manera indiscutible al respeto a la libre movilidad y la ciudadanía universal.

La Constitución de la República del Ecuador (2008), resalta como principio de las relaciones internacionales, el de la ciudadanía universal dentro del numeral 6 del artículo 416 “Propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 416, Nro. 6)

Sobre este punto se considera importante anotar lo siguiente, Borja (2002): “los derechos que configuran la ciudadanía hoy son mucho más complejos que en el pasado y se tienen que adecuar a poblaciones mucho más diversificadas e individualizadas”( p. 5). Por estar inmersos dentro de un planeta globalizado, lo cual podría debilitar los conceptos tradicionales que sobre la ciudadanía se han efectuado dentro de la nueva realidad mundial.

En lo referente a las observaciones de la investigadora, con el afán de no retrasar la atención a los usuarios, se aprovechó la autorización del Señor Director de Visados y Naturalizaciones para acceder a los correos de las personas que se beneficiaron del otorgamiento de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización para visitar las cuatro Coordinaciones Zonales: 9-Quito, 8-Guayaquil, 6-Azogues y 4-Manta, donde se conversó con los funcionarios y con algunos solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana, observándose de manera directa cómo se ejecutaban los procesos de naturalización durante los años de estudio.

Las observaciones efectuadas en cada una de las Coordinaciones Zonales, permitieron evidenciar las coincidencias que se visualizarán en las entrevistas realizadas a los distintos funcionarios, en razón de que todos concluyeron en la evidente existencia de vacíos y contradicciones de la Ley Orgánica de Movilidad y su Reglamento (2017) y que si bien es una norma garantista de derechos como buscaba la Constitución de la República del Ecuador (2008), no resultaba suficiente al momento de aplicarla dentro de los procesos de naturalización que ejecuta el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Por lo tanto, no resultó fácil hacer una valoración, porque el acceso a los derechos civiles, políticos y sociales se pueden visualizar en la cotidianidad, más que en los expedientes y en la percepción del observador; sin embargo en cada Coordinación Zonal existe la convicción de que acceder a los derechos de manera general para todas las personas no resulta complejo, porque inclusive para quienes son considerados personas en situación de irregularidad migratoria, el acceso a los derechos resulta no ser complicado, por disfrutar de igualdad garantizada en la Constitución de la República del Ecuador (2008); sin embargo, acceder a los derechos políticos como el pleno ejercicio del voto, sí constituye una limitante, en razón de que se requiere ser residente del Ecuador al menos cinco años para acceder a ese elemento de la ciudadanía; en el país, no es necesario ser ciudadano para poder hacer ejercicio de esta última referencia, ya que según el artículo 49 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, al respecto de la participación política, señala lo siguiente:

Las personas extranjeras que residan en el Ecuador tendrán derecho al voto y a ser elegidos para cargos públicos siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años, conforme a lo dispuesto en la Constitución y la Ley. Las personas visitantes temporales en el Ecuador no podrán inmiscuirse en asuntos de política interna del Ecuador (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 49)

Como resultado de la primera pregunta realizada en la encuesta a los ciudadanos que obtuvieron la nacionalidad ecuatoriana durante los años 2016 y 2017 ¿Considera usted que es necesario ser ecuatoriano para acceder a los derechos civiles, políticos y sociales en el Ecuador?, se obtuvo el siguiente resultado.

En el caso de las encuestas realizadas a las personas que obtuvieron la ciudadanía ecuatoriana mediante carta de naturalización durante los años de estudio, se obtuvo la siguiente respuesta:

**Figura 1:** Respuestas sobre cartas otorgadas 2016-2017 MREMH.

**Fuente:** Encuesta (elaboración propia)

De las 36 personas encuestadas, 16 que equivale al 44,44% respondieron que sí, mientras 20 personas con un equivalente al 55,56% indicaron que no; sin embargo, siendo la muestra muy pequeña no permite evidenciar un mayor rango de diferencia; pero se puede indicar que la tendencia es la misma de la siguiente figura, referente a las declaratorias de la ciudadanía ecuatoriana por declaratoria con base en matrimonio o unión de hecho y en este caso supera el hecho de que para acceder a los derechos civiles, políticos y sociales no es necesario ser ecuatoriano.

Sobre este particular, el inciso segundo del artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), indica “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades” (Art. 11), y el artículo 40 *Ibid.,* señala “Se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria” (Art. 40)

La igualdad de derechos se encuentra garantizada en la Constitución de la República del Ecuador, como norma magna fundamental del país, para lo cual las instituciones y organismos del Estado deben adaptar sus normativas internas y externas con el afán de velar por el efectivo cumplimiento de las garantías establecidas en la Constitución.

El numeral 14 del artículo 66 *Ibid.,* precisa lo que se reconoce y garantiza a las personas.

El derecho a transitar libremente por el territorio nacional y a escoger su residencia, así como a entrar y salir libremente del país, cuyo ejercicio se regulará de acuerdo con la ley. La prohibición de salir del país solo podrá ser ordenada por juez competente. Las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por causa de su étnica, religión, nacionalidad, ideología, pertenencia a determinado grupo social, o por sus opiniones políticas. Se prohíbe la expulsión de colectivos de extranjeros. Los procesos migratorios deberán ser singularizados (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 66, Nro. 14)

El Ecuador por lo tanto, reconoce y garantiza el acceso a la libre movilidad dentro de su territorio a todas las personas, sin discriminación alguna, ya sea que se trate de un ecuatoriano o de un extranjero y, por lo tanto, estos de manera libre pueden escoger su residencia, entrar y salir de manera libre del territorio, respetando únicamente las normativas establecidas de conformidad con los principios constitucionales, para lo cual el Estado garantiza incluso la no devolución cuando la vida del ciudadano extranjero corre algún riesgo, disponiendo además de manera imperativa que los procesos migratorios en el Ecuador deberán ser singularizados, por lo que las deportaciones o expulsiones no pueden ser colectivas.

En un rango muy parecido al de las respuestas de ciudadanos naturalizados por carta, se encuentra el de las declaratorias, registrando las siguientes respuestas.

**Figura 2:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH.

**Fuente:** Encuesta (elaboración propia)

Como se observa de las 60 personas que obtuvieron la ciudadanía ecuatoriana mediante declaratoria, 30 personas que equivalen al 50,00% respondieron que sí, 29 que equivale al 78,33% señalaron que no y solo una persona no respondió.

Es evidente que el resultado de la encuesta si bien como se ha indicado, no resulta representativa, en este caso hay que considerarlo, ya que están divididos los criterios prácticamente al 50%, por lo que es claro que la mitad de los encuestados considera que para acceder a los derechos civiles, políticos y sociales es necesario ser ecuatoriano; entonces, es importante resaltar lo que señala el artículo 9 de la Constitución de la República del Ecuador “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 9)

La percepción de una efectiva posibilidad de acceder a los derechos civiles, políticos y sociales por parte de las personas que obtuvieron la ciudadanía ecuatoriana por naturalización luego de la encuesta efectuada, se encuentra distribuida de la siguiente manera, 47.22% precisó que era necesario ser ecuatoriano para acceder a los derechos; mientras que el 51.94% de las respuestas recibidas, precisó no ser necesario; pero en esta balanza es apenas perceptible su inclinación hacia no ser necesario ser ciudadano para acceder a los derechos civiles, políticos y económicos.

Para Marshall (1950), la ciudadanía se alcanza cuando la persona accede al disfrute de todos los derechos y obligaciones, en igualdad de condiciones dentro de una comunidad, accediendo a los derechos civiles, políticos y sociales; sin embargo, como ya se ha anotado la Constitución de la República del Ecuador (2008), reconoce en el artículo 11 que los derechos a parte de otros principios se rigen por “1. Los derechos se podrán ejercer, promover y exigir de forma individual o colectiva ante las autoridades competentes; estas autoridades garantizarán su cumplimiento” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 11)

En lo referente a las entrevistas realizadas a los funcionarios, se registró la siguiente: ¿Considera usted que la ciudadanía les permite a los miembros de una comunidad, acceder de manera efectiva a los derechos civiles, políticos y sociales y por qué?

La funcionaria de la Coordinación Zonal 9- Quito, identificada con el código FN-CZ9, de conformidad con lo que establece el Manual de Procesos del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), respondió que fundamentalmente desde la vigencia de la Constitución de 2008, existe una mayor garantía al respecto del ejercicio de los derechos, pero que por desconocimiento o inclusive por la falta de interés de las autoridades que tienen la obligación de garantizar ese pleno ejercicio, este no es considerado en su real dimensión.

La funcionaria registrada con el código FN-CZ8, indicó que tener la ciudadanía ecuatoriana le permite a la persona acceder a los derechos civiles y políticos, ya que a pesar de que la Constitución declara la igualdad de derechos tanto entre ecuatorianos como extranjeros, en el diario vivir esto es diferente, en razón de que sí se dificulta el acceso a los derechos, para lo cual cita como ejemplo el acceso al derecho de trabajar. Para ilustrar mejor esta respuesta se anota: “La ciudadanía como acceso a los derechos reconocidos por la estructura jurídico-política, donde se prioriza el individuo y sus intereses, está presente en las nociones que van desde Kant hasta Rawls y marcan los modelos de civismo, de construcción del sujeto y, posteriormente, los modelos de protección social de las sociedades capitalistas…” (Quiroga, 2005, p. 55).

La funcionaria registrada con el código FN-CZ6 precisó que ser ciudadano en general, le permite a la persona acceder a la vida política y civil del país, ya que puede acceder a participar en igualdad de condiciones y sin discriminación, precisando que los derechos políticos son una especie de justicia natural para las personas, lo cual le permite acceder a más derechos que no podría permitirse con otra condición; sobre este respecto resulta importante anotar que como se anotó en el Ecuador una persona con residencia de al menos cinco años, puede acceder no solo al voto popular, sino inclusive puede ser candidato, es decir existe plena igualdad de acceso a los derechos políticos mencionados por Marshall (1950).

El funcionario identificado con el código FN-CZ4 indicó que en razón de que el Ecuador tiene una Constitución garantista de los derechos de las personas en igualdad de condiciones, el hecho de ser ciudadano le permite a esa persona acceder a esos derechos, indicando, sin embargo, que todas las personas ecuatorianas y extranjeras gozan de los mismos derechos y obligaciones de acuerdo con la Norma Magna.

Para el funcionario identificado con el código FN-DVN, el ser ciudadano le permite justamente acceder a todos los derechos y obligaciones que la ley prevé para todos quienes posean la ciudadanía ecuatoriana, ya sea esta por nacimiento o por naturalización. En efecto, ante lo manifestado Quiroga (2005), señala: “Así, la titularidad de derechos básicos, las nociones de justicia y solidaridad y la identidad colectiva terminaron constituyéndose en los pilares sobre los cuales fue construida la condición de “ser ciudadano” (Quiroga, 2005, p. 56).

Finalmente, el funcionario identificado con el código EA-DVN, indicó que la búsqueda de la inserción de todas las personas dentro de la sociedad ecuatoriana, es una situación continua que procura el Estado, con el afán de que todos accedan a los derechos en igualdad de condiciones; pero, factores como la falta de recursos, la migración, la falta de educación, el poco acceso a los servicios básicos, el desempleo, la informalidad y otros factores limitan este verdadero acceso a los derechos en igualdad de condiciones, a pesar de que los ecuatorianos tienen sentimientos de inclusión y generosidad. Por lo tanto, el acceso a derechos en igualdad de condiciones de los miembros plenos de una comunidad no se puede implementar de manera satisfactoria por esta falta de recursos y otros factores como la inmigración masiva como ocurre en la actualidad dentro de los países del sur del continente americano.

Es preciso señalar lo que determina el artículo 42 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), al respecto de lo que debe considerarse como persona extranjera en el Ecuador y su correspondiente condición migratoria, “La persona extranjera en el Ecuador, es aquella que no es nacional del Estado ecuatoriano y se encuentra en el territorio en condición migratoria de visitante temporal o residente” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 42) y como se ha anotado, un ecuatoriano lo es por nacimiento o por naturalización y, por lo tanto, una persona extranjera que se naturaliza, cancela la condición migratoria temporal o permanente y pasa a tener otro estado, la de ecuatoriano con acceso a todos los derechos civiles, políticos, sociales y otros, en igualdad con los ciudadanos ecuatorianos por nacimiento.

Para concluir, el acceso a derechos a los que se hace referencia, tales como los civiles y dentro de estos la libertad individual como el derecho a opinar, contratar, a poseer o ser propietario de un bien, al acceso a la justicia, etcétera; políticos, como la participación en el poder político y los sociales tales como la seguridad, educación, bienestar económico, entre otros; todo esto como un estado que se les otorga a los miembros plenos de una comunidad son efectivos luego de obtener la ciudadanía ecuatoriana.

Por lo tanto, el acceso a derechos en el Ecuador para las personas que no son considerados ecuatorianos, a pesar de estar garantizado en la Constitución de la República del Ecuador, en la práctica, no constituye una realidad, por falta de conocimientos por parte de las personas que teniendo el derecho latente no lo exigen, o por una efectiva falta de atención por parte de las autoridades que están llamadas a tutelar de manera efectiva los derechos de todos en igualdad de condiciones, por lo tanto hace falta mayor presencia estatal; sin embargo, es también cierto que no es necesario ser ciudadano ecuatoriano para acceder a los principales elementos de la ciudadanía, los civiles, políticos y sociales.

## 4.2 Naturalización

La naturalización es entendida como un fenómeno que no ocurre de manera automática, sino provocada, tomando en consideración el indicador de la voluntad de las personas de acceder a la opción de la naturalización, según Schwarz (2016) y cuya concesión constituye un acto soberano y discrecional por parte del Estado.

En los últimos tiempos la migración como algo inherente al ser humano, ha tenido un considerable apogeo en las diferentes sociedades y la ecuatoriana, no se ha quedado fuera de ello; por esta razón su política de movilidad humana en materia de naturalización se ha ido adaptando a las nuevas demandas de la población que requiere ser ciudadana por naturalización, a la vez que vuelve efectiva esta opción cuando es activada por quien considera tener la condición.

Schwarz (2016) precisa que por el hecho de nacer dentro de un territorio se adquiere la nacionalidad como un hecho automático, al contrario de lo que ocurre con la naturalización que acontece de manera provocada, por la voluntad de las personas que consideran tener la opción de acceder a ella, por lo que en este caso sobreviene de manera deliberada. Entonces es cuando en este punto interviene el Estado con su autoridad para permitirla luego de cumplir con los requisitos y las formas que establece la ley.

Con base de lo señalado, se entiende que la naturalización al no adquirirse de manera automática como señala Schwarz, constituye una opción que el ciudadano puede tomarla o no y a su vez para el Estado tampoco constituye una obligación de otorgarla como se notará a lo largo del desarrollo de este capítulo.

El artículo 3 de la derogada Ley de Naturalización (1976) , señalaba “Por medio de la naturalización los extranjeros obtienen la nacionalidad ecuatoriana para el goce de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a los nacionales de origen, con las únicas excepciones que determinan la Constitución y leyes de la República” (Ley de Naturalización, 1976, Art. 3)

Según expone el artículo de ley transcrito, este va acorde con la teoría de Marshall (1950), respecto de lo que constituye la ciudadanía, en lo referente a la igualdad de derechos dentro de una comunidad, así como las correspondientes obligaciones; a la vez que confirma lo señalado por Schwarz que se refiere a la naturalización como un hecho provocado que no ocurre de manera automática, considerando que tanto en derechos como en obligaciones se convierten en similares a los que tienen los *nacionales de origen.*

Sin embargo, el mismo artículo consideraba una limitante, cuando señalaba “con las únicas excepciones que determinan en la Constitución y leyes de la República” (Ley de Naturalización, 1976, Art. 3), por lo que se debe entender que el acceso a los derechos de las personas que adquirían la ciudadanía ecuatoriana desde 1976 y hasta antes de la vigencia de la Constitución del 2008 se encontraban limitados, a pesar de tener la ciudadanía ecuatoriana, que básicamente constituían los derechos políticos.

Es a partir de la vigencia de la nueva Constitución de la República del Ecuador (2008), la última parte del artículo de la Ley de Naturalización (1976), deja de ser considerado, por entenderse derogado tácitamente, al establecerse en la Constitución de la República del Ecuador (2008), la igualdad de derechos no solo de los ciudadanos ecuatorianos por nacimiento con los naturalizados, sino inclusive la igualdad de derechos entre ecuatorianos y extranjeros, sin precisar inclusive la condición migratoria, según señala el artículo 9 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) “Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución” (Art. 9)

La Constitución de la República del Ecuador (2008), determina en el artículo 8 quiénes son ecuatorianos por naturalización, indicando que son los que adquieran la carta de naturalización, los menores de edad extranjeros que sean adoptados por un ecuatoriano, los menores de edad nacidos en el extranjero, cuyo padre o madre haya obtenido la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, quienes hayan contraído matrimonio o unión de hecho con una persona ecuatoriana y quienes hayan prestado algún servicio relevante al país. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 8)

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), señala en el artículo 70 al respecto de la naturalización, lo siguiente: “Es un procedimiento administrativo mediante el cual una persona extranjera adquiere la nacionalidad ecuatoriana en los casos previstos en la Constitución de la República del Ecuador” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 70) y el artículo 71 inciso primero *Ibid.,*  se refiere a la carta de naturalización en los siguientes términos “Es el acto administrativo que otorga la nacionalidad ecuatoriana a los extranjeros, conforme determina la Constitución de la República” (Art. 71), y finalmente al respecto de la declaratoria de la ciudadanía por matrimonio o unión de hecho, en el artículo 73 *Ibid.,*  inciso primero señala “La persona extranjera que haya contraído matrimonio o mantenga una unión de hecho legalmente reconocida con una persona ecuatoriana podrá solicitar la naturalización, luego de transcurridos dos años desde la fecha en que se ha celebrado el matrimonio o inscrito la unión de hecho conforme al reglamento de la presente ley” (Art. 73)

La Ley Orgánica de Movilidad Humana no establece limitantes a los derechos y las obligaciones que adquieren las personas luego de obtener la carta o declaratoria de la ciudadanía ecuatoriana a través de la naturalización, por lo que se entiende que hay igualdad de derechos y obligaciones tanto de ciudadanos ecuatorianos por naturalización como de quienes lo son por nacimiento.

Con base en lo indicado, se comprende que el acceso a los derechos civiles, políticos y sociales de las personas que adquieren la ciudadanía ecuatoriana a partir de la Constitución de la República del Ecuador (2008) y mucho más desde la vigencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), serían una realidad.

Como resultado de las observaciones investigador, se evidenció la gran cantidad de trabajo, por el conjunto de procesos que trata el personal encargado de los casos de naturalizaciones, en cada una de las Coordinaciones Zonales, quienes fundamentalmente indicaron de manera unívoca que la temporada que tuvieron una pausa, fue durante la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, porque no hubo una disposición clara acerca de cómo ejecutar los procesos en razón de que la Dirección de Naturalizaciones no había tomado una línea determinante, pero que más tarde, aproximadamente dos o tres meses luego de la puesta en marcha de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), se retomaron los procesos.

Al retrasarse el inicio de los procesos de naturalización o al recibirlos, pero sin darles trámite alguno, se generó una demora en la resolución de los mismos. La Coordinación Zonal 9-Quito, recibió las solicitudes tanto de cartas como de declaratorias y no los procesó de manera inmediata; la Coordinación Zonal 6-Azogues se limitó a no recibir ningún requerimiento por al menos un mes y medio y, mientras tanto, despachó las solicitudes iniciadas con la Ley de Naturalización (1976); de igual manera ocurrió con las demás coordinaciones zonales.

Ante los pedidos de los extranjeros que consideraban cumplir con los requisitos para iniciar sus procesos de naturalización, la Dirección de Naturalizaciones instruyó verbalmente a los funcionarios que se les comunicara que se estaba implementando la nueva Ley y que, por lo tanto, se debía estar a la espera de instrucciones por parte de la Dirección, en razón de que aún no se había expedido el Reglamento a la misma, siendo además necesario la elaboración de normativa interna o secundaria, con el afán de no cometer errores procedimentales por alguna mala interpretación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017).

Si bien entonces la ciudadanía le permite a la persona acceder a los derechos civiles, sociales y políticos, estos durante el tiempo de la implementación de la nueva norma se vieron afectados por el retraso en la ejecución de los procesos de naturalización.

Para complementar lo anotado, se registra las respuestas a las encuestas efectuadas a quienes obtuvieron la ciudadanía ecuatoriana por carta de naturalización a la pregunta vinculada con este punto de análisis ¿Conoce usted que el Estado ecuatoriano pudo haberle negado su solicitud de naturalización?

**Figura 3:** Respuestas sobre cartas otorgadas 2016-2017 MREMH

Fuente: Encuesta (elaboración propia)

Como se observa en la figura, de las 36 respuestas que se recibieron de las encuestas efectuadas a las personas que obtuvieron la ciudadanía ecuatoriana por carta de naturalización durante los años 2016 y 2017, 31 indicaron que, si conocían, lo cual representa un porcentaje del 86,11%, mientras que 4 indicaron que no, con un porcentaje del 11,11% y solo una persona con un porcentaje del 2,78% del total de la muestra no respondió a esa pregunta.

En razón de lo anteriormente referido se explica que si bien la normativa dice que adquirir la ciudadanía ecuatoriana por naturalización consiste en una opción que el extranjero considera o no, ya que el Estado al ser el soberano, es el que finalmente a través de la administración pública decide si la concede o no, se observa que el otorgamiento solo está condicionado a cumplir los requisitos y a la ejecución de los procesos y no opera ningún otro factor, como podría ser a manera de ejemplos: activar la opción como un derecho, cuando por medio de una carta se exige su cumplimiento; ejercer actitudes prepotentes frente a los funcionarios públicos, por creer tener un derecho que les asiste; presentar cartas en términos ofensivos exhibiendo quejas de aparentes demoras en los otorgamientos, etcétera. Estas y otras situaciones, según se observaron en algunos expedientes que reposan fundamentalmente en la Dirección de Visados y Naturalizaciones, por ser la competente para conocer quejas vinculadas con el otorgamiento de la ciudadanía.

Luego de lo mencionado y al observar la figura, este evidencia que el 86% de la población conocía que la ciudadanía ecuatoriana podía ser negada, lo cual si se mide con el 11,11% que respondió no, la diferencia es muy considerable, contraponiéndose de manera exponencial a lo que más adelante señalan los funcionarios, porque solo de no presentar la solicitud o de presentada la misma, en el caso de encontrase incompleta en cuanto a los requisitos, esta no se procesa; sin embargo, la percepción de quienes obtuvieron la ciudadanía ecuatoriana por carta de la muestra indicada es muy diferente a la que en la práctica ocurre.

Las respuestas de quienes obtuvieron la ciudadanía ecuatoriana por declaratoria con base en un matrimonio o una unión de hecho, durante los años 2016 y 2017 a la pregunta indicada fueron las siguientes:

**Figura 4:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH

Fuente: Encuesta (elaboración propia)

Como se puede observar en la figura, de las 60 respuestas recibidas, 47 personas respondieron que sí, con un equivalente al 78,33%, 12 personas señalaron que no, lo cual equivale al porcentaje del 20,00% y solo una persona no respondió a la pregunta, lo que equivale al porcentaje del 1,67%.

Siendo la muestra un poco mayor, tomando en consideración que el universo también es considerablemente mayor, como se observa el porcentaje, continúa siendo elevado para las personas que sí conocían que el Estado ecuatoriano pudo haberles negado su solicitud de naturalización, ya que el 78% así lo cree, en comparación con el 20,00% que contestó no conocer.

Otra pregunta referente al proceso de naturalizaciones que se efectuó, estuvo dirigida a conocer el tipo de visa que les permitieron mayoritariamente acceder a la opción del proceso de naturalización por carta y por declaratoria.

**Figura 5:** Respuestas sobre cartas otorgadas 2016-2017 MREMH

**Fuente:** Encuesta (elaboración propia)

Como se puede observar de las 36 respuestas a las encuestas efectuadas, 13 personas, que equivale al 36,11% gestionaron su proceso de naturalización por medio de una visa profesional, 7 con un porcentaje de 19,44 con una visa de amparo y las demás visas en porcentajes poco representativos.

**Figura 6:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH

**Fuente:** Encuesta (elaboración propia)

En este gráfico se puede observar que de las 60 respuestas a las respuestas recibidas y en comparación de la figura anterior, difiere totalmente, por ser dos procesos completamente distintos con objetivos idénticos, el obtener la ciudadanía ecuatoriana. Como se observa, 32 personas obtuvieron la ciudadanía a través de una visa de amparo, ya sea por su cónyuge o por su pareja en unión de hecho, registrando en segundo lugar la visa profesional y luego en un mínimo porcentaje se registran otros tipos de visas.

Además, es importante precisar cuáles son las principales nacionalidades que han gestionado la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, para lo cual nos sirven los siguientes gráficos de conformidad con los procesos.

**Figura 7:** Respuestas sobre cartas otorgadas 2016-2017 MREMH

**Fuente:** Encuesta (elaboración propia)

Como se puede observar en la figura, en el caso de cartas de naturalización de los 36 otorgamientos, 23 corresponden a ciudadanos cubanos con un equivalente al 63,89% y solo un 11,11% es decir 4 personas corresponden a ciudadanos colombianos; mínimamente están representadas las otras nacionalidades.

**Figura 8:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH

Fuente: Encuesta (elaboración propia)

De igual manera como se observó en la figura correspondiente a las cartas de naturalización, se repite esa tendencia, al observar que de las 60 respuestas que se obtuvieron en la encuesta ejecutada, 17 personas que equivale al 28,33% de manera mayoritaria corresponde a ciudadanos cubanos, estando en segundo lugar los ciudadanos colombianos con un 11,67% con 7 personas, en tercer lugar los venezolanos con un 10,00%, en razón de registrar seis respuestas, constando luego los españoles, los italianos, los estadounidenses y en menores porcentajes las demás nacionalidades.

En cuanto a los resultados de las entrevistas, en primera instancia es necesario precisar que es el Estado el que define el otorgamiento o la negativa a la solicitud de la ciudadanía ecuatoriana, que le exterioriza el extranjero haciendo uso de la opción de la naturalización, se realizó la siguiente pregunta dentro de la entrevista estructurada a los funcionarios de Cancillería ¿El Estado ecuatoriano hace efectivo ejercicio de su soberanía sobre la concesión o no de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, o solo es un enunciado de la ley? Explique su respuesta.

FN-CZ9 señala que tanto el otorgamiento de la carta de naturalización que efectúa el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, como la concesión de la naturalización por servicios relevantes al país que otorga de manera directa la Presidencia de la República, constituyen el ejercicio efectivo de la soberanía de la nación por el cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos en la ley; lo cual evidencia que al cumplir lo señalado; todos quienes solicitan la ciudadanía ecuatoriana por naturalización adquieren la misma y solo en los casos de incumplimiento de requisitos y, evidentemente, por no generar el proceso el ciudadano extranjero, no obtendrá la ciudadanía ecuatoriana por naturalización.

FN-CZ8, aclara que previo al ingreso del expediente dentro de la Coordinación Zonal se efectúa una detallada revisión de los requisitos que contempla la ley y pone como ejemplo el caso de un solicitante de la ciudadanía que haya contraído matrimonio con una persona ecuatoriana; precisa que se verifica previo al ingreso, que efectivamente cumpla los dos años desde la fecha de la celebración del matrimonio.

La revisión de la documentación, previo al ingreso de los expedientes es un factor muy importante que le ahorra tiempo valioso a los funcionarios, en vista de que se puede evitar notificaciones y motivaciones legales, además de pérdidas económicas del solicitante, en el caso de que sean ingresados sin cumplir con los requisitos. Procediendo con una cuidadosa revisión de los documentos, los funcionarios se pueden ocupar de los despachos de quienes sí cumplen con los requisitos y la normativa.

FN-CZ6 se refiere a que el Estado ecuatoriano es el llamado a verificar que los solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana cumplan con las condiciones y los requisitos establecidos en la normativa para gestionar el proceso de naturalización, para lo cual está investido de la autoridad suficiente para organizar un expediente con la documentación que considere pertinente, además de los requisitos que considera la ley.

Esto es muy importante, ya que los expedientes a los que se tuvo acceso en las diferentes coordinaciones zonales se encuentran completos, de conformidad con los requisitos establecidos, gestionados con la Ley de Naturalización y con la Ley Orgánica de Movilidad Humana, los cuales además, se encuentran cronológicamente organizados y cada carpeta correctamente individualizada, además de los archivos digitales donde se va actualizando la información que se emite, ya sea a través de dictámenes, informes de admisibilidad, de elegibilidad, de conformidad con la Ley de Naturalización y los informes de pertinencia de conformidad con la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

FN-CZ4 se refiere al hecho de que puede darse una improcedencia de la carta de naturalización, la cual ocurre cuando su solicitante no ha cumplido con los requisitos establecidos en la normativa, para lo cual citó el artículo 79 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017). Resumiendo, por lo tanto, que el Estado solo negará el otorgamiento de la carta de naturalización por falta de proceso o de requisitos legales.

FN-DVN resalta que el otorgamiento de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización constituye un acto soberano y discrecional del Estado ecuatoriano y por lo consiguiente, los expedientes son sometidos a rigurosos procesos de revisión desde que ingresan en alguna de las coordinaciones zonales, hasta que finalizan dentro de la Dirección de Visados y Naturalizaciones con el otorgamiento de la carta de naturalización en los casos de residencias. Además, precisa que la ciudadanía ecuatoriana se la facilita a las personas que merecen tal otorgamiento, para lo cual se evita en lo posible concederla a quienes buscan solo simplificar su estadía en el país o solo lograr alguna mejora individual.

EA-DVN, resalta que por la soberanía del Estado, este se reserva para sí la resolución de algunos actos administrativos, aclarando que la concesión de la ciudadanía ecuatoriana a través de la naturalización constituye uno de ellos, en razón de que la soberanía estatal va de la mano con la discrecionalidad que este debe propender en el ejercicio de sus potestades o prerrogativas; sin embargo, señala que todo acto administrativo si bien es discrecional, debe estar debidamente motivado de manera jurídica, lo que finalmente hace que la potestad de otorgar o negar la ciudanía constituya solo un enunciado legal.

En conclusión, los ciudadanos ecuatorianos por naturalización tuvieron la percepción de que el Estado ecuatoriano pudo haberles negado su solicitud de carta o declaratoria de naturalización, por conocer que el país tiene la potestad de negarle o aceptar su petición; sin embargo, como se ha visto, en la práctica administrativa esto solo es un enunciado de la Ley, en razón de que, efectivamente, la normativa se refiere a que el otorgamiento es una facultad del Estado, quien puede negar o aceptar la petición; sin embargo, lo único que debe hacer un ciudadano extranjero es cumplir los requisitos que establece la normativa y activar la opción de adquirir la ciudadanía ecuatoriana por naturalización a través de la presentación de su solicitud en alguna de las coordinaciones zonales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana dentro del país o en alguno de los consulados ecuatorianos en el extranjero.

## 4.3 Procesos de naturalización

Finalmente, se han considerado los procesos de naturalización, competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana durante los años 2016 y 2017, considerando la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), para lo cual se ha tomado en cuenta la nueva normativa, formas, procesos y competencias vinculados con la obtención de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización con respecto de cartas y declaratorias.

La naturalización como ya se ha explicado constituye un proceso administrativo que se activa según Schwarz (2016), una vez que el ciudadano extranjero reúne los requisitos para acceder a ella, cuya concesión constituye una facultad soberana que el estado puede o no concederla, según dispone la Ley Orgánica de Movilidad Humana (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, p. 15)

Como precisa Schwarz (2016), la ciudadanía se adquiere por el hecho de nacer dentro de un territorio como algo automático, pero esto no ocurre con la naturalización, la cual acontece solo de forma provocada; es decir, por la voluntad de las personas que consideran tener la opción de acceder a ella, por lo que en este caso sobreviene de manera deliberada.

Una vez precisado lo referente a la naturalización en este epígrafe, es preciso entender la estructura funcional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, para encontrar en dónde se encuentran localizados los procesos de naturalización y para ello, basta con revisar el Acuerdo Ministerial No. 000040 del 02 de mayo de 2017, denominado Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos, el cual modificó el Acuerdo Ministerial Nro. 98 del 11 de agosto de 2014 y sus reformas, mediante el cual se evidencia que el Ministerio funciona a través de 8 coordinaciones zonales con competencia dentro de sus respectivas jurisdicciones en el territorio ecuatoriano, la planta central que se encarga de los procesos macros, ubicada en la ciudad de Quito y los Consulados y Embajadas alrededor del mundo.

Es importante anotar dentro de la presente investigación cuáles son las coordinaciones zonales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y cómo se encuentran distribuidas en el país: Coordinación Zonal 9-Quito, Coordinación Zonal 8-Guayaquil, Coordinación Zonal 7-Machala, Coordinación Zonal 6-Azogues, Coordinación Zonal 4-Manta, Coordinación Zonal 3-Ambato, Coordinación Zonal 2-Tenay Coordinación Zonal 1-Tulcán.

Las coordinaciones zonales, por efectos de desconcentración administrativa, ejecutan todos los servicios denominados consulares dentro del territorio, tales como: visas de residencia temporal, visas de residencia permanente, protección a ciudadanos nacionales y extranjeros, refugio, apostillas, legalizaciones, pasaportes oficiales y diplomáticos, carteles, exhortos y naturalizaciones.

El servicio de naturalizaciones se encuentra implementado de manera amplia en las ciudades de Quito, Guayaquil, Azogues y Manta, en un menor grado en Machala y Ambato, estando en proceso de implementación en las coordinaciones zonales de Tena y Tulcán al momento de realizar la investigación.

Los procesos de naturalización se encuentran distribuidos de la siguiente forma: 1. Declaratoria de la ciudadanía ecuatoriana por matrimonio o unión de hecho, de competencia absoluta de las coordinaciones zonales; desde que el ciudadano extranjero presenta su requerimiento hasta la emisión de la resolución que le declara ciudadano ecuatoriano por naturalización, suscrita por la máxima autoridad que en este caso es el Coordinador Zonal. 2. Carta de naturalización que le otorga la ciudadanía ecuatoriana a la persona extranjera que ha residido en el Ecuador por al menos tres años con una visa de residencia permanente; pero, en este proceso, el ciudadano extranjero inicia la gestión en cualquier coordinación zonal del país, emitiéndose el dictamen jurídico y la resolución que le otorga la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, por parte de la Dirección de Visados y Naturalizaciones y la carta, efectivamente, no es suscrita por el coordinador zonal, sino por la autoridad que represente al Viceministerio de Movilidad Humana.

Para comprender de mejor forma la dinámica de los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, se accedió a la siguiente información, durante la observación investigador en la Dirección de Visados y Naturalizaciones.

**Figura 9**: Número de personas solicitantes, y otorgamientos de naturalización durante los años 2016 y 2017

**Fuente:** MREMH (elaboración propia)

Como se puede observar en el cuadro que se ha registrado, durante el año 2016, existen 209 solicitudes de carta de naturalización, mientras que en el 2017 se incrementa a 468, es decir algo más del doble; sin embargo, si observamos detenidamente el número de otorgamientos, es posible notar que este se mantiene casi a la par, ya que en el año 2016 se dan 39 y para el 2017 se reducen a 35, lo cual podría ser poco relevante; sin embargo, si se revisa las estadísticas de los años anteriores que no son objeto de esta investigación, la diferencia es muy considerable y solo con la finalidad de resaltar tal situación se copia el siguiente cuadro de tendencia efectuado en el 2018.

Figura Nro. 10 Tendencia de la emisión de cartas, declaratorias y reconocimientos 2013-2018 (Información facilitada por la Dirección de Visados y Naturalizaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

**Figura 10:** Número otorgamientos de naturalización referente a cartas y declaratorias, desde enero 2013 hasta abril 2018.

Fuente: MREMH (elaboración propia)

En el cuadro de tendencia registrado se observa que durante el año 2013, se otorgaron 2.135 cartas, declaratorias y reconocimientos, en el 2014, 2.216 entre los tres procesos; mientras que desde el año 2015 se observa una baja a 839, en el 2016 a 369, 2017 a 300 y 2018 a 496 dentro de los mismos procesos; sin embargo, se debe también considerar que desde el año 2016 y 2017 Cancillería entregó paulatinamente la competencia de reconocimientos a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Se aclara que, en el 2016, solo 39 personas recibieron la naturalización por carta, 273 por declaratoria y 49 procesos de reconocimientos a hijos de ciudadanos ecuatorianos nacidos en el exterior; mientras que en lo pertinente al año 2017, únicamente 35 corresponden a cartas, 256 a declaratorias y únicamente 9 a reconocimientos relacionados con los hijos de ciudadanos ecuatorianos nacidos en el exterior.

De las observaciones efectuadas *in situ*, también se pudo notar que precisamente las distintas direcciones adscritas al Viceministerio de Movilidad Humana, se encuentran trabajando de manera conjunta y a la vez mantienen reuniones de trabajo con otras instituciones para, en primera instancia, acordar protocolos de aplicación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) en casos específicos, considerados críticos para evitar molestias a los usuarios; y además se estarían estructurando planteamientos puntuales al respecto de las reformas vinculadas con los puntos considerados contradictorios y así cubrir los vacíos que se han detectado durante la implementación de la normativa de movilidad humana.

Como ya se anotó la muestra obtenida dentro de las encuestas realizadas no es representativa, pero no por ello el estudio deja de ser válido, sino todo lo contrario, ya que permite profundizar el análisis y el conocimiento al complementarse con las entrevistas y las observaciones *in situ*.

Punch, 2014; Lichtman, 2013; Borse, 2012; Enciclopedia of Educational Psychololgy, 2008; Lahman y Geist, 2008; Carey, 2007 y DeLyser, 2006), citados en Hernández (2014), declaran que: “El enfoque cualitativo se selecciona cuando el propósito es examinar la forma en que los individuos perciben y experimentan los fenómenos que los rodean, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados” (p. 358)

Es así, que dentro de las preguntas realizadas a las personas que obtuvieron la ciudadanía ecuatoriana por naturalización consta la siguiente: ¿Cumplir con los requisitos para naturalizarse como ecuatoriano le fue fácil?, obteniendo las siguientes respuestas, las que confirmarán lo que más adelante señalan los funcionarios entrevistados.

**Figura 11:** Respuestas sobre cartas otorgadas 2016-2017. MREMH

**Fuente:** Encuesta (elaboración propia)

De las 36 personas que respondieron dentro de los procesos de cartas de naturalización de los años 2016 y 2017, 21 personas, que equivalen al 58,33%, respondieron que les resultó fácil; 14, que equivalen a 38,89%, respondieron lo contrario y una persona que equivale a 2,78%, no respondió, por lo que la tendencia es que cumplir con los requisitos si bien no resulta fácil, es mayoritario en comparación de quienes señalan que les resultó complicado.

La política de movilidad humana vinculada con la temática de naturalizaciones, en lo referente a los requisitos que establecen los procedimientos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y como se observa, considera un importante porcentaje representado en la figura anotada, el cual básicamente se da por las formalidades según se observó en los expedientes de todas las Coordinaciones Zonales, como por ejemplo la falta de una apostilla, o de una traducción a algún documento generado en otro idioma y de manera especial, de países como Italia, donde la apostilla que se encontró hacía referencia a la firma del traductor y no de la autoridad competente quien emitió el documento oficial, lo cual genera malestar en el solicitante de la ciudadanía ecuatoriana, pero que al final, para iniciar o continuar en su proceso de obtención de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización deberá presentar.

Se analiza también las respuestas de las personas que obtuvieron la declaratoria de la ciudadanía ecuatoriana por matrimonio o unión de hecho.

**Figura 12:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH

**Fuente:** Encuesta (elaboración propia)

Como se puede observar, de las 60 personas que respondieron a la encuesta, 47 con un equivalente al 78,33%, indicaron que les resultó fácil, frente a 12 persona, equivalentes a 20,00%, las que señalaron lo contrario y solo una persona para un 1,67, no respondió. Es decir, la tendencia mayoritaria es que cumplir con los requisitos que Cancillería les exige a los usuarios para gestionar su proceso de naturalización no son complejos.

En esta figura se observa que el cumplimiento de los requisitos que exige el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, resulta más accesible, por lo que el porcentaje de ciudadanos ecuatorianos por naturalización durante los años de estudio, precisan que les fue fácil; sin embargo, los requisitos que se les exige tanto a los solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana, como por carta son estrictamente los mismos, con la única diferencia, que en el caso de Cartas de Naturalización es necesario una residencia preexistente de al menos tres años y en el caso de matrimonio o unión de hecho, el establecimiento de cualesquiera de estas instituciones jurídicas de al menos dos años.

También se les preguntó a los ciudadanos que obtuvieron la carta y declaratoria lo siguiente: ¿Los funcionarios de Cancillería le asesoraron de manera clara en su trámite?

Así respondieron las personas que obtuvieron la ciudadanía ecuatoriana por carta de naturalización.

**Figura 13:** Respuestas sobre cartas otorgadas 2016-2017 MREMH

**Fuente:** Encuesta (elaboración propia)

De las 36 personas, 30 indicaron que sí, con un equivalente al 83,33%, 5 respondieron que no, con un equivalente al 13,89% y 1 persona no respondió, con un equivalente al 2,78%

En el proceso de declaratoria por matrimonio o unión de hecho, este fue el resultado:

**Figura 14:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH

Fuente: Encuesta (elaboración propia)

De las 60 personas, 55 con un equivalente al 91,67%, indicaron que sí, 5 con un equivalente al 8,33 señalaron que no y cero personas no registran respuesta alguna.

Con base en estos dos últimos gráficos se evidencia que los funcionarios de Cancillería asesoraron a los usuarios apropiadamente antes y durante la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en razón de que es apenas perceptible la falta de lineamientos, causados por los vacíos y contradicciones que en su momento ocurrió. Es decir, esta situación no fue percibida por los solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana.

También se les preguntó si recibieron apoyo legal de un abogado particular durante su proceso de naturalizacióny se obtuvieron las siguientes respuestas.

Quienes gestionaron a través de carta de naturalización, indicaron lo siguiente:

**Figura 15:** Respuestas sobre cartas otorgadas 2016-2017 MREMH

**Fuente:** Encuesta (elaboración propia)

Como se puede observar de las 36 personas que respondieron a la encuesta, 7 indicaron que sí con un equivalente al 19,44%, mientras que mayoritariamente 29 encuestados, equivalente a 80,56, señalaron que no fue necesario.

Quienes gestionaron a través del proceso de declaratoria indicaron lo siguiente:

**Figura 16:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH

Fuente: Encuesta (elaboración propia)

De las 60 personas que respondieron a las encuestas, 12 indicaron que si con un equivalente al 20,00%, mientras 48 personas afirmaron que no fue necesario, lo que equivalente al 80,00%.

Como se puede observar, es evidente que mayoritariamente las personas que obtuvieron la ciudadanía ecuatoriana durante los años 2016 y 2017 no requirieron la ayuda de un abogado patrocinador, porque si consideramos los gráficos donde los funcionarios asesoran adecuadamente, no es necesario la presencia de un abogado patrocinador que les acompañe en los procesos de naturalización.

Por lo tanto, los procesos de naturalizaciones de competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, no requieren el patrocinio ni la firma de un abogado, ya que es un trámite personal, fácil de manejar y además quienes requieren el servicio, son asesorados de manera correcta por los funcionarios de esta Cartera de Estado.

El siguiente gráfico permite visualizar que los otorgamientos de declaratorias de la ciudadanía ecuatoriana ocurren mayoritariamente en los casos de matrimonios y en un muy bajo porcentaje por uniones de hecho.

**Figura 17:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH

**Fuente:** Encuesta (elaboración propia)

De las 60 respuestas, 55 para porcentaje del 91,67% corresponde a personas que gestionaron la ciudadanía ecuatoriana en base de un matrimonio y solo 4 para un porcentaje del 6,67%, corresponden a uniones de hecho.

Se les preguntó, además, el número de años que estuvieron casados o en unión de hecho previo a presentar su requerimiento.

**Figura 18:** Respuestas sobre declaratorias otorgadas 2016-2017 MREMH

**Fuente:** Encuesta (elaboración propia)

En este caso, se observa que existen entre matrimonios y uniones de hecho parejas que tienen más de seis años casados en razón de registrarse 12 personas, 5 parejas con un matrimonio o una unión de más de 20 años inclusive, por lo que sería pertinente una reforma legal o reglamentaria que aclare desde cuándo se consideran los dos años de matrimonio, desde la fecha de la celebración o desde la fecha del registro, ya que como se observa en el gráfico 29 personas al momento de solicitar la declaratoria de la ciudadanía ecuatoriana tenía una unión de hasta cinco años.

Es importante resaltar que el porcentaje de solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana, que accedió a la naturalización, tienen un matrimonio menor a cinco años; sin embargo, se eliminó dentro del nuevo proceso de otorgamiento de la ciudadanía por matrimonio, la entrevista de convivencia, que permitía conocer si la unión era real o fraudulenta, por lo que esta figura debería ser revisada, para que en las Unidades de Naturalizaciones se den otorgamientos en base de una verdadera unión, tanto a través de la figura del matrimonio, como de la unión de hecho.

En lo referente a las entrevistas realizadas a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y con el afán de verificar si el otorgamiento de las cartas y declaratorias de la ciudadanía ecuatoriana se efectúa sin inconvenientes, considerando la soberanía estatal y la posibilidad de conceder o no la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, se formuló la siguiente pregunta: ¿Todos quienes solicitan la ciudadanía ecuatoriana por naturalización obtienen una resolución favorable? Explique su respuesta.

FN-CZ9 indica que no todos obtienen la ciudadanía ecuatoriana, fundamentalmente por la falta de algún requisito esencial, lo cual ocurre en los trámites de cartas cuando no ha cumplido el requisito del tiempo mínimo de residencia o cuando no justifica que cuenta con los medios lícitos de vida suficientes para él y su familia en el caso de tener dependientes, resaltando también que en ocasiones se ha podido verificar hechos que no son verdaderos, e inclusive se han encontrado documentos falsos, lo que por lo menos ha ocasionado una revisión minuciosa de todo el proceso.

Cuando se detecta alguna de estas irregularidades dentro de la observación realizada, se constata que los expedientes han sido devueltos con un memorando a la coordinación zonal donde ha ocurrido el problema; cuando este ha trascendido a la Dirección de Visados y Naturalizaciones, es decir esta Unidad no es la que se encarga de emitir alguna resolución que niegue el proceso, sino que al ser devuelta a la Coordinación Zonal, será la encargada de notificar a través de una resolución suscrita por la máxima autoridad de la Coordinación, refiriéndose a la negativa o la improcedencia, la cual debe estar debidamente motivada.

Cuando el hecho irregular es detectado en la Coordinación Zonal y no ha sido trasladado a la Dirección de Visados y Naturalizaciones, de manera directa se procede a emitir las notificaciones que correspondan, precisando los artículos de ley para que el interesado pueda interponer sus recursos y solo luego de fenecidos los términos y plazos se archivará el expediente.

Esto no significa que el solicitante de la ciudadanía ecuatoriana que haya obtenido la negativa a través de una resolución debidamente motivada, no pueda volver a presentar su solicitud de naturalización, ya que luego de cumplir el plazo de un año lo puede volver a presentar, para lo cual gestionará toda la documentación en debida forma, evitando que nuevamente su expediente sea archivado.

FN-CZ8 señaló que no a todos se les emite una resolución favorable de otorgamiento de la ciudadanía ecuatoriana, en razón de la minuciosa revisión de los requisitos previo al ingreso de la solicitud, especialmente los requisitos esenciales como por ejemplo el tiempo transcurrido desde la celebración del matrimonio; la verificación de la vigencia de la visa para constatar que el hecho generador se encuentre vigente y que haya sido otorgada con un mínimo de tres años antes de la presentación de la solicitud. Concluyó la funcionaria indicando que, de presentar correctamente los requisitos al proceso de naturalización, no existe razón sustancial para que ocurriese negativa alguna, ya que, además, los documentos que conforman el expediente pueden ser subsanables, pero no el requisito fundamental que se ha anotado.

Y precisamente en este punto, se destaca el contenido del numeral uno del artículo 72 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, para hacer notar un cambio en la normativa al comparar con la Ley de Naturalización, al respecto de los requisitos para la obtención de la Carta de Naturalización “1. Haber residido de forma regular y continua al menos tres años en el Ecuador, o haber sido reconocido como apátrida por el Estado ecuatoriano y residir en el país al menos dos años a partir de tal reconocimiento” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, ARt. 72)

La Ley de Naturalización (1976) en el numeral 3 del artículo 4 señalaba al respecto de los requisitos a cumplir previo a la presentación de la solicitud de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, lo siguiente “3) Haber residido ininterrumpidamente en el país durante tres años, por lo menos, a partir de la fecha de expedición de la Cédula de Identidad ecuatoriana. Este requisito no se exigirá a las mujeres extranjeras casadas con ecuatorianos o viudas de ecuatorianos. En el caso de extranjeros casados con mujeres ecuatorianas o que tengan uno o más hijos nacidos en el territorio nacional, el plazo de residencia se reducirá a dos años” (Ley de Naturalización, 1976, Art. 4, Nro. 3)

Tomando en consideración estos dos últimos párrafos, se destaca también lo que señala el inciso primero del artículo 66 del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), referente a la restricción para solicitar la nacionalidad ecuatoriana por carta de naturalización “Los ciudadanos extranjeros solicitantes de naturalización podrán ausentarse del territorio ecuatoriano por un período máximo de ciento ochenta (180) días por año, durante los primeros tres (3) años, contados a partir de la emisión de la visa de residencia permanente” (Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 66)

Como se observa de manera clara, existe una evidente contradicción entre la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento, ya que la primera señala que para obtener la ciudadanía ecuatoriana mediante la carta de naturalización se requiere al menos tres años de residencia regular y continua en el Ecuador, sin referirse a la categoría de la visa, ya que solo menciona una residencia regular y continua, por lo que se entiende plenamente aplicable lo que dispone el artículo 59 de la Ley en mención, “Residente. Es residente toda persona extranjera que ha adquirido una categoría migratoria para su residencia temporal o permanente en el Ecuador” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 59)

Se evidencia que el Reglamento no mantiene el espíritu de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, sino de la derogada Ley de Naturalización. Para precisar un poco más este punto es necesario anotar qué se entiende por residencia temporal y permanente.

Por un lado el artículo 60 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) referente a la residencia temporal señala “(…) es la condición migratoria que autoriza la estadía de dos años en el territorio ecuatoriano sujeta a renovación por una sola vez, a la que acceden las personas extranjeras que ingresan al país…” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 60)

Por otro lado, el artículo 63 *Ibid.,* se refiere a la residencia permanente bajo los siguientes términos “Es la condición migratoria que autoriza la estadía en el territorio nacional de manera indefinida…” (Art. 63)

Como se puede observar, la condición migratoria de residente temporal o permanente le permite al ciudadano extranjero radicarse en el país de manera regular y continua, sin vulnerar normativa alguna.

Se pone también en evidencia el Ministerio de Relaciones Exteriores emitía una orden de cedulación cuando esta le había concedido la visa de residencia permanente o continua cuando era considerado inmigrante, en razón de que las visas de residencia temporales se otorgaban a quienes se les consideraba como no inmigrantes por su estancia temporal. Bajo estos parámetros solo quienes tenían la calidad de inmigrantes según el artículo 18 de la norma invocada, “Los extranjeros admitidos en calidad de inmigrantes que hubieren sido legalmente inscritos, recibirán un certificado suscrito exclusivamente por el Director Consular que constituye autorización para obtener la cédula de identidad ecuatoriana, único documento oficial que acreditará la legalización de su permanencia en el país”(Ley de Extranjería, 2004, Art. 18)

En tanto que el artículo 44 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), al respecto del derecho a solicitar una condición migratoria, incluye las categorías de residencia temporal y permanente cuando señala lo siguiente “Las personas extranjeras tendrán derecho a solicitar una condición migratoria de conformidad a lo establecido en esta Ley y su Reglamento. Una vez concedida la condición migratoria de residente se le otorgará cédula de identidad” (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 44)

Al referirse la Ley Orgánica de Movilidad Humana a una residencia regular y continua habría dejado abierta la puerta para que los ciudadanos extranjeros, inclusive con una visa de residencia temporal pudiesen gestionar su solicitud de carta de naturalización, ya que la cédula de identidad se la otorga tanto a residentes temporales como permanentes, permitiéndoles mantener regularidad y continuidad en el territorio ecuatoriano; sin embargo, es necesario aclarar que el Reglamento a la norma se refiere a *restricción para solicitar nacionalidad por carta*, remitiéndose al tiempo permitido para ausentarse del territorio ecuatoriano luego de haber obtenido la *visa de residencia permanente*, lo cual no ha permitido la emisión de un lineamiento por parte de la Dirección correspondiente, por la clara contraposición de la Ley y su Reglamento.

Dentro del mismo numeral uno del artículo 72 de la Ley Orgánica de Movilidad (2017), se refiere: “Haber residido de forma regular y continua al menos tres años en el Ecuador…” le permitiría a un ciudadano extranjero cumplir este requisito y luego ausentarse por el tiempo de al menos cinco años del territorio ecuatoriano, manteniendo un *derecho latente* como ya se había anotado anteriormente, lo cual ocasionaría que en cualquier momento pueda ser activado para gestionar la ciudadanía ecuatoriana por naturalización; esto porque ni la Ley en mención ni su Reglamento se refieren a términos o plazos que el ciudadano extranjero puede ausentarse del territorio ecuatoriano luego de haber permanecido los tres años de residencia regular y continua en el Ecuador. Es preciso indicar que los residentes permanentes en el Ecuador, luego del segundo año de residencia pueden ausentarse del país hasta por cinco años, (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 72, Nro. 1); caso contrario, pierden la condición migratoria de residente permanente.

FN-CZ4, corrobora lo que hasta aquí se ha resaltado, cuando señala que efectivamente, lo pocos casos de negativa que se dan dentro de los procesos de naturalización solo ocurren cuando los solicitantes no presentan toda la documentación requerida.

FN-DVN por su parte, indica que la simplificación del proceso de naturalización le quita solemnidad por ser apenas riguroso y al tratarse de una gestión tan importante, la de obtener la ciudadanía ecuatoriana, debería ser considerada una mayor rigurosidad que al momento no existe.

La cantidad de requisitos que exigía la Ley de Naturalización (1976), sin lugar a duda eran mucho más rigurosos, especialmente por el tiempo que el extranjero podía ausentarse del país, no más de 90 días sumados en los tres años de su residencia permanente en el territorio ecuatoriano, a diferencia de lo que desde el 2017 señala la Ley Orgánica de Movilidad Humana, que pueden ser como se ha señalado, hasta 180 días por año, por señalar un ejemplo.

EA-DVN además de indicar que el proceso de obtención de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización amerita la presentación de los requisitos legales, aclara que la concesión representa mucho más que su mero cumplimiento, resaltando que es un *sentimiento profundo por el país*, el sentirse identificado con la sociedad ecuatoriana, con sus costumbres, idioma e inclusive su geografía, clima, realidad económica, política, etcétera, lo que le hace concluir que en algunos casos por estas situaciones, la resolución podría ser negativa.

Se preguntó, además, a los funcionarios de Cancillería ¿Cómo se implementó la Ley Orgánica de Movilidad Humana en los procesos de naturalización?

FN-CZ9 señaló que una vez promulgada la norma se recibieron capacitaciones; FN-CZ8, en cambio, manifestó que dentro de su coordinación zonal se reunió el área jurídica para analizar la norma, intercambiando criterios, buscando entender los articulados que contenían algún tipo de ambigüedad y, finalmente, en los puntos donde no se dio un consenso, se habría solicitado instrucciones a la Dirección de Naturalizaciones y posteriormente, a la Dirección de Visados y Naturalizaciones, una vez fusionadas las tres direcciones: Extranjería, Naturalizaciones y Migración.

FN-CZ6 indicó que su coordinación recibió la capacitación el 28 de octubre de 2017, es decir, a los 8 meses de haberse implementado la ley; FN-CZ4 recalcó que fue iniciativa del equipo de trabajo a través de grupos, analizar la norma y que, además, fueron a Quito para exponer algunos casos puntuales en la Dirección. FN-DVN, señaló que sí se impartieron capacitaciones respecto de la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento; sin embargo, no se señala la fecha, por lo que se considera que debió ser en octubre, es decir, en la fecha que señaló la funcionaria FN-CZ6.

Finalmente, EA-DVN, como ex Director de Visados y Naturalizaciones, precisó que desde la promulgación de la Ley y su Reglamento se realizaron capacitaciones y que se continúa en constantes aprendizajes, formalizando –además- la normativa secundaria como: el Arancel Consular, Diplomático y de Servicios de Movilidad Humana, que entró en vigencia el 01 de octubre de 2018. Consideró muy importante resaltar que, dentro del acuerdo señalado, ya se registra la gestión de la adquisición de la ciudadanía ecuatoriana por carta o declaratoria en el exterior a través de la implementación de los aranceles correspondientes, recalcando que es necesario continuar en estos momentos con las capacitaciones a los agentes consulares.

Como se puede observar, además de las contradicciones y vacíos anotados en la normativa que está en análisis, se evidencia también que existió falta de lineamientos oportunos al momento de la implementación de la ley, lo que trajo consigo que los funcionarios se organizaran en cada una de sus coordinaciones zonales para tratar de entender la normativa, considerando la implementación de la Ley desde el 06 de febrero de 2017 y del Reglamento desde el 10 de agosto del mismo año, por lo que, evidentemente, se requería lineamientos acordes a la nueva Ley por parte de la Dirección de Naturalizaciones en su momento y al no facilitarlas oportunamente, las coordinaciones zonales en primera instancia, efectuaron una pausa de alrededor de dos a tres meses en la recepción de nuevos expedientes, en unos casos y en otros, los recibieron aplicando la anterior normativa en lo referente a los requisitos. Esta información fue obtenida a través de las visitas a las Unidades de Naturalizaciones de las Coordinaciones Zonales, facilitadas de las experticias de los funcionarios.

En todas las coordinaciones zonales por ejemplo, se continuó elaborando los extractos para las publicaciones en la prensa sobre los procesos de cartas, que de conformidad con la Ley de Naturalización y su Reglamento, era necesario para encontrar una posible oposición al otorgamiento de la ciudadanía ecuatoriana, gestión que no contempla la Ley Orgánica de Movilidad Humana, pero que se consideró en ese momento por parte de los funcionarios, en razón de concluir que ese requisito podría llegar a contemplar su Reglamento, lo que efectivamente ocurrió el 10 de agosto del mismo año, pero que sin embargo no obliga a efectuar las publicaciones como se había constituido en costumbre, sino solo cuando se recibiese un informe confidencial positivo por parte de la organización que hubiese sido requerida, ya que en el caso de ser negativo, finalizaría el proceso por ser improcedente, en razón de comprobar alguna severa irregularidad que impida el otorgamiento de la carta de naturalización, por considerarse que es una amenaza o un riesgo para la seguridad del país (Acuerdo Ministerial 000151, 2017, p. 4)

El artículo 79 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), determina los casos de improcedencia para la concesión de la carta de naturalización, para lo cual señala: el hecho de no cumplir con los requisitos, en el caso de haber recibido alguna sentencia condenatoria para los casos de los que señala el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, además por haber cometido algún delito que se encuentre tipificado en la normativa ecuatoriana con una sanción de pérdida de la libertad mayor a cinco años y finalmente en el caso de ser considerado una amenaza o representar algún tipo de riesgo para la seguridad interna del país. (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 79).

EA-DVN recalca que hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Movilidad Huma, se encontraban aplicables normativas que fueron expedidas en los años 70 y que luego de la expedición de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008, en muchos de sus puntos prácticamente fueron inconstitucionales de hecho, sin embargo, obligaba a la administración pública a seguir aplicando en lo que más se considerara pertinente y apegado a la Constitución de la República del Ecuador (2008), en razón de no existir otra norma que hubiese permitido subsanar las inconstitucionalidades que se registraban.

Con el afán de conocer de manera precisasi existió interrupción en los tiempos de ejecución de los procesos de naturalización a partir de la fecha de vigencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, se gestionó tal pregunta a los funcionarios de Cancillería, obteniendo las siguientes respuestas**:**

FN-CZ9 señaló que existió interrupción en la ejecución de los procesos, el cual estuvo fundado en las dudas de aplicación de las normas al momento de recibir los expedientes con la nueva Ley, lo que causó dificultades en las unidades desconcentradas como lo son las coordinaciones zonales.

Esta interrupción dentro de la ejecución de los procesos de naturalización según indicó la funcionaria provocó un retraso de alrededor de dos meses, causando reclamos por parte de los solicitantes de la ciudadanía por una parte y, por otra, provocando la acumulación de los expedientes sin resoluciones favorables o negativas.

Las consultas que las unidades de naturalización realizaron ante la Dirección de Naturalizaciones, fueron efectuadas especialmente por las evidentes imprecisiones legales, además, porque los funcionarios mantuvieron la información de la derogada Ley de Naturalización y por la inexistencia del Reglamento a la Ley, lo cual retrasó la recepción, análisis y despacho de expedientes.

FN-CZ8 manifestó que el procedimiento fue continuo, aunque para la elaboración de los nuevos informes que registraba la ley, no se unificaron los criterios, poniendo como ejemplo el informe de admisibilidad que les habría tomado aproximadamente un mes continuar porque al igual que lo ya señalado, no existió una directriz clara, especialmente respecto de los exámenes sobre los símbolos patrios, que a diferencia de la Ley de Naturalización, que exigía pruebas de cultura, costumbres, historia, geografía, etcétera; la nueva norma solo hace referencia a conocer los símbolos patrios. Con el afán de no vulnerar los derechos y de no interrumpir los servicios, esta coordinación buscó apegar los procedimientos a la nueva normativa.

La funcionaria señaló que los procesos se encuentran interrumpidos desde el año 2015 por parte de la Dirección de Naturalizaciones como se la conocía en ese momento, por lo que a la fecha de la realización de la entrevista sumó una paralización de dos años cuatro meses.

FN-CZ6 precisa que los procesos de naturalización se interrumpieron por disposición de la Dirección de Naturalizaciones, a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, hasta que se emitieron algunas directrices casi a fines del año 2017; sin embargo, la Unidad solo suspendió el servicio por alrededor de un mes y se continuaron gestionando los procesos por ser un servicio público y por decisión de la máxima autoridad de la Coordinación Zonal de aplicar la literalidad de la Ley y continuar con los trámites administrativos pertinentes para que los solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana puedan alcanzar el objetivo de ser ciudadanos ecuatorianos por naturalización.

FN-CZ4 de igual manera señaló, que existió interrupción en la ejecución de los procesos, básicamente por la falta de socialización de la norma y por no existir un Reglamento para su correcta aplicación, por lo que se generó una paralización de dos a tres meses, hasta que se decidió continuar implementando la Ley de conformidad con que se podía entender en la misma.

FN-DVN indicó que, sin lugar a dudas, existió interrupción, ya que era necesario la generación de normativas secundarias y principalmente del Reglamento a la Ley.

EA-DVN manifestó que precisamente existió interrupción dado el cambio de normativa, lo cual ocurre siempre, ya que no se puede ejecutar proceso alguno, sin antes articular criterios, técnicas, protocolos, etcétera, no solo dentro de la misma Cancillería; sino, además, con otras instituciones como el Registro Civil, Migración, entre otros. Se deben destinar recursos para cambiar los procesos, capacitaciones, modificar los sistemas, socializaciones con los distintos sectores y más.

Mencionó además el funcionario, que los trámites de naturalizaciones se paralizaron de manera indudable, dado el cambio de la normativa, señalando que calcular el tiempo de paralización resulta difícil de cuantificar, en razón de la desconcentración de los procesos en las 8 coordinaciones zonales a nivel del país.

De todas formas, es evidente que se paralizaron los procesos de naturalización durante la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana en el territorio ecuatoriano.

Señaló también el funcionario, que los retrasos en la toma de decisiones, en la gestión de lineamientos pudo deberse al cambio de domicilio por parte del Viceministerio de Movilidad Humana, que en principio estaba ubicado en la ciudad de Quito, trasladándose a la ciudad de Azogues-Cañar y luego retornando en octubre de 2017 nuevamente a la capital de la República, lo cual provocó reformas en la estructura orgánica funcional del Ministerio, la fusión de tres direcciones (Migración, Extranjería y Naturalizaciones), convirtiéndose en la Dirección de Visados y Naturalizaciones como funciona en la actualidad.

Anotó además el funcionario, que, desde mayo hasta octubre del año 2017, la Dirección de Visados y Naturalizaciones no se consolidaba, precisamente por los cambios administrativos y legales que estuvieron aconteciendo en ese momento.

Tomando en consideración lo anotado, se entiende que lo que señala el funcionario fue un hecho muy importante aparte de los vacíos y contradicciones legales que se habían evidenciado desde el 06 de febrero de 2017, fecha en la que se implementó la Ley Orgánica de Movilidad Humana, lo que causó la interrupción de los procesos de naturalización, en razón de que no se facilitaron los lineamientos oportunos por parte de la Dirección correspondiente, lo que conllevó a la paralización de los procesos en todas las coordinaciones zonales por aproximadamente dos a tres meses.

Además de la información que se ha detallado, se les preguntó a los funcionarios lo siguiente¿Cuáles fueron los principales cambios que se dieron entre la Ley de Naturalización y la Ley Orgánica de Movilidad Humana en materia de naturalizaciones?

FN-CZ9 se refirió a la incorporación de los símbolos patrios para el examen de conocimientos, ya que la Ley de Naturalización se refería a conocimientos de historia, geografía, Constitución, cultura general, etcétera. La Ley Orgánica de Movilidad Humana incorpora a las personas apátridas, mismas que pueden solicitar la ciudadanía ecuatoriana luego de que hayan transcurrido dos años luego de su reconocimiento por el Estado ecuatoriano con tal condición. Otro aspecto es que, en la nueva normativa, los menores de edad extranjeros pueden solicitar la ciudadanía ecuatoriana por naturalización con la autorización de sus padres o de quienes tengan su patria potestad, mientras que en la normativa derogada debían ser ingresados conjuntamente con la solicitud de su padre o madre. Se ha incluido también a las personas que tengan algún tipo de discapacidad y que dependan de un tercero, lo cual no contemplaba la normativa anterior.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana, no contempla causal alguna para la pérdida de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, lo que sí contemplaba la Ley de Naturalización; así por ejemplo, cuando la persona que había obtenido la ciudadanía ecuatoriana por naturalización no podía ausentarse por más de tres años del país luego de haberla obtenido, ya que era causal de pérdida y en los casos de fraude a la ley; mientras que la nueva norma contempla las causales de nulidad de la carta de naturalización.

El artículo 81 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana respecto de la nulidad de la carta de naturalización señala.

Sin perjuicio de la sanción penal correspondiente, previa acción de lesividad, la autoridad de movilidad humana declarará nula la naturalización de una persona cuando esta haya sido otorgada sobre la base de ocultación de hechos relevantes, documentos falsos o el cometimiento de fraude a la ley en el procedimiento de concesión. La decisión deberá ser motivada, para su declaratoria se deberá seguir el debido proceso y será notificada a las autoridades correspondientes (Ley Orgánica de Movilidad Humana, 2017, Art. 81)

Finalmente, indica la funcionaria que en la actual normativa se ha establecido que la concesión de la ciudadanía por servicios relevantes es una atribución de la Presidencia de la República, circunstancia que no se registraba de esa forma en la anterior normativa, en razón de que se encontraba compartida la competencia entre la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

FN-CZ8 complementa la respuesta de la anterior funcionaria, señalando, además, que se eliminó la reducción del tiempo de residencia del solicitante de la ciudadanía ecuatoriana de tres a dos años en el caso de que el interesado hubiese tenido un hijo ecuatoriano, ya que en la actual normativa la gestión de la ciudadanía ecuatoriana por declaratoria o por carta de naturalización no requiere vínculo consanguíneo para reducción de requisitos o como requisito mismo de los procesos de naturalización.

Otro aspecto importante que señaló y que ya se ha hecho referencia, es que la nueva normativa le permite ausentarse del país al residente hasta por 180 días por año luego de haber obtenido su visa de residencia; mientras que la anterior normativa le permitía únicamente ausentarse del país por hasta 90 días sumados durante los tres años de residencia en el Ecuador como requisito para presentar su solicitud de ciudadanía y en el caso de que hubiese permanecido fuera del país más de ese tiempo solo podía justificar por circunstancias de salud o de educación, lo cual de manera discrecional lo aceptaba o rechazaba la autoridad de movilidad humana.

FN-CZ6 añadió también una información muy pertinente, al señalar que el proceso de concesión según la nueva normativa, ya no ocurriría solo en el territorio ecuatoriano a través de las coordinaciones zonales, sino también en el exterior a través de los consulados ecuatorianos.

FN-DVN señaló que los requisitos son considerablemente menores a los que establecía la Ley de Naturalización, lo cual considera contraproducente, en razón de que ahora la naturalización podría concederse en forma mayoritaria por lo fácil que resulta acceder a los requisitos.

EA-DVN agrega también que las viudas o viudos de ciudadanos ecuatorianos según la Ley de Naturalización podían acceder a la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, mientras que la actual normativa no admite esta opción.

Luego de los puntos que se han considerado, se planteó, además, la siguiente pregunta a los entrevistados:¿Considera usted que la Ley Orgánica de Movilidad Humana, contiene vacíos y contradicciones en el tema de naturalizaciones? Refiera los ejemplos que considere.

FN-CZ9 resaltó como algo evidente el hecho de que la Ley Orgánica de Movilidad Humana contiene vacíos legales que causan varios inconvenientes al momento de su aplicación, mencionando lo establecido en los artículos 71 y 72, los que hacen referencia a la residencia de al menos tres años en el territorio ecuatoriano, de manera regular y continua, lo que como ya se ha anotado, le permite tanto una visa de residencia temporal como una permanente y de igual manera no se ha definido al respecto de los tres años de residencia, si deberán ser continuos, o inclusive como también ya se anotó, si luego de un período de tiempo que bien podrían ser años y mantener, por lo tanto, un derecho latente, que sería la opción de acceder a la ciudadanía ecuatoriana por naturalización.

También se refiere a la ciudadanía ecuatoriana por naturalización a través de la declaratoria por matrimonio o unión de hecho, cuando la Ley indica que luego de haber transcurrido dos años luego de la celebración del matrimonio o registro de la unión de hecho, el ciudadano extranjero puede solicitar la ciudadanía ecuatoriana; mientras que el Reglamento a la Ley se refiere al hecho del registro en los dos casos tanto en el matrimonio como en la unión de hecho. El problema se evidencia cuando una persona ecuatoriana contrajo matrimonio en el exterior y este no fue registrado en la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación, por lo tanto, esta persona puede tener un matrimonio mucho mayor al de los dos años; sin embargo, si no lo ha registrado, no podría acceder a la ciudadanía ecuatoriana por naturalización según el Reglamento a la Ley.

En este punto es importante hacer notar un detalle que se observó en un debate en la Dirección de Visados y Naturalizaciones, donde se puso en evidencia el hecho de que dos ciudadanos extranjeros que mantenían un matrimonio de alrededor de 15 años, inmigraron al Ecuador hace varios años, registrando su matrimonio en la Dirección Nacional de Registro Civil, Identificación y Cedulación inmediatamente luego de su ingreso al país y gestionando la ciudadanía ecuatoriana por naturalización uno de los cónyuges. En esta situación se contarían los dos años desde la fecha del registro; sin embargo, en ese momento no era ecuatoriano, por lo que no existía la opción y, por lo tanto, podría ser pertinente también considerar que los dos años deberían contarse desde la fecha en la que el primer cónyuge accedió a la ciudadanía ecuatoriana.

Por otro lado, un ciudadano ecuatoriano que ha mantenido un matrimonio con una extranjera, solo a manera de ejemplo, un por el mismo lapso de 15 años y que no lo registró, estaría obligado a esperar los dos años, para poder tramitar la ciudadanía ecuatoriana para su cónyuge.

Se efectuó también la siguiente pregunta: ¿Considera usted que la Ley Orgánica de Movilidad Humana, contiene vacíos y contradicciones en el tema de naturalizaciones? Refiera los ejemplos que considere.

FN-CZ9, indicó que es evidente que la nueva normativa contiene varios vacíos que se encuentran generando inconvenientes al momento de la aplicación en las diferentes Coordinaciones Zonales, y coloca como ejemplo lo que la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), señala en los artículo 71 y 72 donde se establece como requisito para adquirir la Carta de Naturalización la permanencia en el territorio ecuatoriano de manera regular y continua por al menos tres años; sin precisar si esta residencia debe ser permanente, ya que como se conoce la permanencia regular y continua también la otorga una residencia temporal.

Señaló también que esta norma, en definitiva, no contiene todos los mecanismos y disposiciones correctas para gestionar de manera apropiada los procesos de naturalización, tanto en el Ecuador como en el exterior cuando se empiece con su implementación. A pesar de lo anotado, la funcionaria le considera como una norma *perfectible* lo cual debe hacerse a través de una reforma, que será planteada luego de la práctica diaria que se vaya viviendo tanto en las unidades desconcentradas como en los consulados.

Además de lo anotado, también precisó que esta normativa no define hasta cuándo contar los tres años de residencia regular y continua para los trámites de carta de naturalización y finalmente ratifica que existe contradicción en cuanto a los trámites de declaratorias de la ciudadanía por matrimonio o unión de hecho, ya que la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) precisa dos años luego de la celebración del matrimonio; mientras que, su Reglamento señala dos años luego de la fecha del registro, precisando que este inconveniente sería aplicable para los matrimonios celebrados en el exterior.

FN-CZ8 manifestó que, efectivamente, existen vacíos y contradicciones legales, además de la falta de lineamientos en la implementación de la Ley; sin embargo, precisó que en la coordinación en la que se encuentra se aplicó la normativa desde la celebración del matrimonio y no desde la fecha del registro.

FN-CZ6 consideró que, además de lo que ya se ha anotado, la nueva normativa no ha establecido un procedimiento para la obtención de la ciudadanía ecuatoriana para las personas que mantienen una situación de protección internacional como son los refugiados; sin embargo, de las observaciones que se han efectuado en la Dirección de Visados y Naturalizaciones, se puede indicar que el procedimiento es el mismo para las personas que obtienen la carta de naturalización por residencia de tres años, estando únicamente prohibido la publicación en un medio de difusión nacional la solicitud de su naturalización, para el caso de las personas en situación de protección internacional o más conocidos como refugiados, lo cual sí podría ocurrir en los requerimientos ordinarios vinculados con la residencia.

A la ex autoridad EA-DVN se le formuló la siguiente pregunta: ¿Considera que la Ley Orgánica de Movilidad Humana contiene vacíos y/o contradicciones legales? ¿Emprendió usted alguna gestión para la propuesta de reforma? Mencione las principales acciones. Esta fue su respuesta:

Se refiere a la residencia de al menos tres años, que involucra tanto las visas de residencia temporal como permanente que le brindan regularidad y continuidad al titular, lo cual indicó que ha provocado inconvenientes al momento de intentar solicitar la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, a través de una visa de residencia temporal, las cuales, además, según la Ley Orgánica de Movilidad Humana solo tienen una vigencia de dos años, lo cual le condujo a realizar una consulta en la Coordinación General Jurídica de Cancillería, sin que esta haya sido solventada.

Además, señaló:

La misma Ley Orgánica de Movilidad Humana, establece para aquella persona que ostente un visa de residencia permanente podrá ausentarse del territorio hasta por un periodo de 180 días por cada año durante los dos primeros años y hasta cinco a partir del tercer año, en ese sentido existe una contradicción ya que en el tercer año podría ausentarse por más de 180 días y seguiría conservando la condición de residente permanente en el Ecuador, sin embargo estaría limitado el derecho a naturalizarse ya que se les exige permanencia en el país al menos 180 días en cada año, con este mismo caso, se complican más las cosas, cuando la ley prevé que si la persona extranjera residente permanente se ausenta por primera ocasión más de 180 días no pierde la visa, sino es sujeto de una falta migratoria, subsanable a través del pago de una multa, de hacerlo conservaría su residencia en el Ecuador, con aquello existe un claro vacío, ya que en el entendido que pague la multa conservaría la residencia y de cumplir con el tiempo (3 años de residente) podría naturalizarse, es ahí que surge el vacío o la duda, es mi criterio, que sí lo podría hacer (EA-DVN)

Con el interés de corroborar las respuestas anteriores al tema de la investigación, además, se efectuó la siguiente pregunta ¿Considera usted que la Ley Orgánica de Movilidad Humana contiene todas las herramientas para la correcta ejecución del tema de naturalizaciones?

Los funcionarios de las coordinaciones zonales 8, 6 y 4 indicaron que la normativa necesita reformas sustanciales; mientras que el funcionario de la Dirección FN-DVN, dice que al contener apenas mínimas herramientas legales dicha normativa, se ha cubierto o tratado de cubrir esos vacíos con normativa secundaria; sin embargo, como se conoce ninguna normativa ya sea que se dé a través de Acuerdo Ministerial o cualquier otra modalidad, inclusive de ley, no puede modificar o contradecir a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), en razón de ser una normativa orgánica.

La Constitución de la República del Ecuador en el artículo 425 dentro de los dos primeros incisos se refiere a la jerarquía de las normas.

El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En el caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 425)

EA-DVN respondió a la siguiente pregunta: ¿Considera usted que la Ley Orgánica de Movilidad Humana contiene todas las herramientas para la correcta ejecución del tema de naturalizaciones? ¿Qué herramientas podrían faltar en el caso de que su respuesta sea afirmativa?Señaló que las normas son perfectibles, sin embargo, no es menos cierto que esto puede tomar un tiempo muy considerable en ser corregido, pero a la fecha se conoce que desde varios sectores se han promovido propuestas de reforma a la Ley y en otros casos también se sabe que han iniciado procesos de inconstitucionalidad.

El funcionario precisa que es necesario que un cuerpo normativo tenga equilibrio al garantizar los derechos y proveer de seguridad a la sociedad a través de disposiciones de control, considerando fundamentalmente, el respeto a los derechos humanos, resaltando finalmente que se estaría trabajando en la subsanación de los vacíos de la normativa.

Se preguntó también a los funcionarios lo siguiente ¿La nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana, cree usted ha complicado la gestión del otorgamiento de cartas y declaratorias de ciudadanía ecuatoriana por naturalización? Explique su respuesta.

FN-CZ9 señaló que, a pesar de haber disminuido los requisitos para obtener la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, existen vacíos legales que de manera urgente y prioritaria deben ser solventados.

FN-CZ8 precisó que no se ha complicado el otorgamiento de las cartas y declaratorias considerando la nueva Ley y señaló que es garantista de derechos, para lo cual precisa que solo es necesario aplicar la igualdad ante la ley, la no discriminación y la favorabilidad.

FN-DVN indicó que el otorgamiento de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización a la fecha constituye un proceso muy simplificado, por lo que cualquier persona extranjera que cumpla con los requisitos mínimos que se ha establecido en la Ley y el Reglamento puede acceder a ella sin problemas, lo cual considera no sería correcto, porque la figura de la naturalización debe ser lo más apreciado que se le puede otorgar a un ciudadano extranjero y no como algo muy simple.

EA-DVN manifestó que está conforme con la simplificación de los procesos que tienen en la actualidad todas las instituciones estatales y a la fecha precisa que se está gestionando normativa secundaria con el objetivo de simplificar aún más los procesos no solo en la obtención de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, sino en todos los procesos que ejecuta el Estado en general tanto dentro como fuera del país.

Al constar una menor cantidad de requisitos, tanto en la Ley como en el Reglamento, amerita un mínimo análisis la documentación por parte de los técnicos encargados de las unidades y mucho más al haberse eliminado la disposición mandatoria de efectuar publicaciones en algún medio escrito de circulación nacional, disminuyen, por lo tanto, los desembolsos económicos para los solicitantes y desaparece el tiempo de espera por alguna oposición al otorgamiento.

Finalmente, el hecho de que los análisis jurídicos dentro de las Unidades de Naturalizaciones ya no ameriten mayores procedimientos, en razón de que se eliminaron los informes de admisibilidad y el favorable de confidencialidad, al ser sustituidos por el dictamen de pertinencia dentro de los procesos de carta y la eliminación del dictamen jurídico dentro de los procesos de declaratorias permitiendo que los procesos se desarrollen con mayor celeridad que el que permitía la Ley de Naturalización.

Pr último, se efectuó la siguiente pregunta¿Los procesos de carta de naturalización que iniciaron posteriormente a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, han finalizado? Los funcionarios de las coordinaciones zonales 4, 6 señalan no haber podido finalizar los procesos de naturalización vinculados con las cartas de naturalización, mientras que los funcionarios de las coordinaciones zonales 9 y 8 precisan que sí han concluido varios de los procesos.

FN-DVN señaló que como funcionario de la Dirección de Visados y Naturalizaciones se ha efectuado un gran esfuerzo para tramitar al menos el 90% de los trámites que se encontraban rezagados de los últimos tres años, resaltando que los procesos que se encuentran pendientes son porque en su mayoría se encuentran incompletos.

De la observación efectuada in situ, se pudo verificar que luego del retorno de la Dirección de Naturalizaciones consolidada con las otras Direcciones a las que se ha hecho referencia, en la Dirección de Visados y Naturalizaciones en la ciudad de Quito, se tuvo que despachar una muy considerable cantidad de expedientes de cartas de naturalización de los años 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017, por lo que esta Dirección no solo está encargada de los procesos recientes.

## Conclusión

El otorgamiento de la ciudadanía por naturalización es por lo tanto el máximo beneficio que le facilita un Estado a una persona que tiene como voluntad el acceder a la misma, luego de someterse a los procedimientos que para el caso se encuentren previamente establecidos en la normativa.

El análisis teórico, legal, las observaciones investigador y las preguntas que se realizaron dentro de las encuestas y entrevistas, se vinculan con el efectivo acceso a derechos que puede tener una persona que en cierto momento desea acceder a la ciudadanía, luego de que el Estado le haya concedido la misma a través de la naturalización, lo que según los resultados se concluye que es solo un enunciado de la Ley, ya que el Ecuador mantiene procesos y procedimientos bastante simplificados para la obtención de la ciudadanía ecuatoriana y en muy pocos casos se resuelve la negativa, según se ha anotado.

La ciudadanía es la que les permite a las personas un efectivo acceso a los derechos civiles, políticos y sociales según Señala Marshall (1950), pero que como se ha observado en la encuesta realizada a los ciudadanos que obtuvieron la Carta o Declaratoria de la ciudadanía ecuatoriana durante los años 2016 y 2017, prácticamente la mitad de los encuestados opinaron que no es necesario ser ecuatoriano para acceder a los derechos mencionados; mientras que la otra mitad mencionó que era necesario.

En lo referente a la naturalización; esta se activa por la voluntad del individuo de acceder a ella; sin embargo en este estudio se constata cómo los procesos de naturalización, competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad, se afectan durante la implementación fundamentalmente de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017); evidenciándose también que la mayoría de las personas que obtuvieron la Carta o Declaratoria de la Ciudadanía ecuatoriana durante los años de estudio percibieron la posibilidad de que el Estado ecuatoriano pudo haberles negado su solicitud, ante lo cual, los funcionarios expertos en esta temática, concluyen que esto es solo un enunciado de la Ley, ya que es únicamente necesario el cumplimiento de los requisitos para acceder a la ciudadanía ecuatoriana por naturalización.

Finalmente se ha hecho referencia a los procesos de naturalización que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana durante los años de estudio y cómo estos fueron afectados por la aplicación de la política de movilidad humana. Se menciona los procesos de reconocimiento de la ciudadanía, la carta de naturalización y la declaratoria de la ciudadanía, observándose que en lo referente a Cartas, durante los años de estudio que se receptan sin mayor inconveniente, pero aplicando la derogada Ley de Naturalización (1976), encontrándose vigente la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017); mientras tanto los otorgamientos de las mismas resultan ser mínimos; y, considerando que los otorgamientos no son facultad de las Coordinaciones Zonales, se entiende que la Dirección correspondiente no despachó oportunamente los requerimientos de cartas de naturalizaciones; ya que si se observa los requerimientos y otorgamientos de las declaratorias de la ciudadanía ecuatoriana, competencia exclusiva de las Coordinaciones Zonales, estas fueron despachadas de forma casi paritaria, con las solicitudes.

Durante la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, los funcionarios recibieron escasa capacitación al respecto de cómo gestionar los nuevos requerimientos de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización; sin embargo, los procesos que habían iniciado con la anterior normativa, es decir la Ley de Naturalización (1976), no generaron inconveniente alguno, ya que la misma Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), dispuso su continuidad con base en la normativa anterior hasta finalizar los procesos.

Al no tener disposiciones claras sobre la nueva gestión de naturalización, las Coordinaciones Zonales paralizaron la recepción de nuevas solicitudes por alrededor de dos meses, mientras cada unidad especialista estudió la normativa para poder implementarla; todo esto causado por la falta del Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, la falta de lineamientos por parte de la Dirección correspondiente, pero por sobre todo, por los vacíos y contradicciones que se encontraron entre la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) y su Reglamento (2017).

Las Coordinaciones Zonales de manera general aplicaron los procedimientos instaurados en la Ley de Naturalización (1976) y su Reglamento (1976), a los procesos iniciados con la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), es decir los solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización continuaron rindiendo sus exámenes de conocimientos, facilitando las entrevistas, y efectuando las publicaciones de su requerimiento de ciudadanía, de conformidad con la Ley de Naturalización (1976), porque los modelos consensuados de entrevistas, exámenes y criterios sobre realizar o no publicaciones, no se emitieron oportunamente.

# 

# CONCLUSIONES

I

Los fundamentos teóricos y legales que caracterizan los conceptos de ciudadanía y naturalización han sido descritos y ejemplificados, en el primer caso a través del pensamiento de Thomas Marshall (1950), quien se ha referido a la ciudadanía como un estado que poseen todos quienes son miembros de una comunidad, donde pueden disfrutar de igualdad de derechos y obligaciones, precisando, que estos no son reconocidos de manera igualitaria en todas las sociedades y legislaciones; mientras que para el segundo caso, se ha considerado lo referido por Tobías Schwuarz (2016), para quien la naturalización no ocurre de manera espontánea, sino que es necesario una especie de activación a través de la voluntad de la persona.

Por lo tanto, la ciudadanía constituye una institución fundamental, a través de la cual se establecen vínculos jurídicos, sociales y legales con la comunidad en donde se desarrollan los individuos; sin embargo, el acceso a los elementos que constituyen la ciudadanía como menciona Marshall (1950), civiles, políticos y sociales dependerá del estado de desarrollo de las sociedades, al respecto de la libertad para acceder a esos derechos.

La normativa alrededor del mundo tanto en materia de ciudadanía, como de naturalización resulta diversa y luego de un recorrido bastante conciso en varios países de los cinco continentes se constata cómo estos procesos son desarrollados de manera muy diferente, lo cual ha permitido realizar comparaciones puntuales con la legislación que regula tanto la ciudadanía como la naturalización en el Ecuador, país que ha declarado en su Constitución el principio de la ciudadanía universal, tomando en consideración el origen común de las personas y por lo tanto garantizando el respeto a los derechos humanos, por encima inclusive de su Constitución.

Es necesario traspasar las fronteras no solo físicas, sino mentales de las sociedades consideradas excluyentes, empezando por las voluntades políticas de los protagonistas que tienen la capacidad y el poder de decisión en esas esferas, buscando generar una efectiva igualdad entre todas las personas.

II

Fundamentalmente desde la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador (2008), que reconoce y garantiza como principio de las relaciones internacionales, el de la ciudadanía universal, la cual conlleva al respeto a la libre movilidad de las personas en su territorio y por lo tanto, a la no criminalización de la migración; surge la necesidad de adaptar las normativas secundarias existentes y de generar leyes más sólidas que garanticen la efectiva aplicación de las normas constitucionales a favor de los derechos de las personas. Es así, que en el Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017), se planifica la implementación de una normativa vinculada con la movilidad humana en el Ecuador, normativa que debía estar plenamente vigente hasta el año 2017; en razón de esta situación, el 06 de febrero de 2017, nace la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento el 03 de agosto del mismo año.

De conformidad con lo señalado, las personas que se encuentran en el territorio del Ecuador, según los principios constitucionales y legales y de conformidad al pensamiento de Marshall (1950) son miembros plenos y por lo tanto, pueden disfrutar de igualdad de derechos y de obligaciones, por ser considerados ciudadanos del mundo, para lo cual, se reconoce al Ecuador como un territorio plurinacional y multicultural, integrado por varios pueblos y nacionalidades que conviven en armonía, donde todos deberían tener las mismas oportunidades de desarrollarse, superando las desigualdades que sometieron durante décadas a gran parte de su población.

El Ecuador en su norma constitucional reconoce por lo tanto la libre movilidad de todas las personas, disponiendo la progresiva desaparición de la condición de extranjero, que ha generado desigualdad entre los seres humanos. Con base en lo señalado, el disfrute de los derechos permitirá un verdadero desarrollo de la ciudadanía universal y la condición migratoria de una persona al ser considerada igual en derechos y obligaciones no le convertirá en ilegal.

III

El Ecuador reconoce varias formas de acceder a la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, siendo las siguientes según la Constitución de la República del Ecuador (2008): quienes obtengan la carta de naturalización por residencia de al menos tres años en el país, los menores de edad extranjeros que hubiesen sido adoptados por un ecuatoriano, quienes hayan nacido en el exterior y a cuyo padre o madre se le hubiese otorgado la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, quienes hubiesen contraído matrimonio o establecido una unión de hecho legalmente reconocida y registrada con un ciudadano ecuatoriano y finalmente quienes hayan prestado algún servicio considerado como relevante para el Ecuador.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, tiene dentro de sus competencias, el otorgamiento de la carta de naturalización a quienes se encuentren radicadas en el territorio ecuatoriano, por al menos tres años de forma regular y continua; y a quienes hubiesen contraído matrimonio o establecido una unión de hecho con un ciudadano ecuatoriano por al menos dos años.

Para el cumplimiento de sus competencias en materia de naturalizaciones, esta Cartera de Estado, somete sus actuaciones a lo enmarcado en la Constitución de la República del Ecuador (2008), los señalamientos que determinan la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (2017) y a la normativa secundaria pertinente.

La naturalización, por lo tanto, es una forma de acceder a ser ciudadano ecuatoriano y según Schwarz (2016), esta se activa, ya que a diferencia de la ciudadanía por nacimiento que acontece de forma espontánea, la naturalización requiere de la voluntad de la persona que reúne las condiciones y requisitos para acceder a ella.

La política de movilidad humana que desarrolla el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, vinculada con los procesos de naturalización de su competencia, durante los años de estudio 2016 y 2017, sufrió cambios considerados necesarios, en razón de que hasta el 05 de febrero de 2017 se aplicó la Ley de Naturalización y su Reglamento (1976) y a partir del 06 de febrero de 2017, entra en vigencia la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (2017), normativa como se precisó, era necesaria para adaptar los principios reconocidos y garantizados en la Constitución de la República del Ecuador (2008), fundamentalmente en lo referente al principio de las relaciones internacionales, el de la ciudadanía universal, que en este caso se haría efectiva para un ciudadano extranjero, a través de los procesos de naturalización que desarrollan no solo este Ministerio, sino la Presidencia de la República en lo referente a servicios relevantes y la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación en el caso de los menores de edad que se ha indicado.

Con base en lo señalado, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, desarrolla los procesos de adquisición de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, encontrando desafortunadamente una serie de vacíos y contradicciones al momento de implementar la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (2017), los cuales han generado serios inconvenientes en el desarrollo de los procesos de naturalización, llegando inclusive a paralizar los mismos por la obscuridad de la norma y por la falta de lineamientos oportunos.

Muy a pesar de lo señalado, el Ecuador al derogar de su normativa, Leyes retrógradas y atentatorias a los Derechos Humanos, como la Ley de Naturalización (1976), ha superado la brecha restrictiva del efectivo acceso a derechos en igualdad de condiciones y la actual, La Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), con deficiencias incluidas, es superable con base en una reforma sustancial que no se desvincule de su objetivo fundamental, el de la igualdad de las personas y por lo tanto el respeto al principio de las relaciones internacionales garantizado en la Constitución de la República del Ecuador (2008), el de la ciudadanía universal.

IV

La política de naturalización, que aplicó el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana durante los años 2016 y 2017, afectó los procesos de naturalización de su competencia, en razón de que para el año 2016 aún se encontraba plenamente vigente la Ley de Naturalización (1976), misma que para los principios de la Constitución de la República del Ecuador (2008), resultaba anacrónica e incongruente; sin embargo, la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), la reemplazaría a partir del 06 de febrero, buscando instaurar la armonía requerida con la norma constitucional por un lado y por otro, contar con una norma vinculada con la movilidad humana en igualdad de condiciones para todas las personas.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) como todas las normativas que se consideran innovadoras y garantistas de derechos, provocó gran expectativa al momento de su promulgación, pero no sería de esperar mucho tiempo para notar que su contenido resultaba confuso y ya al momento de intentar aplicarla, resultó obscura, razón por la que se buscaron mecanismos de consulta, por parte de los responsables de las Unidades de Naturalizaciones hacia la Dirección de Naturalizaciones, que durante la implementación de la normativa se encontraba ubicada en la ciudad de Azogues, provincia del Cañar, sin recibir mayor apoyo en razón de lo que señalaron los funcionarios a través de las respuestas a la entrevista que se ha realizado en esta investigación, ya que éstas señalaban que se revisara detenidamente la Ley y que se aplicara.

Los procesos de naturalización se paralizaron por aproximadamente dos meses en todas las Coordinaciones Zonales, por no saber cómo proceder; sin embargo al tratarse de un servicio y al estar dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador (2008), que no se pueden suspender los servicios, éstos son retomados aproximadamente a mediados de abril de 2017, con una particularidad, aplicando la normativa dictaminada con base en la Ley de Naturalización (1976), es decir los mismos requisitos, protocolos y procedimientos.

Hasta ese momento se habían encontrado algunos vacíos legales como: falta de regulación para adquirir la ciudadanía ecuatoriana de personas que enviudaron de un ecuatoriano, o qué medios de vida lícitos podía presentar un joven de 18 años que dependía económicamente de alguien más; y posterior a ello, con el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), el 03 de agosto se empiezan a visualizar las contradicciones entre estas dos normativas, detectando algunas muy importantes como son en el caso de carta el requisito legal de mantener una residencia regular y continua de por lo menos tres años, sin precisar si dicha residencia es temporal o permanente, mientras la disposición reglamentaria al respecto de la restricción para solicitar la carta de naturalización precisa el hecho de haber mantenido una residencia permanente de al menos tres años y no haber abandonado el país sino hasta 180 días por año, situación que resulta mucho más grave, cuando para mantener la residencia permanente, el extranjero puede salir hasta cinco años en su tercer año con visa de residencia permanente.

De igual manera, en el proceso de declaratoria de la ciudadanía ecuatoriana por matrimonio se encontró una grave contradicción entre la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (2017) ya que la primera se refiere a que es necesario un matrimonio con una celebración de al menos dos años con una persona ecuatoriana, para acceder a esta opción, o dos años luego de haber registrado la unión de hecho; sin embargo, el Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), une las dos instituciones, es decir el matrimonio y la unión de hecho, obligando a contar los dos años desde la fecha de su registro; por lo tanto en perjuicio de quienes mantendrían un matrimonio celebrado hace varios años en otro país y que no fue registrado en el Ecuador.

Sobre esta última particularidad, además se ha constatado un vacío legal al respecto de personas extranjeras que adquieren la ciudadanía ecuatoriana, habiendo contraído matrimonio con otro ciudadano extranjero, mismos que sí registraron su matrimonio en el Ecuador por al menos dos años, lo que podría llevar a diferentes conclusiones.

Entonces es importante que las reformas a la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) se encaminen a solventar estos y otros vacíos y contradicciones que se han determinado a través de la utilización de las diferentes técnicas de investigación planteadas, con el afán de que los procesos de naturalización de competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana sean estandarizados y cada Coordinación Zonal se rija a las directrices oportunas de la Dirección de forma clara.

# RECOMENDACIÓN

Se recomienda una urgente reforma a la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (2017), fundamentalmente en el articulado que contiene los vacíos y contradicciones desarrolladas en esta investigación, con el afán de que sea plenamente aplicable y sus procedimientos no guarden obscuridad normativa alguna.

El Ecuador ha avanzado sin pausa en la garantía de los derechos instaurados en la Constitución de la República del Ecuador (2008); por lo tanto toda norma legal, reglamentaria y de cualquier otro tipo, debe guardar la armonía necesaria, para que le permite al país un mejor desarrollo en el marco del respeto y acceso a los derechos que la norma constitucional garantiza, lo cual le permitirá generar más y mejores articulaciones entre las naciones, permitiendo un tejido multilateral, donde lo externo se convierta en interno, porque el espacio común que existe en este planeta es de todos.

# BIBLIOGRAFIA

Alvarez, D. (s/f). *Concepto de ciudadanía y su evolución histórica*. Recuperado el 08 de octubre de 2018, de Sutori: <https://www.sutori.com/story/el-concepto-de-ciudadania-y-su-evolucion-historica--P5s69UkJURNZseKLUhM2iLda>

Amunátegui, C. (Diciembre de 2018). *Scielo*. Recuperado el 09 de Junio de 2019, de Ius et Praxis: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\_arttext&pid=S0718-00122018000300453

Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de Derechos Humanos.*

Asamblea Nacional Constituyente (2008). *Constitución de la República del Ecuador.* Montecristi-Manabí

Asamblea Nacional del Ecuador (2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana.* Quito

Aznar, H. y Pérez J. (2014) *De la democracia de masas a la democracia deliberativa.* Barcelona: Planeta, S.A.

Borja, R. (1989). *Enciclopedia de la Política.* Quito: Tercera Edición. Buenos Aires-Argentina.

Burchill, S. (2009) *Theories of International Relations .* Palgrave Macmillan: Printed in bound in China.

Carta de las Naciones Unidas (1945). San Francisco.

Castillo, M. (2005) *Migración, Derechos Humanos y Ciudadanía.* Taxco, México: CMD Working Pape #05-02b.

CNN Latinoamérica (9 de Marzo de 2017). *Bolivia*. Recuperado el 10 de marzo de 2019, de: CNN en españo: https://cnnespanol.cnn.com/2017/03/09/de-que-se-trata-la-ciudadania-universal-que-propone-evo-morales/

Conferencia Panamericana de Montevideo VII (1933) Motevideo.

Congreso de Ostlo (1932)

Consejo Supremo de Gobierno (1976). *Ley de Naturalización.* Quito: eSilec Profesional - www.lexis.com.ec.

Consejo Supremo de Gobierno (1976). *Reglamento a la Ley de Naturalización.* Quito: eSilec Profesional - www.lexis.com.ec.

Constitución Política de Brasil (1988). Actualizada a noviembre de 2008

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (última reforma 26-02-2013)

Convención sobre la Nacionalidad de la mujer casada (1957)

DerechoEcuador (03 de Abril de 2017). *Ley Orgánica de Movilidad Humana* . Recuperado el 15 de diciembre de 2018, de: Más inconsistencias: https://www.derechoecuador.com/ley-organica-de-movilidad-humana-mas-inconsistencias-

Díaz, J. C.y Aguilar, M. (2011). *Migración y Ciudadanía.* Andalucia: Gráficas Manuel Díaz Acosta S.L.

Domenech, E. (2008). *La ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global.* Buenos Aires-Argentina: Editorial de CLACSO.

Eguiguren, M. y Araujo L. (2009). *La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos*. *DOSSIER CENTRAL*, 9.

Embajada de la República de Sudáfrica ((s/f)) *Ciuddanía*. Recuperado el 18 de febrero de 2019, de: Embajada de Sudáfrica: de http://www.embajadasudafrica.org.ar/ciudadania.html

Erazo, X. Pía M. y Oyarce H. (2007). *Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales. Vol. I.* Santiago de Chile: LOM Ediciones / Fundación Henry Dunant América Latina.

FLACSO-ECUADOR. www.flacsoandes.edu.ec (2010). *Guía de Derechos Humanos y Movilidad Humana.* Quito.

Fostering Global Citizenship (21 de Marzo de 2016). *Ciudadanía universal en Ecuador: la distancia entre el principio y la práctica*. Recuperado el 25 de marzo de 2019, de: European Languages: de: http://www.fostering-globalcitizenship.net/index.php/european-languages/spanish/422-ciudadania-universal-en-ecuador-la-distancia-entre-el-principio-y-la-practica

Gil S. (2010) *Las argucias de la integración: Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social.* Madrid-España: IEPALA EDITORIAL.

Gobierno de España (11 de Mayo de 2018). *Ministerio de Asuntos Exteriores, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN*. Recuperado el 16 de octubre de 2018, de: Información para extranjeros: http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/ServiciosAlCiudadano/InformacionParaExtranjeros/Paginas/Nacionalidad.aspx

Heater, D. (2007). *Ciudadanía. Una breve historia.* Madrid: Alianza.

Hermet, G. (1999). *Ciudadanía y nacionalidad en América Latina.* Francia: CERI.

Hernández, R. (2014) *Metodololgía de la Investigación.* México D.F.: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES. S.A. DE C.V.

Honorable Congreso Nacional-Comisión de Legislación y Codificación (2004). *Ley de Extranjería.* Quiito: Registro Oficial No. 454 de 04 de nov.- 2004.

Kant, I. (2003). *La paz perpetua*. Obtenido de Biblioteca virtual universal: Recuperado el 08 de mayo de 2018, de: La Paz Perpetua: de: http://www.biblioteca.org.ar/libros/89929.pdf.

Ley Ciudadanía-Nacionalidad de Argentina (s.f.)

Ley de Naturalización de Japón (Octubre de 1998). *La nacionalidad japonesa a través de la naturalización*. Obtenido de Residencia permanente y naturalización: https://www.ideamatsu.com/descarga/espanol/naturalizaliz.pdf

Marshall, T. (1950). *Citizenship and social class and other essays.* Londres: Brooke Crutchley, University Printer.

Martín-Cabello, A. (2017). *Ciudadanía global. Un estudio sobre las identidades sociopolíticas en un mundo interconectado.* Recuperado el 03 de abril de 2019, de: Ciudadanía Global. de: https://www.researchgate.net/publication/322692921\_Ciudadania\_global\_Un\_estudio\_sobre\_las\_identidades\_sociopoliticas\_en\_un\_mundo\_interconectado

Oldfield, A. (1990) *Citizenship and Community: Civic Republicanism and the Modern World.* Londres: Routledge.

Pérez, N. y Alex V. (ed) (2009). *Los Derechos en la movilidad humana. del control a la protección.* Quito, Ecuador: 1era edición: noviembre de 2009.

Pinyol-Jiménez, G. (2014) *La naturalización en España: Una política de claroscuros.* GRITIM-UPF.

Portal Territorio Indígena y Gobernanza (s/f). Recuperado el 22 de mayo de 2019, de Gobernanza Territorial, de: http://www.territorioindigenaygobernanza.com

Presidencia de la República del Ecuador (2017). *Reglamento a la ley Orgánica de Movilidad Humana.* Quito: Registro Oficial.

Quiroga, A. (2005). *Indicadores sociales para la ciudadanía.* Río de Janeiro.

Ramírez, J. (2013). *La Política Migratoria en Ecuador. Rupturas, tensiones, continuidades y desafíos.* Quito: Editorial IAEN.

Sánchez de Bustamante A. (2005) *Código de Derecho Internacional Privado Sánchez de Bustamante.*

Schwarz, T. (2016) *I won't naturalize foreigners like crazy*: the Naturalization Campaign in Venezuela, 2004-2006. Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (2013-2017) *Plan Nacional del Buen Vivil.* Quito: SEMPLADES.

Sebreli, Juan (2004). *SCRIBD*. Recuperado el 27 de diciembre de 2008, de: Biblioteca Virtual, de: https://es.scribd.com/document/185601218/Sebreli-Juan-Jose-El-Asedio-a-La-Modernidad

Shore, C. (2010) *La Antropología y el Estudio de la Política Pública: Reflexiones sobre la "Formulación" de las políticas.* Nueva Zelanda: Universidad de Auchland.

Sitio web oficial del Departamento de Seguridad Nacional (s.f.) *U.S. Citizenship and Inmigration*. Recuperado el 29 de noviembre de 2018, de: Ciudadanía por Naturalización: https://www.uscis.gov/es/ciudadania/ciudadania-por-naturalizacion

Subirats, J. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas.* España: Editorial Planeta S.A.

U.S. Citizenship and Inmigration Services (s.f.) *A Guide to Naturalization.*

UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas ((s/f)) *La soberanía sobre las personas*. Recuperado el 12 de julio de 2018, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigación de la UNAM, de https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3262/6.pdf

UNESCO (2015). *Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.* Recuperado el 09 de diciembre de 2018, de: Unesco, Punto de vista: Cómo fomentar la ciudadanía global a través de la educación: https://es.unesco.org/news/punto-vista-como-fomentar-ciudadania-global-traves-educacion

Viceministerio de Movilidad Humana (2017). *Acuerdo Ministerial No. 151. Protocolo para los procesos de naturalización por carta y por matrimonio o unión de hecho con ciudadano/a ecuatoriano/a en el Ecuador.* Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Moviliad Humana.

VisAustralia (2017) *Ciudadanía*. Recuperado el 17 de marzo de 2019, de: Ciudadanía, de: <http://www.visaustralia.com/ndex.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=97&lang=es>

Visto Brasil (2013) *Visa familia, Naturalización brasileño*. Recuperado el 12 de junio de 2018, de: de <http://www.vistobrasil.com.br/esp/naturalizacion>

# ANEXOS

## Anexo 1: Observaciones

Observaciones realizadas por la investigadora en las Coordinaciones Zonales 6, 4, 8 y 9 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana

**LOS PROCESOS DE NATURALIZACIÓN QUE DESARROLLA EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA DURANTE LOS AÑOS 2016-2017**

FICHA DE SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nombre del funcionario responsable de la Unidad de Naturalizaciones** | | | **Coordinación Zonal** | **Fecha de la visita** |
| Abg. Gabriela Carangui | | | Zonal 6 – Azogues | 31/08/2018 |
| Abg. Aníbal Naranjo | | | Zonal 4 – Manta | 30/08/2018 |
| Abg. Mercedes Velastegui | | | Zonal 8 – Guayaquil | 30/08/2018 |
| Abg. Galo Yánez | | | Zonal 9 – Quito | 28/08/2018 |
| Investigadora/Sistematizadora: Zoila Fabiola Jiménez | | | | |
|  |  |  |  |  |
| **DESCRIPCIÓN DE LOS EVENTOS** | | | | |
| Coordinación Zonal 6 – Azogues  Aproximadamente a las 09h00 de la fecha señalada, se arriba a las instalaciones de la Unidad de Naturalizaciones de la Coordinación Zonal 6 – Azogues y se procede a conversar sobre la temática de los procesos de naturalización desarrollados durante los años 2016 y 2017, con el señor Raúl Abad, Coordinador Zonal 6 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, la funcionaria Gabriela Carangui, quien habría laborado en la Unidad de Naturalizaciones durante la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) y el funcionario José Huerta, quien se encontraba en funciones dentro de la Unidad señalada durante la fecha de la visita a la Unidad.  A partir de las 10 de la mañana se empieza con las actividades.  Se verifica que durante el mes de febrero de 2017, solo se proveyó información a los potenciales solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana, referente a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, suspendiendo por lo tanto los procesos de recepción de nuevos solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana por carta de naturalización y según informó la funcionaria Gabriela Carangui, se recibió la disposición de no receptar nuevos requerimientos de naturalización por parte de la Dirección de Naturalizaciones hasta tomar una decisión sobre cómo realizar el ingreso de los expedientes y qué requisitos debían presentar los solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana.  Durante aproximadamente dos meses se suspendieron la recepción de solicitudes tanto de cartas de naturalización como de declaratoria por matrimonio o unión de hecho; es decir, de febrero a marzo de 2017, se pide a las personas posponer su requerimiento hasta próximos avisos y sin mayor explicación se suspenden los procesos de recepción, lo que generó ciertos malestares entre los interesados en acceder a la opción de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización.  Precisa que luego de esos dos meses, se empezaron a remitir memorandos, solicitando a la Dirección de Naturalizaciones, las instrucciones correspondientes para continuar o no receptando los expedientes de los solicitantes.  Indica que existía demasiadas dudas, como, por ejemplo, si el arancel consular sería el mismo, o cambiaría, porque existía el riesgo de que el ingreso de los expedientes ya no costara 50 dólares americanos, sino a lo mejor más, o menos.  Pondera que existía mucha incertidumbre y que siempre el tema de los usuarios resultaba muy complejo, porque cada vez que visitaban la Coordinación Zonal, era para decirles que todavía no hay respuestas por parte de la Dirección.  Comenta que cuando la Dirección se pronunció, solo precisaba que, para desarrollar los procesos de naturalizaciones, se debían remitir a la Ley Orgánica de Movilidad Humana y aplicarla. Sobre esto señala que les resultaba totalmente insuficiente para solventar favorablemente los procedimientos.  Señala que, con base en lo indicado, se empiezan a mantener reuniones entre los miembros de la Unidad y la Coordinadora Zonal Encargada de ese momento, la Ing. Paulina Ortiz Pinos, concluyendo que era el momento de aplicar un procedimiento similar al señalado en la Ley de Naturalización, su Reglamento y la normativa secundaria.  Con esta consideración, se retoman los procesos de naturalización y se aplica de manera exacta cada uno de los requisitos y procedimientos que la Ley de Naturalización y su normativa señalada; inclusive se constató en los expediente que se había pedido a los solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana por carta de naturalización realizar las publicaciones en un medio de comunicación de amplia cobertura a nivel nacional, sobre su solicitud de ciudadanía en el Ecuador, cuando esta había sido presentada con la vigencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017).  Finalmente, con la puesta en vigencia del Acuerdo Ministerial Nro. 000151 de fecha 26 de diciembre de 2017, se recibe las instrucciones de manera más clara para poder manejar los procesos de naturalización, suspendiéndose las publicaciones en los medios escritos de amplia cobertura.  Coordinación Zonal 4 – Manta  Aproximadamente a las 08h30 de la fecha señalada, se arriba a las instalaciones de la Unidad de Naturalizaciones de la Coordinación Zonal 4 – Manta y se procede a conversar sobre la temática de los procesos de naturalización desarrollados durante los años 2016 y 2017, con la señora María Vela Cheroni, Coordinadora Zonal 4 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el funcionario Aníbal Naranjo, quien laboró en la Unidad de Naturalizaciones durante la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.  A partir de las 09h00 se empieza con las actividades.  El funcionario Aníbal Naranjo, narra fundamentalmente lo que ya se precisó en las observaciones que se anotaron en lo correspondiente a la Coordinación Zonal 6-Azogues.  Coordinación Zonal 8 – Guayaquil  Aproximadamente a las 15h00 de la fecha señalada, se arriba a las instalaciones de la Unidad de Naturalizaciones de la Coordinación Zonal 8 – Guayaquil y se procede a conversar sobre la temática de los procesos de naturalización desarrollados durante los años 2016 y 2017, con el señor Richard Olivo Padilla, Coordinador Zonal 8 – Guayaquil, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, la funcionaria Mercedes Velástegui, quien habría laborado en la Unidad de Naturalizaciones durante la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.  A partir de las 15h00 se empieza con las actividades.  La funcionaria Mercedes Velastegui hizo referencia a que ella no participó de manera directa durante el proceso de implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana; pero, que sí participó en los debates jurídicos para la aplicabilidad, porque asegura que tampoco se pronunció la Dirección de Naturalizaciones al respecto de sus consultas y solicitudes de información, protocolos, e instrucciones. Señala que tuvieron que tomar decisiones, considerando la posibilidad de cometer errores.  Sobre el proceso de exámenes, se observaron en los expedientes que estos fueron realizados hasta finalizar el año 2017, con los modelos basados en la Ley de Naturalización (1976), aclarando los funcionarios, que no tuvieron otra alternativa, ya que si bien la Ley Orgánica de Movilidad Humana, hace referencia a que los exámenes deben versar sobre símbolos patrios, no contaban con ningún modelo referente y por lo tanto para evitar paralizar los procesos de manera general, se continuó tomando los exámenes de conocimientos bajo la misma modalidad de la norma derogada.  Se pudo verificar, al igual que en las demás coordinaciones zonales que se continuó tomando exámenes de conocimientos y entrevistas a los solicitantes de la ciudadanía ecuatoriana por declaratoria de la ciudadanía ecuatoriana, cuando esta disposición ya no fue considerada en la nueva normativa de movilidad humana.  En los demás aspectos, de igual manera se constató que la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana sufrió los mismos efectos descritos y ya referidos en lo pertinente a la Coordinación Zonal 6-Azogues.  Coordinación Zonal 9 – Quito  Aproximadamente a las 08h30 de la fecha señalada, se arriba a las instalaciones de la Unidad de Naturalizaciones de la Coordinación Zonal 9 – Quito y se procede a conversar sobre la temática de los procesos de naturalización desarrollados durante los años 2016 y 2017, con el señor Christian Cruz Medina, Coordinador Zonal 9 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, el funcionario Galo Yánez, quien laboró en la Unidad de Naturalizaciones durante la implementación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana.  A partir de las 09h00 se empieza con las actividades.  Esta Coordinación Zonal también tuvo las mismas dificultades que las demás Coordinaciones Zonales; sin embargo, en esta se pudo observar además que si se recibieron los expedientes, pero hasta fines del 2017, no se les dio trámite alguno, es decir, no se tomaron exámenes, ni entrevistas en los trámites referentes a Cartas de Naturalización; mientras que, en lo referente a Declaratorias, sin bien si se mantuvieron las entrevistas y los exámenes basados en la anterior normativa, si se les dio viabilidad y por lo tanto se otorgaron declaratorias de la ciudadanía ecuatoriana. | | | | |
| **CONCLUSIONES** | | | | |
| Los procesos de naturalizaciones que desarrolló el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, durante la implementación de la política de movilidad humana, durante los años 2016 y 2017, se vieron afectados, en razón de que no se emitieron lineamientos claros para la aplicación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, lo que obligó a los funcionarios de las distintas Coordinaciones Zonales a aplicar los procesos y procedimientos establecidos en la Ley de Naturalización (1976), a través de receptar las solicitudes tanto de cartas como de declaratorias de la ciudadanía ecuatoriana con los mismos requisitos que la norma derogada establecía y además requiriendo a los solicitantes realizar las publicaciones, lo cual involucraba además otro valor a pagar aparte del costo de la carta y la declaratoria. Hasta finalizar el año 2017, se aplica los procesos determinados en la Ley de Naturalización (1976), por lo falta de lineamientos y por los vacíos y contradicciones de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento (2017). | | | | |
| Investigadora/Sistematizadora: Fabiola Jiménez | | | | |

## Anexo 2: Resultado de encuestas

Resultados de encuestas realizadas a ciudadanos naturalizados por carta y declaratoria de la ciudadanía durante los años 2016 y 2017

Resultados de encuestas realizadas a ciudadanos ecuatorianos por carta de naturalización, durante los años 2016 y 2017.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nro.** | **Marca temporal** | **1.- ¿Considera usted que es necesario ser ecuatoriano para acceder a los derechos civiles, políticos y sociales en el Ecuador?** | **2.- ¿Conoce Usted que el Estado Ecuatoriano pudo haberle negado su solicitud de naturalización?** | **3.- ¿En qué fecha inició el proceso para obtener la ciudadanía ecuatoriana por naturalización?** |
| 1 | 21/09/2018 12:03 | Si | no | 15/06/2015 |
| 2 | 23/09/2018 20:16 | Si | si | 23/09/2016 |
| 3 | 23/09/2018 20:39 | No | sin datos | 30/08/2016 |
| 4 | 23/09/2018 20:46 | No | si | 01/10/2015 |
| 5 | 23/09/2018 22:01 | No | si | 26/05/2016 |
| 6 | 24/09/2018 7:13 | No | si | sin datos |
| 7 | 24/09/2018 7:13 | No | si | sin datos |
| 8 | 24/09/2018 7:37 | No | si | 21/03/2016 |
| 9 | 24/09/2018 8:47 | Si | si | 15/03/2016 |
| 10 | 24/09/2018 9:18 | Si | si | 30/06/2016 |
| 11 | 24/09/2018 9:47 | No | si | 15/06/2015 |
| 12 | 24/09/2018 10:37 | No | si | 15/06/2015 |
| 13 | 24/09/2018 14:41 | No | si | 24/01/2016 |
| 14 | 24/09/2018 15:46 | No | si | 22/10/2014 |
| 15 | 24/09/2018 16:45 | Si | si | 10/02/2016 |
| 16 | 24/09/2018 18:57 | No | si | 05/05/2016 |
| 17 | 24/09/2018 20:27 | Si | si | 05/07/2016 |
| 18 | 25/09/2018 7:08 | No | si | 25/09/2015 |
| 19 | 25/09/2018 9:05 | No | si | 03/03/2016 |
| 20 | 25/09/2018 10:14 | No | si | 06/05/2016 |
| 21 | 25/09/2018 10:42 | No | si | 25/12/2016 |
| 22 | 25/09/2018 15:12 | Si | si | 19/12/2016 |
| 23 | 25/09/2018 15:43 | No | si | sin datos |
| 24 | 25/09/2018 21:24 | No | si | 18/06/2015 |
| 25 | 27/09/2018 18:05 | No | no | 28/10/2016 |
| 26 | 27/09/2018 21:01 | Si | si | 30/12/2016 |
| 27 | 27/09/2018 21:02 | Si | si | 30/12/2016 |
| 28 | 04/10/2018 20:20 | Si | si | 22/12/2016 |
| 29 | 08/10/2018 12:09 | No | No | 24/12/2016 |
| 30 | 14/10/2018 13:39 | Si | Si | 15/06/2015 |
| 31 | 14/10/2018 13:50 | No | Si | 20/01/2015 |
| 32 | 14/10/2018 17:33 | Si | Si | 12/10/2015 |
| 33 | 14/10/2018 18:36 | Si | Si | 15/12/2016 |
| 34 | 14/10/2018 20:13 | Si | Si | 18/12/2016 |
| 35 | 14/10/2018 22:05 | Si | Si | 27/12/2016 |
| 36 | 43388,30249 | Si | No | 15/06/2015 |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nro.** | **4.- ¿En qué fecha obtuvo la ciudadanía ecuatoriana por naturalización?** | **5.- ¿Qué visa le permitió acceder a la ciudadanía ecuatoriana por naturalización?** | **6.- ¿Cuál es su nacionalidad de origen?** | **7.- ¿Cumplir con los requisitos para naturalizarse como ecuatoriano le fue fácil?** |
| 1 | 18/12/2017 | visa de amparo | Cubana | No |
| 2 | 04/12/2017 | visa de amparo | Cubana | No |
| 3 | 13/10/2017 | visa profesional | Cubana | sin datos |
| 4 | 22/11/2017 | visa de amparo | Canadiense | Si |
| 5 | 05/12/2017 | visa profesional | Cubana | Si |
| 6 | sin datos | visa profesional | Cubana | Si |
| 7 | sin datos | visa profesional | Cubana | Si |
| 8 | 13/10/2017 | visa profesional | Cubana | Si |
| 9 | 11/11/2016 | visa de refugio | Colombiana | No |
| 10 | 15/06/2017 | visa de amparo | Cubana | Si |
| 11 | 08/12/2017 | sin datos | Cubana | Si |
| 12 | 15/12/2017 | sin datos | Cubana | No |
| 13 | 22/04/2017 | visa de rentista | Panameña | No |
| 14 | 04/04/2017 | visa profesional | Cubana | Si |
| 15 | 21/03/2017 | visa religiosa | nigeriana | No |
| 16 | 05/09/2017 | visa profesional | Cubana | No |
| 17 | 10/01/2017 | visa profesional | Cubana | No |
| 18 | 25/09/2017 | visa de amparo | Cubana | No |
| 19 | 13/11/2017 | Amparo | Colombiana | Si |
| 20 | 11/11/2017 | visa profesional | Cubana | Si |
| 21 | 25/12/2017 | visa profesional | Española | No |
| 22 | 22/12/2017 | visa profesional | Cubana | No |
| 23 | sin datos | visa profesional | Cubana | Si |
| 24 | 22/12/2017 | sin datos | sin datos | No |
| 25 | 11/12/2017 | visa de refugio | Colombiana | Si |
| 26 | 08/12/2017 | visa de refugio | Zimbabuense | No |
| 27 | 08/12/2017 | visa de refugio | Zimbabuense | No |
| 28 | 02/12/2017 | sin datos | Cubana | Si |
| 29 | 08/12/2017 | visa profesional | Cubana | Si |
| 30 | 11/07/2017 | Inversionista | Canadiense | Si |
| 31 | 16/12/2016 | visa de rentista | estados unidos | Si |
| 32 | 17/11/2017 | Visa de Amparo | Cubana | Si |
| 33 | 08/12/2017 | sin datos | Colombiana | Si |
| 34 | 02/12/2017 | sin datos | Cubana | Si |
| 35 | 08/12/2017 | sin datos | Cubana | Si |
| 36 | 12/12/2017 | sin datos | Cubana | Si |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nro.** | **7,1,- Explique su respuesta por favor** | **8.- ¿Considera que el proceso de naturalización tiene vacíos y contradicciones legales?** | **8,1,- Explique su respuesta por favor** | **9.- ¿Los funcionarios de Cancillería le asesoraron de manera clara en su trámite?** |
| 1 | Muchos documentos desde el exterior | Si | muchos trámites | si |
| 2 | sin datos | no | sin datos | si |
| 3 | En realidad tuve mucha suerte y ayuda. | no | ¡Yo creo está bien! | sin datos |
| 4 | Gracias. Fue fácil, pero era súper largo el trámite. | no | nada para decir | no |
| 5 | El proceso de naturalización fue fácil porque 1- He tenido un trabajo estable que me ha permitido una estabilidad económica en cumplimiento de la ley 2- He respetado siempre las normas de conducta y convivencia de la sociedad ecuatoriana que me ha permitido insertarme en ella como un ciudadano más 3- El proceso de naturalización fue lento pero sincero y claro 4- El personal que siguió mi proceso mostro alta responsabilidad profesional y eso facilito los tramites y me trasmitió tranquilidad personal | no | El proceso cuenta con una metodología y cronograma acorde con las normas internacionales | si |
| 6 | los requisitos implican no tener antecedentes penales , tener una ocupación para poder ser independiente y tener un seguro social que cubra la salud , además del comportamiento adecuado que debe tener todo ciudadano en cualquier país donde resida | no | Todos los documentos que solicitan se entregan y se analizan como corresponde | si |
| 7 | los requisitos implican no tener antecedentes penales , tener una ocupación para poder ser independiente y tener un seguro social que cubra la salud , además del comportamiento adecuado que debe tener todo ciudadano en cualquier país donde resida | no | Todos los documentos que solicitan se entregan y se analizan como corresponde | si |
| 8 | no solicitan cosas imposibles ni inalcanzables | si | Cuando presente mi solicitud la chica que nos atendió le dijo a mi esposo que no se presentara y esperara que saliera la mía para que él se acogiera a la mía por ser mi esposo. El proceso se demoró dos años y ahora que yo me naturalice le toca al esperar porque no teníamos el matrimonio inscrito en Ecuador. ¿Tenemos un niño ecuatoriano de 5 años, no es esto prueba suficiente de que llevamos muchos años casados y soportándonos el uno al otro? Ahora a esperar otros dos años, pues es mucho más barato hacerlo por matrimonio que por tiempo en el país. | si |
| 9 | Los costos muy altos | no | no creo | si |
| 10 | sin datos | no | sin datos | no |
| 11 | sin datos | Si | sin datos | no |
| 12 | sin datos | no | sin datos | si |
| 13 | Documentos había q solicitarlos al país de origen | no | sin datos | si |
| 14 | Contaba con toda la documentación requerida  Lo que si no es fácil son los procesos que demoraron mucho cada vez que alguien revisaba algo se había vencido un documento y había k volverlo a entregar | Si | No coinciden los requisitos publicados con lo que realmente hay que entregar  Ejemplo: Mostrar pruebas de solvencia económica; aquí no especifica que los certificados bancarios los requieren con sello del banco por ejemplo Ni de cuantos meses. Que otras pruebas hay que mostrar... La prueba de no tenencia de deudas con el IESS... es un poco contradictorio porque el IESS lo que tiene es un certificado que establece si el empleador del solicitante está al día con las aportaciones, por tanto eso es una contradicción, ¿es el empleador o el solicitante? | si |
| 15 | Es importante crear un tiempo para hacerlo. Y obtener los documentos necesarios fue difícil, especialmente cuando Ecuador no tenía embajada en Nigeria, pero ahora estoy feliz que hay uno.  Sobre todos, fue una experiencia agradable para mí y mi familia. Gracias, que Dios bendiga. | no | No, en absoluto. Si un documento no está allí, debe incluirlo. Todo debe ser completado. | si |
| 16 | Se deben cumplir requisitos casi imposibles para extranjeros | Si | Por las exigencias de requisitos. no todos pueden cumplir | no |
| 17 | He vivido y trabajado en Ecuador por más de 20 años, he demostrado una conducta intachable, de colaboración con el país y en particular con el desarrollo de la educación. Participé en programas de capacitación y formación de profesores, he sido profesor de postgrado en más de 10 universidades, realice diversos proyectos de desarrollo educativo; además he logrado un patrimonio básico que me permite solvencia económica, para mí y mi esposa. Siempre he aportado al desarrollo económico y social, de forma proactiva. | no | Considero que es adecuado el proceso establecido | si |
| 18 | A pesar de ser discapacitado el trámite es bastante costoso para los demás y demora casi 2 años | no | sin datos | si |
| 19 | Aunque un poco costoso | no | sin datos | si |
| 20 | Al ser una profesional con título de PhD contaba con un trabajo estable bien remunerado y pude tener todo bien dentro de lo reglamentado Seguro, IESS, cuentas bancarias | Si | No creo que tenga contradicciones legales, pero si la parte referente a vacíos sobre todo en el término de tiempo en el cual uno debe tener una respuesta o estado del trámite. El proceso en mi caso fue largo, nunca se cumplieron los térmicos de tiempo que decía la documentación, cada vez que fui a preguntar la respuesta era "usted debe esperar" pero nunca aclararon porque estaba fuera de tiempo. | si |
| 21 | Tramites de publicaciones en prensa plana y garantías económicas. | no | sin datos | si |
| 22 | Pues es un proceso que demora mucho, más de lo que le informan a uno en un inicio | no | Está bien para mi | si |
| 23 | sin datos | no | sin datos | si |
| 24 | sin datos | no | sin datos | si |
| 25 | Los requisitos a pesar de lo cambios continuos los pude conseguir el problema fue el tiempo para los tramites muy lento | Si | Más que vacíos y contradicciones son los tiempos para el trámite se demoró aproximadamente 1 año medio | si |
| 26 | Para naturalizarse como ciudadano de un País no es siempre fácil, así que Ecuador no debe ser excepción. | no | no Creo, todo fue conforme a la Ley | si |
| 27 | Para naturalizarse como ciudadano de un País no es siempre fácil, así que Ecuador no debe ser excepción. | no | no Creo, todo fue conforme a la Ley | si |
| 28 | sin datos | no | sin datos | si |
| 29 | Para mí fue fácil ya que cumplía con todos los requisitos. | no | sin datos | si |
| 30 | Pude cumplir los todos los tramites en un mes. Tengo el idioma. Tuve que estudiar la historia, geografía y política del Ecuador, pero fue razonable. | no | sin datos | si |
| 31 | No presente ningún inconveniente porque entregue los documentos solicitados en una fecha específica. | no | Durante el proceso no tuve ningún tipo de inconveniente en mi naturalización. | si |
| 32 | sin datos | no | sin datos | no |
| 33 | sin datos | no | sin datos | si |
| 34 | sin datos | Si | sin datos | si |
| 35 | sin datos | no | sin datos | si |
| 36 | sin datos | no | sin datos | si |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nro.** | **10.- ¿Recibió ayuda de un profesional abogado para desarrollar su proceso de naturalización?** | **11.- ¿La información que registraba la página web de Cancillería, fue la misma que se le requirió en la Coordinación Zonal donde presentó su solicitud de naturalización?** | **12.- ¿Considera que la entrevista le perjudicó en su proceso?** | **13.- ¿Su examen de conocimientos generales sobre el Ecuador y símbolos patrios fue difícil?** |
| 1 | Si | No | no | no |
| 2 | Si | Si | no | si |
| 3 | No | sin datos | no | no |
| 4 | Si | Si | no | no |
| 5 | No | Si | no | si |
| 6 | No | Si | no | no |
| 7 | No | Si | no | no |
| 8 | No | Si | no | no |
| 9 | Si | Si | no | no |
| 10 | No | No | no | no |
| 11 | Si | No | no | si |
| 12 | Si | No | no | si |
| 13 | No | Si | no | si |
| 14 | No | No | no | si |
| 15 | No | No | no | no |
| 16 | No | No | no | si |
| 17 | No | Si | no | no |
| 18 | No | Si | no | no |
| 19 | No | Si | no | no |
| 20 | No | Si | no | no |
| 21 | No | Si | no | si |
| 22 | No | Si | no | no |
| 23 | No | Si | no | no |
| 24 | No | No | no | no |
| 25 | No | Si | no | no |
| 26 | No | Si | no | si |
| 27 | No | Si | no | si |
| 28 | No | Si | no | no |
| 29 | No | No | no | si |
| 30 | Si | Si | no | no |
| 31 | No | Si | no | no |
| 32 | No | Si | no | no |
| 33 | No | Si | no | no |
| 34 | No | Si | no | no |
| 35 | No | Si | no | no |
| 36 | No | Si | no | no |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nro.** | **14.- ¿Tuvo algún problema migratorio, antes de obtener la ciudadanía ecuatoriana?** | **15.- ¿Su familia está en el Ecuador?** | **16.- ¿Tiene familiares ecuatorianos?** | **17.- ¿Se radicará definitivamente en el Ecuador?** |
| 1 | No | Si | si | si |
| 2 | No | No | no | si |
| 3 | No | No | no | no |
| 4 | Si | No | si | si |
| 5 | No | No | si | si |
| 6 | No | Si | no | si |
| 7 | No | Si | no | si |
| 8 | No | Si | si | si |
| 9 | No | Si | si | si |
| 10 | No | Si | si | si |
| 11 | Si | No | si | si |
| 12 | No | No | si | si |
| 13 | No | Si | si | si |
| 14 | No | Si | no | si |
| 15 | No | Si | no | si |
| 16 | No | No | si | si |
| 17 | No | Si | si | si |
| 18 | No | No | si | si |
| 19 | No | Si | si | si |
| 20 | No | Si | no | si |
| 21 | No | Si | no | si |
| 22 | No | Si | no | si |
| 23 | No | Si | no | si |
| 24 | No | Si | si | si |
| 25 | No | No | no | si |
| 26 | No | No | no | si |
| 27 | No | No | no | si |
| 28 | No | Si | si | si |
| 29 | No | Si | si | si |
| 30 | No | No | no | si |
| 31 | No | No | no | si |
| 32 | No | No | no | si |
| 33 | No | Si | no | si |
| 34 | No | Si | no | si |
| 35 | No | Si | no | si |
| 36 | No | Si | no | si |

Resultados de encuestas realizadas a ciudadanos ecuatorianos por declaratoria de la ciudadanía ecuatoriana, por matrimonio o unión de hecho, durante los años 2016 y 2017.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nro.** | **Marca temporal** | **1.- ¿Considera Usted que es necesario ser ecuatoriano para acceder a los derechos civiles, políticos y sociales en el Ecuador?** | **2.- ¿Conoce Usted que el Estado ecuatoriano pudo haberle negado su solicitud de naturalización?** | **3.- ¿En qué fecha inició el proceso para obtener la ciudadanía ecuatoriana por naturalización?** |
| 1 | 19/09/2018 6:59 | Si | Si | 29/05/2016 |
| 2 | 19/09/2018 9:13 | Si | Si | 14/02/2017 |
| 3 | 19/09/2018 10:22 | Si | Si | 18/01/2017 |
| 4 | 19/09/2018 10:57 | No | Si | 11/07/2016 |
| 5 | 19/09/2018 16:22 | sin datos | sin datos | 25/11/2016 |
| 6 | 19/09/2018 17:35 | No | Si | 06/05/2016 |
| 7 | 19/09/2018 19:43 | No | no | 23/02/2017 |
| 8 | 19/09/2018 19:43 | No | no | 23/02/2017 |
| 9 | 19/09/2018 19:43 | No | Si | 23/02/2017 |
| 10 | 19/09/2018 19:52 | No | no | 23/02/2017 |
| 11 | 19/09/2018 19:54 | No | Si | sin datos |
| 12 | 19/09/2018 19:59 | Si | Si | 16/01/2016 |
| 13 | 19/09/2018 20:29 | No | Si | 28/09/2017 |
| 14 | 19/09/2018 21:02 | Si | no | 11/02/2017 |
| 15 | 20/09/2018 8:24 | No | Si | 06/03/2016 |
| 16 | 20/09/2018 8:54 | No | Si | 05/11/2016 |
| 17 | 20/09/2018 11:08 | Si | no | 30/12/2016 |
| 18 | 20/09/2018 11:18 | Si | Si | 08/07/2017 |
| 19 | 20/09/2018 12:24 | Si | Si | 14/02/2016 |
| 20 | 20/09/2018 13:35 | Si | Si | 15/11/2017 |
| 21 | 20/09/2018 16:22 | No | Si | 18/05/2017 |
| 22 | 20/09/2018 17:19 | No | Si | 29/07/2014 |
| 23 | 20/09/2018 17:26 | No | Si | 04/07/2017 |
| 24 | 20/09/2018 17:29 | Si | no | 09/06/2017 |
| 25 | 20/09/2018 17:31 | No | Si | 28/06/2017 |
| 26 | 20/09/2018 17:46 | Si | Si | 25/09/2017 |
| 27 | 20/09/2018 17:59 | No | Si | 01/04/2017 |
| 28 | 20/09/2018 19:14 | Si | Si | 17/11/2018 |
| 29 | 20/09/2018 23:10 | Si | Si | 25/06/2017 |
| 30 | 20/09/2018 23:14 | No | Si | 04/04/2017 |
| 31 | 21/09/2018 0:47 | No | Si | 01/04/2016 |
| 32 | 21/09/2018 6:24 | Si | no | 01/11/2016 |
| 33 | 21/09/2018 9:11 | No | si | 11/11/2017 |
| 34 | 21/09/2018 10:32 | Si | si | 21/09/2017 |
| 35 | 21/09/2018 10:50 | Si | si | 21/05/2017 |
| 36 | 21/09/2018 11:00 | Si | si | 01/09/2017 |
| 37 | 21/09/2018 14:51 | No | no | 15/12/2016 |
| 38 | 22/09/2018 6:23 | No | si | 28/10/2016 |
| 39 | 22/09/2018 16:34 | Si | si | 14/04/2017 |
| 40 | 23/09/2018 12:06 | Si | si | 13/02/2017 |
| 41 | 23/09/2018 16:01 | No | si | 05/07/2017 |
| 42 | 23/09/2018 20:44 | Si | si | 08/09/2016 |
| 43 | 24/09/2018 14:23 | No | si | sin datos |
| 44 | 25/09/2018 10:29 | No | si | 14/08/2017 |
| 45 | 25/09/2018 16:04 | Si | si | 24/04/2017 |
| 46 | 25/09/2018 20:43 | Si | si | 09/08/2017 |
| 47 | 26/09/2018 11:48 | Si | no | 03/08/2017 |
| 48 | 26/09/2018 15:24 | No | no | 18/08/2016 |
| 49 | 28/09/2018 11:44 | Si | si | 06/02/2017 |
| 50 | 01/10/2018 21:25 | Si | si | 03/08/2017 |
| 51 | 04/10/2018 14:01 | Si | si | 16/05/2017 |
| 52 | 07/10/2018 10:50 | Si | no | 22/08/2017 |
| 53 | 08/10/2018 12:38 | No | no | 18/07/2016 |
| 54 | 14/10/2018 14:02 | No | si | 25/09/2017 |
| 55 | 14/10/2018 16:13 | Si | si | 04/08/2016 |
| 56 | 14/10/2018 16:29 | Si | si | sin datos |
| 57 | 14/10/2018 17:17 | No | si | 14/10/2017 |
| 58 | 14/10/2018 22:41 | Si | si | 20/04/2016 |
| 59 | 16/10/2018 10:15 | No | si | 03/08/2017 |
| 60 | 17/10/2018 8:12 | No | si | 16/10/2017 |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nro.** | **4.- ¿En qué fecha obtuvo la ciudadanía ecuatoriana por naturalización?** | **5.- ¿Qué tipo de visa, a parte de su matrimonio o unión de hecho, le permitió acceder a la ciudadanía ecuatoriana por naturalización?** | **6.- ¿Cuál es su nacionalidad de origen?** | **7.-Escoja la opción mediante la cual obtuvo la naturalización ecuatoriana:** |
| 1 | 22-oct-17 | visa profesional | cubana | Matrimonio |
| 2 | 28/03/2017 | sin datos | italiana | Matrimonio |
| 3 | 27/05/2017 | sin datos | colombiana | sin datos |
| 4 | 18/08/2017 | visa de amparo | cubana | Matrimonio |
| 5 | diciembre, 20, 2016 | otros visas | rumana | Matrimonio |
| 6 | sep-16 | visa de amparo | estadounidense | Matrimonio |
| 7 | sin datos | sin datos | sin datos | Matrimonio |
| 8 | sin datos | sin datos | sin datos | Matrimonio |
| 9 | sin datos | sin datos | sin datos | Matrimonio |
| 10 | 31-mar-17 | visa de amparo | italiana | Matrimonio |
| 11 | feb-16 | convenio colombo ecuatoriana | colombiana | Matrimonio |
| 12 | 16/03/2016 | visa Mercosur | española | Matrimonio |
| 13 | 30 de diciembre de 2017 | visa de amparo | cubana | Matrimonio |
| 14 | 11/07/2017 | visa de amparo | colombiana | Matrimonio |
| 15 | 02/06/2017 | visa de amparo | española | Matrimonio |
| 16 | 26/02/2017 | visa profesional | cubana | Matrimonio |
| 17 | 3 de febrero de 2017 | visa de amparo | cubana | Matrimonio |
| 18 | 10/11/2017 | visa de rentista | italiana | Matrimonio |
| 19 | nov-17 | visa de amparo | cubana | Matrimonio |
| 20 | 20/12/2017 | visa Unasur | venezolana | Matrimonio |
| 21 | 17 de noviembre del 2017 | visa profesional | cubana | Unión de hecho |
| 22 | 05/12/2017 | visa inversionista bien raíz | británica | Unión de hecho |
| 23 | dic-17 | Ninguna | venezolana | Matrimonio |
| 24 | 11 DE NOVIEMBRE DE 2017 | visa profesional | cubana | Matrimonio |
| 25 | 25 de noviembre 2017 | sin datos | ucraniana | Unión de hecho |
| 26 | 21 de DICIEMBRE 2017 | visa profesional | cubana | Matrimonio |
| 27 | 01/07/2017 | visa de amparo | suiza | Matrimonio |
| 28 | noviembre de 2017 | visa profesional | boliviana | Matrimonio |
| 29 | 10/12/2017 | visa de amparo | beninesa | Matrimonio |
| 30 | 10.05.2017 | visa Mercosur | rusa | Matrimonio |
| 31 | jul-16 | visa de amparo | francesa | Matrimonio |
| 32 | may-17 | visa de amparo | dominicana | Matrimonio |
| 33 | 31 de mayo de 2017 | visa de amparo | venezolana | Matrimonio |
| 34 | El 13 de noviembre del 2017 me fue entregada la resolución de otorgamiento de la nacionalidad ecuatoriana, seguidamente 15 más tarde pude obtener mi cédula de ciudadanía y pasaporte | visa de amparo | cubana | Matrimonio |
| 35 | El ceremonia de entrega fue del 15 de Junio, 2018 | visa de amparo | estadounidense | Matrimonio |
| 36 | 28/12/2017 | visa de amparo | colombiana | Matrimonio |
| 37 | Inicios de 2017 | visa de amparo | cubana | Matrimonio |
| 38 | 12/01/2017 | visa de amparo | cubana | Unión de hecho |
| 39 | 4 de julio de 2017 | visa de amparo | cubana | Matrimonio |
| 40 | 10 de Mayo del 2017 | visa de amparo | haitiano | Matrimonio |
| 41 | 11/11/2017 | sin datos | suiza | Matrimonio |
| 42 | 16/11/2016 | visa de amparo | estadounidense | Matrimonio |
| 43 | sin datos | visa de amparo | cubano | Matrimonio |
| 44 | 01/12/2017 | visa de amparo | italiana | Matrimonio |
| 45 | 08/09/2017 | visa de amparo | española | Matrimonio |
| 46 | 27-dic-17 | Ninguna | hondureña | Matrimonio |
| 47 | 04 de noviembre de 2017 | visa de amparo | venezolana | Matrimonio |
| 48 | 28/12/2017 | visa de amparo | española | Matrimonio |
| 49 | 08/09/2017 | 12 XIERV | venezolana | Matrimonio |
| 50 | 27/12/2017 | visa profesional | colombiana | Matrimonio |
| 51 | sep-17 | visa de amparo | colombiana | Matrimonio |
| 52 | 08 de septiembre de 2017 | visa de amparo | española | Matrimonio |
| 53 | 20 diciembre de 2017 | visa de amparo | peruano | Matrimonio |
| 54 | 24/11/2017 | visa de amparo | cubana | Matrimonio |
| 55 | dic-17 | visa trabajo | cubana | Matrimonio |
| 56 | Después de unos meses de iniciar el proceso. | sin datos | australiana | Matrimonio |
| 57 | sin datos | visa profesional | cubana | Matrimonio |
| 58 | 24 de Mayo del 2016 | visa de amparo | peruana | Matrimonio |
| 59 | 04/11/2017 | visa de amparo | colombiana | Matrimonio |
| 60 | 31 de mayo de 2018 | visa de trabajo | venezolana | Matrimonio |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nro.** | **8.- Por favor indique el número de años que estuvo casada/o, o en unión de hecho con la persona ecuatoriana, antes de acceder a la ciudadanía ecuatoriana por naturalización.** | **9.- ¿Cumplir con los requisitos para naturalizarse como ecuatoriano le fue fácil?** | **9,1.- Explique su respuesta por favor** | **10.- ¿Considera que el proceso de naturalización tiene vacíos y contradicciones legales?** |
| 1 | 7 | SÍ | Cumplir con los requisitos me fue fácil; en cambio el proceso demoró más de un año (en mi opinión un poco excesivo) porque supuestamente, según se me explicó, en ese momento hubo un cambio en el uso de un sistema analógico al digital y el informe final de Azogues demoró más de lo habitual. | NO |
| 2 | 3 | SÍ | Informaciones de la página WEB | NO |
| 3 | sin datos | SIN DATOS | sin datos | NO |
| 4 | 7 | SÍ | sin datos | NO |
| 5 | 12 | SÍ | Con 12 años de matrimonio en el ecuador y una hija nacida aquí, facilitaron un poco el trámite. | NO |
| 6 | 19 | SÍ | Estoy visitando Ecuador para estudios, investigaciones, trabajo y turismo desde 1972, o sea durante 46 años. Mi esposa, nacida en Chone, también es ciudadana de EEUU. Mi español está bueno memorice el himno, las provincias y su capital. En el momento de la entrevista, me hizo una sola pregunta -” ¿Tienes $225 en efectivo por el trámite?” | NO |
| 7 | sin datos | SÍ | sin datos | NO |
| 8 | sin datos | SÍ | sin datos | NO |
| 9 | sin datos | SÍ | sin datos | NO |
| 10 | 11 | SÍ | sin datos | NO |
| 11 | 20 | SÍ | En realidad yo soy colombiana solo de nacimiento, tengo 40 años de residencia; toda mi vida la recuerdo en Ecuador y lo único que me señalaba como colombiana era la cédula, por eso decidí arreglar este dato, mis hijos y esposo son ecuatorianos, mis estudios son ecuatorianos, soy maestra ecuatoriana, enseño Literatura ecuatoriana, mi vida es Ecuador. Yo alcancé mi naturalización por mi esposo aunque considero que yo me he gesté como ecuatoriana antes de haberlo conocido. | NO |
| 12 | 6 | SÍ | El cumplimiento de requisitos es importante para acceder a la nacionalidad, considero que entregarlos al pie de la letra como lo manda la Constitución ecuatoriana agilita el trámite. Y lo más importante la asesoría que brindan los funcionarios de Cancillería, algunos muy amables y se toman su tiempo, pero lamento por aquellos que enfadados atienden desde sus cubículos y las asesoría no es la correcta. | NO |
| 13 | 3 | SÍ | Todos los papeles que pedían los saqué en vigencia con sus respectivos sellos | NO |
| 14 | 25 | SÍ | Porque fueron explicados todos los documentos | NO |
| 15 | 4 | SÍ | En el sentido de que cumplía con todos los requisitos cuando aplique. | NO |
| 16 | 1 | SÍ | sin datos | NO |
| 17 | 3 | SÍ | Tenía toda la documentación requerida, las preguntas que se me realizaron fueron asequibles para mí. Mi esposo y mi hijo so ecuatorianos, además llevaba más de tres años en Ecuador, tenía trabajo estable y una condición migratoria adecuada. | NO |
| 18 | 4 | SÍ | Hay muchos documentos que presentar pero el personal del Ministerio te explica bien. | NO |
| 19 | 18 | SÍ | Es fácil por estar con todos los documentos en regla, pero es mucho el trámite y las colas para ser atendido | NO |
| 20 | 5 | NO | Se me hizo un poco complicado abrir la cuenta bancaria aquí en Ecuador, también por la mala situación en que se encuentra Venezuela también se me complico bastante traer los antecedentes penales de allá, pero gracias a Dios pude reunir todos los recaudados y logre obtener la nacionalidad, sin embargo, aún no he podido registrar el documento que me fue entregado en su momento y que certifica que ya he adquirido la nacionalidad ecuatoriana. | NO |
| 21 | 2 | SÍ | ME FUE FACIL PORQUE YA PRESENTABA UNA CONVIVENCIA EN UNION DE HECHO CON UNA CIUDADANA ECUATORIANA DE MAS DE 2 AÑOS Y LLEVABA COMO RESIDENTE MAS DE 4 AÑOS EN EL PAIS. | SIN DATOS |
| 22 | 7 | NO | Siempre me pidió más requisitos que no estaban en la lista de requisitos. | NO |
| 23 | 21 | SÍ | He vivido en este país por 18 años, aquí creí a mi hijo y conozco su cultura, valores, leyes, las respeto y las vivo día a día. | NO |
| 24 | 2 | SÍ | RECOPILAR LOS DOCUMENTOS SOLICITADOS PARA LA CARPETA DE SOLICITUD FUE FACIL, ADEMAS DE QUE TRABAJO COMO SERVIDOS PÚBLICO DESDE QUE LLEGUE A ECUADOR. | NO |
| 25 | 4.5 | SÍ | Son los documentos que cada persona debe tener listos para cualquier trámite. | NO |
| 26 | 2 | SÍ | Me fue fácil porque cumplí con todos los requisitos que solicitaron y los documentos en su mayoría debía solicitarlos aquí en Ecuador. | NO |
| 27 | 15 | SÍ | Piden requisitos fáciles de obtener | NO |
| 28 | 3 | SÍ | Demoro un poco, pero tener niño pequeño me ayudo bastante, porque en otros no se dan prioridades en estos casos. | NO |
| 29 | 5 | NO | HAN SIDO MUCHOS PAPELES SOLICITADOS QUE TOMÓ MUCHO TIEMPO EN REUNIRLOS TODOS | NO |
| 30 | 2.3 | NO | Reunir los requisitos de documentos no fue fácil y en adición tuvimos una entrevista muy exhaustiva con mi esposo en sus oficinas. | NO |
| 31 | 9 | SÍ | sin datos | NO |
| 32 | 2 | NO | Muchos papeles mucho tiempo y varios lugares | NO |
| 33 | 10 | SÍ | sin datos | SI |
| 34 | 6 | SÍ | Todo tramite consta de un tiempo y posee diferentes requisitos, en el caso mío fue fácil pues contaba con toda la documentación solicitada para el proceso de naturalización y también que los funcionarios fueron muy amables en lo que respecta a la información | NO |
| 35 | 25 | SÍ | sin datos | NO |
| 36 | 2 | SÍ | sin datos | NO |
| 37 | 5 | SI | sin datos | NO |
| 38 | 3 | NO | Tuvimos que hacer muchos trámites | NO |
| 39 | 3 | SÍ | Porque tenía todas las condiciones y requisitos para ser un ciudadano ecuatoriano | NO |
| 40 | 5 | NO | sin datos | NO |
| 41 | 25 | SÍ | sin datos | NO |
| 42 | 14 | SÍ | En sí fue fácil cumplir los requisitos. Sin embargo, reunir los documentos necesarios de EEUU me tomó varios meses y fue complicado. | NO |
| 43 | -16 | SÍ | Los documentos que piden son adecuados y los necesarios. Son documentos que uno puede conseguir en su país de origen y algunos solicitarlos acá en el Ecuador sin mayor problema. Creo que es un proceso muy bien organizado y sobre todo nada burocrático | NO |
| 44 | 8 | SÍ | Fue fácil, pero en Internet no están especificados todos los requisitos. Para conocerlos en detalle hay que acercarse a la oficina. | NO |
| 45 | 2 | SÍ | Porque se recopiló la documentación apostillada con tiempo y se pudo tramitar según lo indicado en información. | NO |
| 46 | 2 | SÍ | Presente los requisitos y me mantuvieron informada durante el trámite vía correo electrónico hasta la aprobación de la misma | NO |
| 47 | 13 | SÍ | Porque se tenía toda la documentación que solicitaron para el proceso de Naturalización, siempre y cuando uno es legal en el país y conste con los documentos. | NO |
| 48 | 8 | SÍ | porque se demoro | NO |
| 49 | 15 | NO | MUCHOS REQUITSIOS Y TIEMPO | NO |
| 50 | 8 | SÍ | Son documentos fáciles de conseguir | NO |
| 51 | 7 | SÍ | Presente la documentación y espere al llamado | NO |
| 52 | 5 | SÍ | CUMPLIR TODOS LOS REQUISITOS MÁS TRABAJO | NO |
| 53 | 4 | NO | Por los cambios respectivos que se dio en el gobierno. | NO |
| 54 | 4 | SÍ | CUMPLIR CON LOS REQUISITOS PARA NATURALIZARME FUE FACIL YA QUE RECIBI TODA LA ORIENTACION NECESARIA POR PARTE DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA. | NO |
| 55 | 36 | NO | Demasiado papeleo | NO |
| 56 | 3 | NO | Traer todos los papeles de Australia otra vez fue caro y demoroso. | SI |
| 57 | 4 | NO | El certificado de antecedentes penales es demorado obtenerlo en Cuba | NO |
| 58 | 10 | SÍ | Tenía todos los requisitos al alcance. | NO |
| 59 | 5 | SÍ | sin datos | NO |
| 60 | 3 | SÍ | Me solicitaron documentos los cuales ya poseía ya que tenía 4 años viviendo en el país. | NO |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nro.** | **10,1.- Explique su respuesta por favor** | **11.- ¿Los funcionarios de Cancillería le asesoraron de manera clara en su trámite?** | **12.- ¿Recibió ayuda de un profesional abogado para desarrollar su proceso de naturalización?** | **13.- ¿La información que registraba la página web de Cancillería, fue la misma que se le requirió en la Coordinación Zonal donde presentó su solicitud de naturalización?** |
| 1 | sin datos | SÍ | NO | NO |
| 2 | sin datos | SÍ | NO | NO |
| 3 | sin datos | NO | NO | SÍ |
| 4 | sin datos | SÍ | SÍ | SÍ |
| 5 | Simplemente estoy pensando que no tiene vacíos o contradicciones legales. | SÍ | NO | SÍ |
| 6 | En mi caso todo fue normal. | SÍ | NO | NO |
| 7 | sin datos | SÍ | SI | SÍ |
| 8 | sin datos | SÍ | SI | SÍ |
| 9 | sin datos | SÍ | SI | SÍ |
| 10 | sin datos | SÍ | SI | SÍ |
| 11 | En mi caso fue muy sencillo | SÍ | NO | SÍ |
| 12 | Me pidieron los documentos necesarios para proceder con mi trámite y claro con antelación pregunte en Ecuador y luego tuve que viajar a mi país España para traer toda la documentación que me habían solicitado. | SÍ | NO | NO |
| 13 | Veo bien el proceso | SÍ | SÍ | NO |
| 14 | sin datos | SÍ | NO | SÍ |
| 15 | No soy jurista, pero todo el proceso y todos los requisitos me parecieron normales. Lo único que se podría mejorar, desde mi punto de vista, es que sea el gobierno ecuatoriano el que se encargue de buscar el certificado de antecedentes penales (aunque sea a costa de aumentar el costo burocrático del proceso para la persona que se quiere naturalizar). | NO | SI | SÍ |
| 16 | Considero que la información solicitada casi en su totalidad era coherente con el proceso en cuestión.  Solo resultó un poco contradictorio el hecho de que me solicitaran un certificado de divorcio, cuando el Registro Civil Ecuatoriano donde me casé ya contaba con este documento. | SÍ | NO | NO |
| 17 | Desde el punto de vista por el cual obtuve la ciudadanía, o sea, por matrimonio, considero que no, todo el procedimiento estuvo bien. | SÍ | NO | SÍ |
| 18 | Te piden todos los documentos necesarios, como los antecedentes penales, el acto de matrimonio y otros, me parece completo, más o menos es igual que en Italia. | SÍ | NO | SÍ |
| 19 | sin datos | SÍ | NO | SÍ |
| 20 | sin datos | SÍ | NO | NO |
| 21 | NO TENGO CONOCIMIENTOS DE LEYES | SÍ | NO | SÍ |
| 22 | sin datos | NO | SI | NO |
| 23 | no note ninguno | SÍ | NO | NO |
| 24 | sin datos | SÍ | NO | SÍ |
| 25 | Todo fui muy transparente | SÍ | NO | SÍ |
| 26 | sin datos | SÍ | NO | NO |
| 27 | Me parecen explícitos en mi caso | SÍ | NO | SÍ |
| 28 | sin datos | SÍ | NO | SÍ |
| 29 | sin datos | SÍ | NO | NO |
| 30 | Lo único que requiere de mucha documentación | SÍ | SÍ | SÍ |
| 31 | sin datos | SÍ | NO | SÍ |
| 32 | sin datos | NO | NO | NO |
| 33 | Debería haber naturalización por tener hijos ecuatorianos, pero esa opción no existe, en cambio para la visa de amparo familiar si se puede pedir por tener hijo. | SÍ | NO | NO |
| 34 | Para nada, todo se manejó de forma trasparente, ágil y sobre todo muy profesional cada paso. | SÍ | NO | SÍ |
| 35 | demasiadas demoras por burocracia | SÍ | SI | SÍ |
| 36 | sin datos | NO | NO | NO |
| 37 | sin datos | SÍ | NO | SÍ |
| 38 | sin datos | SÍ | NO | NO |
| 39 | sin datos | SÍ | NO | SÍ |
| 40 | sin datos | SÍ | NO | SÍ |
| 41 | sin datos | SÍ | SÍ | SÍ |
| 42 | sin datos | SÍ | SÍ | NO |
| 43 | sin datos | SÍ | NO | SÍ |
| 44 | sin datos | SÍ | NO | NO |
| 45 | Es clara la documentación que se solicita y la información en internet y presencial. | SÍ | NO | NO |
| 46 | Está todo bien explicado en la página web de la cancillería y el personal es capacitado para resolver todas mis dudas | SÍ | NO | SÍ |
| 47 | Porque todo coincide con el proceso. | SÍ | NO | SÍ |
| 48 | sin datos | SÍ | NO | SÍ |
| 49 | no tengo los Fundamentos ni conocimientos legales, para explicar si tiene vacíos, o contradicciones pero pienso que si mi esposa es ecuatoriana yo la conocí , en Venezuela me case con ella legalmente, le di acceso a la legalidad en Venezuela donde vivimos por más de 20 años, tenemos 3 hijas debería ser más sencillo el proceso. | SÍ | NO | SÍ |
| 50 | Hasta donde conozco está bien. | SÍ | NO | NO |
| 51 | sin datos | SÍ | NO | SÍ |
| 52 | Verdaderamente no he hecho un estudio a fondo, al ser mi esposo ecuatoriano mi intención es residir legalmente.  Más adelante contesto si a la pregunta 17 y 18, si se considera familiar a los padres y hermanos de mi esposo, mi familia de sangre es española y no reside en Ecuador. | SÍ | NO | SÍ |
| 53 | sin datos | SÍ | NO | SÍ |
| 54 | CONSIDERO QUE EL PROCESO ESTA SUSTENTADO SOBRE LAS BASES DE LA CONSTITUCION VIGENTE DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. | SÍ | NO | SÍ |
| 55 | sin datos | SÍ | NO | SÍ |
| 56 | Cuando es por matrimonio ya había entregado los mismos papeles y en vez de acceder el sistema y copiar, pide que otra vez entregue los mismos papeles. | SÍ | NO | SÍ |
| 57 | sin datos | SÍ | NO | SÍ |
| 58 | sin datos | SÍ | NO | NO |
| 59 | sin datos | SÍ | NO | SÍ |
| 60 | sin datos | SÍ | NO | NO |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nro.** | **14.- ¿Considera que la entrevista le perjudicó en su proceso?** | **15.- ¿Su examen de conocimientos generales sobre el Ecuador y símbolos patrios fue difícil?** | **16.- ¿Tuvo algún problema migratorio, antes de obtener la ciudadanía ecuatoriana?** | **17.- ¿Su familia está en el Ecuador?** |
| 1 | NO | NO | NO | NO |
| 2 | NO | NO | NO | NO |
| 3 | SÍ | NO | SIN DATOS | NO |
| 4 | NO | NO | NO | NO |
| 5 | NO | NO | NO | NO |
| 6 | NO | NO | NO | NO |
| 7 | NO | NO | NO | SÍ |
| 8 | NO | NO | NO | SÍ |
| 9 | NO | NO | NO | SÍ |
| 10 | NO | NO | NO | SÍ |
| 11 | NO | NO | NO | SÍ |
| 12 | NO | SI | NO | NO |
| 13 | NO | NO | NO | NO |
| 14 | NO | SÍ | NO | SÍ |
| 15 | SIN DATOS | SIN DATOS | NO | SÍ |
| 16 | NO | NO | NO | NO |
| 17 | NO | NO | NO | SÍ |
| 18 | NO | NO | NO | NO |
| 19 | NO | NO | NO | SÍ |
| 20 | NO | NO | NO | SÍ |
| 21 | NO | NO | NO | NO |
| 22 | SIN DATOS | SIN DATOS | NO | SÍ |
| 23 | NO | NO | NO | SÍ |
| 24 | NO | SIN DATOS | NO | SÍ |
| 25 | NO | SIN DATOS | NO | NO |
| 26 | SIN DATOS | SIN DATOS | NO | NO |
| 27 | NO | NO | NO | SI |
| 28 | NO | SI | NO | NO |
| 29 | NO | NO | NO | SI |
| 30 | NO | NO | NO | NO |
| 31 | NO | NO | SI | NO |
| 32 | NO | SÍ | NO | NO |
| 33 | NO | SÍ | NO | SÍ |
| 34 | NO | NO | NO | SÍ |
| 35 | NO | NO | NO | SÍ |
| 36 | NO | NO | NO | SÍ |
| 37 | NO | SI | NO | NO |
| 38 | NO | SÍ | NO | NO |
| 39 | NO | NO | NO | NO |
| 40 | NO | NO | NO | NO |
| 41 | NO | NO | NO | SÍ |
| 42 | NO | SÍ | SÍ | SÍ |
| 43 | NO | SÍ | NO | SÍ |
| 44 | NO | SIN DATOS | NO | NO |
| 45 | NO | SI | NO | NO |
| 46 | NO | NO | NO | NO |
| 47 | NO | NO | NO | NO |
| 48 | NO | NO | NO | NO |
| 49 | NO | NO | NO | SÍ |
| 50 | NO | SIN DATOS | NO | SÍ |
| 51 | NO | NO | NO | SÍ |
| 52 | NO | NO | NO | SÍ |
| 53 | NO | NO | NO | NO |
| 54 | NO | SÍ | NO | SÍ |
| 55 | NO | NO | NO | SÍ |
| 56 | NO | NO | NO | SÍ |
| 57 | NO | NO | NO | NO |
| 58 | NO | NO | NO | SÍ |
| 59 | NO | NO | NO | SÍ |
| 60 | SIN DATOS | NO | NO | NO |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Nro.** | **18.- ¿Tiene familiares ecuatorianos?** | **19.- ¿Se radicará definitivamente en el Ecuador?** |
| 1 | NO | SÍ |
| 2 | NO | SÍ |
| 3 | SÍ | SÍ |
| 4 | NO | SÍ |
| 5 | SÍ | SÍ |
| 6 | SÍ | SÍ |
| 7 | SÍ | SÍ |
| 8 | SÍ | SÍ |
| 9 | SÍ | SÍ |
| 10 | SÍ | SÍ |
| 11 | SÍ | SÍ |
| 12 | SÍ | SÍ |
| 13 | SÍ | SÍ |
| 14 | SÍ | SÍ |
| 15 | SÍ | SÍ |
| 16 | SÍ | SÍ |
| 17 | SÍ | SÍ |
| 18 | SÍ | SÍ |
| 19 | SÍ | SÍ |
| 20 | SÍ | SÍ |
| 21 | NO | SÍ |
| 22 | SI | SÍ |
| 23 | SÍ | SÍ |
| 24 | SÍ | SÍ |
| 25 | NO | SÍ |
| 26 | SÍ | SÍ |
| 27 | NO | SÍ |
| 28 | SÍ | SÍ |
| 29 | SÍ | SÍ |
| 30 | SÍ | SÍ |
| 31 | SÍ | SÍ |
| 32 | NO | SÍ |
| 33 | NO | SÍ |
| 34 | SÍ | SÍ |
| 35 | SÍ | SÍ |
| 36 | SÍ | SÍ |
| 37 | SÍ | SÍ |
| 38 | SÍ | SÍ |
| 39 | NO | SÍ |
| 40 | NO | SÍ |
| 41 | NO | SÍ |
| 42 | SÍ | SÍ |
| 43 | SÍ | SÍ |
| 44 | NO | SÍ |
| 45 | SÍ | SÍ |
| 46 | SÍ | SÍ |
| 47 | SÍ | SÍ |
| 48 | NO | SÍ |
| 49 | SÍ | SÍ |
| 50 | SÍ | SÍ |
| 51 | SÍ | SÍ |
| 52 | SÍ | SÍ |
| 53 | NO | SÍ |
| 54 | SÍ | SÍ |
| 55 | SÍ | SÍ |
| 56 | NO | SÍ |
| 57 | SÍ | SÍ |
| 58 | SÍ | SÍ |
| 59 | NO | SÍ |
| 60 | SÍ | SÍ |

## Anexo 3: Resultado de entrevistas

Resultado de las entrevistas realizadas a los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que apoyaron en los procesos de naturalización durante los años 2016 y 2017

**ENTREVISTA A FUNCIONARIOS DE LAS UNIDADES DE NATURALIZACIONES**

**Realizada el día (25), mes (09), año (2018)**

**Código: FN-CZ4**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Dimensiones e indicadores** | **PREGUNTAS** | **RESPUESTAS** |
| 1 | **Categoría de análisis (ciudadanía)**  Acceso a derechos: civiles (libertad individual: Derecho a opinar, contratar, propiedad, justicia, etc.), políticos (participación en el poder político) y sociales (seguridad, educación, bienestar económico). | ¿Considera usted que la ciudadanía le permite a los miembros de una comunidad, acceder de manera efectiva a los derechos civiles, políticos y sociales y por qué? | Si, por cuanto Ecuador tiene una Constitución garantista de derechos; tal como lo prescribe el Art. 9 de la Carta Magna: “Las personas extranjeras que se encuentren en territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas de acuerdo con la Constitución”. |
| 2 | **Categoría de análisis (naturalizaciones)**  Voluntad de la persona de acceso;  Acto soberano y discrecional de concesión por parte del Estado. | ¿El Estado ecuatoriano hace efectivo ejercicio de su soberanía sobre la concesión o no de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, o solo es un enunciado de la ley? Explique su respuesta. | Plenamente, por cuanto se aplica la improcedencia de la Carta de naturalización, cuando el solicitante incumple uno de los numerales que contiene el Art. 79 de la actual Ley Orgánica de Movilidad Humana. |
| 3 | **Categoría de análisis (procesos de naturalización)**  Nueva normativa: Formas, procesos y competencias vinculados con la obtención de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, competencia de Cancillería: Cartas y Declaratorias. | ¿Todos quienes solicitan la ciudadanía ecuatoriana por naturalización obtienen una resolución favorable? Explique su respuesta. | En su mayoría sí, los pocos casos de negativa de carta de naturalización se deben a incumplimiento de documentación. |
| 4 | ¿Recibieron capacitación los agentes y funcionarios de Cancillería en temas de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana antes o después de su implementación? Explique brevemente la razón de sus dichos. | No. En nuestra Coordinación Zonal 4, por iniciativa propia se formaron grupos de estudio, con la finalidad de socializar el nuevo cuerpo legal vigente y para responder ciertas inquietudes de la Matriz. Aisladamente algunos funcionarios viajamos a Quito para estudiar ciertos temas según los casos que se presentaban. |
| 5 | ¿Considera usted que existió interrupción en los tiempos de ejecución de los procesos de naturalización desde la fecha en que entró en vigencia la Ley Orgánica de Movilidad Humana? Comente porqué. | Si, por cuanto existían ciertas dudas en la aplicación de la LOMH, consecuencia de la no socialización y falta de un reglamento. |
| 6 | ¿En el caso de que se hayan paralizado los procesos, indique usted cuánto tiempo duró y cuáles fueron las principales consecuencias? | Creo yo que dos a tres meses, trayendo como consecuencia el reclamo de los solicitantes. |
| 7 | ¿Cuáles fueron los principales cambios que se dieron entre la Ley de Naturalización y la Ley Orgánica de Movilidad Humana en materia de naturalizaciones? | El tiempo de dos años para la naturalización por matrimonio o unión de hecho. |
| 8 | ¿Considera usted que la Ley Orgánica de Movilidad Humana, contiene vacíos y contradicciones en el tema de naturalizaciones? Refiera los ejemplos que considere. | Si, por ejemplo lo referente a la naturalización de los menores de edad y el registro de la unión de hecho en el Registro Civil |
| 9 | ¿Considera usted que la Ley Orgánica de Movilidad Humana contiene todas las herramientas para la correcta ejecución del tema de naturalizaciones? | No, necesita de reformas sustanciales. |
| 10 | ¿La nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana, cree usted ha complicado la gestión del otorgamiento de cartas y declaratorias de ciudadanía ecuatoriana por naturalización? Explique su respuesta. | En principio sí, debido a sus vacíos y contradicciones |
| 11 |  | ¿Los procesos de carta de naturalización que iniciaron posteriormente a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, han finalizado? | No todavía |

**ENTREVISTA A FUNCIONARIOS DE LAS UNIDADES DE NATURALIZACIONES**

**Realizada el día (01), mes (10), año (2018)**

**Código: FN-CZ6**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Dimensiones e indicadores** | **PREGUNTAS** | **RESPUESTAS** |
| 1 | **Categoría de análisis (ciudadanía)**  Acceso a derechos: civiles (libertad individual: Derecho a opinar, contratar, propiedad, justicia, etc.), políticos (participación en el poder político) y sociales (seguridad, educación, bienestar económico). | ¿Considera usted que la ciudadanía le permite a los miembros de una comunidad, acceder de manera efectiva a los derechos civiles, políticos y sociales y por qué? | Sí, porque garantiza la capacidad del ciudadano naturalizado a participar en la vida política y civil del Estado en condiciones de igualdad y sin discriminación; garantiza la integridad física (derecho a la vida) y moral (derecho al honor). Los derechos políticos incluyen la justicia natural o equidad procesal del ciudadano naturalizado,expresada en los derechos de las partes y en el derecho a un juicio justo con garantías procesales ( debido proceso), incluidas las garantías contra una detención ilegal, el derecho a asistencia, representación y defensa jurídica, a no declarar, etc... |
| 2 | **Categoría de análisis (naturalizaciones)**  Voluntad de la persona de acceso;  Acto soberano y discrecional de concesión por parte del Estado. | ¿El Estado ecuatoriano hace efectivo ejercicio de su soberanía sobre la concesión o no de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, o solo es un enunciado de la ley? Explique su respuesta. | El Estado ecuatoriano verificará que se cumplan las condiciones para acceder a la ciudadanía, así lo establece el Art. 77 de la LOMH; en este sentido, la autoridad competente tiene la facultad de conceder la naturalización a los solicitantes de la misma, siempre y cuando cumplan con lo requerido por la Ley. Además, si la autoridad lo considera necesario se solicitará documentación que respalde su solicitud. |
| 3 | **Categoría de análisis (procesos de naturalización)**  **-** Nueva normativa: Formas, procesos y competencias vinculados con la obtención de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, competencia de Cancillería: Cartas y Declaratorias. | ¿Todos quienes solicitan la ciudadanía ecuatoriana por naturalización obtienen una resolución favorable? Explique su respuesta. | No todas las solicitudes tienen resolución favorable, no se podrá otorgar la ciudadanía por naturalización (carta y matrimonio o unión de hecho) a aquellas personas que no cumplan con lo establecido en la Ley y serán notificados con una resolución debidamente motivada.  El otorgamiento o denegación de naturalización será notificado al interesado, a la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación y a la autoridad de control migratorio. |
| 4 | ¿Recibieron capacitación los agentes y funcionarios de Cancillería en temas de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana antes o después de su implementación? Explique brevemente la razón de sus dichos. | Recibimos capacitación sobre la Ley Organiza de Movilidad Humana el día 28 de octubre del 2017; es decir, después de su implementación. |
| 5 | ¿Considera usted que existió interrupción en los tiempos de ejecución de los procesos de naturalización desde la fecha en que entró en vigencia la Ley Orgánica de Movilidad Humana? Comente porqué. | Sí, los procesos de naturalización estuvieron interrumpidos por disposición de la Dirección, desde la fecha en que entró en vigencia la LOMH, hasta que fueron emitidas las directrices y norma supletoria correspondiente, para la aplicación de la Ley. |
| 6 | ¿En el caso de que se hayan paralizado los procesos, indique usted cuánto tiempo duró y cuáles fueron las principales consecuencias? | El tiempo que duró la paralización de los procesos fue más o menos entre uno a dos meses, desde la emisión de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, lo cual causó malestar a los usuarios y para los funcionarios de la Unidad de Naturalizaciones retraso en el análisis de trámites, en vista de que no se sabía que documentos se requerían específicamente para solicitar la ciudadanía. |
| 7 | ¿Cuáles fueron los principales cambios que se dieron entre la Ley de Naturalización y la Ley Orgánica de Movilidad Humana en materia de naturalizaciones? | Consideraría que entre los cambios más relevantes tendría los siguientes:  La LOMH, establece que la naturalización por carta o por matrimonio o unión de hecho, se tramitará en territorio ecuatoriano o en el exterior, de conformidad con la ley, lo que no se daba con la Ley de Naturalizaciones.  La Ley de Naturalizaciones establecía que en el caso de extranjeros casados con mujeres ecuatorianas o que tengan uno o más hijos nacidos en el territorio nacional, el plazo de residencia se reducirá a dos años; en la LOMH ya no se hace referencia a este particular.  En el Art. 72 de la LOMH, ya no se establece los antecedentes penales como requisito para la solicitud de carta de naturalización.  En la Ley de Naturalizaciones se establecía los tres años de residencia contados desde la emisión de la cédula de ciudadanía, actualmente se contabiliza a partir de la emisión de la visa de residencia.  En cuanto a los medios lícitos de vida, el solicitante podrá presentar uno de los establecidos en la Ley de Movilidad Humana. |
| 8 | ¿Considera usted que la Ley Orgánica de Movilidad Humana, contiene vacíos y contradicciones en el tema de naturalizaciones? Refiera los ejemplos que considere. | Sí, un ejemplo de ello es que en la Ley Orgánica de Movilidad Humana, no se encuentra establecido el procedimiento para otorgar la ciudadanía a las personas refugiadas. |
| 9 | ¿Considera usted que la Ley Orgánica de Movilidad Humana contiene todas las herramientas para la correcta ejecución del tema de naturalizaciones? | No contiene todas las herramientas, la presencia de vacíos de ley se debe a que la norma es muy concretas, que no comprenden todos los casos del tema de naturalizaciones, o la norma son muy general y revela en su interior vacíos que deben ser llenados; es decir, la ley al no poder abarcar todos los supuestos de la realidad cae en un vacío para regular determinados casos. |
| 10 | ¿La nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana, cree usted ha complicado la gestión del otorgamiento de cartas y declaratorias de ciudadanía ecuatoriana por naturalización? Explique su respuesta. | En cuanto a tiempos se ha reducido el plazo establecido para la otorgación de naturalizaciones por carta y por matrimonio o unión de hecho. |
| 11 |  | ¿Los procesos de carta de naturalización que iniciaron posteriormente a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, han finalizado? | No, al momento existen trámites que no están concluidos. |

**ENTREVISTA A FUNCIONARIOS DE LAS UNIDADES DE NATURALIZACIONES**

**Realizada el día (25), mes (09), año (2018)**

**Código: FN-CZ8**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Dimensiones e indicadores** | **PREGUNTAS** | **RESPUESTAS** |
| 1 | **Categoría de análisis (ciudadanía)**  Acceso a derechos: civiles (libertad individual: Derecho a opinar, contratar, propiedad, justicia, etc.), políticos (participación en el poder político) y sociales (seguridad, educación, bienestar económico). | ¿Considera usted que la ciudadanía le permite a los miembros de una comunidad, acceder de manera efectiva a los derechos civiles, políticos y sociales y por qué? | Efectivamente, obtener la ciudadanía ecuatoriana marca una diferencia en la práctica al momento de acceder a los derechos civiles y políticos. Si bien es cierto, nuestra Constitución consagra la igualdad de derechos entre los ecuatorianos y extranjeros, en el diario vivir se tratos distintos que dificultan el acceso a estos derechos, por ejemplo, el acceso al trabajo. |
| 2 | **Categoría de análisis (naturalizaciones)**  Voluntad de la persona de acceso;  Acto soberano y discrecional de concesión por parte del Estado. | ¿El Estado ecuatoriano hace efectivo ejercicio de su soberanía sobre la concesión o no de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, o solo es un enunciado de la ley? Explique su respuesta. | El Estado Ecuatoriano a través de las Coordinaciones Zonales del MREMH hace efectivo esta potestad administrativa sobre la concesión de la nacionalidad ecuatoriana en los procedimientos contemplados por la Ley.  En la Coordinación Zonal 5-8, previo al ingreso se constata el cumplimiento del requisito esencial para el ingreso de la solicitud de naturalización. Por ejemplo, si el usuario opta a la nacionalidad ecuatoriana por matrimonio, se verifica que el mismo tenga mínimo dos años desde su celebración. |
| 3 | **Categoría de análisis (procesos de naturalización)**  Nueva normativa: Formas, procesos y competencias vinculados con la obtención de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, competencia de Cancillería: Cartas y Declaratorias. | ¿Todos quienes solicitan la ciudadanía ecuatoriana por naturalización obtienen una resolución favorable? Explique su respuesta. | No todos, sin embargo, si en la mayoría de los casos por cuanto previo a su ingreso se verifica el requisito esencial, como se explicó en el apartado número 2, la vigencia del matrimonio por un mínimo de dos años, si no cumple se indica al usuario que no cumple con el requisito y que de ingresarlo el primer pago no sería reembolsable. En los procedimientos de Carta de Naturalización, se verifica que la visa haya sido otorgada con un mínimo de tres años, por lo que no existe una razón sustancial para la negativa, los demás requisitos son subsanables mediante el requerimiento de información/documentación, procediendo a observar el expediente. |
| 4 | ¿Recibieron capacitación los agentes y funcionarios de Cancillería en temas de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana antes o después de su implementación? Explique brevemente la razón de sus dichos. | A la fecha de vigencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (06-02-2017) yo no formaba parte del área de naturalizaciones, por lo que no podría indicar si durante ese año se recibió capacitación. Sin embargo, de ello, entre los funcionarios del área y particularmente por cuanto soy encargada del área jurídica, si se analizan las leyes pertinentes y se intercambian criterios con los responsables del área, previa a emitir un acto administrativo. En caso que la resolución del procedimiento corresponda a la DNV y exista ambigüedad en la norma legal, se solicita criterio a dicha Dirección. |
| 5 | ¿Considera usted que existió interrupción en los tiempos de ejecución de los procesos de naturalización desde la fecha en que entró en vigencia la Ley Orgánica de Movilidad Humana? Comente por qué. | El procedimiento ha sido continuo por parte de la Coordinación Zonal. Si bien es cierto, no existió criterios en la continuidad de elaboración de ciertos informes, ej.: El informe de admisibilidad, a lo cual la CZ5-8 tomó un tiempo prudencial de 1 mes aproximadamente y al no haber respuesta continuó en la gestión de los expedientes, lo mismo ocurrió ante la falta de directriz del examen de símbolos patrios, sin embargo, esta dependencia en aras de no vulnerar los derechos de los administrados, adoptó procedimientos apegados a la normativa vigente. A parte de ello, se ha observado un decrecimiento en la resolución de los expedientes de Carta de Naturalización por parte de la actual DNV, entiéndase la entrega de resoluciones de nacionalidad ecuatoriana por Carta, particular que se ha denotado desde el año pasado. |
| 6 | ¿En el caso de que se hayan paralizado los procesos, indique usted cuánto tiempo duró y cuáles fueron las principales consecuencias? | La consecuencia de la falta de resolución de los expedientes de Carta de Naturalización, es la acumulación de solicitudes verbales y escritas de los usuarios, lo que conlleva un tiempo adicional para responder las mismas. La paralización de los expedientes por parte de la anterior Dirección de Naturalizaciones data desde el año 2015, si tomamos en cuenta el tiempo en que la actual DNV instruyó la toma de un nuevo examen (mayo de 2018), la anterior DN no resolvió los expedientes y quedaron paralizados 2 años y 4 meses (expedientes ingresados en el año 2015,2016). Esperamos la resolución de los expedientes del año 2017, que fueron enviados a la DNV progresivamente desde el mes de enero de este año. |
| 7 | ¿Cuáles fueron los principales cambios que se dieron entre la Ley de Naturalización y la Ley Orgánica de Movilidad Humana en materia de naturalizaciones? | Uno de los cambios fue la eliminación de la reducción del tiempo de residencia al tener hijo ecuatoriano, en los procedimientos de Carta de Naturalización. Así mismo, la anterior ley señalaba el conocimiento general de la Constitución, Historia y Geografía del Ecuador, la actual Ley señala el conocimiento de símbolos patrios. Finalmente, la anterior Ley limitaba a 90 días por año durante los tres primeros años, período máximo de ausencias para ser sujeto elegible a la nacionalidad ecuatoriana. La actual Ley señala un plazo de 180 días por año durante los tres primeros años. La actual Ley permite naturalizarse en las Oficinas Consulares, particular que no ocurría con la anterior Ley. |
| 8 | ¿Considera usted que la Ley Orgánica de Movilidad Humana, contiene vacíos y contradicciones en el tema de naturalizaciones? Refiera los ejemplos que considere. | Sí. Un ejemplo es el caso de naturalización por matrimonio o unión de hecho. El artículo 73 de la LOMH señala que podrá solicitar la nacionalidad ecuatoriana aquel ciudadano/a que tenga dos años de matrimonio, contados desde la celebración del mismo. El artículo 68 del Reglamento señala que los dos años de matrimonio se cuentan desde la inscripción en el Registro Civil. La CZ5-8, toma en consideración lo señalado por la LOMH y cuenta los dos años de matrimonio desde su celebración. |
| 9 | ¿Considera usted que la Ley Orgánica de Movilidad Humana contiene todas las herramientas para la correcta ejecución del tema de naturalizaciones? | No, sin embargo puede ser subsanado mediante directrices apegadas al principio de favorabilidad contenido en la LOMH. |
| 10 | ¿La nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana, cree usted ha complicado la gestión del otorgamiento de cartas y declaratorias de ciudadanía ecuatoriana por naturalización? Explique su respuesta. | No, por el contrario, es garantista en derechos y si el funcionario delegado para su resolución aplicara los principios de igualdad ante la Ley, no discriminación, favorabilidad, los procedimientos de naturalización se gestionarían sin inconvenientes. |
| 11 |  | ¿Los procesos de carta de naturalización que iniciaron posteriormente a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, han finalizado? | Únicamente finalizó 1 solicitud ingresada en el año 2017, concretamente el expediente No. 020-CZ8-CN-2017. La CZ5-8 aún tiene solicitudes desde el año 2015 que no han sido resueltas (se espera la fecha de nuevo examen) y esperamos el envío de las resoluciones de nacionalidad de los expedientes del año 2017 y 2018 ya enviados. En total se han enviado 171 expedientes |

**ENTREVISTA A FUNCIONARIOS DE LAS UNIDADES DE NATURALIZACIONES**

**Realizada el día (03), mes (10), año (2018)**

**Código: FN-CZ9**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Dimensiones e indicadores** | **PREGUNTAS** | **RESPUESTAS** |
| 1 | **Categoría de análisis (ciudadanía)**  Acceso a derechos: civiles (libertad individual: Derecho a opinar, contratar, propiedad, justicia, etc.), políticos (participación en el poder político) y sociales (seguridad, educación, bienestar económico). | ¿Considera usted que la ciudadanía le permite a los miembros de una comunidad, acceder de manera efectiva a los derechos civiles, políticos y sociales, y por qué? | Desde el ámbito de la vigente Constitución, existe un mayor reconocimiento de los derechos y se garantiza el ejercicio de los mismos.    No obstante, el acceso de manera efectiva a ellos no ocurre siempre, quizá por falta de conocimiento de las personas en cuanto a su aplicabilidad y, en otras ocasiones por omisión y el desinterés de las autoridades obligadas a garantizar su pleno ejercicio. |
| 2 | **Categoría de análisis (naturalizaciones)**  Voluntad de la persona de acceso;  Acto soberano y discrecional de concesión por parte del Estado. | ¿El Estado ecuatoriano hace efectivo ejercicio de su soberanía sobre la concesión o no de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, o solo es un enunciado de la ley? Explique su respuesta. | Al respecto se debe mencionar que al otorgar la nacionalidad ecuatoriana por Carta de Naturalización y la concesión de la Naturalización por Servicios Relevantes se hace efectivo el ejercicio de la soberanía, ya que es el Estado a través de las entidades delegadas o competentes las responsables de determinar qué personas extranjeras han cumplido los requisitos y procedimientos de ley para acceder a la nacionalidad ecuatoriana. |
| 3 | **Categoría de análisis (procesos de naturalizaciones)**  Nueva normativa: Formas, procesos y competencias vinculados con la obtención de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, competencia de Cancillería: Cartas, y Declaratorias. | ¿Todos quienes solicitan la ciudadanía ecuatoriana por naturalización obtienen una resolución favorable? Explique su respuesta. | No todas las personas solicitantes de naturalización obtienen una resolución a su favor, en gran parte por la falta de algún requisito esencial cómo puede ser la falta de cumplimiento en el tiempo de permanencia requerido en el país o no justificar los medios de vida lícitos y, en otras ocasiones porque durante el proceso de análisis jurídico se han verificado hechos que faltan a la verdad e incluso la presentación de documentos cuya veracidad resultó dudosa, debiendo solicitarse la investigación correspondiente. |
| 4 | ¿Recibieron capacitación los agentes y funcionarios de Cancillería en temas de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana antes o después de su implementación? Explique brevemente la razón de sus dichos. | Una vez promulgada la Ley Orgánica de Movilidad Humana y su Reglamento, se realizaron capacitaciones a los funcionarios de Cancillería, sin embargo, se pretende que estos procesos de aprendizaje se realicen de forma continua ya que al tratarse de un nuevo cuerpo normativo en el ejercicio de su aplicación se generan dudas e interrogantes que necesariamente deben ser solventados en espacios participativos como los mencionados. |
| 5 | ¿Considera usted que existió interrupción en los tiempos de ejecución de los procesos de naturalización desde la fecha en que entró en vigencia la Ley Orgánica de Movilidad Humana? Comente porqué. | Efectivamente, existió interrupción en la ejecución de los procesos, en virtud de que se generaron dudas en la aplicación de la norma a los expedientes que ingresaron en la fecha de promulgación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y también porque el Reglamento a la misma fue publicado en el Registro Oficial, el 10 de agosto del 2017, es decir, después de seis meses desde la fecha de promulgación de la Ley, por tanto, existió dificultad en las unidades administrativas desconcentradas para la aplicación de la norma sin que exista un procedimiento para la continuidad de los procesos. |
| 6 | ¿En el caso de que se hayan paralizado los procesos, indique usted cuánto tiempo duró, y cuáles fueron las principales consecuencias? | Existe un retraso en el peor de los casos de hasta un año lo que ocasionó el reclamo de los solicitantes de naturalización por una parte y, por otra la acumulación de los expedientes a trámite interno en las Coordinaciones Zonales y de forma posterior en la Dirección de Visados y Naturalizaciones. |
| 7 | ¿Cuáles fueron los principales cambios que se dieron entre la Ley de Naturalización y la Ley Orgánica de Movilidad Humana en materia de naturalizaciones? | Entre los cambios principales se encuentran:  -La incorporación como requisito del conocimiento de los símbolos patrios; anteriormente, se solicitaba el conocimiento en Historia, Geografía y de la Constitución de la República vigente al ingreso de la solicitud de naturalización;  -Las personas reconocidas como apátridas podrán solicitar la Carta de Naturalización luego de transcurridos dos años desde la fecha de su reconocimiento como tal por el Estado Ecuatoriano. En la derogada Ley de Naturalización, no se encontraban incluidos expresamente;  -En la Ley Orgánica de Movilidad Humana, se incluyen como solicitantes de Carta de Naturalización, los menores de edad con autorización de sus padres o de quienes ejerzan la patria potestad. En la derogada Ley, podían ser incluidos en la solicitud de naturalización de su padre siempre que sean menores de edad y tenga a su favor la patria potestad;  -En la actual normativa se incluyen a las personas con discapacidad que dependen económicamente de un tercero; mientras que, en la derogada Ley de Naturalización no se encontraba contemplada esta posibilidad;  -La LOMH, contempla un mecanismo excepcional de naturalización para las personas reconocidas como apátridas, sin embargo, es importante trabajar en la implementación de un instructivo que establezca el procedimiento y requisitos de forma conjunta con la Dirección de Protección Internacional;  -La actual normativa no contempla causales de pérdida de la naturalización que sí se encontraba establecida en la anterior Ley de Naturalización, cuando disponía que el ciudadano naturalizado al ausentarse del país por más de tres años ininterrumpidos siempre que dicha ausencia pueda justificarse ante el actual Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, también se cancelaba la naturalización en aquellos casos de pérdida de la nacionalidad establecidos en la Constitución que estaba vigente a la fecha de vigencia de la derogada ley, también en los casos en que se obtuvo la naturalización con fraude a la ley y si la persona naturalizada se convierta en elemento de inquietud moral, social o política. La vigente ley, establece en cambio las causales de nulidad de la Carta de Naturalización.  -La actual legislación de Movilidad Humana establece claramente que la naturalización por Servicios Relevantes es una facultad exclusiva del o la Presidente/a de la República. |
| 8 | ¿Considera usted que la Ley Orgánica de Movilidad Humana, contiene vacíos y contradicciones en el tema de naturalizaciones? Refiera los ejemplos que considere. | Es evidente que el nuevo cuerpo normativo contiene vacíos que en la práctica están generando inconvenientes en la aplicación de sus disposiciones, como por ejemplo:  -En los artículos 71 y 72 de la LOMH, se establece como requisito fundamental para solicitar la Carta de Naturalización, la permanencia regular y continua de al menos tres años en el Ecuador, no obstante, existe la duda en cuanto al tipo de condición migratoria que deberá contar el solicitante para cumplir con este requisito, o presenta una visa de residencia temporal o de residencia permanente; tampoco se define si los tres años continuos deberán considerarse hasta el momento de ingresar la solicitud de naturalización o, haber cumplido con este requisito en fecha anterior a la solicitud de naturalización.  -En cuanto a la naturalización por matrimonio o unión de hecho con persona ecuatoriana, existe la contradicción en cuanto al tiempo del matrimonio requerido para solicitar la nacionalidad ecuatoriana, ya que en la LOMH, se establece que podrán solicitar luego de transcurridos dos años desde la fecha de su celebración, en tanto que, el reglamento a la misma, señala que los dos años se contarán desde la fecha de inscripción en la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Se entiende que esta disposición se aplicaría en aquellos casos de matrimonios celebrados en el exterior. |
| 9 | ¿Considera usted que la Ley Orgánica de Movilidad Humana contiene todas las herramientas para la correcta ejecución del tema de naturalizaciones? | La Ley Orgánica de Movilidad Humana no contiene todas las herramientas o mejor dicho todos los mecanismos o disposiciones adecuadas que permitan aplicar adecuadamente los procesos lo que ha dificultado la aplicación de procesos que constantemente son consultados por las diferentes unidades administrativas desconcentradas.  Lo importante es señalar que constituye una norma perfectible que de acuerdo con la práctica diaria, permitirá definir las reformas que permitan su eficaz aplicación. |
| 10 | ¿La nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana, cree usted ha complicado la gestión del otorgamiento de cartas y declaratorias de ciudadanía ecuatoriana por naturalización? Explique su respuesta. | Aunque con la disminución de requisitos y procesos que contiene la actual normativa se comprendería que la gestión para los trámites de Carta de Naturalización y Declaratorias resultaría más fácil, existen vacíos que necesariamente deberán ser solventados, como por ejemplo, las citadas disposiciones en cuanto a la naturalización por matrimonio con persona ecuatoriana y en este mismo proceso la falta de requisitos que permitirían una mejor aplicabilidad de la norma para determinar si el solicitante cumple efectivamente con los requisitos y es merecedor de la naturalización. |
| 11 |  | ¿Los procesos de carta de naturalización que iniciaron posteriormente a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, han finalizado? | Existen expedientes de naturalización que han finalizado con la emisión de la resolución de naturalización, aunque se debe señalar que el número es mayor al que se esperaba a la fecha de vigencia de la actual normativa de Movilidad Humana, por las circunstancias antes mencionadas. |

**ENTREVISTA A FUNCIONARIO DE LA DIRECCIÓN DE VISADOS Y NATURALIZACIONES**

**Realizada el día (25), mes (sep.), año (2018)**

**Código: FN-DVN**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Dimensiones e indicadores** | **PREGUNTAS** | **RESPUESTAS** |
| 1 | **Categoría de análisis (ciudadanía)**  Acceso a derechos: civiles (libertad individual: Derecho a opinar, contratar, propiedad, justicia, etc.), políticos (participación en el poder político) y sociales (seguridad, educación, bienestar económico). | ¿Considera usted que la ciudadanía le permite a los miembros de una comunidad, acceder de manera efectiva a los derechos civiles, políticos y sociales, y por qué? | Por supuesto que sí, una vez que la naturalización tiene como fin principal, la incorporación total y efectiva de un nuevo ciudadano a la vida de un país, otorgándole todos los derechos y obligaciones que de la ley prevé para cualquier ciudadano nacido o naturalizado en nuestro país. |
| 2 | **Categoría de análisis (naturalización)**  Voluntad de la persona de acceso;  Acto soberano y discrecional de concesión por parte del Estado. | ¿El Estado ecuatoriano hace efectivo ejercicio de su soberanía sobre la concesión o no de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, o solo es un enunciado de la ley? Explique su respuesta. | Al ser un acto soberano y discrecional, el trámite debe mantener parámetros muy rigurosos con respecto a requisitos y el análisis del expediente debe ser analizado con la mayor precisión posible, otorgando la nacionalidad a solo aquellas personas que realmente merecen ser ciudadanos ecuatorianos por naturalización, evitando otorgar la nacionalidad a quienes solo la buscan con la finalidad de ser ecuatorianos para simplificar su estadía y lograr mejoras personales en nuestro país. |
| 3 | **Categoría de análisis (procesos de naturalización)**  Nueva normativa: Formas, procesos y competencias vinculados con la obtención de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, competencia de Cancillería: Cartas, y Declaratorias. | ¿Todos quienes solicitan la ciudadanía ecuatoriana por naturalización obtienen una resolución favorable? Explique su respuesta. | No me parece correcto la simplificación de trámites al hablar de la solicitud de naturalización. Debe ser más bien un acto muy riguroso y solemne. |
| 4 | ¿Recibieron capacitación los agentes y funcionarios de Cancillería en temas de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana antes o después de su implementación? Explique brevemente la razón de sus dichos. | Los funcionarios de la Cancillería recibieron capacitación en el tema de naturalizaciones posterior a la vigencia de la LOMH y su reglamento. Esta capacitación, debe ser realizada tanto a nivel de funcionario quienes ejecutan este trámite administrativo, como las autoridades que intervienen en los diferentes actos que conllevan al otorgamiento de la nacionalidad, para que así conozcan todos los aspectos inherentes al otorgamiento de la nacionalidad ecuatoriana. |
| 5 | ¿Considera usted que existió interrupción en los tiempos de ejecución de los procesos de naturalización desde la fecha en que entró en vigencia la Ley Orgánica de Movilidad Humana? Comente porqué. | Por supuesto, ya que una vez que al no contemplar el 100% de la normativa, tanto en la LOMH como en su reglamento, siempre se necesitó de una complementación posterior a través de normativa secundaria, plasmadas a través de Acuerdos Ministeriales, que viabilizan el otorgamiento de la nacionalidad. |
| 6 | ¿En el caso de que se hayan paralizado los procesos, indique usted cuánto tiempo duró, y cuáles fueron las principales consecuencias? | El tiempo aproximado desde la vigencia de la LOMH (06/Feb/2017), la promulgación de su reglamento (10/Ago2017), hace siempre que se retarden los procesos hasta conocer exactamente el procedimiento a ser materializado para tal el efecto, lo cual, dio lugar a un retraso en los tiempos establecidos en la ley para los diferentes tramites de naturalización. |
| 7 | ¿Cuáles fueron los principales cambios que se dieron entre la Ley de Naturalización y la Ley Orgánica de Movilidad Humana en materia de naturalizaciones? | Menores requisitos, lo cual facilita notoriamente la obtención de la nacionalidad ecuatoriana, lo que en mi visión personal, es contraproducente, al otorgarse la nacionalidad en forma mayoritaria. |
| 8 | ¿Considera usted que la Ley Orgánica de Movilidad Humana, contiene vacíos y contradicciones en el tema de naturalizaciones? Refiera los ejemplos que considere. | Por supuesto y por ello que existe la necesidad de tener normativa secundaria que colabore en la ejecución de los diversos trámites. |
| 9 | ¿Considera usted que la Ley Orgánica de Movilidad Humana contiene todas las herramientas para la correcta ejecución del tema de naturalizaciones? | Más bien diría, que otorga las mínimas herramientas y por tal motivo, se recurrió a llenar los vacíos legales a través de normativa secundaria, que no es lo correcto, pero fue necesario. |
| 10 | ¿La nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana, cree usted ha complicado la gestión del otorgamiento de cartas y declaratorias de ciudadanía ecuatoriana por naturalización? Explique su respuesta. | Ha facilitado el otorgamiento, lo cual no estoy a favor, al ser la figura de la naturalización lo más apreciado que puede otorgar cualquier país a un ciudadano extranjero notable u honorifico que haya residido en nuestro país. |
| 11 |  | ¿Los procesos de carta de naturalización que iniciaron posteriormente a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, han finalizado? | En un contexto general y con gran esfuerzo, se ha podido tramitar más del 90% de los trámites rezagados durante los últimos 3 años y casi se podría decir, que los procesos pendientes son aquellos incompletos o que ingresaron en los últimos meses. |

**ENTREVISTA A EX DIRECTOR DE VISADOS Y NATURALIZACIONES**

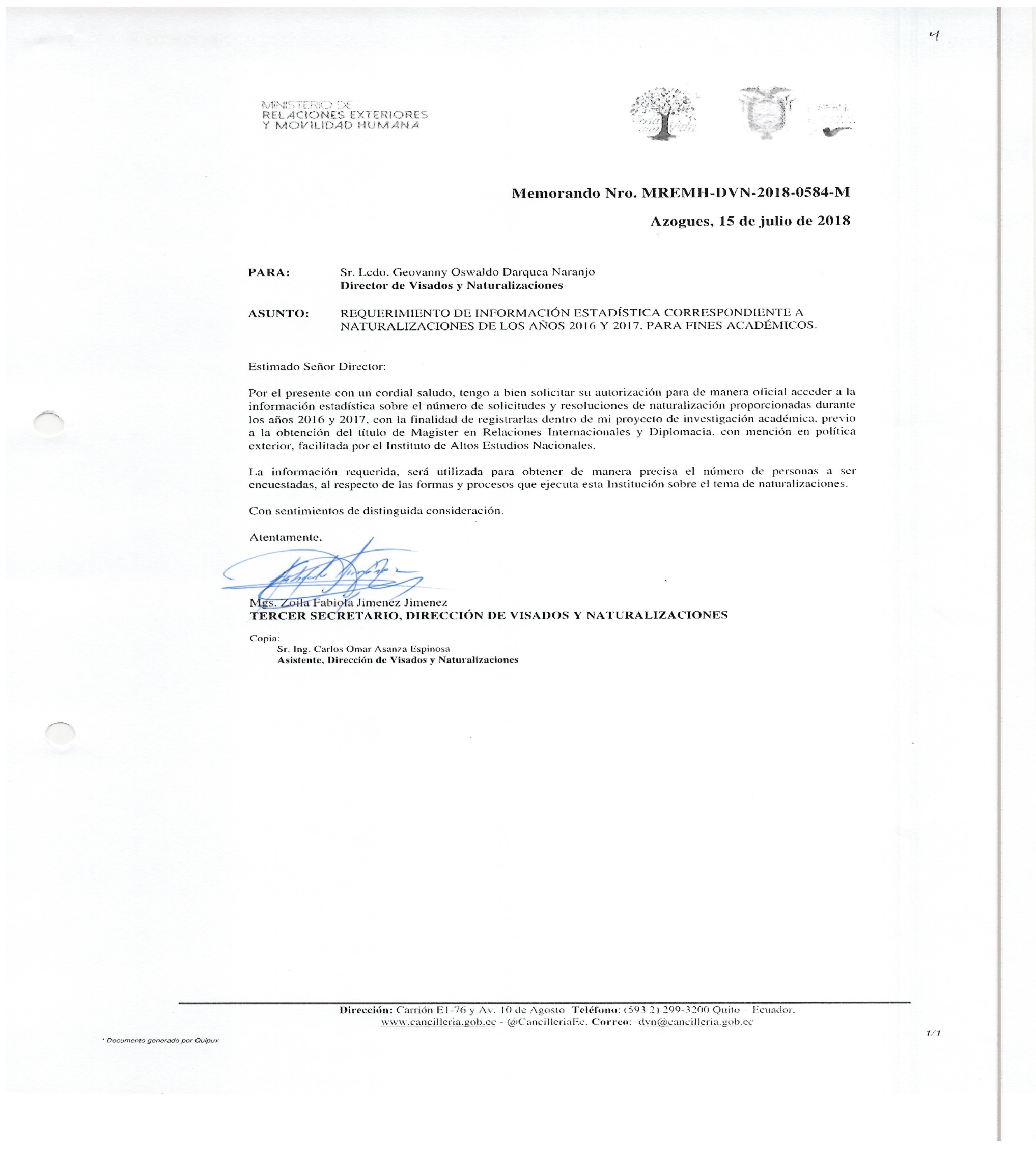
**Realizada el día (03), mes (10), año (2018)**

**Código: EA-DVN**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **No.** | **Dimensiones e indicadores** | **PREGUNTAS** | **RESPUESTAS** |
| 1 | **Categoría de análisis (ciudadanía)**  Acceso a derechos: civiles (libertad individual: Derecho a opinar, contratar, propiedad, justicia, etc.), políticos (participación en el poder político) y sociales (seguridad, educación, bienestar económico). | ¿Considera usted que la ciudadanía le permite a los miembros de una comunidad, acceder de manera efectiva a los derechos civiles, políticos y sociales, y por qué? | El Estado como tal procura la inserción de las personas dentro la sociedad, con el propósito de garantizar el acceso a los derechos consagrados en la Constitución, sin embargo, existen muchos factores que limitan esa inclusión y el acceso total de derechos como por ejemplo (la falta de recursos, la migración interna y externa, la falta de educación, la falta de servicios básicos, el desempleo, la informalidad, etc.). La sociedad ecuatoriana en general tiene sentimientos de inclusión y generosidad, pero al momento de acceder a los derechos no es suficiente, necesita más presencia del Estado. |
| 2 | **Categoría de análisis (naturalizaciones)**  Voluntad de la persona de acceso;  Acto soberano y discrecional de concesión por parte del Estado. | ¿El Estado ecuatoriano hace efectivo ejercicio de su soberanía sobre la concesión o no de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, o solo es un enunciado de la ley? Explique su respuesta. | El Ecuador como todos los Estados se reserva el ejercicio de la soberanía para la resolución de algunos actos administrativos, como por ejemplo en la concesión o no de la nacionalidad ecuatoriana, en la práctica de alguna manera se podría concluir que la soberanía que tiene el país va de la mano con la discrecionalidad del mismo Estado, pero que para su aplicación evidentemente esa soberanía y discrecionalidad tiene que tener un límite y motivación jurídica para aplicarla lo que hace que se constituya en un enunciado legal nada más. |
| 3 | **Categoría de análisis (procesos de naturalización)**  Nueva normativa: Formas, procesos y competencias vinculados con la obtención de la ciudadanía ecuatoriana por naturalización, competencia de Cancillería: Cartas, y Declaratorias. | ¿Todos quienes solicitan la ciudadanía ecuatoriana por naturalización obtienen la resolución favorable? Explique su respuesta. | No todos, como en todo proceso administrativo, la concesión de la naturalización está sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos determinados en los cuerpos normativos vigentes, para el efecto de este trámite: (Constitución de la República, Ley Orgánica de Movilidad Humana, Reglamento a la Ley Orgánica de Movilidad Humana y demás normativas secundarias).  Es importante señalar que la naturalización es mucho más que el cumplimiento de requisitos legales, la concesión de la naturalización es un sentimiento muy profundo por el país, el apego con la sociedad, con sus costumbres, con el idioma, con la gastronomía, con su clima e incluso con la realidad económica y política del país.  Es por eso que en algunos casos la resolución es negativa. |
| 4 | ¿Recibieron capacitación los agentes y funcionarios de Cancillería en temas de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana antes o después de su implementación? Explique brevemente la razón de sus dichos. | La capacitación respecto a la Ley Orgánica de Movilidad Humana se le ha realizado desde la promulgación de la Ley y su Reglamento, al ser cuerpos jurídicos extensos, y que obligan a varias instituciones vinculadas con movilidad humana a la elaboración de normas secundarias para su aplicación, seguimos en constantes capacitaciones, tanto es así que como norma secundaria de responsabilidad de la Cancillería debería citar el Arancel Consular, Diplomático y de Servicios de Movilidad Humana, que entró en vigencia el 1 de octubre de este año, instrumento legal que ralentizó de alguna manera la aplicabilidad de la concesión de la naturalización en el exterior, este es un motivo más para continuar con las capacitaciones para los funcionarios de las Secciones Consulares del Ecuador.  La transición entre leyes concebidas en los años 70 a una ajustada a los derechos, garantías y principios de la Constitución de Montecristi de 2008, ha costado mucho, no solo al Estado sino también a la misma sociedad, esto ha ocasionado que todos esos cambios normativos y procedimentales no se consoliden aún. |
| 5 | ¿Considera usted que existió interrupción en los tiempos de ejecución de los procesos de naturalización desde la fecha en que entró en vigencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana? Comente porqué. | Desde luego que sí, es difícil y creo que en ninguna parte del mundo cuando cambian leyes y procesos existe una continuidad y normalidad en la concesión o resolución de trámites, hay que articular con varias instituciones estatales, destinar toda clase de recursos para cambiar procesos, capacitarnos, modificar sistemas e incluso difundir información a la sociedad para que se familiaricen con los cambios, un claro ejemplo es la aplicabilidad de la naturalización en el exterior que estaba anclada con la creación de partidas arancelarias que debían ser aprobadas por el Ministerio de Economía y finanzas y que finalmente están traducidas en el Arancel Consular que entró en vigencia el 1ero de octubre. |
| 6 | ¿En el caso de que se hayan paralizado los procesos, indique usted cuánto tiempo duró, y cuáles fueron las principales consecuencias? | Sí, es indudable que los trámites de naturalización se ha paralizado por varios factores que en muchas ocasiones son ajenas a la voluntad del operador, los tiempos son difíciles de cuantificar, ya que estos trámites están desconcentrados en las 8 Coordinaciones Zonales en el Ecuador y en los Consulados en el Exterior, quizá en este último caso podría decirse que se han paralizado por un año y ocho meses aproximadamente, en el tema de Cartas de naturalización es aún más complejo cuantificar cuanto tiempo se han paralizado ya que el proceso está dividido entre las Coordinaciones Zonales y la Dirección de Visados y Naturalizaciones.  Otro aspecto importante que señalar que quizá concluyó en un retraso o paralización de los trámites de naturalización es el cambio de domicilio del Viceministerio de Movilidad Humana ´que inicialmente estuvo en Quito pero fue trasladado a la ciudad de Azogue y finalmente en octubre del año anterior regresó a Quito; además de la reforma del Orgánico Funcional de la Cancillería mediante el cual fusionaron tres Direcciones en una sola, (Dirección de Migración, Dirección de Extranjería y Dirección de Naturalizaciones); que actualmente concluye en la Dirección de Visados y Naturalizaciones, desde el 02 de mayo hasta el mes de octubre del año anterior la referida Dirección no se consolidaba, en esos meses se paralizaron las naturalizaciones por Carta. |
| 7 | ¿Cuáles fueron los principales cambios que se dieron entre la Ley de Naturalización y la Ley Orgánica de Movilidad Humana? | Son varios, entre los que se podría señalar y no necesariamente como positivos, sino como cambios son los siguientes:  La ley de naturalización preveía que este acto administrativo se lo realice únicamente en el Ecuador, la LOMH extiende esa posibilidad a los Consulados.  La ley de Naturalización se refería a conocimientos generales de Historia y Geografía del Ecuador; así como de la Constitución de la República, la LOMH, reduce esa exigencia y se refiere únicamente a símbolos patrios.  La ley de Naturalización contemplaba la naturalización de personas extranjeras cuando estás sean viudas de ecuatorianos, la LOMH no acoge esta posibilidad.  Las dos leyes, la derogada y la actual requieren para Carta que la persona extranjera resida de manera continua e ininterrumpida por tres años al menos, sin embargo en los plazos para conservar una residencia si difiere una de otra, ya que con el ordenamiento jurídico anterior obligaba para conservar la residencia en el país no ausentarse del Ecuador por más de 90 días por cada año, en ese sentido la LOMH, su Reglamento y Acuerdo Ministerial 151 señalan que la persona extranjera no podrá ausentase por más de 180 días por cada año para poder naturalizarse. |
| 8 | ¿Considera que la Ley Orgánica de Movilidad Humana contiene vacíos y/o contradicciones legales? ¿Emprendió usted alguna gestión para la propuesta de reforma? Mencione las principales acciones. | Si existen algunos vacíos, la LOMH habla que podrá naturalizarse aquella persona extranjera que sea residente por al menos tres años, en ese sentido la misma Ley categoriza como residentes tanto a temporales y permanentes, por tanto, se realizó una consulta a la Coordinación General de Asesoría Jurídica, respecto a la viabilidad jurídica o no de aceptar solicitudes de Carta de naturalización con residencias temporales, considerando que el tiempo máximo de una residencia temporal es dos años.  La misma Ley Orgánica de Movilidad Humana, establece para aquella persona que ostente un visa de residencia permanente podrá ausentarse del territorio hasta por un periodo de 180 días por cada año durante los dos primeros años y hasta cinco a partir del tercer año, en ese sentido existe una contradicción ya que en el tercer año podría ausentarse por más de 180 días y seguiría conservando la condición de residente permanente en el Ecuador, sin embargo estaría limitado el derecho a naturalizarse ya que se les exige permanencia en el país al menos 180 días en cada año, con este mismo caso, se complican más las cosas, cuando la ley prevé que si la persona extranjera residente permanente se ausenta por primera ocasión más de 180 días no pierde la visa, sino es sujeto de una falta migratoria, subsanable a través del pago de una multa, de hacerlo conservaría su residencia en el Ecuador, con aquello existe un claro vacío, ya que en el entendido que pague la multa conservaría la residencia y de cumplir con el tiempo (3 años de residente) podría naturalizarse, es ahí que surge el vacío o la duda, es mi criterio, que sí lo podría hacer! |
| 9 | ¿Considera usted que la Ley Orgánica de Movilidad Humana contiene todas las herramientas para la correcta ejecución del tema de naturalizaciones? Qué herramientas podrían faltar en el caso de que su respuesta sea afirmativa. | Las normas son perfectibles, pero claro que una Ley como nace se deshace y puede tardar mucho tiempo en ser modificada, desde varios sectores se han promovido propuestas de reforma a la Ley, en algunos casos también han presentado demandas de inconstitucionalidad, claro está que un cuerpo normativo tiene que tener un equilibrio, tanto en garantizar los derechos de las personas pero de la misma manera tiene que prever la seguridad de la sociedad y contener disposiciones de control, sobre la base de respeto a los derechos humanos.  Se está trabajando en posibles reformas que vayan en un sentido progresivo de derechos y en procura de subsanar algunos de los vacíos contenidos en la Ley. |
| 10 | ¿La Ley Orgánica de Movilidad Humana, cree usted ha complicado o facilitado la gestión del otorgamiento de cartas y declaratorias de ciudadanía ecuatoriana por naturalización? Explique su respuesta. | No solo la LOMH busca estar en armonía con la obligatoriedad que tienen las instituciones públicas para simplificar los trámites y procesos, sin embargo al momento existen normativas secundarias que se están desarrollo, todas estas normas van enfocadas a simplificar nuestros procesos. |
| 11 |  | ¿Los procesos de carta de naturalización que iniciaron posteriormente a la Ley Orgánica de Movilidad Humana, han finalizado? | No, evidentemente no han finalizado, recordemos que son solicitudes que ingresan día a día en todas las Coordinaciones Zonales del país y en ciertos temas internos inherentes al proceso de naturalización existen plazos para notificar o resolver, por ejemplo para rendir el examen de conocimientos de símbolos patrios la notificación se hace para 30 días de no asistir el interesado se le notifica por segunda ocasión en un plazo que media 30 días entre la primera y segunda notificación, para el caso de declaratoria por matrimonio o unión de hecho, se prevé que tiene 90 días la administración para resolver. |

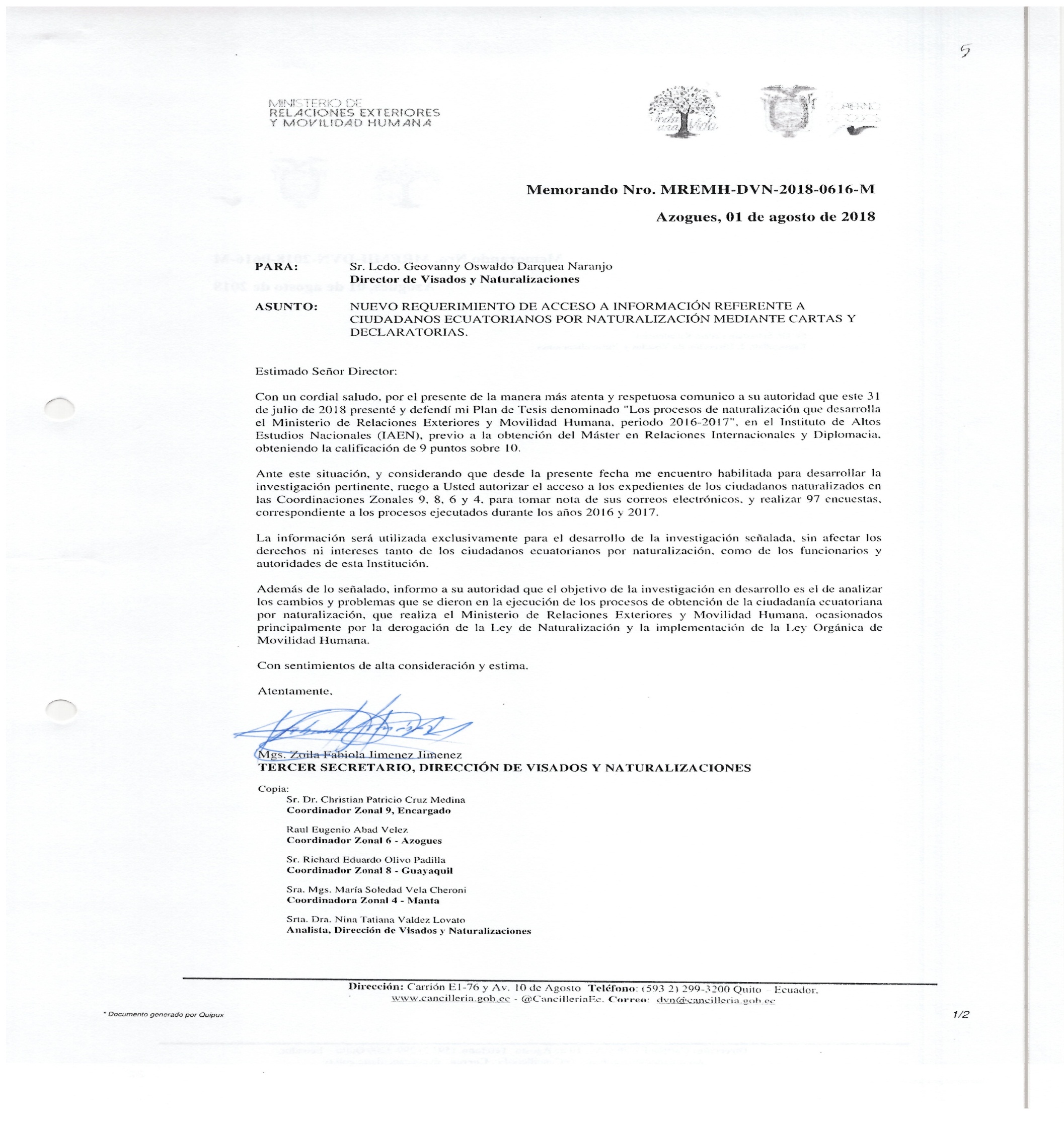
## Anexo 4: Memorando dirigido al Sr. Director de Visados y Naturalizaciones

Memorando Nro. MREMH-DVN-2018-0584-M, de fecha 15 de julio de 2018, dirigido al señor Director de Visados y Naturalizaciones, Lcdo. Geovanny Darquea, solicitando información estadística correspondiente a naturalizaciones de los años 2016 y 2017 a ser utilizados en fines acadèmicos.



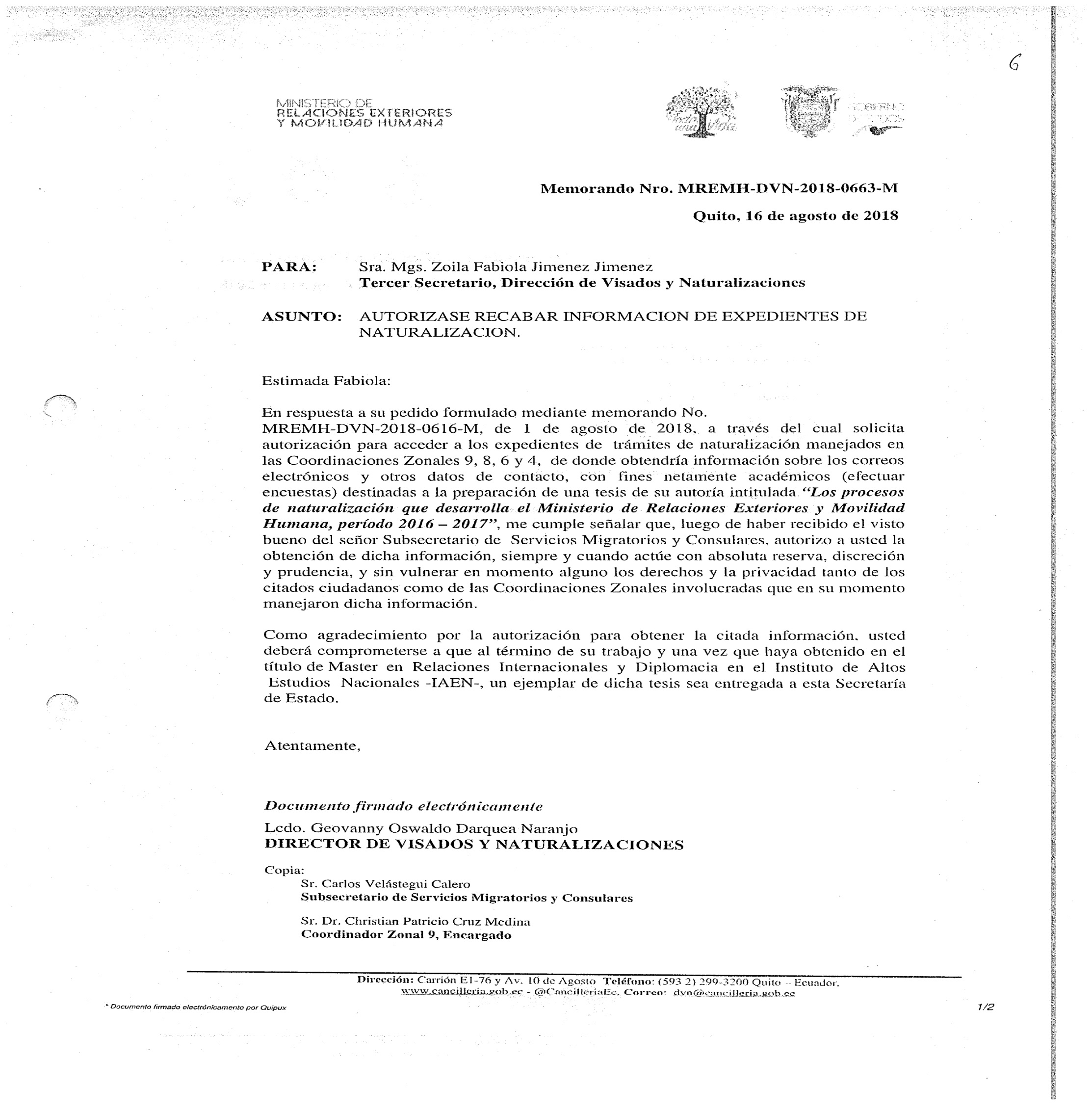
## Anexo 5: Memorando dirigido al Sr. Director de Visados y Naturalizaciones

Memorando Nro. MREMH-DVN-2018-0616-M, de fecha 01 de agosto de 2018, dirigido al señor Director de Visados y Naturalizaciones, Lcdo. Geovanny Darquea, para que se permita acceder a la investigadora a la información referente a correos electrónicos y otros datos vinculados con el tema de la tesis.



## Anexo 6: Memorando de respuesta

Memorando Nro. MREMH-DVN-2018-0663-M, de fecha 16 de agosto de 2018,dirigido del Director de Visados y Naturalizaciones, Lcdo. Geovanny Darquea, a la investigadora, Fabiola Jiménez, de autorización para recabar información de expedientes de naturalización solicitados en los memorandos correspondientes a los anexos 4 y 5 señalados.



## Anexo 7: Memorando de respuesta

Memorando Nro. MREMH-DVN-2018-0665-M, de fecha 17 de agosto de 2018, dirigido del Director de Visados y Naturalizaciones, Lcdo. Geovanny Darquea, a la investigadora, Fabiola Jiménez, autorizando cronograma para recabar información de expedientes de naturalización en las Coordinaciones Zonales.

