



NOVEDADES
JURÍDICAS ²²
Aniversario



ARGUMENTACIÓN CONSTITUCIONAL Y JUSTICIA MATERIAL

AÑO XXII EDICIÓN 227

MAYO 2025

fielweb
+plus



Siga nuestro canal
de WhatsApp



**La herramienta que cuenta con toda la información jurídica
del Ecuador incluidos documentos desde 1830**

Contáctenos: Guayaquil: +593 99 343 8745 Quito + 593 99 937 9761
email: servicioalclientequito@corpmyl.com

CONTENIDO

06 **Argumentación constitucional y justicia material**
Análisis
Miguel Hernández Terán

54 **Análisis de la ejecución del Presupuesto General del Estado, su influencia en la política fiscal y en el gasto público en el Ecuador, período 2024**
Derecho Parlamentario
Luis Andrés Moyón Sánchez

38 **El debido proceso en el control político: Sentencia No. 2137-21- EP/21**
Invitada
María Paulina Sarmiento Benavides

74 **Nuevamente la principal oportunidad y amenaza para Noboa Prófita**

47 **Travesuras inmortales para las damas**
Ramiro Díez y el ajedrez

76 **Ley Orgánica de cuidados paliativos**
Didáctica

48 **La enajenación accionaria como negocio jurídico y su repercusión impositiva**
Derecho Tributario
Israel Josué Araque Ayala

78 **Destacamos Abril 2025**

Es una revista de Derecho que nace como respuesta a la necesidad, cada vez más creciente, de los actores del mundo jurídico ecuatoriano de contar con una publicación periódica que recoja y analice problemas legales de actualidad. Busca proyectar la objetividad en el tratamiento de la información e investigación, para que esta llegue con total precisión y veracidad a sus lectores. La publicación de EDICIONES LEGALES EDLE S.A., empresa del grupo de Corporación MYL, con una trayectoria importante en el tiempo, circula en forma mensual y recoge opiniones de los operadores del derecho en torno a las situaciones de coyuntura desde una perspectiva eminentemente jurídica. Intenta la aproximación al foro, poniendo a su disposición un espacio de difusión periódica de sus puntos de vista: reflexivos y críticos sobre la realidad jurídica ecuatoriana, latinoamericana e internacional.

Presidente Vitalicio : Manuel Mejía Dalmau
Presidente Ejecutivo : Vladimir Zambrano Tinoco
Directora: Eugenia Silva Gallegos

Comité Editorial: Ernesto Albán Gómez (+)
Juan Pablo Aguilar Andrade
Teodoro Coello Vásquez
Fabián Corral B.
Ramiro Diez
Fabián Jaramillo Terán
Rodrigo Jijón Letort
Patricia Solano Hidalgo
Mónica Vargas Cerdán
Pablo Cajas Arcos
Rosita Cueva Vicente
Carolina Jaramillo

Dirección y Suscripciones:

Guayaquil:

Jorge Pérez Concha 504
entre Ébanos y las Monjas
(Urdesa Central)
PBX: + 593 99 343 8745

Quito:

Los Cipreses N65-149 y Los Eucaliptos
PBX: + 593 99 937 9761

Las colaboraciones y artículos publicados son responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen a la revista o a sus editores.

Se permite la reproducción total o parcial de esta revista, con la correspondiente autorización escrita de Ediciones Legales.

Publicación indexada

Registro: ISSN No. 1390-2539

Arte, diseño y publicación:
EDICIONES LEGALES EDLE S.A.

www.edicioneslegales.com.ec

CARTA EDITORIAL

En mayo 2025, Novedades Jurídicas en su número 227 expresa su pesar por la partida de uno de nuestros distinguidos articulistas que siempre apoyó con su consejo académico y análisis en Derecho Internacional a nuestra publicación; paz en el descanso del Embajador Doctor Luis Narváez Rivadeneira. Sentidas condolencias a toda su familia y en especial a su hijo Doctor Luis Narváez Ricaurte, quien colabora también importante-mente con esta Revista.



El Doctor Miguel Hernández Terán presenta su estudio sobre “Argumentación Constitucional y justicia material”, el autor señala que el objeto de este artículo no necesariamente supone interpretación constitucional. Regularmente la argumentación constitucional pone en el escenario a derechos constitucionales o reconocidos por la Constitución, los cuales se procura defender por corresponder su aplicación o exigibilidad a determinada situación de hecho. También aborda preconceptos y jurisprudencia.

Nuestra Invitada Máster María Paulina Sarmiento analiza la “Sentencia No. 2137-21-EP” y la postura de la Corte Constitucional del Ecuador que ha determinado que, en el control político, aunque se deben garantizar los derechos fundamentales y la imparcialidad, no se pueden aplicar los mismos estándares que en un proceso judicial, dada la naturaleza política de estos procedimientos. Aclarándose en el mismo sentido que la manifestación pública de opiniones por parte de los legisladores no vulnera las garantías del debido proceso, ya que fo-

menta la transparencia del control político y es una característica de la democracia representativa.

“La enajenación accionaria como negocio jurídico y su repercusión impositiva” es el tema que desarrolla en Derecho Tributario el Abogado Israel Josué Araque Ayala. El enfoque es de las sociedades en Ecuador, así como al efecto impositivo que esta transacción genera

para los cedentes de dichas acciones. Este aporte se lleva a cabo desde la perspectiva de la flexibilidad del derecho y las herramientas que debe poseer un abogado corporativo para abordar estas situaciones.

En nuestra nueva sección de Derecho Parlamentario, el Magister Luis Andrés Moyón Sánchez analiza “la ejecución del Presupuesto General del Estado, su influencia en la política fiscal y en el gasto público en el Ecuador, periodo 2024”

PRÓFITAS debate sobre “Nuevamente la principal oportunidad y amenaza para Noboa”; en Didáctica se resume la “Ley Orgánica de cuidados paliativos”; y, finalmente en Destacamos se refieren las principales normas expedidas en el mes pasado.

Atentamente,

Eugenia Silva Gallegos
Directora

ARGUMENTACIÓN CONSTITUCIONAL Y JUSTICIA MATERIAL

MIGUEL HERNÁNDEZ TERÁN



SUMARIO

El objeto de la argumentación constitucional; II.- La Constitución, la convencionalidad y el bloque de constitucionalidad; III.- Los principios y la argumentación constitucional; IV.- Justicia material; V.- Preconceptos y jurisprudencia. 1.- El caso del divorcio sin causas; 2.- El caso de la mona estrellita y el contenido de los derechos; VI.- Conclusiones; VII.- Bibliografía.

El objeto de la argumentación constitucional

Si hablamos de argumentación constitucional luce evidente que el objeto de esta son cuestiones relativas a la Constitución. Así, cuestiones que inciden en derechos constitucionales, en

derechos reconocidos por la Constitución, en instituciones constitucionales, en normas o decisiones asimiladas jerárquicamente a la Constitución, en titulares de derechos constitucionales o reconocidos por la Constitución, en reglas constitucionales, en principios constitucionales, en situaciones reguladas por la ley suprema, etc. La argumentación constitucional no necesariamente supone interpretación constitucional. Regularmente la argumentación constitucional pone en el escenario a derechos constitucionales o reconocidos por la Constitución, los cuales se procura defender por corresponder su aplicación o exigibilidad a determinada situación de hecho.

- Doctor en Jurisprudencia. Máster en Argumentación Jurídica. Magíster en Derecho Constitucional. Director de las maestrías en Derecho Constitucional y en Derecho men- ción Derecho Procesal de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil. Profesor de Derecho Administrativo y de Derecho Constitucional en la misma Universidad. Autor de más de 20 obras jurídicas y de muchos artículos jurídicos.



Miguel Hernández Terán

Entendemos por argumentación constitucional la invocación de razones de naturaleza constitucional o asociadas directamente con la Constitución para defender una determinada posición, regularmente vinculada con derechos constitucionales o reconocidos por la Constitución, o para defender o respaldar instituciones constitucionales.

La argumentación constitucional exige como punto de partida un claro entendimiento sobre la dimensión de la Constitución tanto desde el punto de vista jurídico como sociológico y político. Desde lo jurídico la ley suprema ocupa un lugar superlativo o privilegiado en el ordenamiento jurídico de la República por el principio de *supremacía constitucional*. Esta peculiaridad convierte a la ley suprema en el máximo referente del Derecho interno de un país, en el sustento fundamental de la validez de todas las categorías o rangos de normativas jurídicas, como de las normas secundarias individualmente consideradas; y por supuesto, también de los actos del poder público. Este último aspecto es muy importante pues existe la creencia bastante generalizada de que la Constitución condiciona la validez jurídica de las normas de Derecho, mas no de los actos del poder público que no ostentan la categoría de norma jurídica. En el caso del Ecuador hay norma expresa en el artículo 424 de la Constitución:

“**Art. 424.-** La Constitución es la norma suprema y **prevalece**¹ sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las

normas y **los actos del poder público**² deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o **acto del poder público**³.”

En mi libro *Trabajos Constitucionales*⁴ afirmo:

La *supremacía* hace, pues, de la Constitución:

- a) Una Ley con un amplio poder derogatorio respecto de todo el ordenamiento jurídico del Estado anterior a la misma;
- b) Una Ley prevalente por sobre cualquier otra;
- c) Una Ley solo derogable o reformable por otra de igual rango y por ende de valor jurídico;
- d) Una Ley estable en el tiempo;
- e) Una Ley inderrotable en sus efectos por cualquier norma de la República;
- f) Una Ley que produce la ineficacia jurídica de toda norma y de todo acto del poder público que la contravengan;

1. Las negrillas son mías.

2. Las negrillas son mías.

3. Las negrillas son mías.

4. HERNÁNDEZ, Miguel (2015) *Trabajos Constitucionales*, Quito: Ediciones Legales, EDLE.

g) Una Ley cuya reforma o derogatoria exige un tratamiento diferente al regular de toda ley, orgánica u ordinaria, en cuanto al procedimiento legislativo.

La Constitución, la convencionalidad y el bloque de constitucionalidad

La prevalencia de la Constitución, derivada del principio de supremacía constitucional, hace de ella un cuerpo jurídico poderoso, inderrotable por otra norma de Derecho de producción local. Digo local porque la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce a la Convención Americana de Derechos Humanos y a la jurisprudencia interamericana de dicha Corte, derivada de la aplicación de tal Convención, un carácter superior a la Constitución de los países suscriptores de la misma. Esa Convención no puede ni debe perderse de vista por los operadores jurídicos. En efecto, ya hace muchos años la citada Corte determinó en el caso *ALMONACID ARELLANO Y OTROS VERSUS CHILE*⁵, que:

124. La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas

por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.

125. En esta misma línea de ideas, esta Corte ha establecido que “[s]egún el derecho internacional las obligaciones que este impone deben ser cumplidas de buena fe y no puede invocarse para su incumplimiento el derecho interno”. Esta regla ha sido codificada en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

(El artículo 27 de la Convención de Viena dice: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”)⁶

La opinión consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos define en el párrafo 163 con total claridad⁷:

163. En razón de lo reseñado, resulta, por tanto, que la preeminencia, en la esfera

5. Tomado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf el 22 de marzo de 2025, a las 23:10.

6. Tomado de: https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf el 22 de marzo de 2025, a las 23:15.

7. Tomado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf el 23 de marzo de 2025 a las 11:37.

internacional, del Derecho Internacional y de la Convención por sobre toda norma del Derecho Interno, es evidente e indiscutible por precisamente tratarse, esta última, de un instrumento internacional, esto es, acordado entre Estados y obligatorio en sus relaciones recíprocas en asuntos que concierne a las relaciones entre el Estado y las personas sujetas a su jurisdicción y que, consecuentemente, han dejado de integrar la jurisdicción interna, doméstica o exclusiva o del margen de apreciación de aquel.

Sobre el valor jurídico de las opiniones consultivas de la Corte Interamericana Daniela Salazar Marín tiene una posición muy clara⁸:

La Corte Constitucional, máximo órgano de control, interpretación y administración de justicia constitucional en Ecuador, ha aplicado en innumerables ocasiones los estándares fijados por la Corte IDH en sus Opiniones Consultivas, afirmando que no es posible desconocer el razonamiento que en ellos plasma la Corte IDH.

En su sentencia n.º 003-14-SIN-CC de 17 de septiembre de 2014, la Corte Constitucional recogió la argumentación de la Corte IDH en su Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985 para fundamentar su decisión sobre la naturaleza del derecho de libertad de expresión y de rectificación o respuesta. Lo mismo ocurrió en la sentencia N.º 064-15-SEP-CC de 11 de marzo de 2015,

en la cual la Corte Constitucional hace propio el análisis realizado por la Corte IDH en su Opinión Consultiva OC-21/2014 de 19 de agosto de 2014, y en su Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002. En la sentencia N.º 019-16-SIN-CC de 22 de marzo de 2016, la Corte Constitucional desarrolla los límites admisibles al derecho a la igualdad ante la ley fundamentándose, una vez más, en el contenido de la Opinión Consultiva N.º OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002.

Como se vislumbra en los dictámenes referidos, estos estándares son de trascendental importancia en la configuración argumentativa de las decisiones de la Corte Constitucional. Si lo anterior no resulta suficiente, en uno de sus casos más recientes (conocido como el Caso Satya), la Corte Constitucional afirmó que se tratan de instrumentos internacionales de derechos humanos que, por expresa disposición del artículo 424 de la Constitución de la República y por constituir interpretación oficial del órgano interamericano encargado de determinar el sentido y alcance de las disposiciones convencionales relacionadas con la protección de derechos humanos, se entiende adherido al *texto constitucional*⁹ y es de aplicación directa, inmediata y preferente, en tanto su contenido sea más favorable para el efectivo ejercicio y protección de los derechos reconocidos.

En definitiva, lo anterior da cuenta de que el máximo órgano de control, inter-

8. En su trabajo “La fuerza vinculante de las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la luz del derecho y la justicia constitucional en Ecuador,” publicado en la siguiente dirección electrónica: http://scielo.senescyt.gob.ec/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2631-24842019000200123 del cual he tomado el siguiente pasaje el 23 de marzo de 2025 a las 11:55.

9. Las negrillas son mías.



pretación y administración de justicia constitucional en Ecuador ha fijado un precedente claro respecto del lugar que ocupan las Opiniones Consultivas de la Corte IDH en el sistema ecuatoriano. De manera que, en la medida en que estos pronunciamientos contengan estándares más favorables al pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución, se aplicarán de manera directa, inmediata y preferente.

Es preciso recordar que el *control de convencionalidad* constituye un mecanismo básico para la garantía de los derechos, en la medida en que permite que los órganos jurisdiccionales, además de analizar sus disposiciones internas, recurran a los instrumentos internacionales y a la interpretación que de estos se realice, tal como señala la propia Corte Constitucional:

el control de convencionalidad se constituye en un mecanismo básico para la garantía de los derechos, en tanto permite que los órganos jurisdiccionales no se limiten a un análisis de sus disposiciones internas, sino que además recurran a los instrumentos internacionales y la interpretación efectuada de estos, a fin de dotar de contenido integral a los derechos.

Es claro que, según la Corte Constitucional, todo juez y toda autoridad pública están obligados a controlar que sus actos sean compatibles con la Convención y con la interpretación autorizada que de ella efectúa la Corte IDH. Desconocer la interpretación autorizada de la Corte IDH podría comprometer la responsabilidad internacional del Estado ecuatoriano en casos contenciosos posteriores.

Afirma también la doctora Salazar Marín¹⁰

Las Opiniones Consultivas están tan incorporadas a la Constitución que se ha establecido una garantía que permite exigir su cumplimiento, protegiendo así a estos instrumentos como parte de la supremacía constitucional: la acción por incumplimiento. La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (en adelante LOGJCC), al regular esta acción en su artículo 52, aclara que tiene por objeto garantizar el cumplimiento de “sentencias, decisiones o informes” de organismos internacionales de protección de derechos humanos. Nótese que no se hace diferenciación entre una sentencia, un informe y otras “decisiones”, término que, sin lugar a dudas, abarca a las Opiniones Consultivas de la Corte IDH, pues, ¿qué serían las Opiniones Consultivas si no fueran decisiones de esta Corte?

En la famosa sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador sobre el matrimonio igualitario (No 11-18-CN/19) dicho órgano de administración de justicia reprodujo su postura expuesta en el caso “saya”, en el cual sostuvo respecto de la opinión consultiva 0C 24/17: ***“se entiende adherido al texto constitucional y es de aplicación directa, inmediata y preferente, en tanto su contenido sea más favorable para el efectivo ejercicio y protección de derechos reconocidos...”***¹¹

Claudia Storini, Marcelo Guerra Coronel y Nathaly Yépez nos hablan de Constitución en sentido material. En efecto, sostienen estos autores¹²:

(...)

se podría afirmar entonces que en Ecuador ya ni siquiera cabría hablar de un control de convencionalidad, pues los instrumentos internacionales de derechos humanos se encuentran constitucionalizados, son constitución, por lo que, en lugar de referir a dicho control o al bloque de constitucionalidad, de lo que cabe hablar aquí es de un concepto ampliado de Constitución, es decir, de una Constitución material. En otras palabras, todo lo concebido como parámetro de convencionalidad -esto es, la CADH, las interpretaciones de la CADH mediante sentencias y opiniones consultivas de la Corte IDH, y otros tratados de derechos humanos ratificados por el Ecuador e instrumentos de derechos humanos que desarrollen dichos tratados- en Ecuador son parte del concepto material de Constitución, en definitiva, son Constitución.

Entonces, cuando en Ecuador se hace referencia a la garantía de la Constitución, implícitamente también se alude a la garantía de dichos instrumentos internacionales de protección de derechos; por ejemplo, cuando se habla de la garantía *control de constitucionalidad*, se entiende incorporada a aquella la de *control de convencionalidad*, es decir, que cuando se hace un control de constitucionalidad

10. Misma fuente.

11. Tomado de: <https://clinicajuridicafeminista.cepamgye.org/wp-content/uploads/2021/11/MATRIMONIO-CIVIL-IGUALITARIO.pdf> el 5 de abril de 2025 a las 13:14.

12. En su artículo “La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el matrimonio de las parejas del mismo sexo en Ecuador: una lectura desde un concepto material de la Constitución”, publicado en la siguiente dirección electrónica: <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/1256/2375> de la cual he tomado el siguiente texto el 23 de marzo de 2025 a las once de la mañana.



en Ecuador, se está cumpliendo, implícitamente, con la obligación internacional de hacer un control de convencionalidad. Para el ordenamiento jurídico del Ecuador la finalidad esencial es garantizar la Constitución en sentido material, y una de las vías para tal fin es hacer un control de constitucionalidad que, a su vez, implica también la realización de un control de convencionalidad y el cumplimiento de la obligación internacional de realizarlo.

Una vez aclarado el valor que el ordenamiento jurídico les da a estos instrumentos como parte integral de la Constitución en sentido material, se podría, por ejemplo, plantear acciones de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, de ciertas disposiciones infra-constitucionales, por contravenir uno o varios artículos de la CADH y sus interpretaciones, y otros tratados de

derechos humanos ratificados por el Ecuador, así como los instrumentos de derechos humanos que desarrollen dichos tratados e inclusive se podrían plantear garantías jurisdiccionales por las acciones u omisiones del Estado o de particulares, que vulneren los derechos contenidos en dichos instrumentos.

De lo antes dicho se podría decir, entonces, que en Ecuador la CADH, las interpretaciones de la CADH establecidas en las sentencias y opiniones consultivas de la Corte IDH, y otros tratados de derechos humanos ratificados por el Ecuador, poseen garantías normativas y garantías institucionales, o abstractas, que están dirigidas a los poderes públicos, y, además,

en caso de vulneración a derechos contenidos en estos instrumentos, se asegura su eventual reparación integral mediante las garantías jurisdiccionales o reactivas dirigidas a los ciudadanos, lo cual significa que en Ecuador se encuentra asegurada normativa y jurisdiccionalmente la aplicación directa CADH y sus interpretaciones. En definitiva, todo el sistema de garantías constitucionales creados en la Constitución de 2008 y los que ha desarrollado la Corte Constitucional en su jurisprudencia son también garantías de estos instrumentos de protección de derechos humanos...

No es poca cosa jurídicamente hablando afirmar que el control de convencionalidad está comprendido dentro del control de constitucionalidad. Así las cosas, entonces, *la argumentación constitucional tiene un objeto bastante amplio, más allá del enten-*



dimiento literal de lo que es la Constitución a la luz del propio texto constitucional. Por cierto, la jurisprudencia, globalmente hablando, tiene mucho peso en el Ecuador, realidad sustentada constitucionalmente en el artículo 11 numeral 8, primer párrafo, de la ley suprema, que define como uno de los principios que rigen el ejercicio de los derechos, que: *“El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas...”*¹³ Volveré luego sobre el contenido de los derechos.

El vigor jurídico de lo supranacional está presente en el pensamiento de la Corte Constitucional. En efecto, en la sentencia 8-19- IN y acumulados la Corte definió, entre otros¹⁴:

83. En esta línea, este Organismo advierte que de la obligación general de los Estados Partes de adaptar sus normativas y políticas públicas a los estándares interamericanos surgen dos deberes específicos, a saber, uno de naturaleza negativa y otra de carácter positivo. Como deber negativo, los Estados Partes del SIDH, incluyendo el Ecuador, deben cesar todas aquellas políticas públicas o vías de hecho que lesionen individual o sistemáticamente los derechos de las personas. Por su parte, como deber positivo, los Estados deben crear vías y mecanismos válidos para garantizar, promover y proteger los derechos de las personas, así como adaptar, mediante la promulgación de normas, el ordenamiento jurídico interno a los estándares interamericanos, y derogar todas aquellas normas que propicien una violación a los derechos humanos.

13. Las cursivas son mías.

14. Tomado de: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J3RyYW1pd-GUnLCB1dWlkOic5NTJmY2RhZS1hMWFhLTO3YjgtYjEyNS02NmVjOGI4MzJmMjEucGRmJ30= el 1 de abril de 2025 a las 12:24.

84. Tanto el deber negativo como el deber positivo derivado de la obligación general de los Estados Partes de adaptar sus normativas y políticas públicas a los estándares interamericanos no refieren o no son de responsabilidad exclusiva de una función estatal en específica, sino que incumben a todo el aparato estatal, lo cual incluye las funciones encargadas de las competencias normativas, jurisdiccionales, de gobierno, de participación ciudadana, y a todos los servidores públicos que las componen.

85. Sobre este punto, es preciso enfatizar que si bien, en la CADH, la obligación en referencia hace mención a la adaptación del derecho interno a la “normativa” interamericana, este Organismo considera que esta noción de “normativa” no puede interpretarse de manera restrictiva, es decir, por tanto debe incluir a la jurisprudencia que la Corte IDH ha emitido en desarrollo de los derechos reconocidos por la CADH.

87. Sin perjuicio de lo mencionado, es importante señalar que la Corte IDH no ha limitado este deber de adecuación normativa a las normas y jurisprudencia del SIDH, sino que lo extiende a todos los tratados internacionales; en consecuencia, esta obligación del Estado ecuatoriano se extiende también a las normas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

91. Acerca de este punto, este Organismo considera que la inobservancia por omisión de “los mandatos contenidos en normas constitucionales” que debe ser reparada por este Organismo, debe ser interpretada en un

sentido amplio y no restrictivo, es decir, incluir también las inobservancias por omisión de aquellas normas que no forman parte del articulado formal de la CRE, pero constituyen parte del bloque de constitucionalidad del sistema jurídico ecuatoriano, como lo son las normas de instrumentos internacionales de derechos humanos. **La Corte Constitucional en reiteradas ocasiones ha hecho hincapié en que el bloque de constitucionalidad debe entenderse como parte de la propia CRE¹⁵:**

“Así, el denominado bloque de constitucionalidad comprende “el conjunto de normas que, aun no constando en la Constitución formal, forman parte de esta, porque la misma les reconoce ese rango y papel [...]”.

En la doctrina se entiende por “bloque de constitucionalidad” el conjunto de normas que no constando en la Constitución formal, o sea en el texto preparado por la Asamblea Constituyente y aprobado por el pueblo en el referéndum, forman parte de esta porque la misma Constitución les reconoce ese rango y papel y, por lo que se relaciona con los derechos humanos, las listas que contengan estas normas hay que sumar a la lista constitucional (Arts. 11.3 y 84) y, en caso de conflicto, se ha de aplicar la que de mejor manera y más efectivamente garantice la dignidad de la persona o de la colectividad (Arts. 11.5 y 417)”.

Respecto de la ficción de incorporación al texto constitucional es importante citar la naturaleza de los dictámenes interpretativos de la Constitución. En este sentido en

15. Las negrillas son mías.

la sentencia 1219-22-EP/22 del 26 de septiembre de 2022 la Corte Constitucional definió contundentemente¹⁶, entre otros:

45. En general los juzgadores deben coadyuvar a que los principios establecidos en el artículo 427¹⁷ de la CRE sobre la interpretación constitucional alcancen eficacia, en especial a que se guarde la integralidad entre las disposiciones de la Constitución. Por lo tanto, si este Organismo ya ha ejercido la calidad de intérprete final de la Constitución, a través de una decisión jurisdiccional como indica el artículo 436 numeral 1 de la CRE¹⁸, en específico a través de un **dictamen interpretativo**¹⁹-que incluso cuenta con una mayoría calificada para su emisión, debe ser aplicado de forma imperativa y obligatoria por los jueces, **dado su carácter de norma objetiva que se integra al texto constitucional**²⁰, evitando incurrir en lecturas aisladas de disposiciones constitucionales y legales (artículos 179 CRE y 262 COFJ). En tal virtud, se evidencia que la inobservancia de un dictamen interpretativo emitido por la Corte Constitucional constituye una violación autónoma del derecho a la seguridad jurídica, por lo que, en este supuesto no es necesario verificar una posible afectación a otros preceptos constitucionales.

Los principios y la argumentación constitucional

Ahora bien, entendido entonces que la materialidad de la Constitución va más allá de su literalidad, y así, las razones convencionales serían también *razones materialmente constitucionales*, cabe precisar ahora una importante particularidad de las Constituciones, particularidad muy enfática en el caso de la Constitución del Ecuador, lo cual incide directamente en el carácter *más abierto o amplio* de la argumentación constitucional: el texto de las Constituciones, independientemente de su clásica estructura (parte dogmática, constituida por principios y derechos, y parte orgánica, constituida por la institucionalidad estatal fundamental), comprende *principios y valores*, los cuales son especialmente relevantes para los ciudadanos y administrados en general. Varios de ellos están concebidos para incidir positivamente en la satisfacción de las necesidades públicas, en la realización de los derechos, en la materialización de la justicia y la paz social. En el caso ecuatoriano los principios y valores tienen una notoria intensidad, propia de la corriente a la cual se pertenece la Constitución: el neoconstitucionalismo. Este privilegia a los principios. Una sentencia muy conocida de la Corte Constitucional para el periodo de transición lo confirma: la No 090-15-SEP-CC, publicada en el

16. Tomado de: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcBldGE6J3RyYw1pd-GUnLCB1dWlkOidiMGZmZWU5Ni04NTRiLTOQZGItYTMiNi0yYmUzNmI3M2RmYTgucGRmI30= el 1 de abril de 2025 a las 14:20.

17. “Art. 427.- Las normas constitucionales se interpretarán por el tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad. En caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.”

18. “Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante.”

19. Las negrillas son mías.

20. Las negrillas son mías.

suplemento del Registro Oficial No 504 del 20 de mayo de 2015²¹:

Cabe recalcar que dentro del Estado constitucional de derechos y justicia, los valores y los principios encuentran supremacía respecto de las reglas, en tanto, tienen como finalidad otorgar mayor eficacia a la protección de los derechos, de acuerdo con las realidades, porque no solo se defiende el estatus personal de sus titulares, sino que se erigen en criterios hermenéuticos preferentes en la aplicación del derecho.

(...)

El constitucionalismo moderno imprime vigentes cambios de paradigmas para la consecución de la justicia, es decir, se requiere de los jueces esfuerzos y razonamientos jurídicos eficaces mediante la aplicación de valores y principios constitucionales, concebidos como criterios axiológicos y superiores a las reglas, que permitan acceder a una administración de justicia efectiva, - lo cual, insistiremos, no ha ocurrido en el tratamiento de la solicitud de refugio y no devolución pedida por el señor Alberto García Martínez -, y concomitantemente se fortalezca la legitimidad estatal cuyo fundamento radica en el respeto al valor de la persona y de sus derechos.

Afirmó también la Corte en la indicada decisión²²:

En el caso *sub júdice*, si bien la norma de carácter reglamentario determinaba imperativamente un tiempo rígido para la pre-

sentación de la solicitud de refugio, concretamente de quince días, no es menos cierto que este lapso, para el caso específico del señor Alberto García Martínez, le resultó insuficiente, debido a sus particulares situaciones fácticas por las que debió atravesar su integridad personal y psíquica, como consecuencia del obligado abandono de su país de origen, Cuba, hacia el Ecuador, por presuntas afectaciones de parte de las autoridades estatales a su integridad física y de actos discriminatorios por su orientación sexual, lo que obligaba al país receptor, en este caso a las autoridades ecuatorianas, a otorgar un tratamiento conveniente de orden jurídico que le permitiera tener la certeza de que su expectativa de acceder al derecho de refugio, a través de su solicitud, iba a ser objeto de estudio y análisis acorde con los principios constitucionales *pro homine*.

Esta filosofía neoconstitucional se refleja con claridad en el artículo 2 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

Art. 2.- Principios de la justicia constitucional.- Además de los principios establecidos en la Constitución, se tendrán en cuenta los siguientes principios generales para resolver las causas que se sometan a su conocimiento:

(...)

Optimización de los principios constitucionales.- La creación, interpretación y apli-

21. Páginas 206 y 207.

22. Página 206.

cación del derecho deberá orientarse hacia el cumplimiento y optimización de los principios constitucionales.

Cabe anotar que en la sentencia No. 001-09-SIS-CC la Corte Constitucional definió que la *decisión judicial es un proceso de creación de derecho*.

La existencia de esos principios y de esos valores dota a los jueces constitucionales y en general a todos los jueces de la República como *guardianes de la Constitución*, de un poder de entendimiento y de interpretación bastante amplio, que da cobertura a pre-conceptos, a visiones personales, a visiones ideológicas respecto de los derechos y de las instituciones jurídicas. Esto por la sencilla razón de que los principios y los valores (a diferencia de las reglas) no tienen un contenido cierto, no son la consecuencia de una descripción normativa previa, no tienen elementos constitutivos, no tienen condiciones, no son precisos, *rodean de sentido a los derechos y a las instituciones jurídicas*, pero no los definen, pueden ser cumplidos de la mejor manera posible, no tienen una única forma de viabilizarse, son bastante ideales. Pueden explicar por qué los jueces pueden tener una posición predefinida ante determinada causa judicial.

Por otro lado, la trascendencia de los principios en la argumentación jurídica tanto judicial como administrativa ha quedado fijada a nivel constitucional. En efecto, el conocido artículo 76 numeral 7 letra l) de la Constitución determina como parte del derecho a la

defensa, que “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o **principios jurídicos**²³ en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho...”

Los principios pueden ser determinantes en el entendimiento de los jueces respecto de la Constitución, de su alcance, de sus normas, de las instituciones constitucionales, de lo que la ley suprema manda, prohíbe o permite; y por ende de la ineficacia jurídica de las normas y de los actos contrarios a la Constitución. En la sentencia 253-20-JH/22 la Corte Constitucional definió: “Este Organismo recuerda que a la hora de interpretar el alcance del contenido de los valores, principios, derechos y garantías de la Constitución se debe acoger aquella interpretación que les otorgue sentido, efectos prácticos y utilidad a los mismos, y descartar aquellas interpretaciones que conviertan a las disposiciones constitucionales en inejecutables, inútiles o no justiciables (efecto útil de la Constitución).” La Corte pone, pues, en una misma situación a los principios, a los valores, a los derechos y a las garantías. Todos deben orientarse por el principio del efecto *útil*. Esta afirmación de la Corte debe entenderse bajo las luces de la racionalidad. Por su enorme influencia en la aplicación de la Constitución los principios y los valores no deben desdibujarse, tergiversarse, desnaturalizarse, subestimarse ni sobredimensionarse.

La argumentación constitucional se ve abocada con frecuencia a utilizar prin-

23. Las negrillas son mías.



cipios y valores. Entre el contenido de los principios y de los valores y el contenido de los derechos puede existir una relación de causalidad. Claro está, el contenido de los principios y de los valores (como el de los derechos) puede evolucionar. Ellos no están condenados a petrificarse. Más aún, como revisamos, el artículo 2 numeral 2 de la ley de la materia dispone que “La creación, interpretación y aplicación del derecho deberá orientarse hacia el cumplimiento y *optimización de los principios constitucionales*²⁴”. Esa “optimización” es un concepto muy amplio. Legítima con carácter permanente la variación racional de su contenido. Aunque

con fundamento legal (de la norma recién reproducida), no directamente constitucional, el contenido de los principios constitucionales se puede desarrollar a través de la jurisprudencia y de las decisiones judiciales en general. Por cierto, Jaime Rodríguez Arana, refiriéndose en general a los principios, dice que constituyen “el alma de la racionalidad jurídica”.

La argumentación constitucional regularmente tiene propósitos de defensa de derechos constitucionales o reconocidos por la Constitución, pero es posible que se utilice para reforzar soluciones a problemas legales o infraconstitucionales en general. Y también es posible que para reforzar una argumentación constitucional se utilicen argumentos típicamente legales, como: igual razón igual disposición, al que le está prohibido lo menos le está prohibido lo más, etc. La defensa de los derechos conduce implícitamente a la defensa de la justicia *material*. Donde hay razones en pro de los derechos hay razones en pro de la justicia *material*.

Justicia material

En mi concepto de supremacía constitucional contenido en la obra *Trabajos Constitucionales*²⁵ afirmo que la justicia material es “razón de la existencia y misión estatales”. Defino a la supremacía así:

Entendemos por supremacía constitucional el principio legislativo innato de toda Consti-

24. Las cursivas son mías.

25. Página 65.

tución que, vinculando a todos sus destinatarios, dota a ésta de un carácter prevalente en relación con toda la legislación anterior y posterior a su expedición, como también de poder derogatorio sobre la normativa que la precede en el tiempo; que produce la ineficacia jurídica de todo acto individual o de efectos generales que la contravenga; que provee solidez y estabilidad a la institucionalidad pública, y que convierte a los derechos e intereses legítimos de los administrados y a la justicia material en razón esencial de la existencia y misión estatales, y que en función de su estabilidad exige de un procedimiento de reforma o derogatoria diferente al propio de toda ley, ordinaria u orgánica. Como puede evidenciarse, este concepto combina la forma con el fondo.

El principio de justicia material es el fundamento de muchas normas de la legislación. Por ejemplo, del artículo 4 (principios procesales de la justicia constitucional) numeral 13 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “La jueza o juez podrá aplicar una norma distinta a la invocada por los participantes en un proceso constitucional.”

La Corte Constitucional para el periodo de transición mediante sentencia No 227-12-SEP-CC (caso No 1212-11-EP) del 21 de junio de 2012 definió²⁶ :

En virtud de la aplicación del derecho a la tutela judicial efectiva, el irrespeto de las normas procesales que tenga repercusión en la decisión jurisdiccional debe ser corregido mediante la acción extraordinaria de protección. En otras palabras, dado que las formas deben estar articuladas al objetivo final de conseguir **justicia material**²⁷, la contravención a ellas, mientras efectivamente sirvan a dicho objetivo, comporta también una lesión al principio sustantivo que se pretendía tutelar.

La misma Corte para el periodo de transición determinó en la sentencia No 031-09-SEP-CC (caso 0485-09-EP)²⁸ :

Uno de los efectos principales que trae consigo el Estado Constitucional previsto en el artículo 1 de la Constitución de la República y el constitucionalismo contemporáneo, como nueva visión de la ciencia jurídica, es lograr la metamorfosis del papel que debe desempeñar el juez constitucional. Así, por ejemplo, de ser un juez supeditado a la regla vigente y sometido a métodos de interpretación *exclusivamente* *exegéticos*, pasa a ser el guardián de los contenidos axiológicos previstos en la Constitución, aquellos que propenden alcanzar **la justicia material**²⁹ ...El juez constitucional, como creador de derecho y en armonía con el constitucionalismo contemporáneo y con el Estado Constitucional, debe acoplar sus decisiones a la búsqueda de una auténtica **justicia material**³⁰...

26. Tomado de: <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/e8151460-60c1-4032-ba6d-84f25cd9c0eb/1212-11-ep-sentencia.pdf?guest=true> el 3 de abril de 2025 a las 20:08.

27. Las negrillas son mías.

28. Tomado de: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J2FsZnJlc2N-VjYwgdXVpZDonY2MwOGU5YzQtMGNIYi00ZGY0LWE2NGEtMzgwMDVjNTIjN2Y4LnBkZid9 el 3 de abril de 2025 a las 20:35.

29. Las negrillas son mías.

30. Las negrillas son mías.



Y en la sentencia No 191-12-SEP-CC (caso No 0320-11-EP) la misma Corte definió³¹:

Está claro que en toda sentencia en la que se produzca violación o desconocimiento de los derechos fundamentales, tanto de orden sustantivo como procesal, por no incorporar el mínimo de **justicia material**³² exigido por el ordenamiento constitucional, le corresponde dentro de su rol de garantista al juez ordinario de alzada (Salas de las Cortes Provinciales de Justicia) asumir el compromiso dentro de un Estado constitucional, de denotar la supremacía material del texto Constitucional y de la obligatoriedad de adecuar su actuación en el marco de respeto de las normas que integran el ordenamiento jurídico ecuatoriano...

Preceptos y jurisprudencia

Richard Posner en su reconocida obra *Cómo deciden los jueces*³³ destaca, entre otros:

“La experiencia, como la formación, puede inculcar valores que influyen en el comportamiento judicial. La experiencia profesional previa a la carrera judicial puede haber llevado a un juez a estar convencido de que los sindicatos son negativos para la mayoría de trabajadores, para los consumidores y para el conjunto de la economía o, al contrario, que una fracción significativa de ejecutivos son codiciosos, mentirosos y cortos de miras. Experiencias así vividas

31. Tomado de: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBLdGE6J2FsZnJlc2N-vJywgDXVpZDonYzFlNDk3YTEtOTAYZS00ZGY0LWFJNjUtNTFIMTI5NzQxNDUwLnBkZid9 el 3 de abril de 2025 a las 20:56.

32. Las negrillas son mías.

33. POSNER, Richard (2011) *Cómo deciden los jueces*, Madrid: Marcial Pons. Páginas 113 y 114.

pueden convertirse en (o pueden haberse conformado a partir de) una ideología general contraria a los sindicatos o a las empresas, que influirá en el voto que emita el juez en aquellos casos en los que el tribunal no alcance la unanimidad y que estén relacionados con sindicatos que han sido acusados de prácticas laborales injustas o con ejecutivos de empresas que han sido acusados de estafa. Y recordamos que las características personales y la experiencia profesional pueden estar entrelazadas...

El caso del divorcio sin causas

Revisemos un caso constitucional interesante que podría reflejar preconceptos (que condicionan la argumentación jurídica constitucional): la sentencia 71-21-IN/25 del 14 de febrero de 2025 de la Corte Constitucional³⁴. Dicha decisión se expidió en el marco de una acción pública de inconstitucionalidad respecto del artículo 110 del Código Civil del Ecuador, que establece:

Art. 110.- Son causas de divorcio:

1. El adulterio de uno de los cónyuges.
2. Los tratos crueles o violencia contra la mujer o miembros del núcleo familiar.
3. El estado habitual de falta de armonía de las dos voluntades en la vida matrimonial.
4. Las amenazas graves de un cónyuge contra la vida del otro.

5. La tentativa de uno de los cónyuges contra la vida del otro.

6. Los actos ejecutados por uno de los cónyuges con el fin de involucrar al otro o a los hijos en actividades ilícitas.

7. La condena ejecutoriada a pena privativa de la libertad mayor a diez años.

8. El que uno de los cónyuges sea ebrio consuetudinario o toxicómano.

9. El abandono injustificado de cualquiera de los cónyuges por más de seis meses ininterrumpidos.

La Corte sintetiza: “El accionante alega que el enunciado normativo que se acusa como inconstitucional, además de ser anticuado, vulnera los derechos al libre desarrollo de la personalidad, contenido en el artículo 66.5 de la CRE; a la intimidad familiar, consagrado por el artículo 66.20 de la CRE; y, a la protección de la familia, previsto en el inciso primero del artículo 67 de la CRE.”

Hizo la Corte algunas definiciones muy importantes:

49. Afirmar que no es posible divorciarse con la misma facilidad con la que se contrajo matrimonio, no es un argumento constitucional y no constituye una alegación que conduce a demostrar que el problema alegado por el accionante esté en el régimen causalista del divorcio. La dificultad o facilidad de un proceso normado jurídicamente no lo convierte ni en más ni en menos compatible con la CRE. Además, el

34. Tomado de: [file:///C:/Users/Dr.%20Miguel%20Hern%C3%A1ndez/Downloads/CC%2071-21-IN-25%20divorcio%20incausado%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Dr.%20Miguel%20Hern%C3%A1ndez/Downloads/CC%2071-21-IN-25%20divorcio%20incausado%20(1).pdf) el 1 de abril de 2025 a las 18:35.

accionante no ofreció argumentos para demostrar que la dificultad está en las causales del artículo 110 del Código Civil y no en otras reglas del proceso o en la defectuosa conducción de los divorcios por parte de los operadores de justicia. En esta línea, la facilidad con la que se pueda terminar el contrato de matrimonio no alcanza a romper el principio de presunción de constitucionalidad de la norma impugnada.

72. De las consideraciones expuestas, este Organismo ha arribado a las siguientes conclusiones. Primero, la Constitución entrega al legislador la posibilidad de disciplinar la terminación del matrimonio. Segundo, el régimen causalista o el de mutuo consentimiento de terminación del matrimonio no vulnera el derecho al libre desarrollo de la personalidad; y, quienes optaron por casarse, a sabiendas del régimen de terminación escogido por el legislador, lo hicieron amparados por la Constitución. Tercero, la norma impugnada no vulnera el derecho a la intimidad personal y familiar; no obstante, la información familiar que se ventila en los procesos de divorcio no comporta interés legítimo alguno para la sociedad, por lo que se exhorta al legislador a que adecúe la normativa legal a fin de garantizar la confidencialidad de los procesos judiciales de divorcio. Cuarto, los argumentos del accionante relativos al derecho a la protección de la familia no son atinentes para demostrar la inconstitucionalidad del divorcio por causales.

La acción fue desestimada por cinco votos contra cuatro.

El doctor *Jhoel Escudero Soliz*, actual presidente de la Corte Constitucional, razonó su

voto salvado, entre otros, en los siguientes términos:

6. De lo transcrito, la sentencia de mayoría reconoce que dependerá de la causal que se trate para que exista mayor o menor afectación de los derechos alegados como incompatibles con la Constitución, lo que obliga a realizar el test de proporcionalidad. No obstante, al no hacerlo impide la valoración de proporcionalidad específica de las causales de divorcio, lo que a su vez no permite arribar a la conclusión sobre si existe o no la incompatibilidad constitucional alegada. A mi criterio, no es posible declarar la constitucionalidad o inconstitucionalidad en contra de la institución de divorcio por causales, es decir sobre toda la institución, sin especificar las razones que permitan evaluar la contraposición de derechos en cada una de sus causales, es decir sobre las partes que la componen.

8. Otro aspecto que el voto de mayoría realiza es tratar el caso con un enfoque basado en el matrimonio y sus características, discrepo con esa orientación, teniendo en cuenta que no se discute el momento de contraer matrimonio, sino el divorcio por causales³⁵. Todo lo cual considero que no abona a la conclusión de que se debe mantener la constitucionalidad del divorcio causal.

La doctora *Alejandra Cárdenas Reyes* salvó su voto con afirmaciones contundentes:

35. Las negrillas son mías.

6. Ahora bien, el actual régimen de divorcio por causales se contrapone con el principio constitucional de libre consentimiento pues, bajo este esquema, la ausencia de consentimiento de uno de los contrayentes para mantener el matrimonio no basta para terminarlo, sino que, a la luz del artículo 110 del Código Civil, el vínculo está forzado a mantenerse hasta que se obtenga una autorización judicial. Así, el consentimiento deja de ser la pieza clave sobre la que se funda el matrimonio, pues, salvo que exista un divorcio de mutuo acuerdo, los cónyuges están obligados a permanecer en él, incluso en contra de su propia voluntad, mientras no se acredite judicialmente uno de los escenarios previstos en el artículo impugnado.

7. El párrafo 42 del voto de mayoría sostiene que el régimen de divorcio por causales observa el principio constitucional del libre consentimiento en el sentido de que “así como el matrimonio nace del acuerdo de voluntad de **ambos** contrayentes, también puede terminar por el acuerdo de voluntad de **ambos** cónyuges” (énfasis en el original). Esta interpretación distorsiona dicho principio, pues ignora que *durante* el matrimonio es igualmente relevante el consentimiento de ambos cónyuges, y no solo en la formalidad del acto inicial y final. El voto de mayoría defiende que aquello responde a que el legislador aplicó el régimen contractual al matrimonio civil, y que, por tanto, solo puede ser terminado “por consentimiento mutuo o por causas legales”. Sin embargo, el matrimonio no es un simple “contrato”, sino que es una figura compleja, concebida como un derecho y también como una “institución”, con sus propias reglas y principios. Por tanto, no se puede sostener que el régimen contractual general del Código Civil es aplicable, sin más, a la figura del matrimonio, desconociendo el alcance constitucional que este tiene. En cualquier caso, este es un argumento de naturaleza legal, que no

permite acreditar la constitucionalidad -o no- de la norma examinada.

9. En lo principal, el voto de mayoría reduce la discusión sobre la vulneración al derecho al libre desarrollo de la personalidad, a las siguientes afirmaciones: i) los contrayentes de un matrimonio aceptan las condiciones de terminación del mismo al momento de contraerlo y aquello reivindica su libertad de decidir, ii) la dificultad o facilidad de un proceso normado jurídicamente no lo convierte ni en más ni en menos compatible con la CRE, y iii) el régimen de divorcio por causales no ha sido óbice para que las autoridades judiciales apliquen la perspectiva del “divorcio-remedio”.

10. Con el debido respeto a mis colegas, no estimo que el voto de mayoría, en los términos planteados, haga una verdadera valoración sobre si el régimen de divorcio por causales vulnera el libre desarrollo de la personalidad, como estaba llamado a hacer. Considero que las afirmaciones detalladas en el párrafo *ut supra* son genéricas y evaden el problema jurídico planteado por el accionante.

11. Para comenzar, quiero señalar que el hecho de que los ciudadanos decidan someterse a las condiciones que la norma plantea respecto de una institución jurídica, no puede ser un argumento suficiente para validar dicha norma desde la perspectiva constitucional; eso equivaldría a sostener que ninguna institución jurídica que haya surtido efectos en el pasado o que haya sido empleada por los ciudadanos, pueda ser cuestionada. El hecho de aceptar las condiciones establecidas por la ley respecto de una institución -como, por ejemplo, el matrimonio-, no implica un ejercicio de libertad, sino simplemente el ejercicio cívico de acatar el ordenamiento ju-



rídico, al no existir alternativas entre las cuales escoger.

13. En el presente caso, la decisión de terminar un matrimonio es justamente una manifestación del diseño del plan de vida del individuo, al considerar que ese vínculo ya no se alinea con sus aspiraciones y convicciones personales; por tanto, en principio, la decisión de divorciarse debería estar condicionado exclusivamente a la voluntad del contrayente, en ejercicio de su libre desarrollo de la personalidad. No se ha justificado en la decisión de mayoría cómo el régimen de causales, que condiciona la posibilidad de divorciarse a una autorización judicial, encaja dentro de la única limitación posible al libre desarrollo de la personalidad: los derechos de los demás.

14. En mi opinión, el permitir a las personas terminar sus matrimonios sin necesidad de una autorización judicial previa y en ejercicio de su libertad, no vulnera derechos

de terceros. El derecho de los cónyuges de permanecer en un matrimonio está constitucionalmente condicionado al libre consentimiento de ambos; si uno de ellos faltare, entonces se incumple la condición y el cónyuge que lo desee debería poder terminar ese matrimonio, sin que aquello implique per se una afectación a los derechos del otro. Es más, desde la perspectiva del “divorcio-remedio”, que es la concepción preponderante de esta figura en el ámbito del Derecho de Familia, la terminación del matrimonio es, en casos de matrimonios en los que existen conflictos, una forma de protección a la integridad de sus integrantes, y no una vulneración a sus derechos.

Sobre la protección de la familia en relación con el divorcio por causales, la doctora Cárdenas argumenta, entre otros:

22. El voto de mayoría descarta los argumentos en relación a este problema jurídico, alegando que solo “responden a una crítica sobre la conveniencia del sistema actual”. Discrepo respetuosamente con esta conclusión pues, en mi criterio, el voto de mayoría obvió los argumentos presentados por el accionante durante la audiencia en relación a que el artículo impugnado vulnera el derecho a la protección a la familia, pues la obligación de recurrir a un proceso judicial contencioso, aumenta la crisis y afecta innecesariamente a sus miembros, en lugar de ofrecerles protección.

25. No obstante, en mi criterio, con la vigencia del artículo impugnado, el Estado incumple su obligación constitucional de proteger a las familias que atraviesan una separación conyugal. A través del sometimiento forzoso de los cónyuges a un pro-

ceso judicial para dar por terminado su vínculo, profundiza sus conflictos familiares y genera un mayor distanciamiento entre progenitores e hijos, en caso de haberlos.

26. Como se dijo en la sección anterior, el régimen de divorcio por causales exige a los cónyuges revelar ante el sistema de justicia detalles de episodios dolorosos de su dinámica familiar, que logren comprobar alguno de los escenarios previstos en el artículo 110 del Código Civil. Esto convierte a los cónyuges en contendores, llamados a señalar y documentar públicamente los yerros y las culpas del otro, a fin de conseguir una sentencia favorable que permita disolver el vínculo. La rivalidad de los cónyuges en este contexto está agravada porque, al no haber podido lograr un divorcio por mutuo acuerdo y haber tenido que recurrir a las causales, claramente existen intereses contrapuestos entre ellos, los cuales son puestos de manifiesto en el contexto de un proceso judicial. Aquello, con frecuencia, provoca resentimientos y recriminaciones que transforman diferencias manejables en disputas profundas. Todo ello ahonda la crisis familiar y profundiza las heridas ya existentes por la separación conyugal.

29. En suma, mediante el divorcio contencioso, el Estado, en lugar de proveer de protección adicional a las familias que atraviesan una separación y promover el ejercicio del derecho al cuidado y la corresponsabilidad parental, impone retos adicionales durante el proceso de separación. Todo esto deriva, sin duda, en una vulneración al derecho a la protección a la familia.

La doctora *Karla Andrade Quevedo* fundamenta su disidencia, entre otros, con los siguientes argumentos:

4. Desde mi punto de vista, en primer lugar, el hecho de que el matrimonio haga parte del plan de vida de una persona no significa que este plan no pueda cambiar por circunstancias de muy distinta índole y que pertenecen a su fuero interno y que, por consiguiente, tienen influencia directa en el libre desarrollo de su personalidad. En atención a ello, no puede considerarse que, el solo hecho de que una persona haya decidido contraer matrimonio como parte de su plan de vida, la obligue a permanecer en este solo porque no puede probar o no se encuentra incurso en una de las causales taxativas previstas por el legislador.

5. En segundo lugar, sostener que la norma impugnada es constitucional porque quien se casa lo hace con plena consciencia del régimen de terminación, implica abordar el tema desde una mirada muy alejada de la realidad y de los derechos de ambos contratantes. Por un lado, el hecho de que una persona preste su consentimiento y participe del contrato de matrimonio, no quiere decir que deba conformarse y aceptar, sin más, el hecho de que solo podrá divorciarse unilateralmente si logra demostrar el cumplimiento de una de las causales previstas en la ley. Bajo esta argumentación, el solo hecho de aceptar entrar en un contrato solemne, implicaría que las partes deban someterse a condiciones que atenten contra sus derechos constitucionales, solo porque conocían de antemano las condiciones de terminación del contrato. Aquello, a todas luces es contrario a la Constitución y a los principios que rigen a los derechos fundamentales, pues estos son irrenunciables.

6. En tercer lugar, es evidente que dicho argumento abarca solo la perspectiva del cónyuge que no se quiere divorciar, pues no toma en cuenta los escenarios que enfrenta el otro cónyuge que desea terminar el matri-

monio, pero que no puede hacerlo por razones de índole probatoria. Esto no solo prolonga indefinidamente relaciones rotas, sino que también perpetua, en muchos casos, la coacción, dependencia y violencia de distinta naturaleza. No es posible desligar el análisis de esta norma de la realidad ecuatoriana, donde las relaciones de poder dentro de los matrimonios siguen basadas en el patriarcado y donde la violencia y la sumisión ponen en riesgo todos los días a los miembros del núcleo familiar.

9. ...aun cuando entiendo por qué la sentencia sostiene que la norma persigue el fin constitucionalmente válido de preservar el matrimonio y la protección de la familia, estimo que este no es el único tipo de familia que está protegido por la Constitución y la permanencia en el matrimonio no necesariamente es la forma de proteger a los miembros del núcleo familiar. Considero que el sistema de causales, como único mecanismo unilateral de divorcio, es un espejismo de protección porque no evita que los matrimonios terminen; al contrario, provoca que ante la falta de prueba o de lograr encasillarse en una de las causales, el camino de separación sea más tortuoso, los conflictos se perpetúen y termine afectándose más a la figura de familia que se pretendería proteger.

La jueza *Daniela Salazar Marín* razona su voto salvado, entre otros, con los siguientes conceptos:

24. *Segundo*, en la sentencia se afirma que “[l]a Constitución no disciplina expresamente ningún aspecto relativo al divorcio, ni prohíbe la existencia de causales”. Por esa razón, según la sentencia, “no existe impedimento constitucional alguno de reglamentar el divorcio por medio de un régi-

men causalista”. Así, en la sentencia se dice que la terminación del matrimonio sería un asunto que está dentro del margen de configuración legislativa, por lo que el divorcio causado no sería inconstitucional en sí mismo.

25. Dicho razonamiento es contradictorio y contiene un salto argumentativo evidente. El argumento es contradictorio, pues parte de la premisa de que el divorcio por causales es un asunto de configuración legislativa y, al mismo tiempo, de la inexistencia de una prohibición constitucional para que el divorcio sea regulado de esa manera. Desde mi punto de vista, el simple hecho de que la regulación del divorcio haya sido calificada como una cuestión librada a la configuración legislativa implica que no es la Constitución el instrumento llamado a contener prohibiciones específicas relativas al mecanismo en que las personas pueden divorciarse.

26. *Las constituciones deberían ser de naturaleza abstracta y principalista. Las constituciones deberían reconocer derechos sin regularlos detalladamente, justamente para permitir que los derechos se desarrollen a nivel legislativo, conforme el avance de la sociedad. Las constituciones no deberían contener reglas y prohibiciones que impidan a la sociedad avanzar, ni mucho menos ser interpretadas de ese modo. De ahí que, la labor de una Corte Constitucional, para determinar si una norma como la impugnada es o no contraria a la Constitución, no se agota en la tarea mecánica de identificar si existe o no una prohibición o regulación en la Constitución, sino que debe consistir en una argumentación sobre la manera en que la norma es, o no, compatible con los derechos reconocidos en la Constitución* ³⁶.

36. Las cursivas son mías.



27. El razonamiento de la sentencia, además, contiene un salto argumentativo, pues parte de la premisa de que toda cuestión que no esté regulada expresamente en la Constitución es compatible con ella. Aquello es, en primer lugar, ilógico y, en segundo lugar, contrario a las obligaciones de la Corte en el marco de este tipo de acciones. El argumento es ilógico porque, si el análisis de una Corte Constitucional se pudiese limitar a determinar si existe o no una prohibición constitucional expresa de lo regulado en la norma impugnada, muy pocas acciones de inconstitucionalidad serían aceptadas. Esto, pues la Constitución no contiene una reglamentación específica respecto de cuestiones que desarrollan las leyes y otros instrumentos jurídicos infra-legales.

31. ... considero que la sentencia es sesgada y considera únicamente el punto de vista de la persona que quiere seguir casada, pero no se hace cargo, en ningún momento,

de los derechos de la persona que ya no quiere permanecer atada por el vínculo matrimonial. Desde mi visión, la sentencia se refiere al libre consentimiento que, según la Constitución, deben prestar los contrayentes para casarse y razona a partir de una falacia: que, si ese libre consentimiento es requerido para casarse, también lo debe ser para divorciarse.

37. La sentencia ignora que el sistema causalista de divorcio implica que sea el Estado, a través de un juez, quien invalide el proyecto de vida individual de los cónyuges que ya no quieren permanecer casados cuando no se ha configurado una de las causales previstas en el artículo 110 del Código Civil o, peor aún, cuando a la autoridad judicial que ha conocido el divorcio no le han parecido suficientes las pruebas aportadas para demostrar la causal. Además, la sentencia avala que sea el Estado quien decida sobre la vida y libertad de las personas, e ignora una realidad evidente: existen matrimonios en los que el proyecto de vida conjunto ha desaparecido, sea porque uno o porque ambos cónyuges ya no quieren formar parte de él.

39. ... la sentencia asume que la decisión que una persona toma de contraer matrimonio es irrevocable e inescindible, forzando de ese modo a todas las parejas casadas a permanecer juntas a menos que el Estado, desde una posición paternalista, permita su separación. Dicho de otro modo, la sentencia ha convalidado como compatible con los derechos un régimen de divorcio según el cual el Estado tiene la potestad de decidir sobre el plan de vida de las personas, su situación conyugal, y la forma en que desarrollan su personalidad. Esto trae como consecuencia que cualquier posible inconstitucionalidad sería subsanada por el hecho de que las partes puedan decidir

sobre si acceder o no a dicho régimen. Me parece que el abordaje que hace la sentencia es ajeno a lo que le corresponde hacer a una Corte Constitucional, y que la sentencia no mide las consecuencias de que un acercamiento similar sea realizado en el futuro en otro tipo de casos.

Considero que, en síntesis, la razón por la cual los votos salvados referidos muestran una posición contraria a la sentencia de mayoría, es la **justicia material**: *todos ellos consideran injusto el sometimiento a un régimen de divorcio por causales a la persona que quiere divorciarse de su pareja*. Está presente, pues, el principio de **justicia material**, señalado conceptualmente en el artículo 1 de la Constitución: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia...”

Es posible que los preceptos de los jueces de mayoría sobre el matrimonio y el divorcio hayan tenido influencia en la decisión de fondo.

El caso de la mona Estrellita y el contenido de los derechos

Previo a adentrarnos en los detalles del presente caso es importante una explicación previa: los derechos tienen *titulares*, es decir, personas naturales o jurídicas (o quienes a ellas se asimilan) habilitadas por el Derecho Positivo para ejercer las facultades comprendidas en dichos derechos; los derechos tienen un objeto, es decir, un propósito que los justifica, y tienen un contenido que hace posible el cumplimiento del objeto. De este

contenido depende, en lo conceptual, la eficacia de los derechos. (La materialidad de la eficacia de los derechos depende de múltiples factores) Mientras más calificado es su contenido mayor será la eficacia de los derechos, su idoneidad para proteger los respectivos bienes jurídicos. A menor calificación de contenido, menor eficacia.

La Constitución del Ecuador establece en el numeral 8 del artículo 11 como uno de los principios que regirán el ejercicio de los derechos, que “*El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas...*”³⁷ La jurisprudencia es, pues, una de las fuentes para desarrollar dicho contenido. Encuéntrase en esta norma la legitimidad constitucional de la jurisprudencia ecuatoriana para desarrollar el contenido de los derechos. Ese desarrollo puede referirse al mayor ámbito subjetivo de protección de los derechos, es decir, al incremento de titulares de los derechos, al aumento de personas protegidas por los derechos, a la mayor cobertura de sujetos protegidos; y puede también referirse al *mejor contenido* de los derechos, a su mejor cualificación, a su mayor idoneidad para tutelar los respectivos bienes jurídicos, a su mayor eficacia, a la mayor cobertura objetiva de los derechos.

En cualquier caso, el desarrollo del contenido de los derechos por parte de la jurisprudencia debe caracterizarse por su **racionalidad**. Por ejemplo, es a todas luces obvio que es irracional convertir a las cucarachas

37. Las cursivas son mías.

en sujetos de derechos. Las cucarachas son animales dañinos, transmiten enfermedades, contaminan los alimentos, etc.

El caso que vamos a revisar es extremadamente interesante en términos de *cobertura subjetiva* de los derechos, pues la sentencia de la Corte Constitucional amplía globalmente la cobertura de las garantías jurisdiccionales a los animales: “*Los derechos de los animales deben también responder a una dimensión adjetiva por la cual pueden –indistintamente de las acciones y recursos constantes en la justicia ordinaria– alcanzar la protección de sus derechos por medio de las garantías jurisdiccionales según el objeto y pretensión concreta*”³⁸; **en particular amplía la cobertura del habeas corpus a los animales silvestres**: “*...los derechos de un animal silvestre deben ser tutelados de forma objetiva teniendo a su vida, libertad e integridad como derechos propios e inherentes, y mas no con base en las pretensiones, deseos o intenciones de terceras personas. En estos casos los juzgadores de comprobar que la privación o restricción de la libertad de un animal silvestre es ilegítima, deberán disponer la alternativa más idónea para la preservación de la vida, la libertad, la integridad y demás derechos conexos de la víctima; pudiendo ordenar, sin ser taxativos, su reinserción en su ecosistema natural, su translocación en refugios, santuarios, acuarios, eco zoológicos, o su tratamiento en centros de rehabilitación animal.*”³⁹

En este caso la doctora Carmen Corral Ponce salvó el voto. La razón que se colige del desarrollo del voto salvado es la irracionalidad de la ampliación del hábeas corpus a los animales silvestres, y de algunas premisas previas.

Ahora sí, revisemos la sentencia 253-20-JH/22. En esta, como señalé, la Corte se pronunció a favor de que los animales silvestres puedan ser sujetos de habeas corpus. Definición realmente extraordinaria, pues el artículo 89 párrafo primero de la Constitución dice que “La acción de habeas corpus tiene por objeto recuperar la libertad de quien se encuentre privado de ella de forma ilegal, arbitraria o ilegítima, por orden de autoridad pública o de cualquier persona, así como proteger la vida y la integridad física de las *personas privadas de la libertad*”⁴⁰.” Contenido que es ratificado por el artículo 43 párrafo primero de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “La acción de habeas corpus tiene por objeto proteger la libertad, la vida, la integridad física y otros derechos conexos *de la persona privada o restringida de libertad*”⁴¹, *por autoridad pública o por cualquier persona...*”

El resumen del caso, que consta previo al desarrollo de la sentencia es el siguiente⁴² :

La presente causa se origina en la presentación de un hábeas corpus a favor de una

38. Página 56 de la sentencia 253-20-JH/22 de la Corte Constitucional. Las cursivas son mías.

39. Párrafo 173 de la sentencia. Las cursivas son mías

40. Las cursivas son mías.

41. Las cursivas son mías.

42. Tomado de: https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBLdGE6J3RyYW1pd-GUnLCB1dWlkOic3ZmMxMjVmMi1iMzZkLTRkZDQtYTM2NC1kOGNiMWIwYWViMWMucGRmJ30= el 2 de abril de 2025 a las 21:10 el 2 de abril de 2025 a las 21:10.

mona chorongo denominada “Estrellita”, que había vivido 18 años en una vivienda humana con una mujer que se percibe como su madre; situación que fue conocida por las autoridades públicas y por la cual se inició un procedimiento con la finalidad de otorgar la custodia del espécimen de vida silvestre a un Centro de Manejo autorizado por la Autoridad Ambiental Nacional; finalmente, el hábeas corpus que pretendía la licencia de tenencia de vida silvestre y devolución de la mona chorongo fue negado por considerar la necesidad de proteger a la Naturaleza por parte de la Autoridad Ambiental y porque cuando fue presentado, la mona chorongo ya había muerto. La Corte Constitucional del Ecuador, luego de haber seleccionado el caso para el desarrollo de jurisprudencia vinculante, emite la presente sentencia con la finalidad de i) reconocer el alcance de los derechos de la Naturaleza y determinar si esta abarca la protección de un animal silvestre en particular como la mona chorongo “Estrellita”; ii) revisar si en el caso concreto de la mona “Estrellita” se han vulnerado los derechos de la Naturaleza; y, iii) desarrollar lineamientos generales para la procedencia de garantías constitucionales a favor de animales silvestres como la mona chorongo “Estrellita”

Veamos a continuación algunas definiciones de la Corte:

111. Los animales silvestres son aquellos que no han sido domesticados por el ser humano, y que habitan un ecosistema en el que no han sido introducidos por la actividad antrópica. Las especies de animales silvestres tienen como principal derecho, el derecho a existir, y, en consecuencia, a no ser extinguidas por razones no naturales o antrópicas. Lo dicho, tiene como contrapartida para el ser humano, la prohibición de

ejecutar actividades que puedan conducir a la extinción de especies, la destrucción de los ecosistemas que habitan y la alteración permanente de sus ciclos naturales.

112. De forma general, las especies silvestres y sus individuos tienen el derecho a no ser cazadas, pescadas, capturadas, recolectadas, extraídas, tenidas, retenidas, traficadas, comercializadas o permutadas, sin perjuicio de las interacciones legítimas señaladas en los párrafos 107 y siguientes *supra*; así mismo, tienen el derecho al libre desarrollo de su comportamiento animal, lo que incluye la garantía de no ser domesticadas y de no ser obligadas a asimilar características o apariencias humanas.

113. El derecho al libre comportamiento animal protege la libertad general de actuación de los animales silvestres; es decir, el derecho a comportarse conforme a su instinto, los comportamientos innatos de su especie, y los aprendidos y transmitidos entre los miembros de su población. El derecho al libre comportamiento animal además protege el derecho de los animales a desarrollar libremente sus ciclos, procesos e interacciones biológicas.

114. En esta línea, el derecho en referencia engendra dos consecuencias jurídicas, una de naturaleza positiva y otra de carácter negativo; siendo estas: (i) por un lado, la obligación del Estado de promover, proteger y asegurar el desarrollo de la libertad de comportamiento de los animales silvestres; y, (ii) la prohibición de que el Estado o cualquier persona intervenga, impida, interfiera u obstaculice este libre desarrollo.

120. En esta línea de pensamiento, esta Corte considera justificado que un animal



parte del análisis, esto es, que los derechos de la Naturaleza abarcan la protección de un animal silvestre como una mona chorongo.

132. Los animales silvestres, como sujetos de derechos, se encuentran tutelados en su derecho a la vida dentro de estas dos dimensiones, ante la prohibición de atentar contra su vida y, asimismo, a beneficiarse de los sistemas de protección que garanticen su vida y desarrollo y, que a su vez sancionen agresiones de este tipo.

silvestre como la mona chorongo Estrellita pueda ser protegido de forma particular desde los derechos de la Naturaleza; pues su vida e integridad pudieren ser lesionadas gravemente si el animal silvestre fuere sometido a procesos de mascotización o si se interfiere o fuere extraído en su hábitat; pudiendo inclusive ser animales cuya especie se categorice en peligro o de carácter vulnerable.

121. Finalmente, esta Corte enfatiza que la calidad de los animales como sujetos y titulares de derechos contempla, a saber, las facultades de ejercer, promover y exigir ante las autoridades competentes sus derechos entendidos bajo los principios interespecie e interpretación ecológica, a través de los mecanismos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico vigente; de ahí que los derechos de los animales silvestres, como la mona chorongo Estrellita son plenamente justiciables. Por todo lo expuesto y habiendo determinado el alcance de los derechos de la Naturaleza, se contesta de forma positiva al segundo problema de esta primera

133. Por otra parte, en lo que atañe a la integridad, esta Corte ha sostenido en pronunciamientos anteriores que la misma comprende varias dimensiones complementarias, interdependientes y que guardan una relación necesaria. En lo relacionado con los derechos de los animales silvestres, su integridad se tutela principalmente en lo que atañe a la dimensión física, la cual comprende “la preservación de la totalidad del cuerpo y de las funciones de sus partes, tejidos y órganos...”

155. Por todo lo expuesto, esta Corte declara la existencia de vulneraciones a los derechos a la vida, en su dimensión positiva, e integridad de la mona chorongo denominada Estrellita en particular, y, por tanto, la vulneración a los derechos de la Naturaleza; contestándose de forma positiva a los problemas y subproblemas jurídicos planteados en la segunda parte de este análisis constitucional.

159. Un análisis restrictivo y literalista de los enunciados transcritos podría llevar a

la errónea conclusión de que la Naturaleza, en sí misma, o en cualquiera de sus niveles de organización o elementos, carece de la capacidad para ser beneficiaria de una garantía jurisdiccional o de ser considerada como una víctima directa o indirecta. Sin embargo, un análisis de este tipo vaciaría de contenido, de fuerza normativa y de justiciabilidad a los derechos de la Naturaleza, reconocidos de manera expresa en los artículos 71⁴³ y siguientes de la Constitución.

162. Este Organismo recuerda que a la hora de interpretar el alcance del contenido de los valores, principios, derechos y garantías de la Constitución se debe acoger aquella interpretación que les otorgue sentido, efectos prácticos y utilidad a los mismos, y descartar aquellas interpretaciones que conviertan a las disposiciones constitucionales en inejecutables, inútiles o no justiciables (efecto útil de la Constitución).

163. La Corte Constitucional ha acogido esta forma de interpretación en su reciente jurisprudencia vinculante sobre derechos de la Naturaleza. Así, ha reconocido la procedencia de la garantía jurisdiccional de acción de protección para garantizar los derechos del bosque Los Cedros y del río Aquepi y río Las Monjas, en las causas No. 1149-19-JP/21, 1185-20-JP/21 y 2167-21-EP/21.

164. Finalmente, es preciso señalar que no existe ninguna regla prohibitiva o mandato-

ria en la Constitución o en la LOGJCC que determine que los derechos de la Naturaleza no pueden ser tutelados bajo determinada garantía jurisdiccional (prohibición) o únicamente por una garantía jurisdiccional en concreto (mandato). De ahí que la procedencia de las garantías jurisdiccionales según el tipo de acción, deberá ser verificada por los operadores jurisdiccionales desde las particularidades del caso en concreto y el objeto de las garantías en específico, y nunca a *“prima facie”* sin observar las pretensiones y derechos cuya protección se demanda.

173. La Corte frente a estos casos considera oportuno señalar que los derechos de un animal silvestre deben ser tutelados de forma objetiva teniendo a su vida, libertad e integridad como derechos propios e inherentes, y mas no con base en las pretensiones, deseos o intenciones de terceras personas. En estos casos los juzgadores de comprobar que la privación o restricción de la libertad de un animal silvestre es ilegítima, deberán disponer la alternativa más idónea para la preservación de la vida, la libertad, la integridad y demás derechos conexos de la víctima; pudiendo ordenar, sin ser taxativos, su reinserción en su ecosistema natural, su translocación en refugios, santuarios, acuarios, eco zoológicos, o su tratamiento en centros de rehabilitación animal.

Los derechos de los animales deben también responder a una dimensión adjetiva por

43. El artículo 71 de la Constitución establece: “**Art. 71.-** La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda. El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema.”

la cual pueden –indistintamente de las acciones y recursos constantes en la justicia ordinaria- alcanzar la protección de sus derechos por medio de las garantías jurisdiccionales según el objeto y pretensión concreta.

"... es evidente que la acción de hábeas corpus procede únicamente a favor de personas naturales, por lo que aquellas apreciaciones de que los animales son seres sintientes y por ende sujetos al ámbito sustantivo de la garantía en cuestión, es un argumento que estriba en una interpretación que contradice manifiestamente el texto de la Constitución"

La doctora Carmen Corral Ponce se muestra radicalmente contraria al contenido de la sentencia. Sus argumentos son claros en su voto salvado:

21. Centrándonos en el tema medular, la sentencia de mayoría sostiene la procedencia de la acción de hábeas corpus a favor de animales silvestres, a mi juicio, dicha garantía no es factible para este tipo de animales, ni para ningún otro tipo, por las razones que explicaré en los siguientes párrafos.

22. Como un primer elemento se debe considerar que, por mandato constitucional y legal, la acción de hábeas corpus es una garantía jurisdiccional que tiene por objeto resguardar la libertad, la vida, la integridad física y otros derechos conexos de las **personas** que se encuentran **privadas o restringidas de su libertad**, y de ser el caso recuperar la misma cuando la detención ha sido ilegal, arbitraria o ilegítima...

25. ... es evidente que la acción de hábeas corpus procede únicamente a favor de personas naturales, por lo que aquellas apreciaciones de que los animales son seres sintientes y por

ende sujetos al ámbito sustantivo de la garantía en cuestión, es un argumento que estriba en una interpretación que contradice manifiestamente el texto de la Constitución.

26. ... Resulta irrazonable que a partir de un elemento tan subjetivo como la "sintiencia"; término, por cierto, reconocido por teorías de la ética animal, mas no por la Real Academia Española de la Lengua, se pretenda desconocer la literalidad del texto constitucional y

equiparar -como se ha hecho en este caso- al bienestar animal con la integridad personal.

27. En relación a esta última idea, debemos entender al segundo presupuesto que comporta la finalidad de la acción de hábeas corpus (párr. 23 supra). Para tal cometido es imperativo dilucidar si los animales (como la mona chorongu) pueden ser sujetos de privación de la libertad personal. La respuesta a esta simple interrogante deriva un rotundo no, en razón de que no es en lo absoluto equiparable la tenencia ilegal de un espécimen de vida silvestre con la privación ilegal, ilegítima o arbitraria de la libertad de una persona.

29. En ese orden de ideas, no es factible la interposición de una acción de hábeas corpus para recuperar la tenencia o solicitar la reinserción a su hábitat de un espécimen de fauna silvestre, en virtud de que nuestro ordenamiento jurídico ha dotado a las instancias administrativas y judiciales de otros mecanismos para tutelar el bienestar animal. El precedente constitucional que se sienta, podría ser la base para que en el futuro se interponga hábeas corpus en favor



de animales silvestres mantenidos en cautiverio en un zoológico, o vacunos retenidos en un camal para su faenamiento, o un canario en la jaula de alguna vivienda, situaciones que resultarían absurdas, a pesar de que la sentencia se refiera tangencialmente a estos aspectos, como constitucionales.

31. Así las cosas, en los supuestos de privación de la libertad se analizan cuestiones de puro derecho (generalmente relativas al trámite de detención) y aspectos fácticos relacionados al mantenimiento de la integridad física de la persona (por medio de la ubicación, traslado y constatación del juez sobre el estado del detenido), los cuales bajo una configuración puramente procesal

permiten sustanciar la garantía jurisdiccional dentro de las 48 horas que prevé la LOGJCC; en tanto que para el caso de los animales silvestres, tal como se ha planteado en la sentencia de revisión, involucraría una serie de estudios complejos (como análisis de proporcionalidad respecto de la conformidad de mantener una medida de restricción a la locomoción; evaluación integral de las circunstancias individuales y del estado físico, impronta, pérdida de reflejos instintivos y riesgo biológico del animal; análisis de pertinencia de reinserción del espécimen, entre otras), lo que ciertamente volvería intrincado, ineficaz y dilatado el proceso de resolución del hábeas corpus.

48. En el presente caso, la sentencia de mayoría está haciendo extensible una garantía jurisdiccional (históricamente erigida hace más de ocho siglos como un mecanismo de protección de los derechos humanos, como es la libertad individual e integridad física) a favor de los animales silvestres, lo cual resulta en extremo desmedido y contrario a lo que dispone nuestro texto constitucional y la ley de la materia.

Conclusiones

1.- El control de constitucionalidad comprende al control de convencionalidad.

2.- Los jueces constitucionales y en general todo juez de la República como guardián de la Constitución debe tener presente en el ejercicio de sus funciones no solo el texto constitucional sino también todos aquellos elementos jurídicos que sin ser parte literal de la Constitución se entienden formar parte de ella, como los dictámenes interpretativos de la Corte Constitucional. Es decir, la argumentación constitucional no se agota en el texto constitucional.

3.- Los principios constitucionales por su amplitud de contenido y su permanente potencialidad de evolución tienen mucha importancia en la argumentación constitucional. Su optimización a través de la

creación, interpretación y aplicación del Derecho⁴⁴ legitima con carácter permanente dicha potencialidad. Esa optimización debe fundarse siempre en la *racionalidad*.

4.- La justicia material es razón esencial de la existencia y misión estatales.

5.- Los jueces pueden tener preconcep- tos que pueden ser determinantes al momento de decidir casos concretos, y por lo mismo pueden incidir en la argumentación constitucional.

6.- El ser la naturaleza sujeto de derechos no la asimila a una persona natural como sujeto de derechos.

7.- El desarrollo del contenido de los derechos puede referirse al *mayor ámbito subjetivo de protección de los derechos*, es decir, al incremento de titulares de los derechos, al aumento de personas protegidas por los derechos, a la mayor cobertura de sujetos protegidos; y puede también referirse al *mejor contenido* de los derechos, a su mejor cualificación, a su mayor idoneidad para tutelar los respectivos bienes jurídicos, a su mayor eficacia, a la mayor cobertura objetiva de los derechos.

En cualquier caso, el desarrollo del contenido de los derechos por parte de la jurisprudencia debe caracterizarse por su **racionalidad**●

44. De acuerdo con el artículo 2 numeral 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

BIBLIOGRAFÍA

- Legislación

1. Constitución de la República.
2. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

- Libros:

1. Trabajos Constitucionales. Miguel Hernández Terán.
2. Cómo deciden los jueces. Richard Posner.

- Artículos académicos

1. “La fuerza vinculante de las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a la luz del derecho y la justicia constitucional en Ecuador”. Daniela Salazar Marín.
2. “La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el matrimonio de las parejas del mismo sexo en Ecuador: una lectura desde un concepto material de la Constitución”. Claudia Storini, Marcelo Guerra Coronel y Nathaly Yépez.

- Sentencias y opiniones consultivas

1. Almonacid Arellano y otros versus Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
2. Opinión consultiva OC-24/17, Corte Interamericana de Derechos Humanos.
3. Sentencias de la Corte Constitucional del Ecuador: No 11-18-CN/19, 8-19- IN y acumulados, 1219-22-EP/22, 090-15-SEP-CC, 001-09- SIS-CC, 253-20-JH/22, 227-12-SEP-CC, 031-09-SEP-CC, 191-12-SEP-CC, 71-21-IN/25.



EL DEBIDO PROCESO EN EL CONTROL POLÍTICO: SENTENCIA NO. 2137-21-EP/21

María Paulina Sarmiento Benavides

Resumen

El control político y el debido proceso son fundamentales en la estructura del poder estatal. La división de poderes, establecida en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, busca asegurar que el poder esté controlado y limitado, siendo clave para un Estado democrático.

El control político permite la responsabilidad de los gobernantes frente al pueblo, consolidándose con mecanismos como la remoción o la revocatoria del mandato. El control del poder es necesario para evitar abusos y para enjuiciar a quienes lo exceden.

El debido proceso, por su parte, es un derecho humano que busca una resolución justa de los conflictos. Tiene una dimensión doble: procesal y sustantiva, garantizando tanto el cumplimiento de las reglas como la justicia en el fondo de la decisión, no solo se aplica en procesos jurisdiccionales, sino también en el control político.

El presente trabajo analiza la postura de la Corte Constitucional del Ecuador que ha determinado que, en el control político, aunque se deben garantizar los derechos fundamentales y la imparcialidad, no se pueden aplicar los mismos estándares que en un proceso judicial, dada la naturaleza política de estos procedimientos. Aclarándose en el mismo sentido que la manifestación pública de opiniones por parte de los legisladores no vulnera las garantías del debido proceso, ya que fomenta la transparencia del control político y es una característica de la democracia representativa.

Palabras clave: *Debido proceso, control político, democracia, imparcialidad, garantías.*

Abstract:

Political control and due process are fundamental to the structure of state power. The division of powers, established

in the Declaration of the Rights of Man and the Citizen, seeks to ensure that power is controlled and limited, which is key to a democratic state.

Political control allows for the accountability of those in power to the people, consolidated by mechanisms such as the removal or recall of the mandate. Control of power is necessary to avoid abuses and to prosecute those who exceed it.

Due process, on the other hand, is a human right that seeks a fair resolution of conflicts. It has a dual dimension: procedural and substantive, guaranteeing both compliance with the rules

and justice in the substance of the decision, not only in jurisdictional processes, but also in political control.

This paper analyzes the position of the Constitutional Court of Ecuador, which has determined that, in political control, although fundamental rights and impartiality must be guaranteed, the same standards cannot be applied as in a judicial process, given the political nature of these procedures. In the same sense, it clarifies that the public expression of opinions by legislators does not violate the guarantees of due process, since it promotes the transparency of political control and is a characteristic of representative democracy.

Formación:

Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República - Universidad Nacional de Chimborazo.

Máster en Derecho con Mención en Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Derecho Ambiental - Universidad de los Hemisferios.

Experiencia:

Asistente Junta Provincial Electoral / Consejo Nacional Electoral Delegación de Chimborazo.

Secretaria de la Junta Provincial Electoral / Consejo Nacional Electoral Delegación de Bolívar.

Abogada encargada de la sustanciación y/o seguimiento de procesos de vulneración de derechos/ Ministerio de Educación, Distrito de Educación Chillotallo.

Abogada de Sindicatura, Asistente Legal de Áridos y Pétreos / Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Penipe.

Coordinadora de las Maestrías de derecho / Dirección de Posgrado Universidad Nacional de Chimborazo.

Secretaría General / Honorable Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Chimborazo.



María Paulina Sarmiento

Keywords: *Due process, political control, democracy, impartiality, guarantees.*

INTRODUCCIÓN

El control político desde su origen se ha concebido como un límite a los peligros de la sujeción política, y la presente investigación se enfoca en la postura de la Corte Constitucional del Ecuador acerca de la aplicación del debido proceso dentro del control político a partir de la sentencia No. 2137-21-EP/21.

Para la consolidación de la democracia, es de suma importancia atender a los principios constitucionales, mismos que apoyan al paradigma sobre el cual se construyó a la Constitución de Montecristi, entre ellos destaca el debido proceso y la seguridad jurídica, características de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, en el que la ciudadanía se somete sin excepción a la Constitución (Redrobán Barreto, 2021).

En este contexto, se estudiará la sentencia mencionada, en la cual la Corte Constitucional del Ecuador realiza un examen de la medida de aplicación de la garantía de imparcialidad como componente del debido proceso, en los casos de control político.

CONCEPTUALIZACIÓN DEL CONTROL POLÍTICO

La división estatal en tres funciones, como una forma de racionar el poder de una manera equilibrada fija la separación de cada uno de aquellos con sus propias atribuciones, lo cual se plasmó con el avance del positivismo jurídico, como se evidencia en la Declaración de los Derechos del

Hombre y el Ciudadano, la cual en su artículo 16 contempla: “Toda sociedad en la cual no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes no tiene Constitución”.

La idea del poder dividido entre instituciones, instaura la premisa de que aquel va a estar controlado, con lo cual nacieron los instrumentos de contención que se han ido perfeccionando con el paso del tiempo, por lo que una de las particularidades de un Estado en el que gobierne la democracia es la existencia de leyes que efectivicen la responsabilidad de todos sus ciudadanos, incluyendo a los políticos, ya que un gobernante tendrá responsabilidad política acerca de sus actos frente al pueblo, lo que se consolida con el control político mediante la remoción, revocatoria del mandato, entre otros. (Oyarte, 2005, pág. 35)

Para Mora-Donatto “la limitación y control se presentan como dos términos inseparables en cuanto que el segundo garantiza la actualidad del primero cuando nos referimos al poder limitado hablamos también de poder controlado.” Por tanto, el control del poder tiene como objetivo fijar mecanismos eficaces que impidan evadir los límites y posibiliten enjuiciar políticamente a cualquier persona que lo exceda, a través de sanciones con la imposición de las responsabilidades pertinentes. (Lozano, 2009, págs. 117-118)

Según afirma Constenla (2013), el mecanismo para atribuir responsabilidad política a los gobernantes pertenece a la justicia constitucional, porque implica el control del poder desde el Estado, siendo entonces facultad de cada modelo de Estado establecer la vía para mantener esta vigilancia hacia el gobierno. De forma

general el inicio de esta responsabilidad política se da en Inglaterra justamente con la figura de juicio político conocido como “impeachment” en los siglos XIII y XIV.

Por tal, en determinado momento en la práctica puede suceder que el control político sea utilizado por los partidos políticos de oposición con fines políticos para desequilibrar a las autoridades electa o evitar que miembros de su partido sean afectados por este mecanismo, por lo que es fundamental la fijación clara de las garantías con las que aquella debe aplicarse, y se necesita una protección de derechos sin importar la persona.

CONCEPTUALIZACIÓN DEL DEBIDO PROCESO

Para Eto (2013) el debido proceso prima facie se define como observar los derechos fundamentales esenciales de un procesado, lo cual exige el respeto de los principios y reglas del proceso como un instrumento de tutela de derechos fundamentales. (p. 409). Por tanto, se concibe al debido proceso como un derecho humano de naturaleza procesal que tiene alcances generales, y tiene como objetivo primordial la resolución justa de conflictos que se presentan ante las autoridades.

Se habla de que el debido proceso tiene una dimensión doble, ya que no solo consiste en la sumisión de los elementos procedimentales, sino que garantiza los aspectos sustantivos para que la decisión que emane contenga criterios de justicia. Se ha establecido hace varios años que el debido proceso no debe observarse únicamente en el ámbito jurisdiccional, sino que existe un debido proceso administrativo, parlamentario, legislativo, corporativo, entre otros; ya que en esencia este derecho lo que busca

es la promulgación de una resolución correcta en lo procedimental y justa en lo sustancial.

La concepción amplia del debido proceso se consolidó con la Opinión Consultiva No. 9 del año 1987 emitida por la Corte IDH, acerca de las “garantías judiciales en los estados de emergencia”- y posteriormente en el caso *Ivcher Bronstein vs. Perú* que sostuvo:

Cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un “juez o tribunal competente” para la “determinación de sus derechos”, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas. Por la razón mencionada, esta Corte [Corte Interamericana] considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8° de la Convención Americana. (Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74).

LA POSICIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR: EL DEBIDO PROCESO DENTRO DEL CONTROL POLÍTICO

Dentro de la sentencia No. 2137-21-EP /21 de 29 de septiembre de 2021, la Corte Constitucional del Ecuador se pronunció respecto de la demanda de acción de protección presentada en contra del informe de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano, por lo que en su análisis de fondo, se determinó que dicho documento no vulneró los derechos constitucionales del señor Jorge Yunda Machado, mencionándose cuatro aspectos: (i) al ser un acto de mero trámite de un órgano asesor dentro de un proceso de remoción, no es un acto que pro-

duce ningún efecto jurídico vinculante, por lo que no tiene la potencialidad de vulnerar, por sí solo, derechos constitucionales; (ii) en los procesos de control político, las garantías del debido proceso -concretamente la de imparcialidad- no se pueden aplicar en la misma medida ni bajo los mismos estándares que en un proceso jurisdiccional –es este el aspecto que nos interesa como análisis del presente trabajo-; (iii) que el informe impugnado se inserta dentro del procedimiento de remoción que no constituye un ejercicio del poder punitivo del Estado como en el derecho penal o en el derecho administrativo sancionador; y, (iv) que las pretensiones del accionante no tenían cabida en la justicia constitucional, al centrarse en su inconformidad con la aplicación del COOTAD por parte de la comisión de mesa, lo que tiene como vía de impugnación adecuada y eficaz al Tribunal Contencioso Electoral.

La acción extraordinaria de protección que se analiza, surge de la presentación de una acción de protección de Jorge Yunda Machado, en contra de Santiago Guarderas Izquierdo, Analía Ledesma García, Fernando Morales Enríquez y Mónica Sandoval Campoverde, en sus respectivas calidades de presidente subrogante, miembros de la Comisión de Mesa del Concejo Metropolitano de Quito y concejales, por considerar que vulneraron sus derechos al debido proceso, defensa y seguridad jurídica en el informe de Comisión de Mesa de 27 de mayo de 2021 sobre el proceso de remoción iniciado en contra del accionante en su calidad de Alcalde de Quito.

Tanto la jueza A quo como los jueces de la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, aceptaron la acción de protección presentada considerando que se habían vulnerado los derechos alegados por el accionante y disponiendo en lo principal: (i) dejar sin efecto el informe de la Comisión de Mesa; y, (ii) la elaboración de un

nuevo informe en el que se respete la garantía de imparcialidad mediante la titularización de los alternos de los concejales miembros de la Comisión de Mesa para asegurar la división de órganos, y, (iii) que se deje sin efecto el proceso de remoción de Jorge Yunda Machado y se lo retrotraiga al estado en que los miembros de la Comisión de Mesa resuelvan la recusación planteada por el accionante en cumplimiento del derecho a la defensa en la garantía de motivación, respectivamente; de estas sentencias se presentó acción extraordinaria de protección por Santiago Mauricio Guarderas Guarderas Izquierdo y Mónica Sandoval Campoverde.

Determinado por la Corte Constitucional la concurrencia de los requisitos para realizar examen de mérito, se analiza la premisa alegada por el accionante sobre la vulneración al derecho al debido proceso en varias aristas, siendo pertinente para el caso de estudio, lo referente al ser juzgado por un juez independiente, imparcial competente; reconocido en el Art. 76 numeral 7) literal k) de la Constitución de la República.

Dicho argumento se basa en las afirmaciones públicas y notorias hechas por Santiago Guarderas Izquierdo, Vicealcalde Metropolitano y presidente subrogante de la Comisión de Mesa, lo que a criterio del accionante lo inhabilitaba para conocer y pronunciarse sobre la denuncia por las calidades que ostentó en el procedimiento de remoción, ya que esto demuestra que había un criterio formado que rebasa el análisis jurídico lo que de manera evidente compromete su imparcialidad.

Según el accionante se vulneró la garantía de ser juzgado por un juez imparcial, puesto que Santiago Guarderas Izquierdo, en sus calidades de Vicealcalde y presidente subrogante de la Comisión, “(i) tenía un claro

conflicto de intereses; y, (ii) ya había emitido criterio anticipado sobre el supuesto ‘incumplimiento’ de funciones”.

La Corte Constitucional aborda el análisis acerca de la responsabilidad política y el debido proceso durante el procedimiento de remoción, desde el reconocimiento constitucional que tienen los principios de soberanía popular y representación política, resaltando que los gobernantes son responsables por su

desempeño ante el pueblo soberano. La Corte recuerda que la acción de gobierno tiene origen jurídico y político, siendo este último una forma de fiscalización, y como un derecho de participación reconocido en el Art. 61 numeral 5) de la Constitución de la República.

La Corte examina las diferencias entre los mecanismos jurídicos y políticos en su ejercicio de control al poder, lo que se sintetiza del siguiente modo:

Tabla 1. Diferencias entre los mecanismos jurídicos y políticos en su ejercicio de control al poder

	Órgano ejecutor	Objeto de control	Carácter
Control político	Órganos políticos en función de criterios de representación popular	Actuación política general	Subjetivo en cuanto se fundamenta en criterios de libre apreciación, oportunidad y confianza política
			dentro de las causales y requerimientos previstos en el ordenamiento jurídico
Control jurídico	Jueces con conocimientos jurídicos especializados e investidos de jurisdicción	Acto impugnado en sí mismo considerado, sin que exista una particular atención al órgano	Objetivo en cuanto el juzgador se encuentra sujeto al Derecho, al ordenamiento jurídico preestablecido y a la técnica jurídica

Nota: Esta tabla muestra las diferencias en cuanto a los órganos que los realizan, el objeto de su control y carácter.

Fuente: Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2137-21-EP /21, 29 de septiembre de 2021.

Luego de diferenciar los rasgos de cada mecanismo, la Corte destaca que aquello no implica que el control político no esté sometido a la Constitución, citando que en su jurisprudencia han determinado que:

La posibilidad de defenderse ha sido definida como el derecho que tiene todo aquel cuyos derechos e intereses sean objeto de discusión dentro de un procedimiento, ya sea judicial, administrativo o de cualquier índole, para acceder al sistema procesal y hacer valer sus derechos respecto de este; en aquel sentido supone iguales condiciones y oportunidades de las partes involucradas en el proceso para ser debidamente escuchadas. (Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2198-13-EP/19 de 04 de diciembre de 2019 y No. 005-17-SCN-CC, caso No. 0017-15-CN.)

En este punto de la sentencia, la Corte deja sentada su posición expresando que dentro del control político, son necesarias las garantías básicas, pertinentes y adecuadas de defensa que den como resultado la igualdad de armas y avalen un procedimiento apropiado, antes de la resolución del órgano ejecutor del control político, lo cual no implica que todo el contenido del Art. 76 de la Constitución de la República vaya a aplicarse en la misma medida que se realiza en un proceso jurisdiccional, ya que no se puede utilizar el mismo estándar considerando su naturaleza propia menos rígida.

Aclarado el nivel de aplicación del debido proceso en el control político, la Corte pasa a analizar puntualmente la garantía de imparcialidad dentro de este mecanismo y precisamente sobre la elaboración del informe de la Comisión de Mesa, sin que hagan pronunciamiento alguno sobre el proceso de remoción y la normativa relativa a este.

La Corte menciona las dos dimensiones del derecho a ser juzgado por un juez imparcial, que

en su carácter subjetivo conlleva que el juzgador no tenga ningún prejuicio o favoritismo personal; y en lo objetivo resulta en la exigencia de que el juzgador brinde las garantías que excluyan dudas acerca de su imparcialidad, recordando lo dicho en el Caso *Morice vs. Francia*, acerca de que “no solo debe hacerse justicia, sino advertirse que se hace”. (párr. 71).

La Corte explica que la aplicación gradual del debido proceso en la garantía de imparcialidad se justifica en lo analizado por la Corte IDH en las sentencias *Tribunal Constitucional vs. Perú* y *Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*, en los cuales se estudiaron casos de destitución de magistrados, en los cuales la garantía de inamovilidad de la cual gozan los jueces es la razón de peso para obligar a la autoridad que ejerce el procedimiento de destitución a que actúe de forma objetiva y con independencia.

Al ser el procedimiento de remoción de naturaleza política, ejecutada por legisladores que pueden ser concejales o consejeros no se puede exigir que tengan reserva y moderación en la exposición de sus posturas, ya que esto es la esencia de la democracia representativa y una obligación con sus mandantes; esta es la función que cumplen en el juego democrático. Con lo expresado, la Corte considera que es compatible la manifestación de opiniones en medios de comunicación y dentro del debate en los órganos colegiados porque ello coadyuva a la transparencia del control político, dejando que los ciudadanos conozcan las reflexiones que han hecho las autoridades de elección popular para llegar a determinada decisión.

La Corte analiza la garantía de imparcialidad en relación al criterio de separación de las funciones de instrucción y juzgamiento,

concluyendo que aquel no se puede trasladar con la misma rigidez al control político ya que impediría su ejecución en los sistemas legislativos unicamerales, ya que son los mismos fiscalizadores quienes conforman las comisiones y el órgano colegiado; por lo que el hecho de que una persona ostente dos calidades en un proceso de control político no vulnera la garantía de defensa de ser juzgado por un juez imparcial.

Con todo lo analizado es necesario que, el cuerpo colegiado que tiene la atribución de ejercer control político realice dicho procedimiento en plena observancia al Derecho, acorde a las disposiciones de la Constitución y demás normas que lo regulan.

CONCLUSIONES

El control y la limitación del poder son fundamentales para garantizar el buen funcionamiento de un Estado democrático. La división del poder entre las instituciones establece mecanismos que permiten supervisar y sancionar los actos de los gobernantes, asegurando que su ejercicio esté sometido a la responsabilidad política frente a la ciudadanía.

El debido proceso es un derecho fundamental que asegura tanto la observancia de los

principios procedimentales como la protección de los derechos sustantivos de las personas involucradas en un proceso. Su alcance va más allá del ámbito jurisdiccional, extendiéndose a diversas áreas como lo administrativo, parlamentario y corporativo, entre otras.

La Corte Constitucional establece que el control político debe estar acompañado de garantías procesales adecuadas para asegurar la igualdad de armas y una defensa justa, aunque reconociendo que no es posible aplicar el mismo nivel de rigor que en los procesos jurisdiccionales debido a la naturaleza menos estricta de estos procedimientos.

La Corte Constitucional reconoce que, si bien la garantía de imparcialidad es fundamental, su aplicación en el control político debe adaptarse a la estructura y naturaleza de los sistemas legislativos, especialmente en los unicamerales, donde las mismas personas cumplen funciones de fiscalización y juicio. De esta forma, el hecho de que un miembro ostente ambas cualidades en un proceso de control político no constituye una vulneración automática del derecho a un juicio imparcial.

BIBLIOGRAFÍA

- Constenla, Adolfo (2013). “El “Juicio Político” o “Impeachment” en el Derecho Constitucional comparado latinoamericano”. Revista Judicial, N° 109. Costa Rica.
- Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 2198-13-EP/19 de 04 de diciembre de 2019 y No. 005-17-SCN-CC, caso No. 0017-15-CN.
- Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 2137-21-EP /21, 29 de septiembre de 2021.
- Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74.

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Castañeda Guzmán Vs. México, 2008, Serie C No. 184, párr. 115. CIDH. Caso Gelman Vs. Uruguay. Fondo y Reparaciones. Sentencia de fecha 24 de febrero de 2011. Párrafo 239.
- Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C No. 71, párr. 77.
- Corte IDH. Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013.
- Eto, G. (2013). Tratado del proceso constitucional de amparo (Segunda ed.). Lima: Gaceta Jurídica.
- Lozano, G. (2009). Control político y responsabilidad política en Colombia. Hein Online.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (2020). ¿Qué son los derechos humanos? Derechos Económicos, Sociales y Culturales. [What are human rights? Economic, Social and Cultural Rights]. Recuperado de: <https://n9.cl/hwqi6>
- Oyarte, R. (2016). Debido proceso (Segunda ed., Ser. 1000). Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Redrobán Barreto, W. E. (2021). Los Principios del Estado Constitucional de Derechos y Justicia en el procedimiento legislativo en Ecuador. Revista Sociedad & Tecnología, 4(S1), 226-239.
- Sentencia No. 2137-21-EP /21, No. 2137-21-EP (Corte Constitucional del Ecuador 29 de septiembre de 2021).
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso Morice contra Francia, 23 de abril de 2015.

TRAVESURAS INMORTALES PARA LAS DAMAS

El mundo está lleno de historias. Algunas ciertas, otras son simples productos de la fantasía sin límite de los humanos, que somos felices inventando siempre algo imposible en qué creer. Esta, por ejemplo, la cuentan en Taiwán, Los Ángeles, México, Nueva Zelanda, Madrid, Quito, Buenos Aires y quién sabe en cuántas latitudes más.

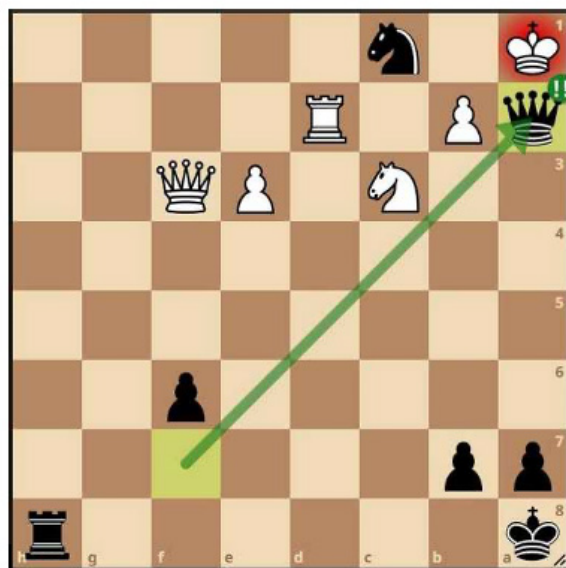
Se trata de una mujer de apariencia delicada, bonita y agradable, vestida de blanco, con aspecto inocente e ingenuo que, sin saberse cómo, se encuentra en alguna carretera solitaria, siempre a altas horas de la noche. Aquellos automovilistas atrevidos y caritativos, se detienen cuando ella les hace señas y les explica que necesita llegar al pueblo cercano para encontrar un medicamento necesario para alguien más que ha quedado en su casa, no lejos de la carretera.

Ya dentro del auto, da muestras de su agradable conversación, recatada, y así transcurren unos minutos. De repente, cuando el automóvil llega a una curva determinada ella da un grito desgarrador, dice "¡Cuidado, curva mortal!", y entonces se convierte en una luz intensa, fantasmagórica, antes de desaparecer completamente.

Otra versión no dice que ella grite, sino que simplemente recomienda al conductor, en voz muy baja, que por favor baje la velocidad, que esa curva es peligrosa, que ella, en ese mismo lugar, murió años atrás. Y cuando el conductor asustado la mira, ella desaparece.

Afirman los lugareños, en todas las partes del mundo donde la historia se cuenta, que ella fue una mujer que, muchos años atrás, murió en un accidente en ese punto señalado y que aquellos que narran el encuentro, dicen la verdad y nada más que la verdad.

EN EL AJEDREZ. COMO EN LA VIDA REAL Y EN LAS HISTORIAS FANTÁSTICAS Y PARANORMALES, LAS DAMAS NO SON ESCASAS EN SORPRESAS. AQUÍ UNA DAMA SE ENTREGA DE MANERA SUICIDA. Y HACE QUE EN EL BLANCO DESAPAREZCA TODA FORMA DE VIDA.



EL BLANCO SOLO PUEDE TOMAR CABALLO POR DAMA: CXD
EL NEGRO RESPONDE CON CABALLO A B3. JAQUE.
ÚNICA JUGADA DEL BLANCO ES REY A B1.
EL NEGRO CONTINÚA CON CABALLO QUE
TOMA TORRE : CXD2. JAQUE.
MUEVE EL BLANCO Y EL CABALLO NEGRO TOMA LA DAMA
BLANCA Y EL NEGRO GANA LA PARTIDA.



LA ENAJENACIÓN ACCIONARIA COMO NEGOCIO JURÍDICO Y SU REPERCUSIÓN IMPOSITIVA

Israel Josué Araque Ayala

Resumen

El deseo de tener ganancias, de apoyarse unos a otros para lograr un objetivo común es inherente al ser humano, es por eso, que las sociedades nacieron paralelamente a este sentir; en la actualidad se puede mencionar que dicha idea ha ido evolucionando hasta materializarse en lo que hoy conocemos como las empresas, estas ficciones jurídicas, las cuales se forman con el propósito de generar réditos para sus miembros en una lógica de ayuda mutua, tienen diferentes acepciones y visiones.

Las sociedades, compañías o empresas constituyen un componente esencial del tejido social contemporáneo. No obstante, estas personas jurídicas están sujetas a la supervisión y fiscalización del Estado, no solo en el ámbito regulatorio, sino también en lo que respecta al contexto impositivo. A pesar de que existen diversas corrientes de pensamiento al respecto, este artículo se centrará en analizar su funcionamiento a nivel impositivo, teniendo en cuenta los

distintos actos que las sociedades llevan a cabo en su actividad cotidiana.

En este sentido, el presente artículo se dedicará al análisis de la enajenación accionaria o participativa de las sociedades en Ecuador, así como al efecto impositivo que esta transacción genera para los cedentes de dichas acciones. Este análisis se llevará a cabo desde la perspectiva de la flexibilidad del derecho y las herramientas que debe poseer un abogado corporativo para abordar estas situaciones.

Palabras clave: Sociedades, tributo, tiempo, carácter solidario, negligencia.

Abstract:

The desire for profit and the mutual support among individuals to achieve a common goal is inherent to human nature. This is why societies emerged in parallel to this sentiment; today, it can be said that this concept has evolved into what we now recognize as companies. These legal fictions, formed with the purpose of generating

returns for their members within a framework of mutual assistance, possess various meanings and interpretations.

Societies, companies, or enterprises constitute an essential component of contemporary social fabric. However, these legal entities are subject to the oversight and regulation of the State, not only in the regulatory domain but also concerning the tax context. Despite the existence of diverse schools of thought on this matter, this article will focus on analyzing their functionality from a tax perspective, considering the various activities that societies engage in during their daily operations.

In this regard, this article will be dedicated to the analysis of the share or participatory transfer of societies in Ecuador, as well as the tax implications that this transaction generates

for the transferors of such shares. This analysis will be conducted from the perspective of legal flexibility and the tools that a corporate lawyer must possess to address these situations effectively.

Keywords: Society; tax; time; supportive character, negligence.

La enajenación accionaria y su repercusión impositiva

El ámbito empresarial constituye un extenso universo de aprendizaje, caracterizado por triunfos y fracasos, donde la prudencia, la precisión y el dominio del arte de la negociación son esenciales. En este contexto, se interrelacionan diversos actos societarios y civiles, materializando así la noción de negociación entre socios y/o accionistas.

- Es un abogado especializado en derecho corporativo y tributario, que actualmente forma parte del equipo de la Abg. Yael Fierro Guillén. Su labor se centra en asesorar en temas de estructura societaria, cumplimiento tributario, planeamiento fiscal y representación en procesos fiscales y judiciales relacionados con el área tributaria y empresarial. Anteriormente, desempeñó funciones similares en Legance Asesores Legales y Financieros, gestionando la constitución de sociedades, procesos de cobranza y litigios en materia tributaria y societaria, así como en Constructora Imperia Conimperia, atendiendo aspectos legales relacionados con permisos municipales y transferencias de dominios inmobiliarios. Posee habilidades en asesoría empresarial, negociación y análisis jurídico, con una sólida formación académica en Derecho por la Universidad Internacional del Ecuador y un diplomado en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional.



Israel Josué Araque Ayala



En particular, uno de los métodos más relevantes para incrementar el capital, atraer nuevos inversionistas o incorporar nuevos miembros a las empresas desde una perspectiva accionaria es la enajenación de acciones o participaciones. Esta estrategia resulta especialmente valiosa cuando un socio o accionista decide desvincularse de la compañía.

La cesión de acciones puede considerarse una herramienta estratégica dentro del juego societario; sin embargo, su utilización requiere un conocimiento adecuado. Es importante señalar que la enajenación accionaria no se limita al valor nominal de cada acción o participación. También es necesario considerar otros factores como el valor patrimonial proporcional, el costo de adquisición y el valor nominal. Esto significa que una fracción accionaria puede tener un valor legal diferente al valor comercial.

Una vez dominado el ámbito comercial-financiero para llevar a cabo la enajena-

ción, resulta fundamental analizar los efectos posteriores a esta transacción. Si bien es necesario conocer los beneficios que se derivarán de dicha operación, también es necesario evaluar los costos asociados a su ejecución. En el caso de una sociedad de responsabilidad limitada, se deben tener en cuenta gastos como tasas notariales y registrales. Por otro lado, si se trata de una compañía con acciones no participativas, los gastos administrativos y legales pueden reducirse considerablemente.

No obstante, lo más relevante al examinar los efectos de este acto es el impacto tributario que conlleva la transferencia accionaria. Es evidente que esta transacción genera un ingreso, es decir, una renta para el cedente de las acciones o participaciones. Por lo tanto, debido a la naturaleza de dicha renta, se convierte en un hecho generador sujeto a tributación, tal como lo establece el artículo 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno. La norma es clara respecto a la obligatoriedad del tributo y su naturaleza. Por esta razón, en este artículo se profundizará

en la naturaleza de las cesiones, sus componentes legales y financieros, así como el carácter impositivo asociado a estos actos.

La cesión de acciones/participaciones y sus particularidades

En numerosas ocasiones, los profesionales del derecho se limitan a adquirir conocimientos sobre el funcionamiento societario, notarial y registral de este tipo de negocios jurídicos, sin cuestionar qué elementos subyacen detrás de la transacción. Es fundamental que estos profesionales se planteen las valoraciones y los aspectos multifacéticos que deben ser considerados para evaluar la viabilidad de una cesión de acciones o participaciones.

La comprensión del contexto en el que se realiza la cesión es esencial, ya que implica no solo un análisis del marco legal aplicable, sino también una evaluación exhaustiva de factores económicos, financieros y estratégicos que pueden influir en la decisión de llevar a cabo dicha operación. De este modo, se promueve un enfoque integral que trasciende el mero conocimiento técnico y permite a los abogados ofrecer asesoría más completa y fundamentada a sus clientes.

En el ámbito del derecho societario, es común que el abogado actúe como mediador entre socios o accionistas para alcanzar el acuerdo deseado. Por esta razón, es imperativo comprender conceptos financieros como el Valor Patrimonial Proporcional, que se calcula dividiendo el valor del patrimonio de la empresa entre el capital social. Dominar este tipo de conceptos permite identificar diversas aristas al momento de valorar el paquete de acciones que se va a comprar o vender.

El arte de negociar también implica enriquecerse con conocimientos de diferentes disciplinas que no necesariamente están vinculadas al derecho. Como se ha mencionado, es fundamental que el abogado corporativo cuente con una base sólida en finanzas para llevar a cabo estas transacciones. Aunque el propósito de este artículo no es profundizar en los aspectos numéricos, es esencial que los profesionales sean versátiles y se involucren en áreas conexas a su campo.

A través de una negociación adecuada, la determinación de un precio justo para la cesión de acciones y la correcta formalización del acto mediante su inscripción en los registros correspondientes, se logrará alcanzar un nivel impositivo apropiado respecto a las ganancias obtenidas de la transacción mencionada.

Fase impositiva resultante de la cesión de acciones

En la omnipresencia del derecho, la fase tributaria también se encuentra inmersa en los conocimientos de la o el abogado, muchas veces, los profesionales se limitan a inscribir la escritura de cesión de acciones sin preguntarse, ¿Este tipo de acto, tendrá algún efecto impositivo? Para el abogado es algo que muchas veces recaerá para el contador o el analista financiero, sin embargo, por desconocimiento o negligencia nunca se toma en cuenta la parte impositiva.

Como se ha mencionado, la cesión de acciones o participaciones resulta en la mayoría de ocasiones en un rédito para el cedente, es por esto, que ante la legislación vigente esta renta es gravada, la forma de determinar sobre qué valor se graba el impuesto debe ser determinada a través del

tercer artículo innumerado del artículo 67 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno¹. Como lo menciona el artículo citado, se debe determinar qué valor será tomado en cuenta como costo entre el Valor Patrimonial Proporcional (en adelante VPP), el valor al que el cedente adquirió la acción o participación y el valor nominal actual, en la mayoría de casos es el rubro del VPP el mayor entre todos.

Identificado el valor mencionado, se restará del valor al que se negoció las acciones y participaciones para identificar la utilidad o renta, con la normativa ya mencionada, se entiende que el valor impositivo a pagar será el 10% de la renta obtenida a través del cálculo realizado.

No solo es importante saber los valores a pagar sino también los tiempos, mediante resolución NAC-DGERS-CGS-19-00000007² ya se dicta forma y plazo para declarar el impuesto, todo dependerá del noveno dígito del RUC del sujeto pasivo, de esta manera en la resolución ya citada, ya se encuentra delimitado la fecha en la cual se deberá declarar el

impuesto, las cuales oscilan desde el día 10 hasta el día 28 del siguiente mes.

En conclusión, la flexibilidad del derecho exige que el abogado se involucre en una variedad de temáticas que enriquezcan su conocimiento técnico. Cuanto más amplio sea su bagaje, mayor será su valor como profesional. El compromiso de servicio del abogado no debe limitarse a sus responsabilidades inmediatas, sino que debe trascender y contemplar escenarios futuros.

El arte de la negociación está intrínsecamente relacionado con las herramientas que el abogado es capaz de implementar en el contexto de la transacción. Esto solo se logrará mediante una comprensión integral que abarque no solo los antecedentes legales, sino también los factores financieros e incluso personales que subyacen al negocio jurídico.

Desde una perspectiva tributaria, es fundamental que el abogado conozca a fondo la parte fiscal para ofrecer una asesoría integral al cliente. Esto implica no solo comprender los antecedentes y cerrar el negocio, sino también anticipar las repercusiones tributarias del acto. Este artículo

1. *Para efectos de determinar la utilidad, se tomará el mayor valor entre el valor patrimonial proporcional de la sociedad correspondiente al ejercicio fiscal inmediato anterior a aquel en el que se efectúa la enajenación y el valor de adquisición; en relación con el valor real de la enajenación En caso de herencias, legados o donaciones, se considerará como costo exclusivamente el valor patrimonial proporcional Cuando los derechos representativos de capital que se enajenan, se hayan adquirido en varias transacciones y en diferentes momentos, se utilizará el método para valoración de inventario Primeras Entradas Primeras Salidas PEPS. (Correa 2010)*
2. *Los residentes en el Ecuador que realicen enajenaciones directas o indirectas gravadas con el impuesto a la renta único, así como aquellos residentes que en calidad de beneficiarios efectivos realicen enajenaciones de forma indirecta a través de sociedades no residentes, deberán declarar y pagar el impuesto a la renta único sobre la utilidad en la enajenación de derechos representativos de capital u otros derechos, conforme lo establecido en el artículo innumerado agregado a continuación del artículo 37 de la Ley de Régimen Tributario Interno y en el numeral 24 del artículo 9 de la misma Ley, según corresponda, al momento de realizarse la enajenación, mediante el Formulario de Declaración de Enajenación de Derechos Representativos de Capital y Derechos de Concesión y Similares, hasta las fechas que se indican a continuación, atendiendo al noveno dígito del número del Registro Único de Contribuyentes. (INTERNAS 2019)*



ha abordado las maneras de verificar el rendimiento que debe ser declarado ante la Administración Tributaria, así como los plazos pertinentes para dicha declaración.

Finalmente, es importante destacar que la labor del abogado consiste en ir más

allá, no solo en la prestación del servicio, sino también en las herramientas a su disposición. Esto implica analizar el pasado para entender las razones detrás de las decisiones y proyectar hacia el futuro con el fin de prever las consecuencias de dichas decisiones en el ámbito fiscal y tributario●

BIBLIOGRAFÍA

- Ecuador, *Reglamento para la Aplicación de la Ley de Régimen Tributario Interno*. Registro Oficial 463, Suplemento, 21 de agosto de 2010, art. 37.
- ECUADOR, *LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO*. QUITO: REGISTRO OFICIAL SUPLEMENTO 463 17-NOV. - 2004.
- Ecuador SRI. *RESOLUCIÓN NAC-DGERCGS-19-00000007*. Registro Oficial 6, Suplemento, 29 de julio de 2019.

ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO, SU INFLUENCIA EN LA POLÍTICA FISCAL Y EN EL GASTO PÚBLICO EN EL ECUADOR, PERÍODO 2024

Luis Andrés Moyón Sánchez

Resumen

El presente análisis de la ejecución del Presupuesto General del Estado 2024 prorrogado, en el contexto de las elecciones anticipadas en el Ecuador con la aplicación de una política restrictiva y reducción del gasto público en sectores como salud y educación, busca revisar las cifras de ingresos, gastos y fuentes de financiamiento. Así como el peso del pago de la deuda interna y externa que tiene el país que limita su accionar y se refleja en los resultados de las principales variables macroeconómicas cuyos resultados generan más dudas que certezas del manejo adecuado de la política fiscal del gobierno actual luego de la implementación de 10 leyes con carácter económico urgente en los 15 meses de gestión. Esta investigación de carácter descriptiva busca determinar las características de las variables estudiadas y aplicadas, y de observación ya que se utilizó el conocimiento para realizar un análisis cuantitativo y porcentual entre los grupos de ingresos y gastos del Presupuesto General del Estado del año 2024. Resultados: Los resultados muestran que aplicando una política fiscal restrictiva ha provocado menor cobertura de servicios sociales como salud y educación, disminución del empleo, inseguridad y aumento de indicadores de pobreza. Conclusiones: Optimizar el

gasto público es posible, pero el camino de la austeridad no puede tener como vías la reducción de gasto social y la improvisación en la implementación de políticas públicas que generen soluciones integrales.

Palabras clave: Presupuesto General del Estado, Ejecución, Política Fiscal, Deuda, Gasto Público, Política Pública, Indicadores, Ingresos.

Abstract

The present analysis of the execution of the extended 2024 General State Budget, in the context of early elections in Ecuador and the application of a restrictive policy with reduced public spending in sectors such as health and education, aims to review the figures for revenues, expenditures, and sources of financing. It also examines the burden of internal and external debt payments, which constrain the country's actions and are reflected in the outcomes of key macroeconomic variables—outcomes that raise more doubts than certainties regarding the proper management of fiscal policy by the current government, following the implementation of 10 urgent economic laws during its 15 months in office.

This descriptive research seeks to determine the characteristics of the variables studied and applied, and is observational in nature, as knowledge was used to perform a quantitative and percentage-based analysis of the income and expenditure groups in the 2024 General State Budget.

Results: The results show that applying a restrictive fiscal policy has led to reduced coverage of social services such as health and education, decreased employment, increased insecurity, and a rise in poverty indicators.

Conclusions: Optimizing public spending is possible, but the path of austerity cannot rely on cuts to social spending or improvisation in the implementation of public policies intended to provide comprehensive solutions.

Keywords: *General State Budget, Execution, Fiscal Policy, Debt, Public Spending, Public Policy, Indicators, Revenues.*

INTRODUCCIÓN

Han transcurrido 25 años, desde que, en el Ecuador se implementó la dolarización de su economía; luego de la crisis de finales del siglo pasado; en la que existió varios eventos endógenos (crisis bancaria, conflicto bélico y fenómeno del niño) y exógenos (caída de precios del petróleo y crisis financiera internacional) que le llevaron al gobierno de turno a tomar esta decisión. Adicionalmente, el país abandonó los regímenes de tipo de cambio fijo y pasó al sistema donde prevaleció el tipo de cambio flexible, este hecho hizo perder credibilidad sobre el sucre (moneda de curso legal hasta 1999) e impulsó a los agentes económicos a resguardarse en

Economista con mención en Gestión Empresarial e Ingeniero en Finanzas, además, obtuvo el Título de Magister en Gestión de Proyectos de Desarrollo y es egresado de la Maestría en Administración Pública. Su experiencia profesional de 17 años en diversas instituciones públicas y privadas. En la Asamblea Nacional del Ecuador, realiza el análisis del impacto del gasto público en proyectos de ley y la ejecución del Presupuesto General del Estado. Ha contribuido al fortalecimiento de la administración pública, planificación estratégica, gestión financiera y gobernabilidad en entidades clave como la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME), Intendencia Zonal 3 de Comunicación, Secretaría Nacional de Gestión de la Política, Coordinación Zonal 3 de Salud, Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y PRONACA. Es autor de varios artículos científicos: Como Evaluar una Ley avances y experiencias en el Ecuador, Análisis Comparativo del Presupuesto General del Estado y su Influencia en la Política Fiscal en el Ecuador, Evaluación de los Proyectos de Inversión Pública en el área urbana del cantón Riobamba e Inversión Bruta Fija en el Ecuador.



Luis Andrés Moyón Sánchez

el dólar estadounidense. Pero, ¿por qué adoptar esta medida?; tal vez la necesidad de importar un marco de política monetaria que contribuya a la estabilidad de precios y al crecimiento económico (Jácome y Lonnerberg, 2010).

Durante el tiempo de vigencia de la dolarización el país ha vivido varias transformaciones sociales, económicas y políticas; hicieron que pese a adoptar la dolarización para evitar problemas como: hiperinflación, desempleo, subempleo y pobreza, generaron falta de competitividad de los productos nacionales, proteccionismo, desequilibrio en la balanza de pagos, déficit fiscales recurrentes lo cual no se concibe en un régimen dolarizado ya que el país debe producir sus propios ingresos en dólares aprovechando sus ventajas comparativas con el resto del mundo y así mantener la política monetaria que adoptó a inicios de este siglo.

Desde el punto de vista de política económica, el país, desde el 2016, ha pasado de una política fiscal expansiva a una restrictiva, que se ha caracterizado en los últimos años con una reducción del gasto público y el incremento de la deuda pública interna y externa en donde la política fiscal se ha convertido en el principal instrumento del manejo de la política económica y las finanzas públicas a través del Presupuesto General de Estado se ha buscado en estos años equilibrar la economía del país.

El presente documento de investigación busca realizar un análisis de la ejecución del Presupuesto General del Estado del ejercicio fiscal 2024 y su influencia en las finanzas públicas, así como el manejo del gasto público en el mejoramiento o no de la calidad de vida de las y los ecuatorianos.

METODOLOGÍA

El tipo de metodología de investigación que se aplicó es el descriptivo, ya que permitió mediante la observación determinar las características de las variables estudiadas y aplicadas. Asimismo, utilizó el conocimiento para realizar un análisis comparativo, cuantitativo y porcentual entre los grupos de ingresos y gastos del Presupuesto General del Estado.

Se recurrió al método científico porque las ideas, conceptos, y teorías expuestas en este trabajo de investigación son verificables como válidos, además sirvió para recopilar la información necesaria sobre la ejecución del Presupuesto General del Estado en el ejercicio fiscal 2024. El método comparativo sirvió para comparar cada uno de los resultados estudiados en el periodo de tiempo establecido en este proyecto de investigación.

El método analítico permitió el análisis y observación de un hecho particular el cual se pudo explicar y argumentar efectivamente. Además, con el método sintético se estableció un proceso de razonamiento que tendió a reconstruir un todo, a partir de los elementos distinguidos por el análisis en el presente previo al análisis de la situación actual, la asignación presupuestaria en cada grupo gasto en función de los ingresos obtenidos, el endeudamiento y la inversión pública y su correcta evaluación.

TEORÍAS SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA, POLICÍA FISCAL, FINANZAS PÚBLICAS Y EL GASTO PÚBLICO

La política económica es un conjunto de instrumentos, procedimientos y medidas que se aplican en un sistema político para

controlar el crecimiento económico (Nadal, 2002), y se relaciona con la política fiscal ya que maneja los recursos públicos, los ingresos que el estado obtiene y cómo buscar más recursos y verificar su gasto, buscando siempre ser manejado con transparencia y una adecuada rendición de cuentas, así la política económica permite a los funcionarios públicos saber hasta donde es posible realizar acciones y establecer cuál es el límite del gasto. (Guy, 2003)

Por lo tanto, la política fiscal se encarga de la gestión de los recursos del Estado y su administración, quién controla los niveles de gasto e ingresos mediante variables como los impuestos y el gasto público para mantener un nivel de estabilidad. Existen dos tipos de política fiscal:

- **Política Fiscal Expansiva:** genera un déficit en los Presupuestos de Estado (es decir, una situación en que el gasto público es superior a los ingresos fiscales) que se financia mediante la emisión de deuda pública. Los mecanismos que se utilizan son: 1) aumentar el gasto público, que permita aumentar la producción y reducir el paro, o 2) aumentar el gasto privado, bajando los impuestos para elevar la renta disponible de los agentes económicos privados, lo que provocará un mayor consumo de las personas y una mayor inversión de las empresas (en definitiva, un aumento de la demanda económica). Se denomina 'expansiva' porque se ejecuta para estimular el crecimiento económico y crear empleo.

- **Política Fiscal Restrictiva:** genera un superávit en los Presupuestos del Estado (es decir, una situación en que el gasto público es inferior a los ingresos fiscales). Los mecanismos son: 1) reducir el gasto público, para bajar la demanda y

por tanto la producción, 2) reducir el gasto privado, subiendo los impuestos para que los ciudadanos tengan una renta menor, disminuyan su consumo y, con ello, la demanda económica. Por lo general se ejecuta cuando la economía conoce un período de excesiva expansión y tiene necesidad de frenarse para evitar el aumento de los precios (inflación). (Dornbusch y Fischer 1995)

Por otro lado, las finanzas públicas tienen por objeto el estudio de las reglas y las operaciones relativas a los fondos públicos, en la actualidad se han convertido en uno de los instrumentos más importantes de la política económica, debido a que buscan el bienestar de las mayorías y buscan un adecuado manejo de los problemas de financiamiento de una economía.

Para ello, sería necesario definir la calidad de las finanzas públicas como un concepto multidimensional que hace referencia a todos los acuerdos y operaciones de política que contribuyen a la consecución de los objetivos macroeconómicos de la política fiscal, en particular los relacionados con el crecimiento económico de largo plazo (Barrios y Schaechter, 2009).

Así, la calidad de las finanzas públicas implica algo más que mantener una posición fiscal sólida y unos niveles de deuda sostenibles, objetivos que son considerados como el resultado "natural" de la política fiscal. Al respecto, existen 5 dimensiones a través de las cuales las finanzas públicas impactan en el crecimiento a largo plazo:

- a) el tamaño del gobierno;
- b) la posición fiscal y la sostenibilidad;
- c) la composición, eficiencia y efectividad del gasto;



d) la estructura y eficiencia de los sistemas de ingresos (impuestos);

e) la gobernanza fiscal.

La implementación de reglas fiscales, las instituciones y los procedimientos pueden afectar las cuatro últimas dimensiones, más aún, hay muchos sentidos en los que la política fiscal, a través de partidas no presupuestarias, puede impactar en el funcionamiento de los mercados y el desempeño del sector privado, lo que podría llevar a considerarse como una sexta dimensión, aunque indirecta. (Armijo y Espada, 2014)

Según Flores y Álvarez (2019), define en su investigación que el Gasto Público representa

la intervención estatal en la economía y actúa como una herramienta de política fiscal encaminada a impulsar el consumo y la inversión. Así el Estado facilita un adecuado crecimiento económico, el cual favorece el desarrollo de cualquier país y eleva la calidad de vida de sus ciudadanos, al destinar recursos a sectores como: educación, salud e infraestructura.

Mientras que Barro (1987), define en su publicación que determinadas fluctuaciones en el gasto público afectan la economía de diversas formas y que pueden tener repercusiones sobre las tasas de interés reales y sobre los niveles de producción, consumo e inversión. Además, ejercen efectos directos en el nivel de precios y también generan efectos indirectos mediante su interacción con el crecimiento monetario.

Lindert (2004), en su obra *Crecimiento público: Gasto social y crecimiento económico desde el siglo XVIII*, conceptualiza al gasto público como el principal recurso que tienen las sociedades para fomentar la equidad en el desarrollo humano en economías mixtas, especialmente en contextos de alta desigualdad en la capacidad de gasto privado de los hogares, por lo cual es importante su aporte dentro del equilibrio económico para el crecimiento económico de un país.

Así, Sacks, Larrain, (1993) explican en su texto publicado que la demanda agregada se ve influenciada en diversos factores cuando aumenta el gasto público, disminuye con los impuestos, crece con el ingreso esperado futuro, se eleva con la

productividad marginal del capital anticipado y disminuye con la tasa de interés.

Las Administraciones Públicas desempeñan dos funciones importantes, por un lado, redistribuyen la renta y riqueza a través de impuestos y transferencias, y por otro, producen bienes y servicios colectivos no destinados a la venta. Bajo esta premisa la Política Fiscal se encarga de la determinación de ingresos y gastos públicos con el propósito de garantizar eficiencia, redistribución y estabilización. Keynes (2014) sostiene que aplicar una política fiscal expansiva deriva en un aumento de la demanda agregada que supera el aumento inicial en el gasto. García y García, (2010).

La gestión pública en las últimas décadas ha evolucionado significativamente al pasar de un modelo tradicional de organización y prestación de servicios, fundamentado en la jerarquía burocrática, planificación, centralización y control directo, a uno basado en una racionalidad económica que prioriza la eficiencia y eficacia. Pacheco (2006)

De acuerdo con Ibáñez (2009), el presupuesto del sector público es un plan económico del gobierno, una cuantificación de sus políticas económicas y una expresión contable del Plan Económico del Sector Público. Mientras tanto, Aranera (2000) conceptualiza al presupuesto como el cálculo anticipado de ingresos y un programa de acción, por lo general para un año. En este sentido, los dos autores coinciden en que el presupuesto público es un plan en términos económicos que refleja la política económica del Estado.

Por el contrario, Guerra (2016) en su documento reafirma que la doctrina ya ha

presentado diversas definiciones del presupuesto, que lo describen como un cálculo legal, una ley en sí misma, un acto administrativo normativo y, destinada a una herramienta técnica de planificación.

González, Zurita, Álvarez, y Palacios. (2020) agregan en su obra que la ejecución presupuestaria es esencial, ya que en esta fase se determina la recaudación de ingresos y gastos, permitiendo ver cómo se ha utilizado el dinero. Mediante este proceso, se evalúa el grado de ejecución en comparación con lo presupuestado; cuando es eficiente, se pueden obtener los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades de la población.

El gasto público, además de satisfacer las necesidades públicas a través de la transformación de los recursos privados en recursos públicos, procura la redistribución de las rentas, la estabilización de la economía y el desarrollo de la renta nacional. (Ingrosso, 1969)

Susana (2014) señala que la evaluación presupuestaria consiste en un proceso continuo de análisis que permite establecer los avances físicos y financieros en un momento específico, comparándolos con el Presupuesto Institucional y su impacto en el cumplimiento de los objetivos de la entidad.

El análisis de la calidad del gasto público no puede circunscribirse solamente al nivel y composición del mismo, es necesario una mirada más amplia de las finanzas públicas en la medida en que estas juegan un rol crucial en los objetivos del desarrollo, lo cual requiere analizar la calidad del gasto desde su triple función: su contribución a los objetivos de política económica y a la estabilización macroeconómica; su eficiencia asignativa (si los gastos están basados en la efectividad de los programas públicos conforme a las prioridades de política);

y su eficiencia operacional (la capacidad con la que se utilizan los recursos, es decir, si una vez asignados entre los distintos programas y proyectos, estos son utilizados de la mejor manera para alcanzar los resultados).

RESUMEN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES Y DE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

La información ha sido obtenida del Informe de ejecución presupuestaria Períodos enero – diciembre y octubre – diciembre 2024 y del Informe de Modificaciones al Presupuesto General del Estado. Al 31 de diciembre 2024, elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas, (2025) en los cuales se considera la información del Sistema de Administración Financiera (e-SIGEF), a través de reportes consolidados de la información registrada con corte al 31 de diciembre 2024, así como, de los informes internos sobre la evolución de las recaudaciones de ingresos, informes y formularios de seguimiento y evaluación presupuestaria remitidos por las instituciones que conforman el Presupuesto General del Estado (PGE). Además de información obtenida de las diferentes Subsecretarías del Ministerio de Economía y Finanzas, del Servicio de Rentas Internas, del Banco Central del Ecuador y de otras instituciones del sector público.

PRINCIPALES INDICADORES MACROECONÓMICOS

SECTOR REAL

Crecimiento Económico: según las estimaciones de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial tendrá un decrecimiento en la economía ecuatoriana para el 2024 entre -0,4% y -0,7%, mientras que, la Comisión Económica para América Latina

(CEPAL) su resultado es más positivo y estimó un crecimiento del 0,8%.

Al tercer trimestre de 2024, la economía decreció un 1,5% interanual y un 0,2% respecto al segundo trimestre. Mientras que la formación bruta de capital fijo (FBKF) decreció un 6,2%, mientras que el consumo de los hogares creció un 2,9. Finalmente, las importaciones subieron un 0,3%.

Inflación: A diciembre de 2024, la inflación anual fue del 0,53%, en tanto que la inflación mensual mostró variaciones negativas (deflación) en varios meses. La variación mensual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) fue de - 0,99%, mientras que para diciembre de 2023 fue de -0,02%. La inflación promedio anual en 2024 alcanzó 1,55%, por debajo del promedio regional que fue del 3,4%.

Mercado Laboral: A diciembre de 2024, se reportaron cifras alarmantes como la del empleo inadecuado que alcanzó el 62,4% de la Población Económicamente Activa (PEA), mientras que el empleo adecuado representó el 34,1%. La tasa de subempleo fue del 23,2%, el subempleo aumentó respecto a 2023. A nivel nacional el empleo informal fue de 55,2%, mientras tanto el empleo formal representó el 41,2%. En noviembre de 2024, el empleo registrado en el IESS fue de 3,29 millones, por debajo de los 3,31 millones registrado en el mismo periodo en el 2023, aún por debajo de los niveles previos a la pandemia.

Pobreza y Desigualdad: A diciembre de 2024, la tasa de pobreza por ingresos fue del 27,9%, con aumentos en áreas urbanas (+2,5 %) y rurales (+1,1 %).

En tanto que la pobreza extrema subió al 12,7%, con incrementos de 2,7 % y 3,3 % en zonas urbanas y rurales respectivamente.

El coeficiente de Gini, que representa la desigualdad en la distribución del ingreso, fue de 0,463 en diciembre de 2024, muy cercana al año 2023. La desigualdad y la pobreza fueron más acentuados en zonas rurales.

Cuadro 1: Principales indicadores del Sector Real

(Cifras en porcentajes)

Variable	2022	2023	2024	2023/2022	2024/2023
				(en pp.)	(en pp.)
Crecimiento del PIB (%) (1)	5,4	-0,1	-1,5	-5,5	-1,5
Inflación anual fin de período (%) (2)	3,7	1,3	0,5	-2,4	-0,8
Inflación anual promedio (%) (2)	3,5	2,2	1,5	-1,2	-0,7
Participación global (PEA/PET) (%) (3)	65,7	65,1	64,1	-0,7	-1
Desempleo (%) (3)	3,8	3,6	3,4	-0,2	-0,2
Empleo Adecuado (%) (3)	35,5	36,0	34,1	0,5	-1,9
Empleo Inadecuado (%) (3)	60,5	60,3	62,4	-0,2	2,1
Empleo registrado Seguridad Social (millones de empleos) (4)	3,8	3,8	3,8	0,0	0,0
Pobreza (%) (5)	25,2	26,0	28	0,8	2,0

Notas aclaratorias: (1) Información al segundo trimestre de cada año con base a la metodología de cuentas nacionales con base móvil.

(2) Información a diciembre

(3) Información del cuarto trimestre con base en la ENEMDU trimestral.

(4) Información de noviembre

(5) Información de diciembre

Fuente: Banco Central del Ecuador, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. / **Elaboración:** Viceministerio de Economía/Subsecretaría de Gestión Macroeconómica.

Elaboración: Autor

SECTOR FISCAL

Ingresos: Al final del 2024, los ingresos totales acumulados alcanzaron USD 22.611 millones de dólares, con un incremento del 15,7% respecto al año 2023.

Los ingresos no petroleros representaron el 91,3% del total y crecieron en 15,9%, equivalente a USD 2.828 millones de dólares adicionales. Dentro de estos, los ingresos tributarios aumentaron en 15%, destacando el IVA con un crecimiento del 19% y el Impuesto a la Renta con 14%. Las transferencias tuvieron un incremento del 81,7%.

Los ingresos petroleros representaron el 8,7% del total y crecieron en 14,1% al final del 2024, impulsados por mayores exportaciones de crudo y derivados, además de un ligero aumento en los precios del petróleo. El precio del WTI registró una reducción del -2,2% interanual, mientras que el diferencial de la cesta de crudo Oriente y Napo bajó de USD 9,69 por barril en 2023 a USD 7,20 por barril en 2024.

Gastos: A diciembre del 2024 respecto del gasto total del Sector Público No Financiero (SPNF) existió una reducción del 0,74% a noviembre de 2024, debido a la contracción del gasto no permanente en 9,8%. Los activos no financieros disminuyeron en USD 226 millones y otros gastos no permanentes en USD 265 millones.

El gasto permanente aumentó en 0,88%, impulsado por un incremento del 8,8% en el pago de intereses de deuda interna y externa, lo que representó USD 225 millones adicionales. Mientras que en la seguridad social las prestaciones crecieron en 2,3%, las transferencias en 4,3% y los sueldos en 1,5%.

El Presupuesto General del Estado (PGE): presentó un aumento del gasto del 0,4% interanual. En tanto, los gastos permanentes crecieron en 2,6%, mientras que los gastos no permanentes se redujeron en 8,2%.

El resultado global del PGE alcanzó un déficit de USD 3.355 millones de dólares, equivalente a -2,73% del PIB. El resultado primario del PGE, que excluye el pago de intereses de deuda, contó con un superávit de USD 242 millones de dólares, que equivale al 0,2% del PIB.

Financiamiento Público: A noviembre de 2024, la deuda pública consolidada junto a otras obligaciones del SPNF y seguridad social representaron el 51,98% del PIB, registrando un aumento de 1,8 puntos porcentuales interanuales. Mientras que los desembolsos de organismos internacionales fueron el 55,3% del total de la deuda externa, finalmente los títulos de deuda en mercados internacionales representaron el 33%.

Saldo de Deuda Externa: A noviembre de 2024, la deuda externa junto a otras obligaciones del SPNF y seguridad social fueron de USD 48.360 millones, registrando un crecimiento interanual del 3,5%. Mientras que la deuda con organismos internacionales aumentó en USD 2.332 millones, debido a la aprobación en mayo de 2024 del Servicio Ampliado del FMI (SAF) por USD 4.000 millones.

Saldo de Deuda Pública Agregada y Consolidada: La deuda pública agregada del sector público total alcanzó el 68,3% del PIB, mientras que la deuda pública consolidada fue del 43,8% del PIB. Los organismos internacionales representan el principal acreedor externo del Ecuador con el

56,5% del total de la deuda externa agregada, luego le siguen los bonos emitidos en mercados internacionales con el 32,4%. Los principales acreedores multilaterales son el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el FMI, con una participación del 18,0% y 16,8%, respectivamente.

SECTOR MONETARIO FINANCIERO

Comportamiento: A diciembre de 2024, el sector monetario-financiero presentó variaciones anuales positivas. Así, por ejemplo, el crédito del sistema financiero nacional mostró una mejora a partir de junio de 2024, luego de evidenciar varios signos de desaceleración en meses anteriores.

Principales Agregados Monetarios: al referirnos a la liquidez total (M2) se registró USD 88.484,9 millones de dólares, es decir el 71,9% del PIB. La oferta monetaria (M1) se ubicó en USD 31.461,8 millones de dólares, representa el 25,6% del PIB. La liquidez total registró un crecimiento promedio de 7,83%, superior al 7,33% de 2023. La oferta monetaria M1 tuvo un menor crecimiento promedio de 0,71%, comparado con el 0,95% en 2023. El cuasidinero presentó un incremento anual del 14,4%, impulsado por el crecimiento de los depósitos a plazo fijo (14,2%) y los depósitos de ahorro (15,8%).

Reservas Internacionales (RI): A diciembre de 2024 alcanzaron USD 6.900 millones de dólares, con un incremento interanual de USD 2.445 millones de dólares, debido a los desembolsos de organismos multilaterales, con un crecimiento de USD 641 millones de dólares. Si lo comparamos con noviembre de 2024, las reservas disminuyeron en USD 756 millones. Mientras tanto, los ingresos de divisas por créditos

internacionales, el SAF del FMI aportó USD 997 millones de dólares y en agosto de 2024 se recibieron USD 1.026,5 millones de dólares de organismos multilaterales. En el último trimestre de 2024, se registraron USD 1.328 millones de dólares adicionales, con desembolsos del BID por USD 516,24 millones de dólares en octubre y del FMI por USD 490,57 millones de dólares en diciembre.

Captaciones del Sistema Financiero Nacional (SFN): El saldo de los depósitos del SFN en diciembre de 2024 fue de USD 67.950 millones de dólares, con un crecimiento anual del 12,7%, equivalente a USD 7.643 millones de dólares adicionales. Los depósitos de ahorro crecieron un 15,8% y las captaciones a plazo fijo aumentaron un 14,2%. Las tasas de interés pasivas superaron en promedio el 6%. Los depósitos en la banca privada crecieron un 14,10% anual, mientras que las captaciones en cooperativas aumentaron un 9,73%.

Cartera de Crédito del Sistema Financiero Nacional (SFN): El saldo de la cartera de créditos del SFN a diciembre de 2024 fue de USD 66.533 millones, con un crecimiento anual del 5,8%, equivalente a USD 3.625 millones adicionales. Este crecimiento es inferior al 8,7% registrado en diciembre de 2023. La demanda de crédito en el cuarto trimestre reflejó una contracción del 21,26%, mayor a la caída del 14,5% observada en el tercer trimestre.

Por sector institucional, la banca privada registró un crecimiento del 9,4% en comparación con 2023, mientras que las cooperativas de ahorro y crédito tuvieron una reducción anual del 0,9%. El crédito productivo mostró el mayor crecimiento



con un 9,6%, seguido del crédito de consumo con un 6,7%. El microcrédito reportó un decrecimiento del 1,7%.

Tasas de Interés: La tasa pasiva referencial en diciembre de 2024 fue del 7,5%, inferior en 0,24 puntos porcentuales a la registrada en diciembre de 2023. La tasa activa alcanzó el 10,4%, con un incremento de 0,49 puntos porcentuales respecto a 2023. Las tasas activas en todos los segmentos

aumentaron hasta los límites establecidos por la normativa, debido a la reducción en la entrega de crédito, principalmente en los segmentos productivo y de microcrédito.

SECTOR EXTERNO

Cuenta Corriente: A septiembre de 2024, el saldo en la cuenta corriente acumuló un superávit de USD 5.357 millones, con un incremento interanual superior al 180%,

representando el 4,4% del PIB. Este resultado se debe a la mejora de la balanza de bienes y al aumento de las remesas enviadas desde el exterior, especialmente desde Estados Unidos. La balanza de bienes creció un 169%, mientras que los déficits en la balanza de servicios y en el ingreso primario también aumentaron.

Cuenta Financiera: La cuenta financiera registró un saldo positivo del 4,4% del PIB, impulsado por el incremento de los activos de reserva, que representaron el 3,0% del PIB, y el aumento de los activos netos, equivalentes al 2,1% del PIB. Los pasivos netos también crecieron, alcanzando el 0,7% del PIB.

Balanza Comercial: A noviembre de 2024, la balanza comercial total acumuló un superávit de USD 6.006 millones. La balanza comercial petrolera reflejó un superávit de USD 2.894 millones, superior en USD 899 millones al mismo período de 2023, debido al ligero aumento en el precio del barril de crudo ecuatoriano (0,8%) y en la producción promedio diaria (0,2%).

La balanza comercial no petrolera tuvo un incremento de USD 3.452 millones respecto a noviembre de 2023. Este crecimiento se debe al aumento del 10,3% en las exportaciones no petroleras y a la reducción del 6,6% en las importaciones, con caídas en las importaciones de materias primas (-8,4%), equipo de transporte (-15,3%), bienes de capital (-3,8%) y bienes duraderos (-16,7%).

Exportaciones No Petroleras: Las exportaciones no petroleras crecieron un 10,3%, con un incremento de USD 2.093 millones. El atún y pescado aumentaron en un 14% (USD 305 millones), mientras que las ex-

portaciones de cacao y elaborados pasaron de USD 1.139 millones en noviembre de 2023 a USD 3.021 millones en noviembre de 2024, impulsadas por un alza del 100% en el precio internacional del cacao.

Las exportaciones de banano crecieron un 1,5% (USD 52,33 millones adicionales), mientras que las de camarón cayeron un 3,6% (USD 234 millones menos).

Tipo de Cambio Efectivo Real: El Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real presentó variaciones a lo largo de 2024, cerrando el año con una apreciación interanual del 1,87%. La depreciación de monedas de socios comerciales como el peso mexicano (-17,49%), el peso colombiano (-10,93%) y el real brasileño (-24,80%) incidió en este resultado. También influyó la inflación de Colombia y México, con tasas interanuales de 5,20% y 5,25%, respectivamente.

Riesgo País (EMBI): El riesgo país en 2024 mostró volatilidad, iniciando el año por encima de los 2.000 puntos debido a la rebaja en la calificación crediticia del país por Fitch Ratings en 2023. Durante el año, el índice se redujo hasta 1.186 puntos en diciembre, con un promedio anual de 1.332 puntos, inferior al promedio de 1.778 puntos en 2023. En abril, alcanzó su nivel más bajo con 1.111 puntos.

ANÁLISIS GLOBAL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

El Presupuesto General del Estado, es una de las herramientas para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, de política fiscal para influenciar en las condiciones económicas; en ese sentido, si bien el análisis de la ejecución de dicho presupuesto, así como sus fuentes y usos

es muy importante, también es necesario ampliar la perspectiva de dicha ejecución, desde el cumplimiento al Plan de Desarrollo 2024-2025, y el estado de la evolución de los principales indicadores macroeconómicos.

Al respecto, sobre la identificación de la ejecución del presupuesto general del estado, en relación con el plan nacional de desarrollo 2024-2025 y los objetivos de desarrollo sostenible, el Informe de Ejecución Física del PGE presentado por Secretaría Nacional de Planificación, establece que el PGE para el cuarto trimestre del año 2024, corresponde a USD 35.536,04 millones de dólares por concepto de asignado inicial, en este sentido al 31 de diciembre de 2024 se registra un monto codificado de USD 35.384,85 millones de dólares y un devengado de USD 32.833,01 millones de dólares.

El Plan Anual de Inversiones (PAI) con corte al 31 de diciembre de 2024, consta de 609 estudios, programas y proyectos de inversión, de los cuales 560 proyectos cuentan con monto codificado y; 49 no cuentan con monto codificado; por lo tanto, no son sujetos de seguimiento. Con un valor codificado de USD 7.651,28 millones de dólares y un devengado de USD 6.779,99 millones de dólares, lo que representa una ejecución presupuestaria del 88.61 %.

La Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento CAIF, sobre la línea al 31 de diciembre de 2024 presenta en el resultado total o global negativo de USD 2.483,06 millones de dólares, producto de la diferencia entre los ingresos totales de USD 22.758,94 millones de dólares, con los egresos totales de USD 25.242 millones de dólares. El resultado primario, durante el período de análisis

refleja un superávit fiscal de USD 1.000,25 millones de dólares, mientras que, el ejercicio fiscal 2023 registró un déficit de USD 2.182,70 millones de dólares.

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO

Al 31 de diciembre de 2024, el presupuesto codificado ascendió a USD 35.384,85 millones de dólares, que constituye el 28.75% del PIB estimado 2024 que es 123.094,05 millones de dólares, si comparamos con el presupuesto codificado a diciembre 2023 se registra un crecimiento del 8,23 %.

INGRESOS

Durante el período enero – diciembre del 2024 el total de ingresos devengados del Presupuesto General del Estado ascendieron a USD 35.476,86 millones, se observa un incremento del 39,06%, frente al mismo período del ejercicio fiscal 2023 (USD 25.511,26 millones de dólares).

Durante el ejercicio fiscal 2024, los ingresos petroleros devengados fueron de USD 2.030,46 millones. La producción total del año fue de 173,95 millones de barriles, con exportaciones aproximadas de 125,52 millones de barriles y una producción promedio diaria de 475,29 mil barriles.

Las entidades del Presupuesto General del Estado recaudaron USD 1.970,78 millones de dólares, equivalentes al 51,16% del total de ingresos, mientras que la UDAF 996 – Ingresos y Transferencias recaudó USD 1.881,64 millones de dólares, lo que representó el 48,84%.

En el período enero – diciembre 2024, los ingresos de financiamiento alcanzaron

USD 12.408,21 millones de dólares, de los cuales USD 5.163,30 millones de dólares provinieron de endeudamiento público externo y USD 7.244,91 millones de dólares del financiamiento interno. La participación en el Presupuesto General del Estado fue del 34,98% y en relación al PIB del 10,08%.

Los desembolsos de deuda pública en 2024 ascendieron a USD 12.408,21 millones de dólares, reflejando un incremento de USD 6.649,16 millones de dólares en comparación con 2023.

EGRESOS

Durante la ejecución presupuestaria del período enero – diciembre 2024 se registraron USD 35.384,85 millones de dólares de presupuesto codificado. De este valor, se registró una ejecución del 92,79%, es decir, USD 32.833,01 millones de dólares devengados que representaron el 26,67% del PIB estimado del 2024 y un incremento de 6,34% (USD 1.957,64 millones de dólares) respecto al mismo período del ejercicio fiscal 2023.

Al 30 de diciembre de 2024, los egresos permanentes alcanzaron un devengado de USD 20.656,35 millones de dólares, el 62,91% del total devengado en el período, con respecto al mismo período del año 2023 registro un crecimiento del 2,07 %, es decir USD 419,38 millones de dólares.

Los egresos no permanentes en este periodo alcanzaron un devengado de USD 12.176,66 millones de dólares, con una participación de 37,09% respecto al total devengado en el período 2023.

Los egresos corrientes se devengaron en USD 20.656,35 millones de dólares, con

un crecimiento de USD 419,38 millones de dólares, el 2,07 % respecto del mismo período del año 2023, siendo el 62,91% del total devengado en el período y el 16,78 % frente del PIB estimado 2024.

Mientras que, los egresos de inversión ascendieron a USD 1.074,23 millones de dólares, con un decremento de USD 110,21 millones de dólares, el 9,30 % respecto mismo período de análisis del año 2023 y una participación de 3,27 % respecto del total devengado en el período.

Los egresos de capital devengado, ascendieron a USD 3.657,37 millones de dólares, con un decremento de USD 51,72 millones de dólares que representa el 1,43 %, respecto mismo período del año 2023, mientras del total devengado en el período una participación del 11,14 %.

Transferencias y Donaciones Corrientes se registran un presupuesto devengado de USD 5.245,79 millones de dólares, con un incremento de USD 205,16 millones de dólares, es decir más el 4,07 % con relación al mismo período del año 2023 y el 15,98 % respecto del total del presupuesto devengado.

En este grupo de gastos se destacan los recursos devengados para el pago a beneficiarios:

- Transferencias corrientes a la Seguridad Social, USD 3.231,66 millones de dólares;
- Bono de Desarrollo Humano, USD 647,37 millones de dólares;
- Pensión de Adultos Mayores, USD 340,92 millones de dólares;



- Bono Joaquín Gallegos Lara, USD 127,15 millones de dólares;

- Pensión para Personas con Capacidades Especiales, USD 85,94 millones de dólares;

- Bono de Desnutrición, USD 73,17 millones de dólares.

CONFLICTO ARMADO

También se destinaron recursos económicos a la Actividad de Conflicto Armado, Crisis Social y Económica, así el Ministerio de Defensa Nacional registró, al 31 de diciembre de 2024, un valor devengado de USD 85,81 millones de dólares. De este monto, USD 55,25 millones de dólares se destinaron al pago de alimentación para los servidores militares de las Fuerzas Armadas

El Centro de Inteligencia Estratégica registró un valor devengado de USD 48,13 millones de dólares, destinados a servi-

cios especiales para inteligencia y contra-inteligencia estratégica.

La Policía Nacional devengó un total de USD 47,71 millones de dólares, principalmente para el pago de alimentación de los servidores policiales,

El Ministerio de Energía y Minas registró un presupuesto devengado de USD 36,26 millones de dólares en esta actividad hasta el 31 de diciembre de 2024 y el Ministerio del Interior y la Casa Militar Presidencial registraron valores devengados de USD 8,14 millones de dólares y USD 3,20 millones de dólares.

Al 31 de diciembre 2024, el Servicio de la Deuda Pública registra un valor devengado de USD 5.101,63 millones de dólares. El servicio de la deuda pública externa registra el 56,15% corresponde a amortizaciones, principalmente a organismos multilaterales y a gobiernos y organismos gubernamentales, mientras que, el 44,70% restante le corresponde a intereses

y comisiones, especialmente a organismos multilaterales y a gobiernos y organismos gubernamentales.

Mientras que el saldo de la deuda consolidada del Presupuesto General del Estado, al 30 de noviembre de 2024 asciende a USD 75.354,47 millones de dólares, de los cuales el 61,61 % le corresponde a deuda externa más otras obligaciones, esto es USD 46.425,98 millones de dólares; y, el 38,39 % a deuda interna más otras obligaciones USD 29.928,49 millones de dólares. Porcentaje restante le corresponde a intereses y comisiones, especialmente a organismos multilaterales y a gobiernos y organismos gubernamentales.

Mientras que el saldo de la deuda consolidada del Presupuesto General del Estado, al 30 de noviembre de 2024 asciende a USD 75.354,47 millones de dólares, de los cuales el 61,61 % le corresponde a deuda externa más otras obligaciones, esto es USD 46.425,98 millones de dólares; y, el 38,39 % a deuda interna más otras obligaciones USD 29.928,49 millones de dólares.

Al 31 de diciembre 2024, el Plan Anual de Inversiones, contó con 465 proyectos priorizados e incluidos en el Plan Anual de Inversiones, con un presupuesto inicial de USD 1.734,73 millones de dólares y codificado de USD 2.103,30 millones de dólares, de los cuales se devengaron USD 700,22 millones de dólares (no incluye el programa de preservación de capital período 2024), lo cual refleja una ejecución del 70,60 %.

Mientras el Programa de Preservación de Capital, registró un codificado de igual valor y un devengado de USD 5.509,24 millones de dólares, representó el 16,78% del devengado total del PGE, los cuales

permitieron pagar las amortizaciones de las obligaciones de la deuda pública, y el reconocimiento de las sentencias o laudos nacionales e internacionales.

GASTO SOCIAL Y REDUCCIÓN DE BRECHAS DE EQUIDAD

Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas, registró un presupuesto codificado de USD 15.804,54 millones de dólares, representó el 44,66% del PGE codificado (USD 35.384,85 millones de dólares.).

En el Presupuesto General del Estado aprobado 2024 ascendieron a 33.296,82 millones de dólares de los cuales a los enfoques de igualdad y ambiente ascendieron a USD 4.005,20 millones de dólares, mientras que, al cierre los recursos codificados ascendieron a USD 3.59,59 millones de dólares y los valores devengados USD 3.201,40 millones de dólares, observándose una ejecución presupuestaria de 89,69 %. La mayor participación de recursos devengados correspondió a las políticas de igualdad USD 2.93,48 millones de dólares con 93,51% del total de recursos, respecto del enfoque de ambiente con una participación de 207,92 millones de dólares con el 6,49%.

TRANSFERENCIAS A LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

En el período enero-diciembre 2024 las asignaciones por concepto de Modelo de Equidad Territorial registran una mayor participación respecto del total de transferencias con un 92,60 %, con un monto devengado de USD 2.922,99 millones de dólares, correspondiente a los 3 niveles de gobierno, GAD Provinciales por un monto de USD 775,04 millones de dólares

(24,55 %), GAD Municipales por USD 1.970,98 millones de dólares (62,44%) y GAD Parroquiales USD 176,97 millones de dólares (5,61 %).

TRANSFERENCIAS A LA SEGURIDAD SOCIAL

En el periodo enero-diciembre 2024, en trasferencias al IESS se devengo un valor total de USD 3.231,66 millones de dólares, de este rubro USD 2.529,89 millones de dólares corresponden a transferencias al IESS, que en relación al mismo período del año 2023 se devengaron USD 2.392,94 millones de dólares.

Los devengos realizados para el pago de pensiones del ISSFA con el 95,80% lo que corresponde a un devengado de USD 430,82 millones de dólares, en segundo lugar se ubica el rubro pensiones a cargo del Estado (100%) pagadas por el ISSFA registrando un devengado de USD 16,37 millones de dólares que corresponde al 3,64% de participación; las trasferencias por reconocimiento a los ex combatientes no remunerados ni pensionados que se encuentren en situación de vulnerabilidad ISSFA que registraron un devengado de USD 2,53 millones.

El periodo enero-diciembre 2024 se han devengado un total de USD 252,04 millones de dólares al ISSPOL y durante el mismo período del año 2023 un total de USD 231,39 millones de dólares; respecto a asignaciones del Estado para el pago de pensiones del ISSPOL se ha devengado USD 249,33 millones de dólares, seguido de las pensiones a cargo del Estado pagadas por el ISSPOL con USD 2,71 millones de dólares.

MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS

El Presupuesto General del Estado 2024 experimentó una reducción neta de USD 151,19 millones, pasando de USD 35.536,04 millones a USD 35.384,85 millones, reflejando una disminución del 0,43%. Los ingresos se vieron afectados por la no concreción de concesiones estratégicas (-USD 2.350,72 millones), aunque fueron compensados en parte por el incremento del IVA del 12% al 15%, que generó USD 1.215,65 millones adicionales, y por la colocación de Bonos del Estado por USD 1.497,36 millones.

En los egresos, se priorizó el pago de pensiones del IESS con un aumento de USD 1.341,80 millones para el Tesoro Nacional, la seguridad con USD 339,33 millones adicionales para Defensa y la cobertura de subsidios eléctricos con USD 224,94 millones para el Ministerio de Energía y Minas. Sin embargo, se realizaron recortes significativos en Salud (-USD 1.264,43 millones) y Educación (-USD 879,14 millones), afectando la adquisición de equipamiento hospitalario e infraestructura educativa.

El Plan Anual de Inversiones tuvo un leve incremento de USD 51,59 millones, alcanzando los USD 7.651,28 millones, destacando un aumento de USD 183,02 millones en Educación Superior.

CONCLUSIÓN

Según datos del Censo 2022, la población total de Ecuador es de 16.938.983 personas, de las cuales 10.687.151 corresponden a la población urbana y 6.251.835 a la población rural.

A diciembre 2024, son alarmantes los índices de pobreza y desigualdad, la pobreza por in-

gresos a nivel nacional es 28,0 % que equivalente a 4.742.915 ecuatorianos. Así en el área urbana, la pobreza es 20,9% (equivalente a 2.233.615 ecuatorianos) y en el área rural es 43,3% (equivalente a 2.707.045 ecuatorianos).

Mientras que, la pobreza extrema a nivel nacional es 12,7% (equivalente a 2.151.251 ecuatorianos), en tanto que, en el área urbana, la pobreza extrema es 6,0% (equivalente a 641.229 ecuatorianos), y en el área rural es 27,0% (equivalente a 1.687.995 ecuatorianos).

En 2023, el número de personas con empleo adecuado fue de 3.093.647, mientras que, en 2024, esta cifra se redujo a 2.830.688, con una disminución de 262.959 empleos adecuados.

Estos ajustes en el Presupuesto General del Estado evidencian no solo una estrategia por parte del Ejecutivo de optimización de recursos, disminución del gasto público, priorizando estabilidad financiera, el pago de la deuda interna y externa sacrificando la inversión en seguridad, con la drástica reduc-

ción en inversión en los sectores de salud y educación.

Sin embargo, continúan los reclamos de pagos a diversos proveedores del Estado, así como también retraso en las transferencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados y recortes a finales del 2024 en salud y educación.

Finalmente, en medio balotaje en las elecciones presidenciales a marzo del 2025 el gobierno piensa entregar alrededor de 518 millones de dólares en diversos bonos adicionales y temporales para diversos sectores, valores que no están contemplados en el Presupuesto General del Estado y que representan casi el 50% del valor de las transferencias y donaciones que otorgara el gobierno el presente año, lo cual genera más incertidumbre en el manejo adecuado de las finanzas públicas ya que incrementaría el déficit para el presente ejercicio fiscal 2025 o sugiere un recorte en otros gastos que pueden ser en el sector social como ya sucedió en el año 2024, sin una adecuada redistribución de los ingresos para superar la crisis económica y social que afronta el país●



RED DE EXPERTOS PARLAMENTARIOS



Corporación para la Gestión del Conocimiento

se trabaja en conjunto temas referentes a la educación y consultoría en procesos legislativos. Si desea saber más contáctenos.

Corporacion.gesco@hotmail.com
<https://plataformagesco.com>
RED: X:@ParlamentarioEc
Instagram: @ParlamentariosEc

BIBLIOGRAFÍA

Libros, textos, artículos

- **Jácome, L. y Lonnberg, A. (2010).** *Implementing Official Dollarization. International Monetary Fund Working Papers*, WP/10/106.
- **Nadal, A. (2002).** “Contradicciones del modelo de economía abierta aplicado en México”, en J. L. Calva (coord.), *Política económica para el desarrollo sostenido con equidad. Tomo 1*, Coedición Casa Juan Pablo, UNAM y IIEC, México, p. 168.
- **Guy, P. (2003).** *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. GEDISA, Barcelona, p. 87.
- **Barrios, S. y Schaechter, A. (2009)**, "Gauging by numbers: A first attempt to measure the quality of public finances in the EU". *Economic Papers* 382, July 2009, Economic and Financial Affairs, European Commission.
- **Armijo, M. y Espada, M. (2014)**, *Calidad del gasto público y las reformas en América Latina*. Agosto 2014, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- **Ingrosso, G. (1969).** *Curso di Finanza Pubblica*. (Napoli: Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, 1969), p. 89.
- **Dornbusch, R. y Fischer, S. (1995)** *Curso breve de macroeconomía*, Madrid. ed. McGraw-Hill, 1995, p. 152.
- **Flores, E., y Álvarez, S. (2019).** *Gasto público y crecimiento económico del Ecuador en el período 2005-2016*. Universidad Técnica de Ambato. Disponible en: <https://repositorio.uta.edu.ec/handle/123456789/30468>
- **Aranera, H. (2000).** *Finanzas Públicas*. Chile.
- **Barro, R. (1987).** Government spending, interest rates, prices, and budget deficits in the United Kingdom, 1701–1918. *Journal Of Monetary Economics*, 20. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304393287900158>.

- **García, R., & García, M. (2010).** La Gestión para resultados en el Desarrollo. *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- **González, M. M. V., Zurita, I. N., Álvarez, J. C. E., & Palacios, M. M. T. (2020).** Transparencia y efectividad en la ejecución presupuestaria y contratación pública en los gobiernos cantonales. Dialnet. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7541838>.
- **Guerra, E. (2016).** Presupuesto, gasto público y compra pública responsable en Ecuador. Universidad Andina Simón Bolívar Ecuador. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/900/90075913002.pdf>
- **Ibáñez, A. (2009).** Economía Pública I. Barcelona: Ariel S.A. Disponible en: https://proassetspd.com.cdstatics2.com/usuaris/libros_contenido/arxiu/37/36235_Economia_Publica_I.pdf
- **Keynes, J. (2014).** Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero. FCE - Fondo de Cultura Económica.
- **Lindert, P. (2004).** *Growing Public: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century, Volume 1*. Cambridge: Cambridge University Press.
- **Pacheco, D. (2006).** Ecuador: Ciclo económico y política fiscal. Dialnet. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8488764>.
- **Sacks, Larrain, (1993).** Macroeconomía en la Economía Global, Prentice Hall Hispanoamericana, México. Disponible en: <https://macroeconomiaua.wordpress.com/wp-content/uploads/2012/05/sachs-jeffrey-amp-larrain-felipe-macroeconomia-en-la-economia-global-2nd-ed.pdf>
- **Susana, G. Á. L. (2014).** Evaluación de la ejecución presupuestaria como herramienta que permita elaborar estrategias para el cumplimiento de la planificación anual en la Corporación Eléctrica del Ecuador Hidropaute CELEC EP. Disponible en: <https://dspace.ucuenca.edu.ec/handle/123456789/21043>.

Documentos oficiales

- **Ministerio de Economía y Finanzas, (2025).** Informe de ejecución presupuestaria Períodos enero – diciembre y octubre – diciembre 2024
- **Ministerio de Economía y Finanzas, (2025).** Informe de Modificaciones al Presupuesto General del Estado. Al 31 de diciembre 2024.



NUEVAMENTE LA PRINCIPAL OPORTUNIDAD Y AMENAZA PARA NOBOA

Prófitas

El 9 de mayo de 2025, una emboscada durante un operativo contra la minería ilegal en Alto Punino, entre Napo y Orellana, resultó en la muerte de 11 soldados ecuatorianos. El presidente Daniel Noboa decretó tres días de Duelo Nacional y declaró a los fallecidos Héroes Nacionales. La Fiscalía General abrió una investigación por terrorismo y las Fuerzas Armadas reforzaron la zona con unidades y patrullajes adicionales. El ministro de Defensa de Colombia expresó solidaridad y rechazó el ataque.

El ataque reactivó la percepción de que la seguridad es el talón de Aquiles del Gobierno y colocó nuevamente a las Fuerzas Armadas en el centro del debate público. La inmediatez con que altos voces oficialistas transformaron el hecho en símbolo de “la guerra contra el narcoterrorismo” sugiere que el Ejecutivo aprovechará la conmoción para reforzar la idea de que toda crítica equivale a complicidad con las organizaciones narco delictivas.

Desde el gobierno cabe esperar una estrategia comunicacional binaria: “con el Gobierno y los militares, o con los narcos”. La narrativa replica el

libreto utilizado tras la toma de TC Televisión en enero de 2024 y busca capitalizar la solidaridad espontánea que emerge cuando se agrade a la institución castrense. Al mismo tiempo, funciona como cortina de humo frente a la falta de resultados palpables en la lucha contra la criminalidad y otros problemas nacionales.

El episodio podría además servir para catalizar reformas estructurales que van desde la “metida de mano” a la justicia —bajo el argumento de que jueces corruptos liberan a cabecillas criminales— hasta la posibilidad de insistir en un proceso constituyente que refuerce atribuciones de las Fuerzas Armadas y reduzca contrapesos institucionales. La hipótesis es que un mandato popular extraordinario facilitaría aprobar cambios que en circunstancias normales enfrentarían mayor resistencia política y social.

Las especulaciones sobre infiltración del crimen organizado en las Fuerzas Armadas ofrece una oportunidad para retomar los planes de “pruebas de confianza” y depuración interna que quedaron en el limbo desde el gobierno de Lenín Moreno y

que Noboa había prometido relanzar. Acciones sin las cuales una lucha efectiva contra el crimen organizado no es posible.

La dimensión internacional del episodio también se explota: la rápida solidaridad de la Embajada de EE. UU. y los contactos con Israel brindan argumentos para acelerar acuerdos de cooperación que incluyan adiestramiento, inteligencia compartida e incluso presencia operativa limitada en territorio ecuatoriano, especialmente en zonas fronterizas y áreas mineras. El Gobierno confía en que la

legitimidad obtenida tras el atentado contrarreste las sensibilidades frente a la presencia de tropas extranjeras.

Es previsible que el Ejecutivo impulse reformas judiciales exprés, fortalezca la militarización de zonas críticas y utilice el discurso bélico para ganar margen de maniobra fiscal y político. Al mismo tiempo, el capital político acumulado podría revertirse si los atentados se repiten o si las bajas militares aumentan, generando un efecto “boomerang” y desgaste acelerado de la narrativa oficial



PROFITAS
THE POLITICAL SIDE OF BUSINESS

20 YEARS ON THE
POLITICAL SIDE
OF BUSINESS®

Somos un grupo de profesionales que combinan los negocios y las ciencias sociales para ofrecer una visión estratégica, objetiva y no-partidista, sobre el impacto de la política en la economía y los negocios.

Es la firma de consultoría líder en el análisis y la gestión del riesgo político en Ecuador. Nuestra misión es ayudar a inversionistas y empresas privadas, locales e internacionales, a capturar las oportunidades y limitar los riesgos que el entorno político produce en los

Para mayor información:
www.profitas.com
info@profitas.com

LEY ORGÁNICA DE CUIDADOS PALIATIVOS

Mediante el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 8 con fecha 31 de marzo del presente año fue publicada la Ley Orgánica de Cuidados Paliativos cuyo objeto es garantizar la atención integral permitiendo a las personas vivir con dignidad en cualquier etapa de su enfermedad. Este cuerpo normativo se encuentra dividido en seis capítulos que contienen diversas disposiciones que regulan el Sistema Nacional de Cuidados Paliativos. Las disposiciones son de orden público y su aplicación es de cumplimiento obligatorio para todo el Sistema Nacional de Salud en todo el territorio nacional.

En el Capítulo I que contiene disposiciones generales define a los cuidados paliativos como la atención integral y global que se les brinda a las personas que padecen una enfermedad avanzada, progresiva, incurable, de síntomas múltiples, intensos y cambiantes; que provocan un gran impacto emocional y afectivo en el paciente con pronóstico de vida limitado, así como a su familia. En caso de que la persona que padece una enfermedad en la fase final de su vida se encuentre en estado de abandono o sin referente familiar la Autoridad Sanitaria Nacional deberá establecer el mejor tratamiento posible.

Los cuidados paliativos se rigen por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, calidad, eficiencia, interculturalidad, autonomía y bioética. Además se garantizan varios derechos a las personas bajo cuidados paliativos como acceder a las prestaciones de cuidados paliativos en todos los niveles de atención sanitaria, derecho a una atención de calidad, mantener una esperanza de vida realista acorde al momento de su enfermedad, expresar de forma natural, los sentimientos, sufrimientos y emociones ante la potencial muerte, recibir respuestas en lenguaje claro y honestas en relación a su estado de salud, derecho a un acompañamiento adecuado durante el proceso de fin de vida.

Esta Ley también contiene disposiciones sobre la capacitación en cuidados paliativos, esta capacitación comprende programas de educación dirigidos a profesionales de salud con especialización de cuarto nivel, también se establece el voluntariado para cuidados paliativos de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica para la Acción Voluntaria.

La Ley establece que el ente rector de educación superior brindará apoyo a los profesionales que busquen especializarse en cuidados paliativos por medio de becas estudiantiles y facilidades para estudiar en el extranjero con la posibilidad de homologar los títulos en el país.

Este cuerpo normativo cuenta con veinte artículos y no contiene disposiciones reformatorias o derogatorias, además se dispone un plazo de 180 días para que el presidente emita el Reglamento a la presente Ley , de conformidad a las atribuciones establecidas en el ERJAFE.

Dentro de las disposiciones transitorias se disponen plazos para que el ente rector de salud emita la normativa secundaria necesaria para poder aplicar las disposiciones de la ley y también para la reorganización de presupuestos para incluir las necesidades relacionadas con la Ley.





DESTACAMOS

Por: Darío Altamirano
Departamento de Investigación y Contenido

1

Se reduce al 8% la tarifa general del IVA, para la prestación de los servicios definidos como actividades turísticas de conformidad con el Art. 5 de la Ley de Turismo, durante el feriado de semana santa.

Decreto No: 594
(R.O. 18-2S, 11-IV-2025)

Reducir al 8% la tarifa general del Impuesto al Valor Agregado — IVA, para actividades turísticas de conformidad con el artículo 5 de la Ley de Turismo, durante el feriado de semana santa y los días sábado y domingo que le siguen, esto es, los días viernes 18, sábado 19 y domingo 20 de abril de 2025.

2

Se ratifica a la PPNN como entidad pública encargada de la planificación estratégica y de la política pública para la construcción de una cultura de convivencia pacífica y de seguridad ciudadana.

Decreto No: 601
(R.O. 19-5S, 14-IV-2025)

La Policía Nacional es la entidad pública encargada de la planificación estratégica y de la política pública para la construcción de una cultura de convivencia pacífica y de seguridad ciudadana, a través del componente de servicio a la comunidad, conforme a lo previsto en la normativa ecuatoriana; y, con sujeción al ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público.

3

Se regula el procedimiento de acceso a las fuentes de información incorporadas al Sistema Nacional De Registros Públicos.

Res. No:
003-NG-DINARP-2025
(R.O. 21, 16-IV-2025)

Requisitos y condiciones para acceder a las fuentes de información que se encuentran incorporadas al Sistema Nacional de Registros Públicos y al servicio de interoperabilidad de la Dirección Nacional de Registros Públicos.

4

Se define el lugar de habitación para efectos de citación judicial.

Res. No: 06-2025
(R.O. 23, 22-IV-2025)

Para la aplicación del artículo 55 del Código Orgánico General de Procesos, se entiende como lugar de habitación el espacio donde la persona a ser citada vive, mora o reside habitualmente.



ABRIL 2025

5

Reglamento para la elaboración, trámite y aprobación de informes de auditoría gubernamental.

**Acuerdo No:
016-CG-2025
(R.O. 22-5S, 21-IV-2025)**

Este reglamento rige para todas las modalidades de auditoría gubernamental que realizan las unidades administrativas de control de la Contraloría General del Estado, las unidades de auditoría interna y las compañías privadas de auditoría externa contratadas.

6

Lineamientos para la aplicación de la Ley Orgánica para la gestión integral del riesgo de desastres y su reglamento general en el ámbito de las competencias del MDT.

**Acuerdo No:
MDT-2025-047
(R.O. 24-2S, 23-IV-2025)**

Las instituciones determinadas en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público, a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley Orgánica para la gestión integral del riesgo de desastres que dispone la creación de la unidad de gestión de riesgo, aplicarán lo señalado en la Norma Técnica para la elaboración de los instrumentos de gestión institucional de las entidades de la Función Ejecutiva.

7

Se declara duelo nacional en todo el territorio de la República del Ecuador durante los días 22, 23 y 24 de abril de 2025, con ocasión del fallecimiento de su Santidad el Papa Francisco.

**Decreto No: 611
(R.O. 26-2S, 25-IV-2025)**

Declarar duelo nacional en todo el territorio de la República del Ecuador durante los días 22, 23 y 24 de abril de 2025, con ocasión del fallecimiento de su santidad el Papa Francisco.

8

Reglamento Interno del Comité de Seguridad de la Información del CPCCS.

**Res. No: s/n
(R.O. 27-4S, 28-IV-2025)**

Regular las disposiciones generales para la operatividad del Comité de Seguridad de la Información del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

EDICIONES LEGALES



Comprometidos con la excelencia jurídica

CONTÁCTENOS:

Guayaquil+593 99 343 8745 / Quito + 593 99 937 9761

email: servicioalclientequito@corpmyl.com

edicioneslegales.com.ec



Siga nuestro canal
de WhatsApp

