



EDICIONES
LEGALES

NOVEDADES JURÍDICAS

23
ANIVALEGIO

Ai

region: ECUADOR



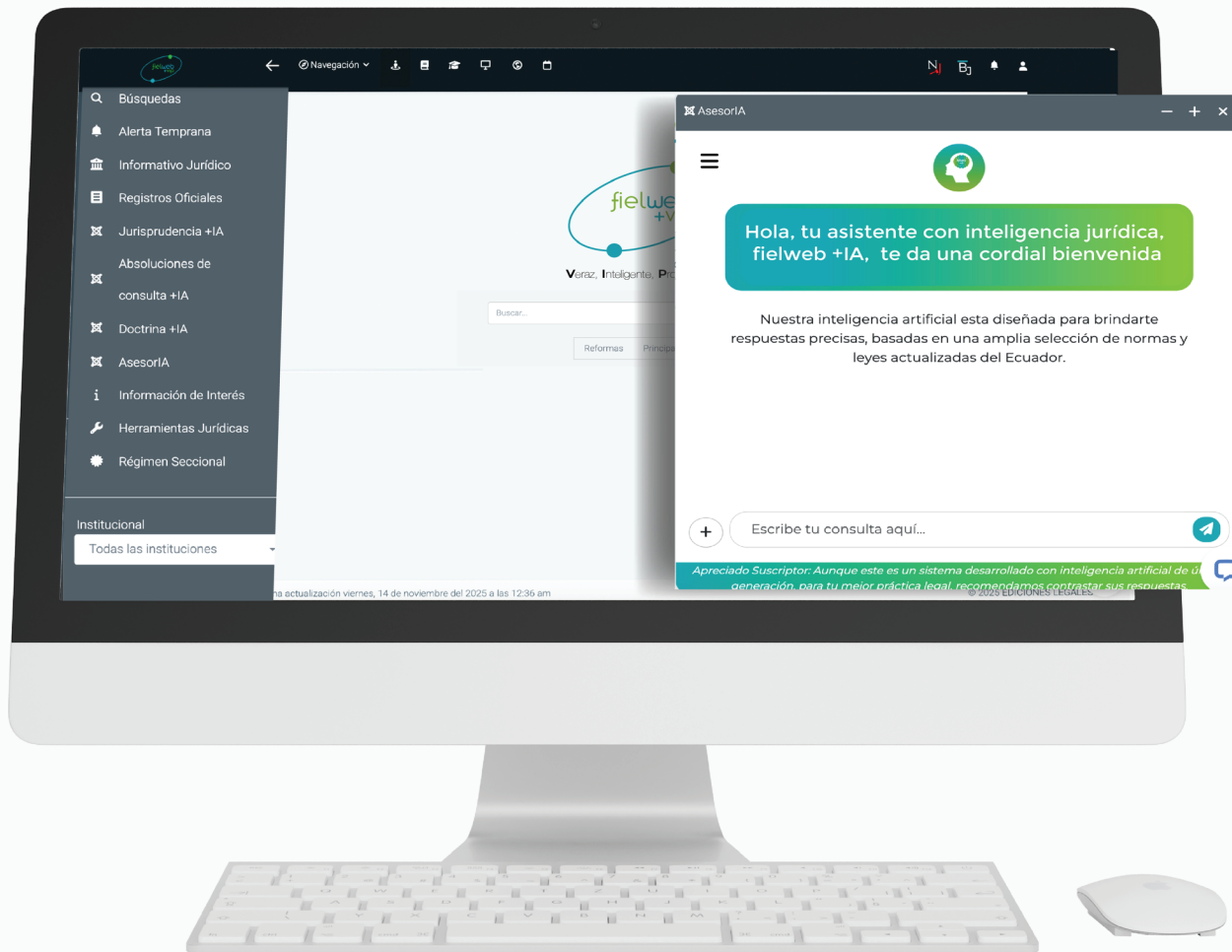
LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL IA Y SU IMPACTO EN EL ÁMBITO LABORAL ECUATORIANO

AÑO XXIII EDICIÓN 237

MARZO 2026



Conoce el sistema fielweb +vip



fielweb +vip transforma tu práctica con respuestas precisas y asistencia en tiempo real.

CONTÁCTANOS:

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

email: servicioalclientequito@corpmyl.com

edicioneslegales.com.ec



Siga nuestro canal de WhatsApp



CONTENIDO

06

La inteligencia artificial IA y su impacto en el ámbito laboral ecuatoriano

Análisis
Helen Yadira Barragán Velasco

64

Arquitectura de las funciones del Estado y crisis de su equilibrio: desafíos del constitucionalismo ecuatoriano

Derecho Parlamentario
Doris Andrea Moreno Clavijo

18

Un año de incentivos: evaluando el impacto de los beneficios fiscales para mujeres emprendedoras en el día internacional de la mujer

Derecho Tributario
Yael Fierro Guillén /
Michelle Rodríguez Atarihuana

73

Excomulgados, vacunados Ramiro Díez y el ajedrez

30

¿La desnaturalización de las acciones de protección y los conflictos persistentes en torno a la Vocalía de los asegurados del Consejo Directivo del IESS?

Invitada
Patricia Elizabeth Borja Laverde

74

“Escudo de las Américas” presenta desafíos para el gobierno ecuatoriano
Prófitas

76

Ley Orgánica para la atención integral del cáncer
Didáctica

50

La mediación como acceso efectivo a la justicia: ¿utopía o realidad?

Reflexiones
Yajaira Andrade Torres

78

Destacamos Febrero 2026

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

Gerente Comercial y de Estrategia:

Vladimir Zambrano Tinoco

Directora:

Eugenia Silva Gallegos

Comité Editorial:

Ernesto Albán Gómez (+)

Juan Pablo Aguilar Andrade

Teodoro Coello Vásquez

Fabián Corral B.

Ramiro Díez

Fabián Jaramillo Terán

Rodrigo Jijón Letort

Patricia Solano Hidalgo

Mónica Vargas Cerdán

Darío Altamirano

Pablo Cajas Arcos

Rosita Cueva Vicente

Carolina Jaramillo

Dirección y Suscripciones:

Guayaquil:

PBX: + 593 99 343 8745
servicioalclientegeye@corpmyl.com

Quito:

PBX: + 593 99 937 9761
servicioalclientequito@corpmyl.com

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 este nuevo número de la Revista, saludamos especialmente a la mujer en su día internacional. Reconocemos todos los logros y reivindicaciones que ha alcanzado a lo largo de los últimos años y auguramos éxito en todas sus actividades y emprendimientos a futuro.



Es un gusto contar mayoritariamente con la participación de damas profesionales que han aportado importantemente con el contenido de este mes de marzo 2026.

La Magíster Helen Yadira Barragán Velasco presenta su análisis sobre “la Inteligencia Artificial IA y su impacto en el ámbito laboral ecuatoriano”. Este tema plantea desafíos significativos para el orden jurídico y la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores. La autora concluye que el desarrollo tecnológico debe estar acompañado de políticas públicas inclusivas que garanticen la estabilidad laboral, la capacitación continua y la dignidad del trabajador en la era digital.

En Derecho Tributario el equipo conformado por la Magíster Yael Fierro Guillén y la Abogada Michelle Rodríguez Atarihuana, resume “un año de incentivos: evaluando el impacto de los beneficios fiscales para mujeres emprendedoras en su día internacional”. Profundizan sobre todo en el alcance de la normativa desde una perspectiva jurídica y económica con políticas públicas que reduzcan las brechas de género en el ámbito empresarial.

La experta en Seguridad Social, Abogada Patricia Borja Laverde, aporta su criterio sobre

“los conflictos persistentes en torno a la Vocalía de los asegurados del Consejo Directivo del IESS”, especialmente en cuanto a la desnaturalización de las acciones de protección. Su trabajo rinde un homenaje de reconocimiento por la labor que durante muchos años realizó el Doctor Marco Proaño Maya en la materia y que al decir de la autora: quedará para la posteridad.

“La Mediación como acceso efectivo a la justicia: ¿Utopía o realidad?” es el artículo de Reflexiones que la Magíster Yajaira Andrade Torres expone para llamar nuestra atención sobre su importancia y su realidad. La contrasta con el sistema judicial tradicional; considerando la congestión, los costos económicos y emocionales del litigio y los niveles de desconfianza ciudadana hacia la Función Judicial.

En Derecho Parlamentario, la Máster Doris Andrea Moreno Clavijo, estudia la “arquitectura de las funciones del estado y crisis de su equilibrio” especialmente hace énfasis en los desafíos del constitucionalismo ecuatoriano. Concluye que solo mediante una articulación efectiva entre ellas, un sistema de frenos y contrapesos y la participación ciudadana se logrará un modelo de gobernanza sostenible que garantice derechos, responda a las necesidades de la población y recupere la confianza en las instituciones estatales.

Atentamente,

Eugenia Silva Gallegos
Directora

LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL IA Y SU IMPACTO EN EL ÁMBITO LABORAL ECUATORIANO

HELEN YADIRA BARRAGÁN VELASCO



Resumen

La incorporación de la inteligencia artificial (IA) en el ámbito laboral ecuatoriano plantea desafíos significativos para el orden jurídico y la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores. La automatización de tareas y la gestión algorítmica están transformando los procesos productivos, introduciendo nuevas formas de eficiencia, pero también generando riesgos de desempleo, discriminación tecnológica y precarización laboral. Este artículo analiza los efectos de la inteligencia artificial en el mercado laboral ecuatoriano desde una perspectiva jurídica y de derechos humanos, revisando la normativa nacional e internacional, los informes de organismos multilaterales y las iniciativas es-

tatales para promover la empleabilidad digital. Se concluye que el desarrollo tecnológico debe estar acompañado de políticas públicas inclusivas que garanticen la estabilidad laboral, la capacitación continua y la dignidad del trabajador en la era digital.

Palabras clave: *Inteligencia artificial, derecho laboral, automatización, estabilidad laboral, derechos humanos.*

Abstract

The incorporation of artificial intelligence (AI) into the Ecuadorian labor market poses significant challenges for the legal system and the protection of workers' fundamental rights. Task automation and algorithmic management are transforming production processes,

Abogada por la Universidad Central del Ecuador.

Magíster y Especialista Superior en Derecho Procesal por la Universidad Andina Simón Bolívar. Diplomado en Construcción de Paz: Estrategias Educativas y Gestión contra la violencia efectuado entre la UTPL y la UNESCO.

Formación como mediadora por la Cámara de Comercio de Quito.

Coordinadora Jurídica en la Corte Nacional de Justicia - Sala Especializada de lo Laboral.

Consejera Principal de Estado en el CONADIS como representante de la Función Judicial y Consejera suplente ante el Consejo Nacional para la Igualdad de Género.

Ha impartido cursos y capacitaciones en materia laboral en varias universidades del Ecuador.



Helen Yadira Barragán Velasco

introducing new forms of efficiency, but also generating risks of unemployment, technological discrimination, and job insecurity. This article analyzes the effects of AI on the Ecuadorian labor market from a legal and human rights perspective, reviewing national and international regulations, reports from multilateral organizations, and state initiatives to promote digital employability. It concludes that technological development must be accompanied by inclusive public policies that guarantee job stability, ongoing training, and worker dignity in the digital age.

Keywords: artificial intelligence, labor law, automation, job stability, human rights.

INTRODUCCIÓN

La irrupción de la inteligencia artificial (IA) en los procesos productivos y en el mercado laboral global ha generado una transformación sin precedentes en la historia del trabajo humano. Esta tecnología, entendida como la capacidad de los sistemas informáticos para realizar tareas que tradicionalmente requerían inteligencia humana, ha reconfigurado la manera en que se produce, se administra y se gestiona el talento humano. A nivel mundial, la automatización de labores repetitivas y la implementación de sistemas de gestión algorítmica están redefiniendo los paradigmas laborales, generando tanto expectativas de eficiencia y crecimiento económico como preocupaciones fundadas sobre el futuro del empleo y la protección de los derechos de los trabajadores.

En el contexto ecuatoriano, la incorporación de la IA representa una encrucijada significativa: por un lado, una oportunidad de progreso económico y modernización de los sectores productivos; por otro, una amenaza

potencial para los derechos laborales y la estabilidad de los trabajadores, especialmente en un mercado caracterizado por una significativa informalidad y por sectores vulnerables con baja capacitación digital. Ecuador, como economía en desarrollo, enfrenta el desafío de integrar estas tecnologías emergentes sin perpetuar o profundizar las desigualdades existentes. La adopción de la IA en industrias como la manufactura, los servicios y la agricultura podría impulsar la competitividad, pero también conlleva el riesgo de desplazar mano de obra no calificada, exacerbando las tasas de desempleo y subempleo.

Por ello, se hace necesario un análisis jurídico profundo que considere los principios constitucionales del trabajo digno, la equidad, la justicia social y la obligación del Estado de garantizar condiciones laborales justas y estables. La Constitución de 2008 establece un marco robusto de protección social y laboral, pero este debe ser reinterpretado y fortalecido para responder a los nuevos desafíos que plantea la digitalización. Este artículo busca examinar críticamente el impacto de la IA en el ámbito laboral ecuatoriano, evaluando la adecuación del marco normativo vigente y proponiendo lineamientos para una regulación que armonice la innovación tecnológica con la protección integral de los trabajadores, asegurando una transición justa e inclusiva hacia la economía del futuro.

LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y SU INCIDENCIA EN LAS RELACIONES LABORALES

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2023) ha identificado dos principales formas en que la IA se aplica en el mundo

laboral: “la primera dirigida a automatizar tareas que realizan los trabajadores; y la segunda consiste en utilizar análisis y algoritmos basados en IA para automatizar funciones de gestión, lo que se conoce como *gestión algorítmica*” (pág. 12). En el caso ecuatoriano, esta dualidad se manifiesta de manera particularmente relevante en un mercado laboral caracterizado por una significativa heterogeneidad productiva en donde conviven sectores en donde existe una aplicación tecnológica razonable con actividades tradicionales.

Este último aspecto, la gestión algorítmica, plantea un desafío jurídico significativo, ya que introduce sistemas de toma de decisiones automatizadas en el ámbito empresarial que podrían vulnerar principios esenciales del derecho laboral, como la transparencia, el debido proceso, la igualdad y la no discriminación. En Ecuador, el artículo 11.2 de la Constitución garantiza el derecho a la igualdad formal y material, la implementación de algoritmos en procesos de selección, evaluación de desempeño e incluso terminación de relaciones laborales requiere de un escrutinio riguroso. La ambigüedad en el funcionamiento de estos sistemas podría derivar en decisiones que, aunque aparentemente neutrales, perpetúen sesgos existentes o introduzcan nuevas formas de discriminación, particularmente contra grupos históricamente vulnerados como, personas con discapacidad o adultos mayores, debido a la falta de acceso a la capacitación correcta en temas de manejo de inteligencia artificial y manejo de la tecnología en general.

Si bien la automatización optimiza los recursos y aumenta la eficiencia productiva, también puede provocar desplazamiento de trabajadores, sobre todo en sectores con alto componente manual o repetitivo. En

contraste, existen casos en los que la IA complementa la labor humana al automatizar tareas rutinarias, permitiendo que el trabajador se concentre en actividades cognitivas o creativas, como ocurre en incipientes industrias creativas y de tecnología.

Según Brynjolfsson y McAfee (2014) mantienen que “*la tecnología amplía las capacidades humanas y aumenta la productividad, más que reemplazarlas directamente*” (pág. 46). De este modo, el debate no debe centrarse únicamente en la sustitución laboral, sino en cómo se implementa la tecnología y en qué medida las empresas respetan los derechos fundamentales de sus empleados. En Ecuador, esta perspectiva resulta crucial para orientar la transformación digital hacia un modelo de complementariedad entre capacidades humanas y tecnológicas, particularmente en sectores estratégicos como el agropecuario, donde la IA podría optimizar procesos sin necesariamente eliminar puestos de trabajo.

Por ello, el Estado ecuatoriano, a través del Ministerio del Trabajo, debe mantener una vigilancia activa ante los procesos de automatización extrema, que, bajo el argumento de la eficiencia o la productividad, podrían encubrir despidos injustificados y afectar el derecho constitucional a la estabilidad laboral (Ministerio del Trabajo del Ecuador, 2024). La experiencia internacional demuestra que la autorregulación empresarial resulta insuficiente para garantizar una transición tecnológica justa, por lo que se requiere una intervención regulatoria proactiva que establezca límites claros a la automatización, especialmente en lo relacionado con el uso de sistemas de monitorización employee, la evaluación algorítmica del desempeño y los criterios para desvinculaciones asociadas a procesos de



nacional integral que trascienda programas piloto y aborde las realidades actuales del mercado laboral ecuatoriano.

De acuerdo con la UNESCO (2023), “la educación tecnológica constituye un puente hacia la equidad y el desarrollo sostenible, y una herramienta esencial para enfrentar los desafíos de la transformación digital” (pág. 17). En el contexto nacional, este principio debe materializarse mediante políticas que articulen el sistema educativo formal con las demandas emergentes del sector productivo. La brecha entre la formación académica y las competencias requeridas por la industria es particularmente pronunciada en Ecuador, donde

de acuerdo con el INEC (2024), el 25,9% de la población económicamente activa del país posee educación superior, lo que refleja una brecha importante en capital humano.

digitalización. El caso ecuatoriano presenta la particularidad de contar con una robusta tradición de protección constitucional del trabajo que debe servir como base para construir un marco regulatorio a la altura de estos nuevos desafíos.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y ESTRATEGIAS DE EMPLEABILIDAD DIGITAL

Estas experiencias demuestran que el Estado puede responder a los desafíos de la automatización no solo mediante la regulación, sino también mediante la educación continua y la actualización de competencias laborales. Sin embargo, el éxito de estas intervenciones depende de su capacidad para generar articulaciones efectivas con el sector privado, garantizando que la formación se traduzca en efectivas oportunidades de empleo. Un ejemplo palpable es el caso de la alianza entre el Servicio de Capacitación Profesional (SECAP) y la Cámara de Industrias de Guayaquil para programas de especialización en robótica industrial, lo que

Un ejemplo relevante de política pública es el programa “Ecuador Aprende”, desarrollado por el Ministerio del Trabajo en cooperación con *Atlantis University*. Este programa impulsa la empleabilidad digital mediante la capacitación en “Inteligencia Artificial generativa aplicada a los negocios”, beneficiando a jóvenes en situación de vulnerabilidad (Ministerio del Trabajo del Ecuador, 2024). No obstante, su alcance limitado evidencia la necesidad de desarrollar una estrategia

particularmente pronunciada en Ecuador, donde de acuerdo con el INEC (2024), el 25,9% de la población económicamente activa del país posee educación superior, lo que refleja una brecha importante en capital humano.

Estas experiencias demuestran que el Estado puede responder a los desafíos de la automatización no solo mediante la regulación, sino también mediante la educación continua y la actualización de competencias laborales. Sin embargo, el éxito de estas intervenciones depende de su capacidad para generar articulaciones efectivas con el sector privado, garantizando que la formación se traduzca en efectivas oportunidades de empleo. Un ejemplo palpable es el caso de la alianza entre el Servicio de Capacitación Profesional (SECAP) y la Cámara de Industrias de Guayaquil para programas de especialización en robótica industrial, lo que

demuestra el potencial de estos modelos de cooperación pública-privada, aunque su implementación aún no alcanza la escala necesaria para impactar significativamente en el mercado laboral nacional.

El principal desafío radica en la necesaria expansión territorial de estos programas. Ecuador presenta notorias disparidades regionales en infraestructura tecnológica y conectividad digital, siendo las provincias de la Amazonía y las zonas rurales de la Sierra las más desfavorecidas. Según el Ministerio de Telecomunicaciones (2023), informa que el 60,4% de los hogares ecuatorianos dispone de acceso a internet, mientras el 39,6% aún carece de conectividad, evidenciando desigualdades estructurales en el acceso digital. Esta brecha digital se convierte en una barrera infranqueable para la efectiva implementación de programas de capacitación tecnológica, reproduciendo y ampliando las desigualdades existentes.

La experiencia internacional ofrece valiosas lecciones para el diseño de estas políticas. Corea del Sur, por ejemplo, ha implementado con éxito un sistema de “cuentas de aprendizaje individual” que permiten a los trabajadores acceder a formación continua a lo largo de su vida laboral (OECD, 2022). Adaptar este modelo al contexto ecuatoriano requeriría crear mecanismos de financiamiento sostenibles y desarrollar una oferta formativa alineada con los sectores estratégicos identificados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Es imperativo que estas políticas se repliquen a escala nacional, priorizando sectores rurales y poblaciones con limitada conectividad digital, para evitar que la brecha tecnológica profundice la desigualdad laboral. La articulación entre el Ministerio

de Trabajo, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Telecomunicaciones resulta crucial para diseñar una estrategia integral que combine el fortalecimiento de la infraestructura digital con el desarrollo de capacidades humanas. Solo mediante una intervención coordinada que aborde simultáneamente las dimensiones tecnológicas, educativas y territoriales del desafío, Ecuador podrá construir una transición digital justa que no deje a nadie atrás.

LA AUTOMATIZACIÓN GLOBAL Y SUS EFECTOS EN ECUADOR

La transformación digital que avanza a escala global representa un punto de inflexión para las economías en desarrollo como la ecuatoriana, donde los efectos de la automatización deben analizarse considerando las particularidades de su estructura productiva y mercado laboral. La OIT y el Instituto Nacional de Investigación de Polonia (2025) concluyeron que “*uno de cada cuatro empleos en el mundo está en riesgo de transformarse por la inteligencia artificial generativa*” (pág. 5). Esta rama de la IA, que crea contenido nuevo y original, se aplica en la educación, la ciencia, el derecho y la medicina, y puede reemplazar tareas humanas en áreas cognitivas que tradicionalmente se consideraban exclusivas del capital humano.

El informe advierte que “el 25 % de los empleos mundiales están potencialmente expuestos a la automatización, con mayor incidencia en los países de altos ingresos (34 %), siendo las mujeres las más afectadas” (pág. 7). Esta disparidad responde a la sobrerrepresentación femenina en sectores administrativos y de servicios, particularmente vulnerables a la automatización. En Ecuador, esta tendencia se ve agravada por la segmentación horizontal y vertical del mercado laboral,

donde las mujeres concentran su participación en ocupaciones con mayor riesgo de sustitución tecnológica, como registradoras de datos, asistentes administrativas y teleoperadoras.

En Ecuador, un estudio del Banco Mundial y el *WebCongress Ecuador 2025*, citado por el diario *Metro Ecuador*, revela que “aproximadamente 2,28 millones de empleos — equivalentes al 27 % de la fuerza laboral nacional— están en riesgo de automatización en los próximos años” (Proaño, 2025). En Ecuador, los sectores más vulnerables son la manufactura, los servicios administrativos y la atención al cliente. Según estimaciones del INEC (2024), la informalidad laboral alcanza el 55,2% de la población ocupada.

No obstante, también surgen nuevas oportunidades laborales, como “*especialistas en inteligencia artificial, científicos de datos, desarrolladores de software, expertos en ciberseguridad y diseñadores UX/UI*” (Proaño, 2025).

Sin embargo, Ecuador enfrenta importantes desafíos de capital humano para aprovechar estas oportunidades emergentes. Según la Senescyt (2024), solo el 17% de los profesionales graduados anualmente corresponde a carreras STEM (Ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), porcentaje insuficiente para satisfacer la demanda creciente de estos perfiles especializados.

La distribución territorial de estos impactos refleja las disparidades regionales del desarrollo ecuatoriano. Las provincias con mayor riesgo de desplazamiento laboral son Guayas y Pichincha, no solo por su peso demográfico sino por la concentración de sectores servicios y administrativos. No obstante, en términos relativos, las provincias amazónicas como Orellana y Sucumbíos presentan vulnerabilidades adi-

cionales derivadas de su dependencia de actividades extractivas que están incorporando rápidamente tecnologías de automatización en sus procesos.

Según estimaciones del Banco Central del Ecuador (2023), ha proyectado que, en un escenario de transición tecnológica acelerada, podría producirse una “reprimarización” de la economía, donde los sectores primarios menos susceptibles a la automatización ganarían participación relativa, pero con menor capacidad generadora de empleo de calidad. Este fenómeno amenaza con revertir los avances en diversificación productiva alcanzados en la última década.

Frente a este panorama, resulta imperativo desarrollar estrategias sectoriales diferenciadas que consideren los distintos grados de exposición a la automatización. Mientras en la manufactura es prioritario fomentar la reconversión hacia la industria 4.0 (conocida como la cuarta revolución industrial), en el sector servicios se requiere fortalecer las competencias digitales básicas y desarrollar programas específicos de capacitación en herramientas de IA colaborativa. La ventana de oportunidad para gestionar ordenadamente esta transición se reduce aceleradamente, exigiendo respuestas de política pública inmediatas y coordinadas.

MARCO JURÍDICO Y DERECHOS HUMANOS LABORALES

Los profundos cambios en el mercado laboral ecuatoriano impulsados por la automatización exigen una reevaluación del marco normativo ecuatoriano desde una perspectiva que armonice la innovación tecnológica con la protección de derechos fundamentales. El artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece que “*el trabajo es un derecho y un deber social,*

y una fuente de realización personal y base de la economía”. Este mandato constitucional, lejos de ser una declaración retórica, impone al Estado la obligación positiva de garantizar que la tecnología y la innovación no se conviertan en factores de exclusión, sino en instrumentos al servicio del bienestar colectivo y la justicia social.

El carácter transformador de la Carta Magna ecuatoriana se refleja en su artículo 326, que consagra el derecho al trabajo digno con especial énfasis en la protección frente al despido arbitrario y la estabilidad laboral. Estos principios adquieren nueva relevancia en el contexto de la automatización, donde la sustitución de trabajadores por sistemas de IA podría configurar despidos indirectos masivos que burlen las garantías laborales establecidas. Si bien en el Ecuador aún no existen pronunciamientos jurisprudenciales específicos sobre el uso de inteligencia artificial en el ámbito laboral, la Corte Constitucional ha desarrollado una sólida línea de protección de la estabilidad laboral reforzada. En la sentencia 2091-21-EP/24, el alto tribunal reconoció que la desvinculación de un trabajador con discapacidad vulneró los derechos a la estabilidad laboral y a la seguridad social, enfatizando que el Estado y los empleadores tienen la obligación de garantizar condiciones que impidan la afectación injustificada del derecho al trabajo (Corte Constitucional del Ecuador, 2024).

Asimismo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH, 2013) menciona que “toda persona tiene el derecho al trabajo digno o decente que le permita vivir con dignidad (...) y contribuye al reconocimiento del individuo en la comunidad” (pág. 3). Esta perspectiva integral del trabajo como elemento constitutivo de la dignidad humana

resulta particularmente pertinente para el caso ecuatoriano, donde la transición digital debe gestionarse considerando las significativas brechas de informalidad laboral antes mencionadas que afectan a la población económicamente activa.

Abril y Villavicencio (2022) sostienen que “el reemplazo de trabajadores por sistemas inteligentes sin procesos de reconversión o compensación adecuados puede interpretarse como una forma de discriminación tecnológica” (pág. 58). Este planteamiento obliga a repensar el marco normativo ecuatoriano frente al avance tecnológico, incorporando principios como la transparencia algorítmica, la responsabilidad empresarial y el derecho del trabajador a impugnar decisiones automatizadas.

Este planteamiento obliga a repensar el marco normativo ecuatoriano frente al avance tecnológico, incorporando principios como la transparencia algorítmica, la responsabilidad empresarial y el derecho del trabajador a impugnar decisiones automatizadas. El Código del Trabajo ecuatoriano, actualmente en proceso de reforma, requiere incorporar explícitamente estas garantías, estableciendo obligaciones específicas para los empleadores que implementen sistemas de gestión algorítmica.

La experiencia comparada ofrece valiosas lecciones para el desarrollo normativo ecuatoriano. La Directiva de la Unión Europea sobre IA (2024) establece requisitos estrictos de transparencia y supervisión humana para los sistemas de IA de alto riesgo en el ámbito laboral, mientras que, en América Latina, países como Brasil han avanzado en la regulación específica de la vigilancia algorítmica en el trabajo. Ecuador podría liderar esta agenda normativa en

la región andina mediante la incorporación en su legislación laboral de:

- El derecho a la desconexión digital y la limitación de la vigilancia algorítmica.
- La obligación de realizar evaluaciones de impacto en derechos humanos antes de implementar sistemas de IA.
- La garantía de intervención humana en decisiones críticas como despidos.

La Ley Orgánica de Protección de Datos Personales (2021) representa un avance parcial en esta dirección, pero resulta insuficiente para abordar los desafíos específicos del mundo del trabajo. Se requiere una legislación laboral especializada que, en coherencia con los artículos 11.2 y 33 de la Constitución de la República, garantice que los algoritmos no repliquen o amplifiquen discriminaciones por género, etnia, edad, condición migratoria o de discapacidad.

La implementación efectiva de este marco jurídico fortalecido dependerá de la capacidad institucional del Ministerio del Trabajo para desarrollar expertos técnicos en auditoría algorítmica y de la voluntad política para asignar los recursos necesarios. Solo a través de una regulación que se anticipe a los cambios y se prepare para ellos, sin perder de vista el respeto a los derechos laborales, Ecuador podrá construir un futuro del trabajo que concilie la innovación tecnológica con justicia social y la dignidad humana.

EDUCACIÓN, FORMACIÓN Y TRANSICIÓN DIGITAL JUSTA

La construcción de una transición digital justa en Ecuador demanda replantear fundamentalmente el ambiente educativo y de

formación profesional, trascendiendo enfoques fragmentarios hacia una estrategia nacional integral. La UNESCO (2022) advierte que *“la educación digital y la formación en habilidades tecnológicas son herramientas estratégicas para cerrar las brechas sociales y laborales en la era digital”* (pág. 23). En el contexto ecuatoriano, esta premisa implica superar la concepción instrumental de la tecnología para avanzar hacia un modelo pedagógico que fomente la apropiación crítica de las herramientas digitales.

El trabajador del siglo XXI debe combinar destrezas técnicas con habilidades blandas: pensamiento crítico, creatividad, empatía y liderazgo. Esta necesidad es particularmente urgente en Ecuador, donde el sistema educativo tradicional mantiene un enfoque predominantemente memorístico y poco adaptado a los desafíos de la Cuarta Revolución Industrial. Frey y Osborne (2017) sostienen que *“el futuro del empleo dependerá de la capacidad de los trabajadores para adquirir competencias que las máquinas no puedan replicar”* (pág. 261). Esta afirmación cobra especial relevancia considerando que, según el Ministerio de Educación (2024), solo el 18% de los institutos técnicos y tecnológicos cuenta con laboratorios de inteligencia artificial o robótica adecuadamente equipados.

Los institutos técnicos y tecnológicos públicos deben transformarse en centros de excelencia para la formación en tecnologías 4.0, desarrollando programas modulares cortos y flexibles que permitan a trabajadores en activo actualizar sus competencias sin necesidad de abandonar sus empleos. El modelo de “microcredenciales” (certificaciones de habilidades o destrezas) validado por la Senescyt podría extenderse masivamente, creando rutas formativas claras hacia los empleos del futuro.



Un programa nacional de certificación en competencias docentes de educación básica y bachillerato sentaría las bases para una verdadera revolución educativa que prepare a las nuevas generaciones para los desafíos del mercado laboral del siglo XXI.

CONCLUSIONES

El análisis realizado evidencia que la inteligencia artificial representa una fuerza transformadora de profundas consecuencias para el mercado laboral ecuatoriano. Lejos de ser una tendencia futura, la IA constituye una realidad

La brecha urbano-rural en acceso a educación digital representa uno de los mayores desafíos. Mientras en Quito y Guayaquil proliferan los bootcamps de programación (programas intensivos de aprendizaje sobre habilidades prácticas en programación y tecnología), en provincias como Bolívar y Morona Santiago la formación tecnológica es casi inexistente. La creación de una red nacional de centros comunitarios digitales, equipados con conectividad de alta velocidad y facilitadores pedagógicos, podría democratizar el acceso a estas oportunidades. La financiación de esta transformación educativa requiere mecanismos innovadores.

Finalmente, la formación docente emerge como eslabón crítico. Sin una masa crítica de educadores capacitados en pedagogías digitales, cualquier esfuerzo de transformación estaría condenado al fracaso.

presente que está redefiniendo los paradigmas productivos, las relaciones laborales y el propio concepto de trabajo. Los hallazgos de este estudio permiten establecer varias conclusiones fundamentales para el caso ecuatoriano.

En primer lugar, la exposición del empleo ecuatoriano a procesos de automatización es significativa, afectando potencialmente a 2.28 millones de trabajadores, particularmente en sectores que han sido tradicionalmente generadores de empleo masivo como manufactura, servicios administrativos y comercio. Esta vulnerabilidad se ve agravada por las notorias diferencias territoriales y de género, reproduciendo patrones estructurales de desigualdad en la transición digital.

En segundo lugar, el marco constitucional ecuatoriano ofrece bases sólidas para una protección integral de los trabajadores,

pero requiere actualizarse frente a los nuevos desafíos que plantea la gestión algorítmica y la automatización. Los principios de transparencia, no discriminación y estabilidad laboral deben traducirse en garantías procesales específicas que permitan a los trabajadores impugnar decisiones automatizadas y exigir supervisión humana en procesos críticos.

En tercer lugar, las políticas de capacitación digital existentes, aunque valiosas, resultan insuficientes frente a la magnitud del desafío. Se requiere una estrategia nacional de reconversión laboral que combine la formación en competencias técnicas con el desarrollo de habilidades blandas, articulando los esfuerzos del sector público, privado y académico en torno a una visión compartida del futuro del trabajo en Ecuador.

Finalmente, la ventana de oportunidad para gestionar una transición ordenada se

reduce aceleradamente. La experiencia internacional demuestra que los países que postergaron la respuesta regulatoria y educativa frente a revoluciones tecnológicas anteriores enfrentaron costos sociales elevados y procesos de exclusión difíciles de revertir.

El camino hacia adelante exige acciones coordinadas en múltiples frentes: una reforma laboral que incorpore las garantías necesarias para la era digital, una política educativa transformadora que cierre las brechas de competencias, y una estrategia productiva que incentive la adopción de tecnologías complementarias al talento humano. Solo mediante este enfoque integral, anclado en el principio constitucional de trabajo digno, Ecuador podrá convertir los desafíos de la inteligencia artificial en oportunidades de desarrollo inclusivo, asegurando que los beneficios de la transformación digital sean distribuidos equitativamente y que ningún trabajador quede atrás en este proceso histórico de cambio.

BIBLIOGRAFÍA

- Abril, M., & Villavicencio, D. (2022). Transformaciones laborales y derechos humanos frente a la automatización. 8, 2, 45-63. *Revista Latinoamericana de Derecho del Trabajo*.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2013). *El derecho al trabajo digno*. Naciones Unidas.
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York: W.W. Norton & Company.
- Constitución de la República del Ecuador. (20 de octubre de 2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Ecuador: Registro Oficial No. 449.

- Corte Constitucional del Ecuador. (12 de 24 de 2024). *Sentencia 2091-21-EP/24*.
- Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 254-280.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024). *Boletín técnico del mercado laboral — IV trimestre 2024*. Quito: INEC. Obtenido de Boletín técnico del mercado laboral — IV trimestre 2024.
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información. (2023). *Política pública de telecomunicaciones 2023–2025*. Quito: MINTEL.
- Ministerio del Trabajo del Ecuador. (2024). Programa de Empleabilidad Digital y Capacitación en IA aplicada a los negocios. Quito: MTD.
- OECD. (2022). *Individual Learning Accounts: Pan-European implementation review*. París: OECD Publishing.
- OIT. (2023). *The future of work in the era of artificial intelligence*. Geneva: International Labour Organization.
- OIT, & NASK. (2025). *Generative AI and the Future of Work: Global Exposure and Risk Analysis*. Varsovia: International Labour Organization.
- Proaño, N. (13 de mayo de 2025). *La inteligencia artificial ya no es futuro, es presente en Ecuador*. Obtenido de Metro Ecuador.
- Secretaría de Educación Superior, C. T. (2024). *Portal de Indicadores de Educación Superior (SIAU)*. Quito: SENESCYT.
- UNESCO. (2023). *Informe GEM 2023 sobre tecnología en la educación: un puente hacia la equidad*. París: UNESCO.



UN AÑO DE INCENTIVOS: EVALUANDO EL IMPACTO DE LOS BENEFICIOS FISCALES PARA MUJERES EMPRENDEDORAS EN EL DÍA INTERNACIONAL DE LA MUJER

Yael Fierro Guillén
Michelle Rodríguez Atarihuana

Resumen

El reconocimiento fiscal de la participación de las mujeres en el ámbito empresarial ha adquirido creciente relevancia en el Ecuador, particularmente a partir de la promulgación de la Ley Orgánica para Impulsar la Economía de las Mujeres Emprendedoras publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 758 de 10 de marzo de 2025. Esta normativa introduce un conjunto de mecanismos orientados a fortalecer el emprendimiento femenino, promover la inclusión económica de las mujeres y generar condiciones favorables para su participación en el desarrollo productivo del país. El presente artículo analiza el alcance de esta normativa desde una perspectiva jurídica y económica, destacando el papel de los incentivos y políticas públicas destinadas a reducir las brechas de género en el ámbito empresarial. Asimismo, a un año de la promulgación de la ley, se realiza una aproximación preliminar a su implementación dentro del contexto del mercado laboral ecuatoriano, examinando su relevancia como instrumento de política pública orientado al fortalecimiento del emprendimiento femeni-

no y a la promoción de la igualdad económica.

Palabras clave: Reconocimiento fiscal, empoderamiento económico, mujeres emprendedoras, incentivos fiscales, inclusión laboral.

Abstract

The fiscal recognition of women's participation in the business sector has become increasingly important in Ecuador, particularly since the enactment of the Organic Law to Promote the Economy of Women Entrepreneurs, published in Official Register Supplement No. 758 on March 10, 2025. This regulation introduces a set of mechanisms aimed at strengthening female entrepreneurship, promoting the economic inclusion of women, and creating favorable conditions for their participation in the country's productive development. This article analyzes the impact of this regulation from a legal and economic perspective, highlighting the role of incentives and public policies aimed at reducing gender gaps in the business world. Likewise, one year after the enactment of the law, a preliminary assessment of its implementation within the context of the Ecuadorian labor market is carried

out, examining its relevance as a public policy instrument aimed at strengthening female entrepreneurship and promoting economic equality.

Keywords: *Fiscal recognition, economic empowerment, women entrepreneurs, fiscal incentives, labor inclusion.*

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento fiscal a la mujer en el ámbito empresarial constituye un tema de creciente relevancia dentro de las políticas públicas orientadas a promover la igualdad de oportunidades en el desarrollo económico. Históricamente, las mujeres han enfrentado diversas barreras estructurales para acceder

a recursos financieros, oportunidades laborales y espacios de liderazgo dentro del sector productivo, lo que ha motivado la adopción de iniciativas normativas destinadas a reducir estas brechas.

En este contexto, el Estado ecuatoriano promulgó en marzo de 2025 la Ley Orgánica para Impulsar la Economía de las Mujeres Emprendedoras, normativa orientada a fortalecer la participación económica de las mujeres mediante mecanismos de apoyo al emprendimiento, acceso a financiamiento, capacitación y políticas de inclusión productiva.

La adopción de este tipo de instrumentos normativos responde a una tendencia

Abogada Corporativa, Tributaria y Aduanera. Estudios de pregrado en la Universidad de las Américas. Especialista en Derecho Tributario y Máster en Planificación Fiscal y Fiscalidad Internacional por la Universidad Andina Simón Bolívar. Especialista en Derecho de la Empresa y Magister en Derecho Empresarial por la misma Institución. Mención de honor a la excelencia académica por su trabajo de titulación en derecho bursátil-tributario.

Más de 12 años de experiencia en asesoría y patrocinio en el área corporativa, tributaria, seccional y aduanera en diversas instituciones públicas como el Tribunal Contencioso Tributario, Servicio de Rentas Internas, Municipio, así como en importantes empresas y estudios jurídicos a nivel nacional. Con especialización en Inteligencia de Negocios por la Universidad de Westfield y la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE) y ha obtenido su segundo título de pregrado en Contabilidad y Tributación. Reconocida como abogada destacada en el ranking internacional Leaders League para el año 2024 y miembro activo del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario.

Es coautora de los libros: Tributación Contemporánea Volumen I; Notas de Derecho Procesal para el Estado constitucional de derechos y justicia; Memorias de las XXXII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario 2024; Derecho Penal Tributario Latinoamericano; Libro conmemorativo por los 50 años del Código Tributario.



Yael Fierro Guillén

internacional que reconoce el papel fundamental del emprendimiento femenino como motor de desarrollo económico, innovación y generación de empleo. En este sentido, la promoción de la participación de las mujeres en el ámbito empresarial no solo constituye una medida de justicia social, sino también una estrategia para dinamizar la economía y fortalecer el tejido productivo.

A un año de la promulgación de esta ley, resulta pertinente analizar su alcance dentro del contexto económico y empresarial ecuatoriano. Si bien la evaluación del impacto de las políticas públicas requiere periodos prolongados de observación, el análisis preliminar de su implementación permite identificar avances, desafíos y

oportunidades en la construcción de un entorno económico más inclusivo.

CONTEXTO NORMATIVO

Marco Constitucional

En el marco jurídico ecuatoriano, la Constitución de la República del Ecuador¹, específicamente en su artículo 11, numeral 2, consagra el principio de igualdad al afirmar que todas las personas son iguales y disfrutan de los mismos derechos sin ninguna forma de discriminación. Este principio no solo es esencial para garantizar el respeto a la dignidad humana, sino que también se constituye fundamental para la formulación y ejecución de políticas públicas que busquen promover la equidad de género en todos los ámbitos de la sociedad.

1. Constitución de la República del Ecuador. (2008). Decreto Legislativo, Registro Oficial 449, de 20 de octubre de 2008.

Abogada especialista en Derecho Corporativo y Tributario, que actualmente forma parte del equipo de la Abg. Yael Fierro Guillén, con experiencia en asesoría integral en materia tributaria, incluyendo cumplimiento normativo, planeamiento fiscal, recuperación de créditos tributarios y representación en procedimientos administrativos y judiciales ante el Servicio de Rentas Internas, municipios y entidades aduaneras. Ha participado en la elaboración de informes técnicos, absolución de consultas de complejidad media y alta, así como en el diseño de estrategias legales orientadas a la devolución de impuestos y mitigación de contingencias fiscales. Actualmente es maestrante en Derecho Tributario en la Universidad Andina Simón Bolívar, donde profundiza su formación en fiscalidad sustantiva y procedimental. Su ejercicio profesional se caracteriza por un enfoque técnico, preventivo y práctico, orientado a brindar soluciones jurídicas ajustadas a la realidad económica y normativa de los contribuyentes.



Michelle Rodríguez Atarihuana

La consagración de este principio en la norma suprema del país establece un sólido fundamento para la implementación de medidas que incentiven la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, especialmente en el contexto laboral. En este sentido, resulta pertinente señalar que el reconocimiento fiscal a la mujer debe interpretarse como una extensión de este principio constitucional, ya que busca eliminar las barreras que históricamente han limitado la participación femenina en el mercado laboral.

Además, es importante destacar que la inclusión del enfoque de género en las políticas fiscales no solo responde a una necesidad moral y ética, sino que también se alinea con los compromisos internacionales adquiridos por Ecuador en materia de derechos humanos y desarrollo sostenible. Por ejemplo, diversos tratados y convenciones ratificados por el país, como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), exigen a los Estados parte adoptar medidas positivas para garantizar la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

En consecuencia, el marco constitucional ecuatoriano proporciona un contexto propicio para que las empresas puedan beneficiarse de incentivos fiscales al contratar mujeres. La promoción activa del empleo femenino no solo contribuye al cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado, sino que también genera un impacto positivo en el desarrollo económico y social del país. En este sentido, se evidencia que existe una correlación directa entre el reconocimiento fiscal a

la mujer y el avance hacia una sociedad más justa e inclusiva.

Por lo tanto, es necesario que tanto las autoridades como los actores privados comprendan la relevancia de integrar este enfoque en sus agendas estratégicas. Así, la adopción de políticas que fomenten la contratación femenina no solo se traduce en beneficios fiscales inmediatos para las empresas, sino que también representa un compromiso con los principios constitucionales que rigen el país. De esta manera, se promueve un entorno laboral donde prevalezca la igualdad y se garantice el pleno ejercicio de los derechos laborales para todas las personas, independientemente de su género.

Incentivos y mecanismos de apoyo previstos en la Ley Orgánica para Impulsar la Economía de las Mujeres Emprendedoras

La Ley Orgánica para Impulsar la Economía de las Mujeres Emprendedoras² establece un conjunto de medidas orientadas a facilitar la participación de las mujeres en la actividad económica y fortalecer los emprendimientos liderados por ellas. Estas medidas no se limitan exclusivamente a beneficios tributarios, sino que comprenden un sistema más amplio de incentivos que incluyen acceso a financiamiento, capacitación, facilidades administrativas y programas de inserción en mercados nacionales e internacionales.

Uno de los principales beneficios previstos en la normativa corresponde a los incentivos tributarios dirigidos a mujeres emprendedoras y a las actividades económicas

2. Asamblea Nacional. (2020). Ley Orgánica para Impulsar la Economía de las Mujeres Emprendedoras. Registro Oficial, Suplemento 758, de 10 de marzo de 2025.



desarrolladas por ellas. La ley dispone que estos incentivos se aplicarán a los bienes, productos o servicios generados por emprendimientos liderados por mujeres, con el objetivo de reducir la carga fiscal durante las etapas iniciales de desarrollo empresarial. El reglamento complementa esta disposición al establecer que el Servicio de Rentas Internas deberá implementar mecanismos de difusión y acceso a dichos beneficios, articulando los incentivos existentes en la legislación tributaria relacionada con el emprendimiento y la denominada economía violeta.

Adicionalmente, la normativa establece incentivos financieros orientados a mejorar el acceso de las mujeres emprendedoras al sistema crediticio. En este sentido, el reglamento dispone que las instituciones del sector financiero público, privado y popular y solidario deberán diseñar productos financieros específicos dirigidos a mujeres emprendedoras registradas, los cuales deberán contemplar condiciones preferenciales tales como períodos de gracia, plazos extendidos de pago, requisitos simplificados y mecanis-

mos de garantía adaptados a la realidad económica de las beneficiarias.

Otro componente relevante del sistema de incentivos corresponde a las medidas de capacitación y fortalecimiento de capacidades empresariales. El reglamento establece que diversas instituciones públicas, entre ellas el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional y las instituciones de educación superior, deberán desarrollar programas de formación técnica, tecnológica y empresarial dirigidos a mujeres emprendedoras. Estas capacitaciones incluyen contenidos relacionados con gestión empresarial, acceso a mercados, educación financiera, innovación, sostenibilidad y desarrollo de habilidades emprendedoras.

Finalmente, la normativa incorpora medidas orientadas a facilitar la formalización de los emprendimientos liderados por mujeres. Para este efecto, el reglamento establece la creación del Registro Nacional de Emprendimiento, Innovación y Competitividad, en el cual deberán constar las mujeres emprendedoras que deseen acceder a los beneficios previstos en la ley. Asimismo, se dispone la simplificación de trámites administrativos y la exoneración de determinadas tasas relacionadas con el inicio y gestión de emprendimientos, con el propósito de reducir las barreras burocráticas que tradicionalmente han dificultado la formalización de actividades económicas lideradas por mujeres.

ALCANCE Y FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE IMPULSO AL EMPRENDIMIENTO FEMENINO

La Ley Orgánica para Impulsar la Economía de las Mujeres Emprendedoras, publicada en marzo de 2025, constituye un paso relevante en el reconocimiento del papel de las mujeres dentro del desarrollo económico del

país. Su objetivo principal es promover el empoderamiento económico femenino mediante políticas públicas orientadas al fortalecimiento del emprendimiento liderado por mujeres, reconociendo que su participación en la actividad productiva contribuye a dinamizar la economía, generar oportunidades de empleo y diversificar el tejido empresarial nacional.

En este sentido, la normativa se inscribe dentro de una tendencia cada vez más visible en el diseño de políticas públicas contemporáneas que incorporan la perspectiva de género en las estrategias de desarrollo económico. Bajo este enfoque, el emprendimiento femenino no se concibe únicamente como una actividad económica individual, sino como un mecanismo que puede incidir en el fortalecimiento de las economías locales, la innovación productiva y la generación de valor agregado en distintos sectores del mercado.

Entre las principales disposiciones de la ley se encuentran mecanismos destinados a facilitar el acceso de las mujeres emprendedoras a financiamiento, programas de capacitación, asistencia técnica y oportunidades de desarrollo empresarial. Estas medidas buscan generar condiciones favorables para la formalización y el crecimiento de los emprendimientos liderados por mujeres, considerando que una de las principales limitaciones que enfrentan las emprendedoras está relacionada con las dificultades para acceder a recursos financieros y herramientas de gestión que permitan consolidar sus iniciativas productivas.

Desde una perspectiva jurídica, este tipo de normativa puede interpretarse dentro del enfoque de las denominadas políticas con finalidad extrafiscal, en las cuales el Estado utiliza instrumentos económicos, regulatorios e institucionales no únicamente con fines recaudatorios o administrativos, sino con el propósito de promover determinados objetivos sociales

y económicos. En este caso, el impulso al emprendimiento femenino responde a la necesidad de corregir desequilibrios estructurales en el acceso a oportunidades económicas, integrando la política pública de género dentro de las estrategias de desarrollo productivo del país.

Asimismo, a un año de su promulgación, la ley plantea desafíos en términos de implementación y seguimiento institucional, particularmente en lo relativo a la consolidación de programas efectivos de apoyo al emprendimiento femenino y a la generación de indicadores que permitan evaluar su impacto en la economía nacional. El desarrollo de mecanismos de monitoreo y políticas públicas sostenidas será determinante para valorar, en el mediano plazo, el alcance real de esta iniciativa dentro del proceso de fortalecimiento de la participación económica de las mujeres en el Ecuador.

INCENTIVOS Y OPORTUNIDADES PARA EL SECTOR EMPRESARIAL

La promoción del emprendimiento femenino no solo representa una oportunidad para el desarrollo económico de las mujeres, sino también para las empresas y organizaciones que integran el sector productivo. La incorporación de políticas orientadas a promover la igualdad de género dentro de las estructuras empresariales ha sido identificada como un factor que puede contribuir a mejorar el clima organizacional, fortalecer la diversidad en los procesos de toma de decisiones y ampliar las perspectivas estratégicas dentro de las organizaciones.

En el contexto latinoamericano, diversos organismos internacionales han analizado la relación entre la participación económica de las mujeres y el desarrollo empresarial. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha señalado que la participación de mujeres en espacios de liderazgo y en la creación de empresas contri-

buye a diversificar el ecosistema productivo y a dinamizar la actividad económica regional (*BID, Women and Entrepreneurship in Latin America, 2022*). De manera similar, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha destacado que la reducción de brechas de género en el acceso a oportunidades económicas puede generar efectos positivos en la productividad, la innovación y la generación de empleo en las economías de la región (*CEPAL, Autonomía económica de las mujeres en América Latina y el Caribe, 2021*).

En este contexto, el fortalecimiento del emprendimiento femenino contribuye a ampliar la base productiva del país, promoviendo la creación de nuevas iniciativas económicas y favoreciendo la diversificación del tejido empresarial. La consolidación de emprendimientos liderados por mujeres puede además estimular la formalización de actividades económicas y facilitar la incorporación de nuevos actores al mercado.

Desde esta perspectiva, las políticas orientadas a impulsar la economía de las mujeres emprendedoras no solo responden a objetivos de equidad social, sino que también se insertan dentro de estrategias de desarrollo económico orientadas a aprovechar de manera más eficiente el potencial productivo de la población. En consecuencia, la implementación de este tipo de iniciativas debe analizarse no únicamente desde el ámbito de la política social, sino también como parte de las estrategias económicas destinadas a forta-

lecer la competitividad y la sostenibilidad del sector productivo.

IMPULSO NORMATIVO AL EMPRENDIMIENTO FEMENINO EN EL ECUADOR: REFLEXIONES SOBRE SU IMPLEMENTACIÓN

Si bien el impacto específico de la Ley Orgánica para Impulsar la Economía de las Mujeres Emprendedoras aún requiere un periodo más amplio de observación para ser evaluado de forma concluyente, algunos indicadores disponibles permiten identificar tendencias relevantes en la participación económica de las mujeres en el Ecuador.

De acuerdo con información estadística publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) a través de la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), la participación de las mujeres dentro de la población económicamente activa ha mostrado una tendencia sostenida en los últimos años. Para 2024, las mujeres representaban aproximadamente el 41% de la población económicamente activa del país, evidenciando una presencia creciente dentro del mercado laboral ecuatoriano, aunque aún persisten brechas en términos de ingresos, acceso a empleo adecuado y participación en cargos directivos.

En el ámbito empresarial, diversos estudios regionales también han identificado un incremento en la participación de mujeres dentro del ecosistema emprendedor. El informe Global Entrepreneurship Monitor (GEM) Ecuador 2023-2024³, elaborado por

3. GEM global entrepreneurship monitor. (s/f). GEM Global Entrepreneurship Monitor. Recuperado el 11 de marzo de 2026, de <https://www.gemconsortium.org/report/gem-ecuador-2023-2024>.



la Escuela Politécnica del Litoral (ESPOL) y la Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL), señala que Ecuador continúa ubicándose entre los países de América Latina con mayores niveles de actividad emprendedora temprana, con una participación significativa de mujeres dentro de este indicador. Según dicho estudio, la tasa de actividad emprendedora temprana femenina supera el 30%, lo que refleja el creciente protagonismo de las mujeres en la generación de iniciativas económicas en el país.

En este contexto, la promulgación de la Ley Orgánica para Impulsar la Economía de las Mujeres Emprendedoras se inserta dentro de un proceso más amplio de reconocimiento del papel de las mujeres en la economía nacional. No obstante, la experiencia comparada muestra que la aprobación de marcos normativos constituye únicamente uno de los componentes necesarios para fomentar de manera efectiva el emprendimiento femenino.

En el ámbito de las políticas de desarrollo empresarial, los incentivos legales o tributarios suelen concebirse como herramientas destinadas a generar condiciones favorables para la creación de nuevas iniciativas productivas. Sin embargo, su efectividad generalmente depende de que estas medidas se articulen con políticas públicas más amplias orientadas a fortalecer el ecosistema emprendedor, tales como el acceso a financiamiento, programas de capacitación empresarial, redes de apoyo, iniciativas de innovación y mecanismos de acompañamiento institucional para los emprendimientos en sus etapas iniciales.

Desde esta perspectiva, surge una interrogante relevante en torno al alcance de este tipo de iniciativas legislativas: ¿resulta suficiente la creación de incentivos normativos para promover la generación de empleo y el fortalecimiento del emprendimiento femenino, o es necesario avanzar hacia estrategias de política pública más amplias que aborden

de manera estructural las barreras que enfrentan las mujeres en el ámbito económico? El análisis de esta cuestión resulta particularmente relevante para el caso ecuatoriano, donde el emprendimiento femenino ha mostrado un crecimiento sostenido, pero aún enfrenta desafíos relacionados con la formalización empresarial, el acceso al crédito y la consolidación de negocios sostenibles en el tiempo. En consecuencia, el verdadero alcance de esta ley dependerá no solo de su existencia formal dentro del ordenamiento jurídico, sino también de la capacidad institucional del Estado para articular políticas complementarias que permitan transformar los incentivos legales en oportunidades reales de desarrollo económico para las mujeres.

LEGISLACIÓN COMPARADA SOBRE INCENTIVOS FISCALES PARA LA CONTRATACIÓN DE MUJERES

El uso de incentivos fiscales y subsidios laborales para fomentar la participación femenina en el mercado de trabajo no constituye una política aislada, sino una estrategia adoptada por diversos Estados para reducir las brechas de género en el empleo. En el ámbito comparado, varios países han implementado mecanismos dirigidos a estimular la contratación de mujeres mediante beneficios económicos o reducciones en las cargas laborales para los empleadores. Estas medidas buscan corregir desigualdades estructurales en el acceso al

empleo y promover una mayor inclusión económica de las mujeres.

En América Latina, Chile ha desarrollado distintos programas orientados a incentivar la contratación femenina. Uno de los instrumentos más conocidos es el Bono al Trabajo de la Mujer, administrado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE)⁴, el cual busca mejorar los ingresos y la empleabilidad de trabajadoras de sectores vulnerables mediante transferencias económicas vinculadas al empleo formal. Asimismo, el gobierno chileno ha impulsado reformas para consolidar un Subsidio Unificado al Empleo, orientado a fortalecer la contratación de grupos con mayores dificultades de inserción laboral, entre ellos mujeres, jóvenes y personas mayores. Este tipo de instrumentos pretende ampliar el acceso al empleo formal mediante incentivos dirigidos tanto a trabajadores como a empresas que generen nuevas plazas laborales.

Otro ejemplo relevante es Colombia, donde la legislación ha incorporado incentivos tributarios para empresas que contraten poblaciones con mayores barreras de acceso al empleo. Entre estas medidas se encuentra la posibilidad de deducir en el impuesto sobre la renta porcentajes superiores al valor de los salarios cuando las empresas vinculan a determinados grupos vulnerables, incluyendo mujeres víctimas de violencia de género. En algunos casos, la deducción puede

4. Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. (2023). Subsidio al empleo: políticas de incentivo a la contratación laboral. Gobierno de Chile. https://sence.gob.cl/personas/noticias/subsidio-unificado-al-empleo-nuevo-instrumento-para-enfrentar-el-desempleo-y-fortalecer-el-trabajo-formal?utm_source=chatgpt.com.

alcanzar hasta el 200 % del valor de los salarios y prestaciones sociales pagados, lo que busca incentivar la contratación formal de estas trabajadoras y promover su inclusión económica (Infobae, 2025; INCP, 2025)⁵

En el caso de México, diversas políticas fiscales y laborales también han incorporado estímulos dirigidos a incentivar la generación de empleo mediante beneficios tributarios para los empleadores. Por ejemplo, algunos programas gubernamentales promueven la posibilidad de deducir parte del impuesto sobre la renta o recibir subsidios fiscales cuando las empresas generan nuevos puestos de trabajo o contratan trabajadores pertenecientes a grupos prioritarios, entre ellos mujeres jefas de familia o personas en situación de vulnerabilidad. Estas medidas forman parte de estrategias económicas orientadas a fortalecer la formalización laboral y promover la inclusión de sectores históricamente subrepresentados en el mercado de trabajo (Infobae, 2026; STPS, Gobierno de México)⁶

En Europa, España ha desarrollado un sistema consolidado de incentivos laborales vinculados a la contratación de determinados colectivos, entre ellos mujeres con dificultades de inserción laboral. La normativa española contempla bonificaciones en las cotizaciones a la seguridad social para em-

presas que contraten mujeres desempleadas o víctimas de violencia de género, las cuales pueden alcanzar beneficios económicos anuales durante varios años de vigencia del contrato. Por ejemplo, la legislación prevé bonificaciones aproximadas de 1.536 euros anuales durante cuatro años para empresas que contraten indefinidamente a mujeres víctimas de violencia de género, con el objetivo de facilitar su reincorporación al mercado laboral formal (Instituto de las Mujeres de España)⁷

De forma similar, Italia⁸ ha implementado programas de incentivos dirigidos a empresas que contraten mujeres desempleadas. En años recientes se ha establecido un beneficio que permite a los empleadores acceder a una exoneración del 100 % de las contribuciones a la seguridad social, hasta un límite mensual determinado, cuando contratan mujeres que han permanecido desempleadas durante períodos prolongados. Para acceder a este beneficio, las empresas deben demostrar que la contratación genera un aumento real del empleo en comparación con la plantilla promedio del año anterior, lo que busca evitar la sustitución de trabajadores existentes por nuevos empleados únicamente para acceder al incentivo.

En conjunto, la experiencia comparada demuestra que los incentivos fiscales y la

5. Infobae. (2025, noviembre 19). Empresas en Colombia pagarán menos impuestos si contratan a jóvenes, mujeres y adultos, confirmó el Ministerio del Trabajo. <https://www.infobae.com/colombia/2025/11/19/empresas-en-colombia-pagaran-menos-impuestos-si-contratan-a-jovenes-mujeres-y-adultos-confirmo-el-ministerio-del-trabajo/>
6. Infobae. (2026, enero 8). Así planean otorgar incentivos fiscales de hasta el 100 % a empresarios y contribuyentes en el Estado de México. <https://www.infobae.com/mexico/2026/01/08/asi-planean-otorgar-incentivos-fiscales-de-hasta-el-100-a-empresarios-y-contribuyentes-en-el-estado-de-mexico/>.
7. Instituto de las Mujeres. (s.f.). Bonificaciones e incentivos para la contratación laboral de mujeres. Gobierno de España. <https://www.inmujeres.gob.es/servRecursos/formacion/Pymes/Lainsercion24.htm>
8. PwC Tax & Legal Services. (2025). Contribution relief: general overview – Women's bonus. <https://blog.pwc-tls.it/en/2025/06/30/contribution-relief-general-overview/>

borales orientados a promover el empleo femenino constituyen una herramienta ampliamente utilizada en distintos sistemas jurídicos. Aunque los mecanismos específicos varían entre países, desde subsidios directos hasta reducciones en contribuciones sociales, todos comparten un objetivo común: fomentar la participación laboral de las mujeres y reducir las brechas de género en el mercado de trabajo. Este panorama comparado permite contextualizar las políticas adoptadas en Ecuador y ofrece un marco de referencia para evaluar su posible impacto en el mediano y largo plazo.

CONCLUSIONES

La promulgación de la Ley Orgánica para Impulsar la Economía de las Mujeres Emprendedoras constituye un avance relevante en la incorporación de la perspectiva de género dentro de las políticas económicas y fiscales del Ecuador. Su adopción refleja el reconocimiento institucional del papel que desempeñan las mujeres en la dinamización de la economía, así como la necesidad de implementar instrumentos normativos que contribuyan a reducir las brechas históricas en el acceso a oportunidades productivas, financiamiento y desarrollo empresarial.

Desde una perspectiva jurídica, esta normativa encuentra sustento en el principio constitucional de igualdad y no discriminación consagrada en la Constitución de la República, así como en los compromisos internacionales asumidos por el Estado ecuatoriano en materia de derechos humanos y equidad de género. En este sentido, la ley puede interpretarse como una política pública con finalidad extrafiscal, mediante la cual el Estado emplea instrumentos normativos, financieros e institucionales para promover el fortalecimiento del emprendimiento femenino y la inclusión económica de las mujeres.

El análisis preliminar realizado a un año de la promulgación de la ley evidencia que el impulso al emprendimiento femenino se desarrolla en un contexto donde la participación económica de las mujeres muestra una tendencia creciente. Los datos disponibles sobre la población económicamente activa y la actividad emprendedora temprana femenina reflejan un mayor protagonismo de las mujeres dentro del ecosistema productivo nacional, aunque persisten desafíos relacionados con la formalización empresarial, el acceso al financiamiento y la sostenibilidad de los emprendimientos.

En este contexto, la experiencia de la legislación comparada demuestra que los incentivos fiscales y laborales orientados a promover el empleo femenino suelen alcanzar mejores resultados cuando se articulan con políticas públicas complementarias, tales como programas de capacitación, acceso al crédito, subsidios al empleo y mecanismos de acompañamiento institucional. Los casos de distintos países de América Latina y Europa evidencian que el impacto de estas iniciativas no depende únicamente de la existencia de beneficios normativos, sino también de la capacidad del Estado para implementar estrategias integrales de apoyo al emprendimiento.

En consecuencia, el verdadero alcance de la Ley Orgánica para Impulsar la Economía de las Mujeres Emprendedoras deberá evaluarse en el mediano y largo plazo, a partir de indicadores que permitan medir su impacto en la creación de emprendimientos liderados por mujeres, el acceso a financiamiento y la consolidación de empresas sostenibles. La coordinación institucional y el desarrollo de mecanismos de seguimiento serán elementos clave para que los incentivos previstos en la normativa se traduzcan en oportunidades reales de desarrollo económico para las mujeres.

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Decreto Legislativo, Registro Oficial 449, de 20 de octubre de 2008.
- Asamblea Nacional. (2020). Ley Orgánica para Impulsar la Economía de las Mujeres Emprendedoras. Registro Oficial, Suplemento 758, de 10 de marzo de 2025.
- GEM global entrepreneurship monitor. (s/f). GEM Global Entrepreneurship Monitor. Recuperado el 11 de marzo de 2026, de <https://www.gemconsortium.org/report/gem-ecuador-2023-2024>
- Weeks, J. R., & Seiler, D. (2001). Women's entrepreneurship in Latin America: An exploration of current knowledge (Sustainable Development Department Technical Papers Series No. MSM-111). Inter-American Development Bank. <https://www.iadb.org>.
- Infobae. (2025, noviembre 19). Empresas en Colombia pagarán menos impuestos si contratan a jóvenes, mujeres y adultos, confirmó el Ministerio del Trabajo. <https://www.infobae.com/colombia/2025/11/19/empresas-en-colombia-pagaran-menos-impuestos-si-contratan-a-jovenes-mujeres-y-adultos-confirmo-el-ministerio-del-trabajo/>
- Infobae. (2026, enero 8). Así planean otorgar incentivos fiscales de hasta el 100 % a empresarios y contribuyentes en el Estado de México. <https://www.infobae.com/mexico/2026/01/08/asi-planean-otorgar-incentivos-fiscales-de-hasta-el-100-a-empresarios-y-contribuyentes-en-el-estado-de-mexico/>
- Instituto de las Mujeres. (s.f.). Bonificaciones e incentivos para la contratación laboral de mujeres. Gobierno de España. <https://www.inmujeres.gob.es/servRecursos/formacion/Pymes/Lainsercion24.htm>
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. (2023). Subsidio al empleo: políticas de incentivo a la contratación laboral. Gobierno de Chile. https://sence.gob.cl/personas/noticias/subsidio-unificado-al-empleo-nuevo-instrumento-para-enfrentar-el-desempleo-y-fortalecer-el-trabajo-formal?utm_source=chatgpt.com
- PwC Tax & Legal Services. (2025). *Contribution relief: general overview* – Women's bonus. <https://blog.pwc-tls.it/en/2025/06/30/contribution-relief-general-overview/>



¿LA DESNATURALIZACIÓN DE LAS ACCIONES DE PROTECCIÓN Y LOS CONFLICTOS PERSISTENTES EN TORNO A LA VOCALÍA DE LOS ASEGURADOS DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL IESS?

Patricia Elizabeth Borja Laverde

Resumen

En enero de 2025, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la norma que regulaba el proceso de designación de los vocales principales y suplentes de asegurados y empleadores del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y a su costo operativo. Posteriormente, la Ley de Fortalecimiento y Sostenibilidad Crediticia se limitó a regular el costo operativo pero no determinó el proceso de designación. En la actualidad, la vocalía de los asegurados se encuentra vacante y, por medio de una acción de protección concedida en Portoviejo, nuevamente, una Judicatura ha vuelto a intervenir en la designación de dicho cargo. Este artículo analiza el uso reiterado de acciones de protección para la identificación de la persona que debe ocupar el cargo de vocal de los asegurados, la normativa aplicable y los obstáculos vinculados con la participación de los asegurados y de los empleadores en la designación de sus representantes ante el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Palabras clave: Seguridad social, gobierno, reforma jurídica, buen gobierno, inconstitucionalidad.

Abstract

In January 2025, the Constitutional Court declared unconstitutional the provision that regulated the process for appointing the principal and alternate representatives of insured persons and employers to the Board of Directors of the Ecuadorian Social Security Institute, as well as its operating costs. Subsequently, the Law on the Strengthening and Sustainability of Credit limited its regulation to operating costs, but did not define the appointment process. Currently, the position representing insured persons remains vacant and, through a constitutional protection action granted in Portoviejo, the judiciary has once again intervened in the appointment to this position. This article analyzes the repeated use of constitutional protection actions to determine the

individual who should occupy the position of representative of insured persons, the applicable legal framework, and the obstacles related to ensuring the participation of insured persons and employers in the designation of their representatives to the Board of Directors of the Ecuadorian Social Security Institute.

Keywords: Ecuador, social security, government, law reform, good governance, unconstitutionality.

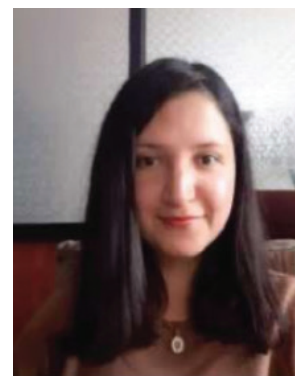
INTRODUCCIÓN

“El IESS tiene que administrarse en directa relación a la realidad nacional, y subrayo, insisto, persisto que el IESS tiene que tener dos grandes visiones: la primera, darle una representatividad a los afiliados y a los jubilados, y la segunda, qui-

tarle al IESS y al BIESS la preponderancia política que tiene porque, generalmente, en el poder político se ensayan nombres para estas funciones, constituyéndole en un referente político del poder y el IESS, que administra la seguridad social en el Ecuador, debe ser manejado técnicamente.”
- Dr. Marco Proaño Maya, 2020.

El 16 de enero de 2020, tuve la oportunidad invaluable de realizar una entrevista al Dr. Marco Proaño Maya. En aquel momento, yo, apenas, tenía 24 años y mi interés y apasionamiento por la materia de la seguridad social se fortalecía cada día. Durante esa entrevista pude formularle una serie de preguntas sobre la situación del IESS. Una de las preguntas se refirió al Consejo Directivo del IESS y la frase con la que inicié esta Introducción fue, para mí, un punto de

- Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (2018). Abogada en BORJA-BORJA ABOGADOS, en derecho laboral, seguridad social y societario.
- Autora del libro “La descapitalización del Fondo de Pensiones del IESS vs. el derecho de los afiliados” y de varios artículos relacionados con la seguridad social.
- Trabajo de titulación sobre “El Financiamiento del Seguro de Pensiones del IESS y el derecho constitucional a la seguridad social” fue dirigido por el Dr. Julio Michelena Ayala, contó con votos de publicación de parte de la Dra. Ximena Moreno de Solines y de la Abg. Jessahé Navarrete Villalva.
- Beca por excelencia académica (pregrado)-Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Ha realizado varios cursos en línea sobre la seguridad social, organizados por socialprotection.org, así como por la Organización Internacional de Trabajo.
- Fundadora del Proyecto-Blog Prévicion:
<https://patricia-borjal-newsletter.beehiiv.com/subscribe>.



Patricia Elizabeth Borja Laverde

inflexión en el análisis de su pensamiento y perspectiva sobre esta temática que fue una de sus luchas insoslayables.

En aquella ocasión, el Dr. Marco Proaño Maya también aseveró lo siguiente: *“Siento como un deber que me dio el país de luchar por esta causa y cuando se aprobó la Ley del anciano, hablamos de hace más de 20 años, yo tenía la certeza de que estaba luchando por el ser humano, la edad no son sino las huellas que dejamos en el camino que nos toca recorrer, pero yo celebro porque la jubilación que es uno de los objetivos de cualquier sistema de seguridad social está muy aliado con los derechos del adulto mayor, que la gente cree que cuando una persona se jubila, cuando una persona está vieja ya no tiene derechos, le invisibilizan y muchas veces la desprecian”*.

El Dr. Marco Proaño Maya ha dejado un enorme vacío. Su partida ha representado una gran pérdida para el país; no obstante, a dos meses de su fallecimiento, me permitiría afirmar que su legado en la materia de la seguridad social quedará para la posteridad.

Un legado que estuvo marcado por acciones concretas en defensa de afiliados y jubilados, y de la institucionalidad, buen gobierno y buena administración del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. En esta ocasión, haré referencia tan solo a un ejemplo: En 2018, presentó una demanda de inconstitucionalidad contra una norma que, en agosto de 2017, modificó la fórmula de cálculo de las pensiones jubilares. En 2021, la Corte Constitucional aceptó dicha demanda de inconstitucionalidad.

Gracias a esa demanda presentada por el Dr. Marco Proaño Maya, la Corte ordenó al IESS, la implementación de medidas y acciones para, por ejemplo, hacer frente

a aportes irregulares de asegurados, entre otras regulaciones orientadas a precautelar los derechos de los asegurados y la sostenibilidad del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del IESS.

En estas líneas he pretendido rendir un homenaje a la memoria, labor y legado de un gran profesional y de un gran ser humano: el Dr. Marco Proaño Maya, quien tuvo la gentileza de acudir en 2018 a la presentación de mi libro titulado *“La descapitalización del Fondo de Pensiones del IESS vs. el derecho de los afiliados”*. Además, pude compartir varios espacios de entrevistas en algunos medios de comunicación en los que pudimos intercambiar criterios y opiniones sobre esta materia tan compleja y a la vez tan apasionante: la seguridad social.

De ahí que, partiendo de los comentarios que me brindó durante la entrevista que pude realizarle en 2020, este artículo se referirá a una temática vinculada con el Consejo Directivo y específicamente con la vocalía de los asegurados de dicho máximo órgano de gobierno del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. ¿Por qué? Porque, por segunda ocasión, a través de una acción de protección, una juzgadora ha determinado -sin sustento jurídico- que una determinada persona deba ocupar el cargo de vocal de los asegurados.

Pero, antes, resulta ineludible revisar algunos conceptos generales sobre la seguridad social en el Ecuador.

La Constitución de la República del Ecuador dispone que el sistema de seguridad social es de carácter público y universal, y que no podrá ser privatizado. Este sistema se rige por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social y por los de

obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad; y debe funcionar de acuerdo con los criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia.

Este sistema se encuentra conformado por entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y su misión consiste en la protección de las contingencias a la población a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales.

La administración del seguro universal obligatorio para sus afiliados corresponde al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, una entidad pública autónoma, descentralizada, con personería jurídica, con patrimonio propio, cuyo objeto indelegable es la prestación del Seguro General Obligatorio en todo el territorio nacional, según lo previsto por la Constitución y la Ley de Seguridad Social.

La estructura orgánica del IESS comprende, entre otros, un máximo órgano de gobierno denominado Consejo Directivo, cuya conformación es tripartita y paritaria. Este máximo órgano de gobierno debe estar integrado por un representante del Ejecutivo (que debe presidirlo), un representante de los asegurados y un representante de los empleadores. Las funciones de dichos representantes tienen una duración de cuatro años.

En marzo de 2016, mediante Sentencia N.º 019-16-SIN-CC, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad diferida de los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social que se referían a las organizaciones que debían intervenir en el proceso de designación de los vocales titulares y alternos de asegurados y de empleadores.

El 3 de octubre de 2022, al amparo de esos incisos que fueron declarados inconstitucionales con efecto diferido, el, entonces, Presidente de la República, señor Guillermo Lasso Mendoza, emitió el Decreto Ejecutivo No. 571 que contenía un reglamento para la reestructuración de esta órgano máximo de gobierno del IESS.

Mientras dicho Decreto surtía efectos jurídicos (dio lugar únicamente a la designación de la vocal principal de los empleadores), la Asamblea Nacional en un solo debate ratificó el Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social referente a la Conformación del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (un proyecto de Ley que fue objetado totalmente en 2021); y, el 1 de noviembre de 2022 fue publicada en el Registro Oficial la precitada Ley Reformatoria.

En el caso del proceso de designación del vocal principal y del vocal alterno de los asegurados, este no llegó a ser realizado puesto que a la Superintendencia de Bancos ingresó documentación de 4 candidatos a vocal principal y de 2 candidatos a vocal suplente. Por ende, una vez que la precitada Ley fue publicada en el Registro Oficial, la Superintendencia de Bancos emitió oficios en los que puso en conocimiento de las organizaciones que, debido a que había operado el efecto de la inconstitucionalidad, ya no tenía competencia para emitir ninguna calificación.

En este contexto, varias acciones de protección fueron presentadas, una de ellas, en Quevedo, y que dio lugar a que un juzgador concediera sin fundamento, sin competencia; y, en contra de la normativa, dicha garantía jurisdiccional.

Esta decisión contraria a lo previsto por el ordenamiento jurídico y que constituyó una manifiesta desnaturalización de la acción de



protección, dio lugar a que desde el 30 de diciembre de 2022 hasta el 28 de octubre de 2025, la vocalía de los asegurados estuviera ocupada en contra de la Ley. En el cargo principal de vocal de los asegurados, estuvo ocupado por el Magíster Richard Garis Gómez Lozano; y, el cargo suplente, por la Magíster Mercy Verónica Maldonado Galarza.

En todo ese tiempo no existió ninguna renovación de las vocalías de asegurados y de empleadores, ya que la Ley Reformatoria que estuvo vigente desde el 1 de noviembre de 2022, no pudo ser aplicada en su totalidad ya que debido a sus falencias, el Consejo Nacional Electoral no llegó a concluir con el proceso de designación de los vocales principales y suplentes de asegurados y empleadores.

A la par, el artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley

del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que entró en vigencia el 22 de julio de 2024 y que se refería al proceso de designación de los vocales principales y suplentes de asegurados y de empleadores, y al costo operativo, fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional, mediante Sentencia No. 72-24-IN/25, lo que generó su expulsión del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Por ello, la Corte Constitucional ordenó al señor Presidente de la República que, en el plazo de seis meses, presentara un proyecto de reforma de ley que regule el objeto de dicho artículo y que incluyera la identificación de la fuente de financiamiento sobre la base de estudios técnicos de factibilidad financiera. La Asamblea Nacional tendría seis meses más para tratar dicho proyecto de ley y aprobarlo dado que dicho artículo 7 formaba parte de una ley que nació de una iniciativa popular normativa.

Una vez que concluyó dicho plazo, el señor Presidente de la República presentó ante la Asamblea Nacional, el proyecto de Ley de Fortalecimiento y Sostenibilidad Crediticia que fue calificado como urgente en materia económica.

El 1 de octubre de 2025, entró en vigencia la Ley de Fortalecimiento y Sostenibilidad Crediticia, pero en su literal c) de la Disposición Reformativa Segunda únicamente se reguló lo referente al costo operativo (en inobservancia de lo dispuesto por la Corte Constitucional porque no se contó con un estudio técnico de factibilidad financiera); pero, no se reguló el proceso de designación. Aquello ha generado un vacío normativo.

El 16 de octubre de 2025, mediante Resolución No. SB-INJ-2025-2488, la Intendente Nacional Jurídica de la Superintendencia de Bancos resolvió *“declarar la inhabilidad superviniente la magíster Mercy Verónica Maldonado Galarza, vocal suplente de los asegurados ante el Consejo Directivo del IESS...”*. Respecto de dicha decisión, la señora Maldonado presentó una Acción de Protección No. 17981-2025-04247 que, en primera instancia, ha sido rechazada, pero aún se encuentra pendiente la decisión de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

El 28 de octubre de 2025, el Abg. Richard Garis Gómez Lozano renunció al cargo de vocal principal de los asegurados ante el Consejo Directivo del IESS. En este escenario, la vocalía de los asegurados ha quedado vacante.

A inicios de diciembre de 2025, un grupo de organizaciones se ha reunido y han resuelto- sin que exista alguna norma que los faculte- designar al Abg. Jorge Luis Moncayo Chica, como vocal de los asegurados. Poste-

riormente, el referido ciudadano ha solicitado a la Superintendencia de Bancos que, al amparo del Decreto Ejecutivo No. 571 (norma que ya no se encuentra vigente desde el 1 de noviembre de 2022), emita la respectiva resolución de calificación de su habilidad legal e idoneidad. Dicha entidad ha manifestado que no puede emitir la calificación.

Ante esta decisión, el señor Silvio Renán Cedeño Álava ha presentado una Acción de Protección No. 13204-2025-01776, con medida cautelar, en Portoviejo. Dicho ciudadano pidió a la juzgadora que -en aplicación del Decreto Ejecutivo No. 571 que, con total deslealtad procesal afirmó que se encontraba vigente- determinara la vulneración de derechos del Abg. Jorge Luis Moncayo Chica y que ordenara su calificación por parte de la Superintendencia de Bancos y su posesión ante el IESS para que ocupe el cargo de vocal de los asegurados por el tiempo restante que le correspondía al señor Richard Gómez Lozano.

En contra de la normativa, dicha acción de protección ha sido concedida por la jueza Betsy Elizabeth Farías Macías, lo que ha constituido una nueva desnaturalización de la acción de protección y un nuevo perjuicio a la institucionalidad y a la gobernabilidad del IESS y a la seguridad jurídica.

En este sentido, este artículo analizará los antecedentes referidos a lo largo de esta introducción, pero, además, las aristas relacionadas con la sentencia No. 72-24-IN/25, de la Corte Constitucional, el escenario que ha generado la Ley de Fortalecimiento y Sostenibilidad Crediticia, así como los desafíos y obstáculos en torno a la designación de los vocales principales y suplentes de asegurados y de empleadores del Consejo Directivo del IESS.

ANTECEDENTES SOBRE LA CONFORMACIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

La Ley de Seguridad Social dispone que el Consejo Directivo es el máximo órgano de gobierno del IESS. Dicho órgano cuenta con una estructura tripartita y paritaria y debe estar integrado por un representante del Ejecutivo, un representante de los asegurados y un representante de los empleadores, cada uno con sus respectivos alternos. En estos dos últimos casos, conforme lo que disponía originalmente los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social vigente desde 2001, su proceso de designación contaba con la participación de las organizaciones más representativas y de carácter nacional de empleadores y asegurados, y el proceso debía sujetarse al Reglamento que, para dicho efecto, expidiera el Presidente de la República.

Sin embargo, mediante Sentencia No. 019-16-SIN-CC, del 22 de marzo de 2016, la Corte Constitucional declaró la **“inconstitucionalidad diferida de los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, hasta que la Asamblea Nacional, en ejercicio de sus competencias, dicte la norma que atienda a los derechos constitucionales de igualdad y participación.”**, Y, en consecuencia, dispuso a la Asamblea Nacional de manera urgente, emita los actos normativos con efectos generales pertinentes para regular la integración del Consejo Directivo del IESS, garantizando la participación e inclusión de todos los asegurados y empleadores.” (Énfasis fuera de texto).

El 29 de abril de 2021 (luego de más de cinco años), la Asamblea Nacional aprobó

en segundo debate el Proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social referente a la Conformación del Consejo Directivo del IESS. De conformidad con el artículo 138 de la Constitución de la República del Ecuador, el 2 de junio de 2021, el Ejecutivo procedió a objetarlo totalmente; y, por consiguiente dicho proyecto de Ley no podía volver a ser tratado sino hasta que hubiese transcurrido el plazo de un año. Transcurrido dicho plazo, en un solo debate, la Asamblea Nacional podría ratificarlo o no. Para ratificarlo se requiere de los votos de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.

A pesar de que, desde el 2 de junio de 2022, la Asamblea Nacional ya se encontraba habilitada para proceder conforme lo previsto por el artículo 138 de la Constitución de la República del Ecuador, el tratamiento de este proyecto de Ley no fue incorporado, de forma inmediata, en el orden del día de las sesiones de la Asamblea Nacional.

Esta omisión de parte de la Asamblea Nacional aunada a la falta de consideración del efecto diferido de la declaratoria de inconstitucional de los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, dio lugar a que mediante Decreto Ejecutivo No. 571, del 3 de octubre de 2022, el Presidente Constitucional de la República del Ecuador expidiera el **“Reglamento para la designación del representante de los asegurados y del representante de los empleadores, y sus respectivos alternos”**. Este Decreto Ejecutivo se fundamentó en lo que disponían los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social que fueron declarados inconstitucionales con efecto diferido en 2016.

El artículo 4 del Decreto Ejecutivo No. 571 dispuso que las organizaciones de asegura-

dos y de empleadores tal como lo establecían los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, debían designar conjuntamente a su representante titular y a su representante alterno. Según dicho Decreto, las organizaciones tenían el término de 15 días contados a partir de la expedición de dicho Decreto, para realizar dicho proceso.

Ese término concluyó el 25 de octubre de 2022, y por mandato del mismo artículo 4 del Decreto¹, las organizaciones debían comunicar sobre esta designación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y a la Superintendencia de Bancos, para que este último ente verificara que los representantes designados reunieran los requisitos y que no se encontraran inmersos en alguna inhabilidad o prohibición, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 29 de la Ley de Seguridad Social.

Sin embargo, en el caso de la representación de los asegurados hubo inconvenientes en el proceso de designación a tal punto que no llegó a ser realizada, pues a la Superintendencia de Bancos había sido ingresada la documentación de cuatro personas para ocupar un solo cargo, el de representante titular de los asegurados ante el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y, la documentación de dos personas para ocupar el cargo de representante alterno de los asegurados ante el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Y mientras aquello ocurría, el domingo 30 de octubre de 2022, en un solo debate, la Asamblea Nacional ratificó, con el voto de más de las dos terceras partes de sus miembros, el proyecto de Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social referente a la Conformación del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Mediante Registro Oficial Primer Suplemento No. 181, del 1 de noviembre del 2022, fue publicada la Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social referente a la Conformación del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y, por ende, en esa fecha dicha Ley entró en vigencia.

Con la vigencia de dicha Ley operó el efecto diferido de la inconstitucionalidad declarada en 2016 por la Corte Constitucional, por lo que, desde el 1 de noviembre de 2022, ninguna autoridad judicial ni administrativa estaba habilitada a aplicar los, entonces, incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, ni el Decreto Ejecutivo No. 571 porque se fundamentaba en dichos incisos que fueron declarados inconstitucionales.

Además, el segundo inciso de la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social referente a la Conformación del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (vigente desde el 1 de noviembre de 2022)

1. El Decreto Ejecutivo no se ajustaba a lo previsto por el artículo 29, inciso final de la Ley de Seguridad Social ya que a la Superintendencia de Bancos le corresponde la verificación del cumplimiento de los requisitos, así como la revisión de que no se encuentren inmersos en inhabilidades y prohibiciones de forma previa a su designación. Sin embargo, el Decreto Ejecutivo mandaba a que primero se realizara la designación para que luego la Superintendencia de Bancos realizara la calificación. Además dejó a la libertad de las organizaciones la determinación de los procesos para la designación. Posteriormente, mediante Caso Nro. 81-22-IN, se demandó la inconstitucionalidad de dicho Decreto Ejecutivo y según Sentencia 81-22-IN/24, la Corte Constitucional se desestimó dicha acción pública de inconstitucionalidad.



determinó que quienes tuvieran la calidad de vocales actuales vocales representantes de los asegurados y de los empleadores prorrogarán sus funciones hasta la posesión de los nuevos vocales conforme el procedimiento que estableció dicha Ley para lo cual se instituyó que debían calificarse ante la Superintendencia de Bancos conforme lo dispuesto en la ley.

Al momento de la publicación de dicha Ley en el Registro Oficial, quien tenía la calidad de representante de los asegurados, era el Dr. Luis Clavijo Romero, mientras que, en el caso de los empleadores, quien tenía la calidad de su representante era la Econ. María de los Ángeles Rodríguez Romero (se mantiene hasta la actualidad), conforme la información que brindó el propio Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en la audiencia de la Acción de Protección No. 17571-2022-00982.

Por efectos de esta Disposición, debían prorrogar sus funciones hasta la posesión de los nuevos representantes a ser designados conforme el procedimiento de la Ley Reformativa y sus reglamentos. Por ello ya no procedía ninguna calificación respecto de otras personas.

Pero, mediante una sentencia dictada sin fundamento, dentro de una acción de protección se dispuso la calificación del Abg. Richard Gómez Lozano y de la Lcda. Mercy Maldonado Galarza, como representantes principal y alterna de los asegurados ante el Consejo Directivo del IESS, a pesar de que ni siquiera fue materia de discusión dentro de dicha garantía jurisdiccional, si las precitadas personas cumplían o no los requisitos o si se encontraban o no inmersos en alguna inhabilidad y prohibición e incluso la propia Superintendencia de Bancos determinó que dichas personas no presentaron la documentación completa que justificara aquello.

Por efecto de dicha sentencia que ni siquiera consideró la normativa respecto de los requisitos, inhabilidades y prohibiciones, y menos aún lo dispuesto por la Ley Reformatoria, para la incorporación a la institución del Abg. Richard Gómez Lozano y de la Lcda. Mercy Maldonado Galarza, el IESS terminó removiendo al Dr. Luis Clavijo Romero, de su cargo de representante de los asegurados, a pesar de lo previsto por la Disposición Transitoria Quinta de la Ley Reformatoria; y, sin que haya existido de por medio ninguna resolución de remoción emitida por los entes competentes.

De modo que, resultó contrario a la garantía de buen gobierno del IESS que la vocalía de los asegurados haya estado ocupada por casi tres años de forma ilegal, debido a que así lo ordenó -sin fundamento jurídico- un juzgador de Quevedo, dentro de una acción de protección que fue desnaturalizada por todos los argumentos esgrimidos a lo largo de estas líneas. Una decisión que, de igual forma, en contra de la normativa fue ratificada por el fallo de mayoría de la Sala respectiva de la Corte Provincial de Justicia de Los Ríos.

En líneas anteriores, se enunció que quien ocupaba el cargo de vocal principal, presentó su renuncia el 28 de octubre de 2025, mientras que contra quien ocupaba el cargo de vocal suplente, la Superintendencia de Bancos declaró una inhabilidad superviniente que ha dado lugar a que aún se encuentre en trámite la Acción de Protección Nro. 17981-2025-04247. Por ende, la vocalía de los asegurados se encuentra vacante.

Pero, la decisión del juez de Quevedo ha sido tan solo una primera muestra de la desnaturalización de la acción de protección en este ámbito, puesto que, en este año 2026, se ha producido una nueva desnaturalización con

la Acción de Protección Nro. 13204-2025-01776 que, como se analizará en el siguiente apartado, ha dado lugar a que, nuevamente, una jueza determine -sin que exista norma jurídica que la faculte para aquello- ¿quién debe ocupar el cargo de vocal de los asegurados?

SOBRE LA ACCIÓN DE PROTECCIÓN Nro. 13204-2025-01776, LA IMPOSIBILIDAD DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE ULTRA ACTIVIDAD DEL DECRETO EJECUTIVO Nro. 571, UN PRONUNCIAMIENTO CONSTITUCIONAL DE 2022, Y SOBRE LA NECESIDAD DE PRECAUTELAR LA SEGURIDAD JURÍDICA

El sábado 27 de diciembre de 2025, a las 10h06, el señor Silvio Renán Cedeño Álava presentó una acción de protección con medidas cautelares – según indicó - *“por sus propios derechos y por los que represento de la Confederación Ecuatoriana de Empleados Municipales C.N.E.M para que se tutelen a través de la presente acción nuestros derechos y los derechos del ciudadano JORGE LUIS MONCAYO CHICA ciudadano ecuatoriano legalmente designado como VOCAL DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL IESS por los TRABAJADORES a quien se le están vulnerando derechos constitucionales de manera directa igual que a todos los afiliados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social del Ecuador.”* (Transcripción textual de la demanda).

Esta acción de protección fue presentada contra el Oficio Nro. SB-INJ-2025-0130-O, del 12 de diciembre de 2025, suscrito por la Mgtr. Alejandra Molina Santillán, Intendente Nacional Jurídico, de la Superintendencia de Bancos en el que – según indica el accionante – se ha señalado en su parte pertinente lo siguiente: *“...En virtud de lo*

expuesto, esta Superintendencia de Bancos se encuentra legalmente impedida de tramitar o emitir la calificación de habilidad legal e idoneidad solicitada, al no existir un acto habilitante válido previsto en la normativa aplicable que permita considerar su solicitud dentro del procedimiento regulado en el artículo 4 de la Norma para la Calificación de Autoridades...” (Transcripción textual de la demanda).

El accionante pretendía la aplicación ultra-activa del Decreto Ejecutivo No. 571 y, en consecuencia, que la jueza declarara la vulneración de derechos, y dejara sin efecto jurídico el Oficio Nro. SB-INJ-2025-0130-O, del 12 de diciembre de 2025, suscrito por la Mgtr. Alejandra Molina Santillán, Intendente Nacional Jurídico, de la Superintendencia de Bancos, para que ordenara a dicha entidad que califique la habilidad y/o idoneidad legal del Abg. Jorge Luis Moncayo Chica.

Según la demanda, debido a que la vocalía de los asegurados se encuentra vacante por las razones expresadas en la Introducción de este artículo, en el marco de una reunión de diciembre de 2025, el señor Abg. Moncayo Chica habría sido “designado”, únicamente para completar el período del señor Abg. Richard Gómez Lozano y de la señora Lcda. Mercy Maldonado Galarza. Dichas personas llegaron al Consejo Directivo del IESS en contra de la normativa, porque así lo dispuso dentro de una acción de protección un juzgador de Quevedo (en esa época), Abg. Carlos Bowen Lavayen.

Pero, no existe ninguna norma jurídica que faculte a realizar una designación para ocupar el cargo de vocal de los asegurados del Consejo Directivo en medio de una reunión entre un grupo de ciudadanos cualquiera fuera este. Por ende, no existió ninguna designación.

Posteriormente, y, sin ningún sustento jurídico, el Abg. Jorge Luis Moncayo Chica había solicitado a la Superintendencia de Bancos que emitiera su calificación. El referido ciudadano ha fundamentado su petición en lo previsto por el Decreto Ejecutivo No. 571 que, como se indicará más adelante, ya no forma parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano. De ahí que dicha petición resulta contraria a la normativa vigente.

El Decreto Ejecutivo Nro. 571, del 3 de octubre de 2022 (publicado en el Registro Oficial Suplemento 171 del 18 de octubre de 2022), fue emitido por el, entonces, Presidente de la República, señor Guillermo Lasso Mendoza, y contenía el *Reglamento para la designación del representante de los asegurados y del representante de los empleadores, y sus respectivos alternos*.

El Decreto Ejecutivo Nro. 571 fue emitido, según sus considerandos, al amparo de lo que disponían los incisos segundo y tercero del, entonces, artículo 28 de la Ley de Seguridad Social.

De acuerdo con los considerandos del Decreto en cuestión, los incisos segundo y tercero del, entonces, artículo 28 de la Ley de Seguridad Social fueron declarados inconstitucionales con efecto diferido por la Corte Constitucional del Ecuador, mediante Sentencia 019-16-SIN-CC, del 22 de marzo de 2016.

La referida Sentencia 019-16-SIN-CC, la Corte Constitucional resolvió: “2. *Declarar la inconstitucionalidad **diferida** del inciso segundo y tercero del Art. 28 de la Ley de Seguridad Social **hasta que la Asamblea Nacional, en ejercicio de sus competencias, dicte la norma que atienda a los derechos constitucionales de igualdad y participación***”. (Énfasis añadido).



Esto significa que cuando entrara en vigencia la ley reformativa respectiva en cumplimiento de la Sentencia 019-16-SIN-CC de la Corte Constitucional, surtiría efecto la inconstitucionalidad; y, por lo tanto, en ese momento, los incisos segundo y tercero del, entonces, artículo 28 de la Ley de Seguridad Social serían expulsados del ordenamiento jurídico; por ello, ninguna autoridad judicial o administrativa estaría habilitada para aplicar ni para ordenar la aplicación de dichos incisos.

Esa condición prevista por la precitada Sentencia de la Corte Constitucional, se cumplió el 1 de noviembre de 2022, ya que mediante Registro Oficial Suplemento No. 181, de la misma fecha, fue publicada y entró en vigencia la Ley Reformativa a la *Ley de Seguridad Social referente a la Conformación del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*.

Por ello, a partir del 1 de noviembre de 2022, los incisos segundo y tercero del, entonces, artículo 28 de la Ley de Seguridad Social

fueron expulsados del ordenamiento jurídico ecuatoriano, y con ello también fue expulsado del ordenamiento jurídico el Decreto Ejecutivo Nro. 571 porque dicho Decreto se fundamentaba en los incisos en cuestión.

Por tanto, desde el 1 de noviembre de 2022, ninguna autoridad judicial o administrativa se encuentra habilitada para aplicar ni para ordenar la aplicación de los incisos segundo y tercero del, entonces, artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, así como tampoco el Decreto Ejecutivo Nro. 571 puede

ser aplicado porque su sustento radicaba en dichos incisos.

Esta situación fue objeto de análisis en la sentencia dictada dentro de la **Acción de Protección** Nro. 17571-2022-00982, por la señora Jueza, Dra. Hilda Yolanda Garcés Dávila, como Jueza Constitucional (UNIDAD JUDICIAL DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y LA FAMILIA – 1).

A continuación, se expone una transcripción textual de la parte pertinente de dicha sentencia sobre el estado del Decreto Ejecutivo No. 571:

“La publicación de la Ley Reformativa en el Registro Oficial, el 1 de noviembre de 2022, provocó que los incisos segundo y tercero del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, declarados inconstitucionales con efecto diferido a través de la sentencia 019-16-SIN-CC de la Corte Constitucional, quedaron expulsados del ordenamiento jurídico y por ser inconstitucionales, desde esa fecha nin-

guna autoridad se encontraba habilitada para aplicarlos, al igual que el Decreto Ejecutivo 571 que tenía fundamento en los dos incisos declarados inconstitucionales. La Disposición Derogatoria Única de la Ley Reformatoria, dispone que toda norma, disposición o regulación de igual o menor jerarquía que se contraponga a lo previsto en dicha ley quedará derogada, a partir de su publicación en el Registro Oficial. Si el proceso de calificación se hubiese iniciado bajo la vigencia del Decreto Ejecutivo 571, habría sido posible no observar la retroactividad, pero, al no haberse iniciado el proceso de calificación porque las organizaciones de trabajadores no proporcionaron a la Superintendencia de Bancos la información solicitada, en relación a la designación de un representante y su respectivo suplente, y al haber entrado en vigencia la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social, que deja fuera del ordenamiento jurídico a los incisos segundo y tercero del Art. 28 de la Ley de Seguridad Social, el Decreto Ejecutivo 571 ha quedado derogado.” (Énfasis fuera de texto).

En tal virtud, el Decreto Ejecutivo Nro. 571 no puede ser aplicado, porque aquello generaría (y, en efecto, ha generado) una vulneración de la seguridad jurídica debido a que el 1 de noviembre de 2022 operó el efecto de la inconstitucionalidad que fue declarada mediante Sentencia 019-16-SIN-CC, de la Corte Constitucional. No obstante, como se detallará más adelante, sin considerar estos argumentos, la juzgadora que conoció y tramitó la Acción de Protección Nro. 13204-2025-01776, declaró una inexistente vulneración de derechos; y, concedió -sin ningún fundamento jurídico- todas las improcedentes pretensiones del accionante.

SITUACIÓN NORMATIVA REFERENTE AL PROCESO DE DESIGNACIÓN DE LOS VOCALES DE ASEGURADOS Y DE LOS EMPLEADORES Y SOBRE LA SENTENCIA 72-24-IN/25 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y SOBRE LA LEY DE FORTALECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD CREDITICIA

Mediante artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 605, del 22 de julio de 2024, se reformó al artículo 28.1 de la Ley de Seguridad Social y se modificó el proceso de designación de los vocales principales y suplentes de asegurados y de empleadores ante el Consejo Directivo del IESS que había sido previsto por la reforma del 1 de noviembre de 2022, analizada en el apartado anterior.

En la reforma de 2024 se estableció un proceso de elecciones universales a cargo del Consejo Nacional Electoral. Además, se dispuso que el costo operativo de dicho proceso estaría con cargo al Presupuesto General del Estado. Inclusive, al Consejo Nacional Electoral le correspondía emitir la reglamentación necesaria.

Pero, el 6 septiembre de 2024, a las 14h31, la Secretaria General Jurídica de la Presidencia de la República del Ecuador presentó una demanda de inconstitucionalidad signada con el **Caso 72-24-IN**, contra los artículos 6, 7 y 9 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 605, del 22 de julio de 2024. Además, dicha demanda contenía un pedido de medidas cautelares para la suspensión provisional de las normas cuya inconstitucionalidad fue demandada.

Mediante Auto de Admisión del 25 de octubre de 2024, la Sala de Admisión de Corte Constitucional admitió a trámite dicha demanda de inconstitucionalidad y, además, en el numeral 25 de dicho auto estableció lo siguiente: “Por lo expuesto, corresponde aceptar la medida cautelar solicitada con respecto al artículo 7 de la Ley y rechazarla en cuanto a los artículos 6 y 9 de la Ley”. Y, por ende, en el numeral 28 de dicho auto dispuso lo siguiente: “Suspender provisionalmente la vigencia del artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.”

Por ese motivo, hasta que no existiera un pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre la demanda de inconstitucionalidad, el Consejo Nacional Electoral no podía emitir el Reglamento de Elecciones para el proceso de designación de los vocales principales y suplentes de asegurados y de empleadores del Consejo Directivo del IESS, conforme disponía el artículo 7 cuya inconstitucionalidad fue demandada.

Mediante Sentencia 72-24-IN/25, del 9 de enero de 2025, la Corte Constitucional declaró “la inconstitucionalidad, por la forma, del **artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y, en consecuencia, expulsarla del ordenamiento jurídico.**” (Énfasis fuera de texto). En la referida sentencia, ante el vacío normativo² generado por la declaratoria de inconstitucional de dicho artículo 7 referente al proceso de designación de los vocales principales y suplentes de asegurados y de empleadores ante el Consejo Directivo del IESS, la Corte Constitucional, ordenó al señor Presidente de la República “... que, tomando en debida consideración que la Ley nació de un proyecto de iniciativa popular, en el plazo de 6 meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, presente ante la Asamblea Nacional un proyecto de reforma de ley que regule el objeto del artículo 7 de la Ley de tal manera que el mecanismo de elección del Consejo Directivo del IESS cuente con el financiamiento correspon-

2. En el párrafo 60 de la sentencia 72-24-IN/25, la Corte Constitucional determinó lo que, a continuación, transcribo textualmente: “Ahora bien, **esta Corte toma en cuenta que esta decisión generará un vacío normativo en un tema en extremo delicado como lo es el proceso de elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS.** En este contexto, si bien el artículo 95 de la LOGJCC prevé la posibilidad de diferir los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, **esta Corte estima que en este caso no se puede acudir a dicha facultad debido a que el mecanismo de elección previsto en el artículo 7 de la Ley no cuenta con una fuente de financiamiento ya que no existe certeza de si tal financiamiento sería posible con cargo al presupuesto general del Estado.** Si la Corte difiriese la declaratoria de inconstitucionalidad en este caso, dejaría viva una norma que genera expectativas en los diversos actores del sistema de seguridad social y, sin embargo, podría no cumplirse por la falta de recursos.” (Énfasis fuera de texto). En el párrafo 61, dicha sentencia estableció lo que, a continuación, transcribo textualmente: “61. De todas formas, **dada la relevancia y urgencia de la regulación del mecanismo de elección de los miembros del Consejo Directivo del IESS,** este Organismo **estima imperante disponer que se apruebe un proyecto de reforma de ley al respecto.** En cuanto el presidente de la República es quien cuenta con la iniciativa legislativa más amplia y, por ejemplo, puede proponer normas que aumenten el gasto público, esta Corte considera pertinente ordenarle que, tomando en debida consideración que la Ley nació de un proyecto de iniciativa popular, en el término de 6 meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia, presente un proyecto de reforma de ley que regule el objeto del artículo 7 de la Ley de tal manera que el mecanismo de elección del Consejo Directivo del IESS cuente con el financiamiento correspondiente. En el proyecto de reforma de ley, se deberán prever las debidas fuentes de financiamiento, avaladas por estudios técnicos de factibilidad financiera. Esta disposición y su plazo aplicarán independientemente de quien ocupe el cargo de presidente de la República en su momento. Posteriormente, la Asamblea Nacional deberá tratar el proyecto de reforma de ley en el plazo de 6 meses.” (Énfasis fuera de texto).



diente. En el proyecto de reforma de ley, se deberán prever las debidas fuentes de financiamiento, avaladas por estudios técnicos de factibilidad financiera.” (Énfasis fuera de texto).

La sentencia fue notificada el 31 de enero de 2025 y dentro del plazo fijado por la Corte Constitucional no llegó a ser presentado por parte del señor Presidente de la República ningún proyecto de ley que regulara el objeto del artículo 7 que fue declarado inconstitucional.

Sin embargo, el 28 de agosto de 2025 (fuera del plazo), el señor Presidente de la República presentó el Proyecto de Ley de Fortalecimiento y Sostenibilidad Crediticia que dio lugar a la Ley de Fortalecimiento y Sostenibilidad Crediticia, publicada en el Registro Oficial Quinto Suplemento Nro. 136, de 1 de octubre de 2025. En el literal c) de la Disposición Reformatoria Segunda de esa Ley, se reguló única y exclusivamente lo referen-

te al costo operativo (y sin tomar en cuenta la disposición de la Corte Constitucional sobre los estudios técnicos de factibilidad financiera y pronunciamientos del IESS referentes a la imposibilidad de esa entidad para financiar el proceso electoral), pero no se reguló el proceso de designación como lo ordenó la Corte Constitucional en la Sentencia 72-24-IN/25.

El literal c) de la Disposición Reformatoria Segunda de la referida Ley manda lo siguiente:

c) Sustitúyase el inciso octavo del artículo 28.1, por el siguiente texto:

“El presupuesto del costo operativo del proceso electoral para la elección del representante de los asegurados y del representante de los empleadores que conforman el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social será determinado por el máximo

órgano ejecutivo del IESS, quien elaborará el presupuesto correspondiente con cargo a los recursos institucionales del IESS, que constan en el fondo de la Administradora General, y remitirá al Consejo Nacional Electoral para su aprobación.

El presupuesto deberá ser aprobado por el Consejo Nacional Electoral en un término máximo de quince (15) días contados desde la presentación por parte del máximo órgano ejecutivo del IESS; de no resolverse en dicho plazo, se dará por aprobado. Una vez aprobado por el Consejo Nacional Electoral, el presupuesto será remitido al Consejo Directivo del IESS, que dispondrá de un término máximo de cinco (5) días para su ejecución; el no pronunciamiento será causal de destitución de los vocales. En ningún caso se podrá utilizar los recursos de los demás fondos.” (Énfasis fuera de texto).

Por ello, dado que el artículo 7 de la Ley Reformatoria a la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social fue declarado inconstitucional; y, en consecuencia, expulsado del ordenamiento jurídico; y, debido a que no se ha regulado el proceso de designación de los vocales principales y suplentes de asegurados y de empleadores ante el Consejo Directivo del IESS, en la actualidad, existe un vacío normativo (falta de norma legal para realizar el proceso de designación). Pero esta situación no constituye una justificación para que, sin normativa de sustento, un grupo de ciudadanos se reúna y determine que tal persona debe ocupar el cargo de vocal de los asegurados.

Finalmente, a pesar de los argumentos esgrimidos a lo largo de este artículo y que pude exponerlos en la audiencia respectiva puesto que comparecí en calidad de amicus

curiae, la juzgadora, Betsy Elizabeth Farías Macías, concedió dicha Acción de Protección, lo que constituye un quebrantamiento de la seguridad jurídica porque aplicó y ordenó la aplicación de una norma (Decreto Ejecutivo No. 571) que ya no forma parte del ordenamiento jurídico. Las entidades accionadas interpusieron recurso de apelación contra dicha decisión.

CONCLUSIONES

La renovación del Consejo Directivo del IESS, en el caso de la vocalía de los empleadores y sobre todo en el caso de la vocalía de los asegurados, es fundamental, ya que esta última se encuentra vacante y además, desde el 30 de diciembre de 2022 hasta octubre de 2025, estuvo ocupada en contra de la normativa por disposición sin fundamento de un juez de Quevedo, dentro de una acción de protección.

Por segunda ocasión, a través de una acción de protección, y sin competencia, una juzgadora de Portoviejo ha determinado quién debe ocupar el cargo de vocal de los asegurados del Consejo Directivo del IESS. Dicha juzgadora ha aplicado y ha ordenado la aplicación de un Decreto Ejecutivo que ya no forma parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano, porque el 1 de noviembre de 2022, operó el efecto de la inconstitucionalidad diferida declarada respecto de los, entonces, incisos segundo y tercero del, entonces, artículo 28 de la Ley de Seguridad Social. Aquello constituye una vulneración del ordenamiento jurídico, del derecho a la seguridad jurídica que, paradójicamente, la jueza -afirmó- precautelar.

Conforme lo dispuesto por la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, la interposición del recurso



de apelación no suspende la ejecución de la sentencia, por ello, sería indispensable que la Sala respectiva de la Corte Provincial de Justicia de Manabí tramite lo más pronto posible dicho recurso una vez que llegue a su conocimiento todo el expediente. La sentencia dictada el 29 de enero de 2026, a las 12h01, debería ser revocada, pues de esta manera se evitaría que la decisión de primera instancia continúe debilitando de forma significativa la gobernabilidad e institucionalidad del Instituto Ecuatoriano de

Seguridad Social, así como al ordenamiento jurídico ecuatoriano. Sin perjuicio de que esta situación debería conllevar incluso a una declaratoria jurisdiccional previa por error inexcusable contra la jueza Betsy Elizabeth Farías Macías.

Así mismo, es pertinente mencionar que es preocupante que haya sido el propio IESS quien, dentro de la Acción de Protección Nro. 17981-2025-04247, haya solicitado como argumento de su recurso horizontal

de ampliación, pero sin ningún sustento jurídico, que la juzgadora de esa causa exhortara a ciertas autoridades a la aplicación del Decreto Ejecutivo No. 571. Esta acción de protección fue presentada por la Lcda. Mercy Maldonado Galarza respecto de la resolución que declaró una inhabilidad superviniente en su contra. El recurso horizontal del IESS fue rechazado, pero el señor Silvio Renan Cedeño Alava alegó dentro de la Acción de Protección que el IESS actuaba con deslealtad procesal.

La problemática relacionada con la integración del Consejo Directivo, y su proceso de designación persisten como obstáculos difíciles de superar, a pesar de la importancia del fortalecimiento de la gobernabilidad e institucionalidad del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. A esta situación se debe añadir que, actualmente, existe un vacío normativo, ya que la Ley de Fortalecimiento y Sostenibilidad Crediticia se limitó a regular el costo operativo, mas no el proceso de designación.

De tal manera, resulta muy delicado que, por tercera ocasión, la Asamblea Nacional no haya llegado a aprobar un proyecto de ley con todos los sustentos y sin falencias. Esta situación reviste mayor complejidad si se considera que, a partir de 2016, en atención a la sentencia de la Corte Constitucional, a la Asamblea Nacional le correspondía tan solo reformar dos incisos del artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, es decir, una sola temática.

En este caso, tanto en la Ley de noviembre de 2022, así como en la Ley vigente desde julio de 2024 que reformó a la anterior y a través de la Ley de Fortalecimiento y Sostenibilidad Crediticia, la Asamblea Nacional ha añadido una serie de disposiciones relacionadas con la integración del

Consejo Directivo, pero sin analizar con detenimiento los impactos de esas propuestas, a pesar de las recomendaciones de organismos internacionales y de lo ordenado por sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional.

Es preciso indicar que la Ley de Fortalecimiento y Sostenibilidad Crediticia enfrenta una serie de demandas de inconstitucionalidad incluso contra la disposición referente al costo operativo de un proceso de designación que no fue regulado. Los primeros días de febrero de 2026, estas demandas de inconstitucionalidad superaron la fase de admisibilidad, es decir, fueron admitidas a trámite por la Corte Constitucional. Por consiguiente, corresponde a dicho organismo el respectivo pronunciamiento sobre el fondo.

Mientras tanto, el incumplimiento de la Sentencia 72-24-IN/24, la inobservancia de las recomendaciones y/o directrices de la Asociación Internacional de Seguridad Social, relacionadas con la buena gobernanza, y las dificultades para regular tan solo un tema referente al máximo órgano de gobierno del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, deberían motivar, al menos, a la reflexión de las autoridades, de los legisladores de la sociedad civil y a la adopción de medidas técnicas.

Finalmente, resulta alarmante, por decir lo menos, que una institución que, el 13 de marzo de este año 2026, ha cumplido 98 años desde la creación de su antecedente institucional, la denominada Caja de Pensiones, no pueda contar con un máximo órgano de gobierno integrado en observancia de los elementos del derecho a la seguridad social y de lo previsto por instrumentos internacionales en materia de seguridad social.

BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, P (2018) *La descapitalización del Fondo de Pensiones del IESS vs. el derecho de los afiliados*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Constitución de la República del Ecuador (2008) Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Decreto Ejecutivo No. 571 (2022) *Reglamento para la designación del representante de los asegurados, del representante de los empleadores y sus respectivos alternos ante el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*. Emitido el 3 de octubre de 2022.
- Dictamen 1-24-OP/24 (2024) Corte Constitucional. [En línea] Recuperado el 18 de febrero de 2026 de: <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/causa/ficha?numero=1-24-OP&contexto=TODO&uuid=>
- International Social Security Association. *Guidelines ISSA: Good Governance*. [En línea] Recuperado el 18 de febrero de 2026 de: <https://ww1.issa.int/guidelines/gg/174453>
- Ley de Seguridad Social (2001) Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social referente a la Conformación del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2022) Registro Oficial Suplemento No. 181, del 1 de noviembre de 2022.

- Ley Reformatoria de la Ley de Seguridad Social y a la Ley del Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2024) Registro Oficial Suplemento No. 605, del 22 de julio de 2024.
- Ley de Fortalecimiento y Sostenibilidad Crediticia (2025) Registro Oficial Quinto Suplemento Nro. 136, de 1 de octubre de 2025.
- Proceso Judicial No. 12283-2022-01986. Acción de Protección interpuesta por el señor Luis Lapo.
- Proceso Judicial No. 17571-2022-00982. Acción de Protección interpuesta por el señor José Fabián Villavicencio Cañar y otros.
- Proceso Judicial No. 17981-2025-04247. Acción de Protección interpuesta por la Lcda. Mercy Maldonado Galarza.
- Acción de Protección No. 13204-2025-01776. Acción de Protección interpuesta por el señor Silvio Renán Cedeño Álava.
- Sentencia Nro. 019-16-SIN-CC (2016) Corte Constitucional. [En línea] Recuperado el 21 de febrero de 2026 de: <http://portal.corteconstitucional.gob.ec:8494/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=019-16-SIN-CC>
- Sentencia 81-22-IN/24 (2024) Corte Constitucional. [En línea] Recuperado el 23 de febrero de 2026 de: <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/causa/ficha?numero=81-22-IN&idActuacion=0&contexto=CAUSA&uuid=>
- Sentencia 72-24-IN/25 (2025) Corte Constitucional. [En línea] Recuperado el 23 de febrero de 2026 de: <https://buscador.corteconstitucional.gob.ec/buscador-externo/causa/ficha?numero=72-24-IN&idActuacion=0&contexto=CAUSA&uuid=>



LA MEDIACIÓN COMO ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA: ¿UTOPÍA O REALIDAD?

Yajaira Andrade Torres

Resumen

El artículo examina la mediación como un mecanismo de acceso efectivo a la justicia en el Ecuador, a partir del marco constitucional, legal y doctrinario vigente. El propósito del estudio es analizar si la mediación constituye una vía real para garantizar el derecho de acceso a la justicia, más allá del proceso judicial tradicional. Mediante un enfoque jurídico-descriptivo y analítico, se estudia el reconocimiento constitucional de los métodos alternativos de solución de conflictos, la evolución histórica de la mediación, su naturaleza jurídica y sus principios fundamentales: voluntariedad, confidencialidad, imparcialidad y autonomía de la voluntad. Asimismo, se contrasta la mediación con el sistema judicial tradicional, considerando la congestión judicial, los costos económicos y emocionales del litigio y los niveles de desconfianza ciudadana hacia la Función Judicial. A partir de datos institucionales, se identifican efectos de la mediación en la descongestión del sistema

judicial y en la reducción de costos para el Estado. El artículo también aborda límites y barreras de acceso a la mediación, incluidas desigualdades económicas, territoriales y culturales, así como riesgos derivados de relaciones de poder. Finalmente, se analiza el rol del Estado, de los centros de mediación y del mediador, destacando la necesidad de una supervisión estatal limitada que respete la autonomía de las partes y el carácter autocompositivo del proceso.

Palabras clave: acceso a la justicia, mediación, resolución de conflictos, derechos humanos, política pública.

Abstract

This article examines mediation as a mechanism for effective access to justice in Ecuador, based on the existing constitutional, legal, and doctrinal framework. The purpose of the study is to analyze whether mediation represents a genuine means of guaranteeing access

to justice beyond the traditional judicial process. Using a legal-descriptive and analytical approach, the article addresses the constitutional recognition of alternative dispute resolution methods, the historical development of mediation, its legal nature, and its core principles, including voluntariness, confidentiality, impartiality, and party autonomy. The study also contrasts mediation with the traditional judicial system, taking into account judicial congestion, the economic and emotional costs of litigation, and declining public trust in the Judicial Function. Institutional data are examined to identify the impact of mediation on judicial decongestion and cost reduction for the State. Additionally, the article discusses the limitations and barriers to accessing mediation, such as economic, territorial, and cultural inequalities, as well as risks associated with power imbalances between parties. Finally, the role of the State, mediation centers, and mediators is analyzed, emphasizing

the importance of limited state oversight that respects party autonomy and the self-compositive nature of mediation.

Keywords: *access to justice, mediation, conflict resolution, human rights, public policy.*

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador reconoce, en su artículo 75, el derecho de toda persona al acceso gratuito a la justicia y a una tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Este derecho no se agota en la posibilidad formal de acudir a los órganos jurisdiccionales, sino que exige la existencia de mecanismos que permitan soluciones reales, oportunas y eficaces a los conflictos, evitando dilaciones y formalismos que debilitan la confianza ciudadana en el sistema de justicia.

En esta misma línea, el artículo 190 de la Constitución reconoce la mediación y otros mé-

- Abogada y Licenciada en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Magíster en Derecho Procesal por la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) y especialista en Derecho Procesal (UASB) y en Derecho Notarial y Registral (IAEN). Cuenta con un diplomado en Investigación en Derecho Civil (UNIANDÉS) y acreditación como mediadora desde 2021. Es profesora a tiempo completo y coordinadora en la Universidad Internacional SEK (UISEK). Autora del Manual práctico del recurso extraordinario de casación, coordinadora y coautora de la obra *Práctica Civil y Mercantil*; y, autora de diversos artículos científicos en el área jurídica.



Yajaira Andrade Torres



todos alternativos de solución de conflictos como vías legítimas para la resolución de controversias en materias transigibles (Constitución de la República del Ecuador, 2008). En este marco, la mediación se configura como un instrumento constitucionalmente válido para materializar el acceso a la justicia, al ofrecer a las partes un espacio de diálogo voluntario y confidencial orientado a la construcción de acuerdos ajustados a la naturaleza del conflicto y a sus intereses reales.

La preocupación por la efectividad de los derechos no es reciente. Desde el siglo XIX se ha puesto de manifiesto que los derechos no pueden limitarse a su proclamación normativa, sino que requieren mecanismos procesales idóneos que permitan su exigibilidad y tutela efectiva (Richter, 2005). En este contexto, el acceso a la justicia se concibe no solo

como acceso a tribunales, sino como acceso a soluciones justas, oportunas y eficaces, garantizadas por un sistema institucional que asegure igualdad real entre las personas.

Desde esta perspectiva, el acceso a la justicia solo puede considerarse efectivo cuando se eliminan barreras derivadas de desigualdades económicas, sociales o culturales que condicionan el ingreso y la participación en el sistema judicial (Turégano Mansilla, 2004). Ello ha impulsado el reconocimiento de los métodos alternativos de solución de conflictos como herramientas orientadas a promover equidad e inclusión, entre las cuales la mediación ocupa un lugar relevante (Vera Ruiz, 2022).

Históricamente, la mediación surge como respuesta a la saturación y rigidez del sistema

judicial tradicional y se consolida como un mecanismo que permite a las partes participar activamente en la construcción de soluciones consensuadas, rápidas y ajustadas a la realidad del conflicto. En el Ecuador, su reconocimiento constitucional y desarrollo normativo la han posicionado como una vía complementaria al sistema judicial ordinario.

No obstante, persiste la interrogante sobre si la mediación, concebida como mecanismo de acceso a la justicia, resulta realmente accesible para todas las personas. Factores como desigualdades socioeconómicas, barreras territoriales y culturales, así como la falta de políticas públicas inclusivas, pueden limitar su alcance efectivo y reproducir desigualdades estructurales (Samaniego-Quiguiri, 2023).

En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo analizar si la mediación constituye un acceso efectivo a la justicia en el Ecuador o si enfrenta límites que pueden convertirla en un acceso aparente. Para ello, se examina su fundamento constitucional, su naturaleza jurídica, sus principios rectores y su relación con el sistema judicial tradicional, con el fin de responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿la mediación garantiza un acceso real y efectivo a la justicia en el Ecuador o reproduce, en determinados casos, limitaciones propias del sistema judicial tradicional?

EL ACCESO A LA JUSTICIA Y LA MEDIACIÓN COMO MECANISMO ALTERNATIVO

Durante un largo período histórico, el Estado concentró el monopolio de la administración de justicia. Con el paso del

tiempo, el sistema judicial se vio progresivamente saturado a nivel mundial, lo que evidenció limitaciones para ofrecer respuestas oportunas y eficaces a los conflictos sociales. Esta realidad impulsó el reconocimiento de alternativas a la solución judicial de los conflictos, dando lugar al desarrollo de métodos que permitieran una gestión más eficiente y adecuada de las controversias.

Existen diversas teorías respecto del origen de la mediación. Algunas sitúan sus primeras manifestaciones en la década de 1930 en los Estados Unidos, particularmente en el ámbito laboral, como respuesta a los conflictos derivados de la crisis económica de ese período. Sin embargo, la mediación, en la forma en que se la concibe actualmente, se consolida en la década de 1970, como consecuencia de la insatisfacción social frente a un sistema judicial congestionado y excesivamente formalista. En este contexto resultó especialmente significativa la Conferencia Nacional sobre las Causas de la Insatisfacción Popular con la Justicia, celebrada en los Estados Unidos, en la cual el juez Burger, en su calidad de presidente de la Corte Suprema de Justicia, planteó la conveniencia de impulsar la anticipación sistemática de soluciones, mediante mecanismos flexibles orientados a una resolución más eficiente y acorde con las necesidades reales de las personas (Solet Muñoz, 2017).

En el Ecuador, la mediación fue reconocida constitucionalmente en 1998 como un método alternativo de solución de conflictos. Posteriormente, la Ley de Arbitraje y Mediación entró en vigencia en 2006, consolidando normativamente la mediación como un mecanismo válido y complementario al sistema



para quienes lo transitan, la mediación permite una gestión más eficiente y menos adversarial de los conflictos. Los acuerdos alcanzados responden a las necesidades reales de las partes, fortalecen la autonomía de la voluntad y contribuyen a la humanización de la justicia.

Asimismo, la mediación promueve el desarrollo de una cultura de paz al incentivar el diálogo, la corresponsabilidad y la cooperación entre las partes, superando la lógica confrontativa del litigio. En este sentido, no debe concebirse como una intromisión ni como un mecanismo marginal frente al sistema judicial, sino como un instrumento complementario y necesario para su fortalecimiento, que contribuye a la descongestión de los órganos jurisdiccionales y permite que los jueces concentren su atención en los casos que requieren un pronuncia-

judicial ordinario (Ley de Arbitraje y Mediación, 2006).

En este contexto, la mediación surge como un método a través del cual las propias partes construyen justicia, al participar activamente en la búsqueda de soluciones consensuadas, rápidas y ajustadas a la realidad del conflicto. A diferencia del proceso judicial tradicional, caracterizado por su duración prolongada y por el desgaste emocional y económico que implica

miento especializado. La mediación implica avanzar hacia una cultura del acuerdo, lo que comprende una descentralización del poder de administrar justicia por una sola persona (Gutiérrez Hernanz, 2014).

BARRERAS Y LÍMITES DEL ACCESO A LA MEDIACIÓN

No puede soslayarse la interrogante sobre si la mediación es realmente accesible para todas las personas. Existen barreras

estructurales que afectan al acceso a la justicia tradicional y que también se proyectan sobre los métodos alternativos de solución de conflictos (Vera Ruiz, 2022). En este sentido, Samaniego-Quiguiri (2023) advierte que las condiciones socioeconómicas constituyen un obstáculo determinante para el ejercicio efectivo de los derechos, al limitar la capacidad de la población para asumir costos asociados a servicios legales (INEC, 2021). A ello se suman barreras de carácter territorial y cultural: las zonas rurales y comunidades indígenas enfrentan obstáculos derivados de la falta de infraestructura institucional, la distancia geográfica respecto de los centros urbanos y, en muchos casos, la ausencia de mecanismos interculturales adecuados (Samaniego-Quiguiri, 2023). Sin perjuicio de estas barreras, la mediación se configura como un mecanismo más accesible de acceso a la justicia por su flexibilidad procedimental y por la posibilidad de participación directa de las partes, incluso sin asistencia obligatoria de abogado, lo que reduce costos. A ello se suma la existencia de centros de mediación gratuitos administrados por gobiernos autónomos descentralizados y servicios sin costo en determinadas materias, especialmente en el ámbito de familia.

Asimismo, la mediación telemática ha permitido acortar distancias geográficas y superar, en cierta medida, limitaciones territoriales, aunque enfrenta desafíos relacionados con el acceso a la tecnología. Debe destacarse el nivel de cumplimiento de los acuerdos de mediación, derivado de su carácter consensuado y de la participación activa de las partes en su construcción, lo que contribuye a materializar de manera efectiva el derecho de acceso a la justicia. En este sentido, la mediación no constituye un modelo perfecto ni ajeno a

limitaciones; sin embargo, ofrece un mayor grado de accesibilidad y efectividad en comparación con la justicia tradicional ante jueces, especialmente para quienes enfrentan barreras económicas, territoriales o emocionales para litigar.

NATURALEZA JURÍDICA Y PRINCIPIOS DE LA MEDIACIÓN

La Ley de Arbitraje y Mediación establece, en su artículo 43, que la mediación es un procedimiento de solución de conflictos asistido por un tercero neutral denominado mediador, mediante el cual las partes procuran alcanzar un acuerdo sobre materias legalmente transigibles, poniendo fin al conflicto de manera definitiva (Ley de Arbitraje y Mediación, 2006). En primer lugar, la mediación constituye un mecanismo de autocomposición, en el que son las partes quienes construyen el acuerdo y deciden libremente su contenido y alcances. En segundo término, el acuerdo debe versar exclusivamente sobre materias transigibles, conforme lo determina la ley.

Un elemento fundamental radica en los efectos jurídicos del acuerdo de mediación, pues la normativa le otorga el mismo valor que a una sentencia de última instancia ejecutoriada, constituyéndose en un título de ejecución, reconocimiento previsto también en el Código Orgánico General de Procesos. De este modo, la mediación asegura tutela efectiva incluso frente al eventual incumplimiento del acuerdo.

En este marco, resulta indispensable que la administración de justicia y los jueces comprendan que la mediación se basa en la autonomía de la voluntad y en su flexibilidad procedimental. En consecuencia, el rol de los jueces no debe orientarse a valorar el contenido del acuerdo, sino a

verificar su legalidad y transigibilidad, respetando la esencia autocompositiva de la mediación y fortaleciendo su legitimidad como vía efectiva de acceso a la justicia (Gutiérrez Hernanz, 2014).

Entre los principios de la mediación se encuentra la voluntariedad, entendida como la libertad de las partes para someterse o no al procedimiento, así como retirarse del mismo si deja de responder a sus intereses o expectativas (Castillo, 2018). La confidencialidad implica que ninguna información generada en el proceso debe ser entregada o compartida, salvo renuncia expresa de las partes; además, los mediadores no podrán ser citados como testigos en procedimientos administrativos o judiciales relacionados con la controversia (Álvarez Torres, 2013). La imparcialidad se define como la capacidad del mediador de actuar sin tomar en cuenta sus sentimientos y valores, manteniendo equidistancia para garantizar que las partes expresen libremente sus puntos de vista (Calcaterra, 2002). Por su parte, la autonomía de la voluntad se fundamenta en la idea de que una persona actúa de manera autónoma cuando los principios de su acción son elegidos por ella misma (Herrera, 2005), manifestándose en la mediación en la decisión libre de participar, retirarse, solicitar cambio de mediador y construir acuerdos dentro de materias transigibles.

MEDIACIÓN Y SISTEMA JUDICIAL TRADICIONAL:

CONTRASTE Y EVIDENCIA INSTITUCIONAL

En los últimos años, la desconfianza ciudadana hacia el sistema judicial se ha profundizado. Según datos del Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica, apenas el 13,7 % de la población manifiesta confiar en

el Poder Judicial, en una medición correspondiente a 2023, publicada en 2024 (Celag, 2024). A ello se suma una encuesta de Ipsos (2023) que reportó que aproximadamente el 92 % de la población ecuatoriana expresó desconfianza en el sistema judicial, en el marco del análisis sobre confianza en instituciones públicas.

Los centros de mediación experimentaron un crecimiento progresivo entre 2019 y 2022; sin embargo, estas cifras han decrecido en años posteriores (Consejo de la Judicatura, 2025). Del cuadro expuesto se evidencia que existen 255.152 causas resueltas mediante mediación, lo que permite identificar una tendencia hacia la utilización de este mecanismo como forma de resolución de conflictos. Ello demuestra que, a través de la mediación, se concreta el derecho de acceso a la justicia al contribuir a la descongestión del sistema judicial y resultar económicamente conveniente para el Estado (Consejo de la Judicatura, Boletín de Mediación, 2025).

En la Rendición de Cuentas del Consejo de la Judicatura correspondiente a 2024, respecto de los centros de mediación de la Función Judicial, se reportaron 39.288 acuerdos. Según el propio Consejo de la Judicatura, ello generó un ahorro aproximado de USD 17,4 millones para el Estado, al reducir costos asociados a la tramitación judicial de conflictos. Asimismo, la mediación alcanzó una tasa de descongestión del 13,81 %, lo que implica que 13 de cada 100 conflictos no penales fueron resueltos por esta vía sin necesidad de un proceso jurisdiccional (Consejo de la Judicatura, Rendición de Cuentas 2024, 2025). Este ahorro puede destinarse al fortalecimiento de juzgados, contratación de personal y jueces, así como provisión de materiales e infraestructura. A ello se suman los acuerdos en

centros de mediación privados, que, al encontrarse distribuidos en distintos lugares, permiten acercar a la ciudadanía al acceso a la justicia.

La Función Judicial recibe alrededor de 920.000 causas anuales, lo que vuelve al engranaje judicial lento, costoso e incluso inaccesible (Consejo de la Judicatura, Rendición de Cuentas 2024, 2025). Los procesos judiciales se caracterizan por rigor y formalismo, con costos económicos y desgaste psicológico, además de resultados no siempre previsible y un contexto de percepción de corrupción. Frente a ello, la mediación se presenta como un

mecanismo flexible y rápido, pues un proceso de mediación puede durar días, frente a procesos judiciales que pueden extenderse por años. En la mediación, la decisión y la solución son construidas por las partes, permitiendo transformar el conflicto hacia una solución. Además, el proceso se desarrolla bajo el principio de autonomía de la voluntad, en el cual las partes deciden libremente su participación, el contenido de los acuerdos y la forma de poner fin al conflicto.

Cuadro 1. Comparación entre el proceso judicial y la mediación como mecanismos de resolución de conflictos

Proceso judicial	Mediación
Recibe alrededor de 920.000 causas anuales, lo que vuelve al sistema lento, costoso e incluso inaccesible.	Contribuye a la descongestión del sistema judicial mediante la resolución directa de conflictos.
Se caracteriza por el rigor y el formalismo procesal.	Es un mecanismo flexible en su desarrollo.
Implica altos costos económicos y un desgaste psicológico mientras se resuelve el conflicto.	Reduce costos económicos y evita la prolongación emocional del conflicto.
La duración puede extenderse por años.	El proceso puede resolverse en pocos días.
El resultado no siempre es previsible.	Las soluciones son construidas directamente por las partes.
La decisión es impuesta por un órgano jurisdiccional.	La decisión surge de la autonomía de la voluntad de las partes.
Se desarrolla en un contexto de percepción de corrupción del sistema judicial.	Se desarrolla bajo la autonomía de la voluntad de las partes.
El conflicto se resuelve mediante una sentencia.	El conflicto se transforma hacia una solución acordada mediante un acta.

¿ACCESO REAL O ACCESO APARENTE? LÍMITES EN LA PRÁCTICA

El acceso a la justicia puede materializarse tanto mediante procesos judiciales como mediante mediación; sin embargo, en ambos mecanismos puede existir desigualdad de poder entre las partes. Esto se presenta, por ejemplo, en relaciones entre trabajadores y empleadores, donde el poder económico suele incidir en las posibilidades de negociación. En el ámbito laboral, la ley ha establecido límites, como la imposibilidad de mediar sobre derechos adquiridos, para evitar que la desigualdad de poder afecte el acceso efectivo a la justicia.

Otros factores que inciden en el acceso a la mediación son la falta de información y la ausencia de asesoría jurídica. En este contexto, el mediador cumple un papel relevante, pues no debe permitir acuerdos fuera del marco legal. Si bien la falta de información ciudadana sobre mediación es menor que en años anteriores, persiste que, en algunos casos, abogados no informan sobre este mecanismo debido a una formación tradicionalmente adversarial. No obstante, las escuelas de Derecho han incorporado progresivamente formación orientada a la solución de conflictos mediante mediación, entendiendo que un buen abogado recurre al proceso judicial como última alternativa. En este sentido, cada vez más profesionales del Derecho optan por este método alternativo.

Una barrera adicional se vincula al acceso geográfico, particularmente en comunidades rurales con acceso limitado a tecnología. Asimismo, en el caso de personas de edad avanzada, el uso de herramientas tecnológicas puede resultar complejo. Fi-

nalmente, la cultura litigiosa constituye otro elemento que debe transformarse en el proceso de democratización del acceso a métodos alternativos, considerando riesgos de acuerdos injustos o desequilibrados en escenarios de relaciones de poder.

La pregunta sobre si la mediación garantiza justicia puede responderse afirmativamente, aunque no como un modelo perfecto ni desconociendo situaciones de relaciones de poder o acuerdos eventualmente desequilibrados. Esta dinámica no es exclusiva de la mediación, pero constituye un elemento de análisis necesario. En la mayoría de los casos, la mediación representa un verdadero acceso a la justicia, en la medida en que las partes determinan los acuerdos, de modo similar a un acta transaccional o a un contrato, aunque con características propias, como el efecto jurídico del acta, la confidencialidad y la autonomía de la voluntad.

ROL DEL ESTADO, CENTROS DE MEDIACIÓN Y ÉTICA DEL MEDIADOR

La Resolución 026-2018, expedida por el Pleno del Consejo de la Judicatura, establece que dicho órgano autoriza el registro, renovación, cancelación y eliminación de los centros de mediación, además de ejercer controles sobre su funcionamiento. Dentro de las políticas públicas se encuentra la mediación al servicio de la Función Judicial, cuya regulación y aprobación corresponde al Consejo de la Judicatura. Desde esta perspectiva, debería integrarse capacitación y políticas uniformes para todos los centros de mediación del país. Por otro lado, el servicio de mediación también es brindado por instituciones públicas, como la Defenso-

ría Pública y los gobiernos autónomos descentralizados; por ejemplo, el Municipio de Quito cuenta con centros de mediación gratuitos.

José A. Veiga señala que el mediador debe facilitar el diálogo y observar puntualidad, seguridad, equidad y honestidad frente a las partes, fomentando su autonomía. Asimismo, debe evitar conflictos de intereses, proporcionar información real sobre el proceso y asegurar que las partes comprendan, en lenguaje claro, los acuerdos. El mediador debe ser competente, contar con conocimientos sobre la materia y guardar confidencialidad, junto con imparcialidad, independencia y neutralidad, evitando sesgos. En este sentido, debe abstenerse de emitir comentarios de aprobación o desaprobación, así como de proporcionar asesoramiento legal, limitándose a facilitar la comunicación (Veiga, 2022). Gozaíni

sostiene que la labor del mediador consiste en facilitar que las partes identifiquen los verdaderos puntos de conflicto presentes en la controversia, promoviendo que sean ellas mismas quienes construyan la solución (Gozaíni, 2003).

Adicionalmente, el mediador debe guiar a las partes hacia acuerdos ejecutables y acordes con sus necesidades y posibilidades, dentro del marco de la ley. Asimismo, debe generar confianza para que las partes expresen conflictos y perspectivas, creando un espacio seguro para el diálogo. En todo momento, debe guardar reserva sobre la información conocida, entendiendo que su intervención existe para ese conflicto específico y que, concluida la mediación, debe desvincularse del mismo. Estos deberes se vinculan con principios éticos que orientan la actuación del mediador y garantizan la legitimidad del proceso:

Principio	Compromiso
Imparcialidad	Servir sin prejuicios
Confidencialidad	Proteger la naturaleza privada del discurso
Competencia	Mantener y mejorar las habilidades y conocimientos necesarios
Autodeterminación	Honrar la autonomía de las partes en disputa para alcanzar resultados

(Ética de la mediación: garantizar la imparcialidad y la neutralidad en la resolución de conflictos, 2024)

SUPERVISIÓN Y CONTROL ESTATAL

El control estatal en la mediación debe ser limitado, aunque necesario. Ello se justifica en la medida en que la mediación constituye un acuerdo entre las partes sobre materias estrictamente transigibles, de manera similar a un contrato, aunque con efectos jurídicos propios. Son las partes quienes activan el cumplimiento del acta o acciones derivadas del acuerdo cuando resulta necesario. En consecuencia, el Estado debe limitar su control a verificar que centros y mediadores se encuentren acreditados por el órgano competente. En cuanto al contenido, corresponde a la voluntad de las partes, siendo que, en casos de impugnación o ejecución, la competencia recae en los jueces. En este sentido, la mediación no es un mecanismo rígido ni una extensión de la Función Judicial, sino un sistema auxiliar orientado a la descongestión del aparato judicial.

La mediación se caracteriza por su flexibilidad y a las partes les compete determinar cómo alcanzan acuerdos. Cuando el proceso se vuelve rígido o se imponen controles sobre lo acordado, se afecta el diálogo y se desnaturaliza el principio de autonomía de la voluntad. Por ello, el órgano de control no puede convertirse en evaluador de fondo de los acuerdos; debe limitarse al control de habilitación de centros y mediadores, respetando la autonomía de las partes y sin interferir de manera invasiva. La supervisión estatal es necesaria para garantizar legitimidad y seguridad jurídica; sin embargo, debe ejercerse con límites claros, en respeto a la autonomía de la voluntad y al carácter autocompositivo de la mediación.

CONCLUSIONES

La mediación se configura, en el marco constitucional ecuatoriano, como una vía legítima para materializar el derecho

de acceso a la justicia en materias transigibles, al ofrecer un espacio voluntario y confidencial orientado a la construcción de acuerdos por las propias partes (Constitución de la República del Ecuador, 2008). En coherencia con el objetivo planteado, el análisis jurídico-descriptivo y analítico permite afirmar que la mediación constituye, en la mayoría de los casos, un acceso real y efectivo a la justicia, en tanto fortalece la autonomía de la voluntad, promueve soluciones ajustadas a la realidad del conflicto y mantiene características propias, como el efecto jurídico del acta, la confidencialidad y el carácter autocompositivo del procedimiento (Ley de Arbitraje y Mediación, 2006).

El contraste con el sistema judicial tradicional evidencia condiciones que inciden en la búsqueda de alternativas, como congestión, rigor formal, costos emocionales y económicos, e incertidumbre sobre resultados. A ello se suman niveles relevantes de desconfianza ciudadana hacia el sistema judicial, lo que refuerza la pertinencia de mecanismos complementarios como la mediación (Celag, 2024; Ipsos, 2023). Los datos reportados por el Consejo de la Judicatura muestran efectos de la mediación en la descongestión del sistema judicial y en la reducción de costos para el Estado, con impactos verificables en acuerdos alcanzados y ahorro estimado (Consejo de la Judicatura, Rendición de Cuentas 2024, 2025; Consejo de la Judicatura, Boletín de Mediación, 2025).

No obstante, el estudio identifica límites que pueden afectar la efectividad de la mediación y convertirla, en determinados casos, en un acceso aparente. Destacan desigualdades económicas, territoriales y culturales, falta de información y asesoría



jurídica, y riesgos derivados de relaciones de poder. Estas barreras se proyectan sobre el funcionamiento del mecanismo y exigen condiciones institucionales que eviten acuerdos desequilibrados o ajenos al marco legal, particularmente en ámbitos con restricciones específicas, como el laboral (Samaniego-Quiguiri, 2023). La mediación telemática puede acortar distancias, aunque su eficacia se vincula a la disponibilidad y accesibilidad tecnológica para la población.

Finalmente, la supervisión estatal resulta necesaria para garantizar legitimidad y seguridad jurídica, pero debe ejercerse con límites claros. No debe convertirse

en control de fondo sobre el contenido de los acuerdos, sino centrarse en la acreditación y control de centros y mediadores, preservando la autonomía de las partes y la flexibilidad del procedimiento. La intervención judicial, en su caso, se justifica en escenarios de ejecución o impugnación, sin desnaturalizar la mediación como mecanismo auxiliar y complementario para la descongestión del sistema judicial (Consejo de la Judicatura, 2025; Ley de Arbitraje y Mediación, 2006). La efectividad de la mediación depende, además, de la actuación del mediador como tercero neutral, competente y éticamente orientado a facilitar el diálogo y preservar la confidencialidad, evitando sesgos y absteniéndose de asesoramiento legal (Veiga, 2022; Gozaíni, 2003)◊

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Torres, M. G. (2013). *Mediación civil y mercantil*. Madrid: Dykinson.
- Barmat, N. y. (2013). *Casos y cosas de mediación*. Córdoba: Brujas.
- Calcaterra, R. A. (2002). *Mediación estratégica*. Barcelona: Gedisa.
- Castillo, R. B. (2018). *La mediación*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Celag. (enero26 de 2024). *Celag*. Obtenido de <https://www.celag.org/la-confianza-de-los-ecuatorianos-en-las-instituciones-encargadas-de-la-seguridad-llega-a-su-punto-mas-bajo-en-los-ultimos-15-anos/>
- Consejo de la Judicatura. (2025). *Boletín de Mediación*. Quito: Consejo de la Judicatura.
- Consejo de la Judicatura. (2025). *Rendición de Cuentas 2024*. Quito: Consejo de la Judicatura.
- *Ética de la mediación: garantizar la imparcialidad y la neutralidad en la resolución de conflictos*. (abril de 2024). Obtenido de *Ética de la mediación: garantizar la imparcialidad y la neutralidad en la resolución de conflictos*: https://themediationgroupinc.com/mediation-ethics/#The_Mediators_Oath.
- Gozáini, A. (2003). *Mediación y conciliación: Análisis exegético de la Ley 24.573 y normas reglamentarias*. Obtenido de <https://gozaini.com/>: <http://gozaini.com/wp-content/uploads/2015/12/gozaini-mediacion-1.pdf>.
- Guthrie Chris, J. L. (1998). *Party Satisfaction: Perspective on a Comprehensive Mediation*. Obtenido de *Journal on Dispute Resolution*: <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/faculty-publications/708>.
- Gutiérrez Hernanz, E. y. (2014). *Mediación y teoría*. Madrid: Dykinson.
- Herrera, W. y. (2005). *Kant; defensa y límites de la razón*. Bogotá: Universidad del Rosario (Colección de Textos de Ciencias Humanas).

- Ipsos. (6 de junio de 2023). *Ecuador: Between risks and opportunities*. Obtenido de Ipsos: Recuperado de <https://www.ipsos.com/en/almanac-2024/ecuador-between-risks-and-opportunities>
- Richter, J. R. (noviembre de 2005). *Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia*. Caracas: FLACSO. Obtenido de Derechos humanos, equidad y acceso a la justicia: (ed.). Caracas, Venezuela, Argentina: FLACSO.: Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/uissecuador/76192?page=22>.
- Samaniego-Quiguiri, D. P. (2023). Acceso a la Justicia y Equidad en el Sistema Legal. *Revista Científica Zambos*, 50-51.
- Soleto Muñoz, H. &. (2017). *Manual de Mediación Civil*. Santiago de Chile: CEJA-JSCA (Centro de Estudios de Justicia de las Américas).
- Turégano Mansilla, I. (2004 de 2004). *Barreras en el acceso a la justicia y desigualdad social*. Madrid : Dykinson. Obtenido de (1 ed.). Madrid, Dykinson. Recuperado de <https://elibro.net/es/ereader/uissecuador/275409?page=57>.
- Veiga, J. (05 de enero de 2022). Obtenido de mediadoresvalladolidblog.com: <https://mediadoresvalladolidblog.com/2022/01/05/la-etica-del-mediador/>
- Vera Ruiz, L. (2022). *Mediación y justicia restaurativa*. Ciudad de México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Viana López, C. J. (2013). *Mediación laboral*. Madrid: Dykinson.

ARQUITECTURA DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO Y CRISIS DE SU EQUILIBRIO: DESAFÍOS DEL CONSTITUCIONALISMO ECUATORIANO

Doris Andrea Moreno Clavijo

Resumen

El presente artículo examina la configuración institucional del Estado ecuatoriano a partir de la organización de sus cinco funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y Transparencia y Control Social, establecidas en la Constitución del 2008. El análisis se centra en los retos estructurales y en las tensiones político-institucionales que inciden en la gobernabilidad democrática y en la eficacia en la gestión pública. Se estudian los mecanismos de articulación interinstitucional, los conflictos de competencia y el papel de la participación ciudadana como elemento legitimador del ejercicio del poder. Se sostiene que esta configuración no ha garantizado, por sí misma, un equilibrio real entre funciones, por lo que resulta indispensable fortalecer los sistemas de frenos y contrapesos, consolidar la independencia institucional y promover una participación ciudadana efectiva para configurar un modelo de gobernanza sostenible y legítimo.

Palabras clave: hiperpresidencialismo, gobernabilidad, participación ciudadana, constitucionalismo ecuatoriano.

Abstract

This article examines the institutional configuration of the Ecuadorian State based on the organization of its five branches: Executive, Legislative, Judicial, Electoral, and Transparency and Social Control, as established in the Constitution. The analysis focuses on the structural challenges and political-institutional tensions that affect democratic governance and effectiveness of public administration. It explores the mechanisms of interinstitutional coordination, jurisdictional conflicts and the role of citizen participation as a legitimizing element in the exercise of public power. The article argues that this institutional framework has not, by itself, ensured a real balance among branches of government. Accordingly, it underscores the need to strengthen checks and balances, consolidate institutional Independence, and promote effective citizen participation to establish a sustainable and legitimate governance model.

Keywords: hyper-presidentialism, governability, citizen participation, Ecuadorian constitutionalism.

INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador vigente¹ transformó la arquitectura clásica del Estado al superar el esquema tripartito tradicional² de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial e incorporar dos funciones adicionales la Función Electoral³ y, la Función de Transparencia y Control Social. Este rediseño institucional se aparta de la concepción clásica materializada por Montesquieu (2003) quien advertía que “todo hombre que tiene poder se inclina a abusar

de él” (p. 174), subrayando la necesidad de establecer límites estructurales al poder.

Esta innovación respondió a la pretensión de fortalecer la democracia, consolidar la separación de poderes, así como a promover una mayor participación ciudadana. Sin embargo, la coexistencia y funcionamiento de estos cinco poderes ha estado marcada por tensiones, bloqueos institucionales y cuestionamientos sobre la eficacia del sistema en términos de gobernabilidad y producción normativa.

1. Nuestro país ha tenido veinte constituciones, la actual entró en vigencia el 20 de octubre de 2008.
2. (s/f), www.unam.mx, *La separación de poderes*, Recuperado el 26 de enero de 2026, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/856/6.pdf>.
3. Grijalva, A. (2009), Principales innovaciones en la *Constitución de Ecuador del 2008*, www.institut-gouvernance.org, Recuperado el 21 de enero de 2026, de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-454.html>.

• Máster en Asesoramiento de Imagen y Consultoría Política y Especialista en Gestión de Gobierno y Campañas Electorales por la Universidad Camilo José Cela de Madrid. Consultora Política y de Gestión de Gobierno por la Universidad San Francisco de Quito. Abogada y Licenciada en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Profesional con amplia experiencia en el sector público y privado. Consultora en investigación jurídica y desarrollo normativo. Ponente en congresos y seminarios, a nivel nacional e internacional, en el ámbito de derechos humanos y protección integral de niñas, niños y adolescentes.

Asesora con experiencia en análisis normativo, manejo de herramientas de planificación y política pública, con destreza para realizar investigaciones sobre temas políticos y sociales, manejo de gestión de gobierno, comunicación política y desarrollo de campañas. Se desempeñó como asesora de la Comisión Especializada Permanente de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales. Actualmente abogada en libre ejercicio y activista en derechos humanos y de las niñas, niños y adolescentes.



Doris Andrea Moreno Clavijo



ANÁLISIS DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Función Ejecutiva e hiperpresidencialismo.-

El Ecuador se ha caracterizado por mantener un régimen presidencialista, Sartori (1994) sostiene que “cuando el presidente acumula poderes legislativos extraordinarios, el sistema tiende a desbalancearse” (p. 128). La Constitución (2008) incrementó significativamente el poder y fortaleció las facultades y atribuciones del Presidente de la República, configurando

un modelo que la doctrina lo ha caracterizado como hiperpresidencialista⁴.

Las atribuciones, competencias y potestades que le fueron conferidas en el marco constitucional, superan el presidencialismo puro, al incorporar entre otras, la potestad del Presidente de la República de disolver la Asamblea Nacional y durante este periodo dictar decretos - ley, previo dictamen de la Corte Constitucional. Este mecanismo fue aplicado el 17 de mayo de 2023 por el entonces presidente Guillermo Lasso quien disolvió la Asamblea Nacional y convocó a elecciones anticipadas, evidenciando el alcance práctico de esta atribución excepcional y la desinstitucionalización que generó esta decisión.

Asimismo, el Ejecutivo puede ratificarse en la proforma del Presupuesto General del Estado sin acoger las observaciones de la Asamblea Nacional, práctica común desde la vigencia de esta norma la cual ha reducido el margen de incidencia legislativa en materia presupuestaria.

A esto se suma la iniciativa presidencial para promover consultas populares y convocar a procesos de Asamblea Constituyente, herramienta que fue utilizada por el presidente Daniel Noboa, mediante el Decreto Ejecutivo 148, calificado por la Corte Constitucional y puesto a decisión del pueblo ecuatoriano el 15 de diciembre

4. Chalco, J. (2019), *Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador*, Recuperado el 22 de enero de 2026, de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7075/1/TD133-DDE-Chalco-Hiperpresidencialismo.pdf>.

de 2025, con un resultado desfavorable al gobierno ya que el 61.8% de la población votó en contra⁵.

Estas facultades, aunque son constitucionales plantean interrogantes sobre el equilibrio real entre las funciones del estado y sobre la necesidad de reforzar los mecanismos de control político.

Función Judicial e independencia de funciones. -

La Constitución (2008) creó el Consejo Nacional de la Judicatura, órgano encargado del gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial. Está conformado por cinco vocales elegidos mediante ternas enviadas por el presidente de la Corte Nacional de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor Público, el presidente de la República y la Asamblea Nacional. Su integración, ha sido objeto de críticas por abrir espacios de injerencia política en el poder judicial y una posible intromisión de las otras funciones del Estado en este poder, cuestión que pone en entredicho su independencia.

La independencia judicial constituye un pilar del Estado constitucional de derechos y como sostiene Ferrajoli (2001) “es una garantía para los ciudadanos” (p. 789), lo que exige órganos disciplinarios blindados frente a influencias políticas o presiones externas. No obstante, el desempeño

histórico del Consejo de la Judicatura ha sido ampliamente cuestionado debido al cuestionable rol que ha tenido desde su creación. Las controversias y los procesos de juicio político en contra de sus autoridades por presuntas interferencias en el sistema de justicia, han sido una constante en el país, lo cual evidencia su fragilidad estructural y el incumplimiento de los fines para los cuales fue creado.

Función Electoral y legitimidad democrática. -

La Función Electoral, reconocida como el cuarto poder del Estado, está compuesta por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. El Consejo Nacional Electoral es la instancia encargada de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y posesionar a los ganadores de las elecciones. El Tribunal Contencioso Electoral, por su parte, ejerce la jurisdicción en materia contencioso electoral y sanciona el incumplimiento de las normas sobre financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por vulneraciones de normas electorales.

El Consejo Nacional Electoral se encuentra en funciones prorrogadas desde noviembre de 2021⁶, lo que ha generado debates relacionados con la continuidad institucional y la legitimidad de sus actua-

5. Consejo Nacional Electoral (s/f), www.cne.gob.ec, Recuperado el 26 de enero de 2026, de <https://app01.cne.gob.ec/resultados2025cp>.
6. Consejo Nacional Electoral (2021), *Consejeros del CNE continuarán en funciones hasta ser legalmente reemplazados*, www.cne.gob.ec, Recuperado el 25 de enero de 2026, de https://www.cne.gob.ec/consejeros-del-cne-continuaran-en-funciones-hasta-ser-legalmente-reemplazados/?TSPD_101_R0=084ca49a33ab200044157da7859aa5b307718fecb341bd13d95870cf25e56d437f5c892c187830b70893d6125d143000f83a552182f9bcc77e83f17190107a1f5b39ce7b813cd56d97fa41df8d75f61c57196540358ee71e44ae0e61643db170.

ciones. Como señala Bobbio (1986) “la democracia se funda en reglas del juego que deben ser aceptadas por todos” (p. 24). La confianza en el sistema electoral depende de la transparencia, la imparcialidad y la legitimidad de las actuaciones de sus órganos rectores.

Función de Transparencia y Control Social y rol del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. -

La Función de Transparencia y Control Social, constituye el quinto poder del Estado y está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias. Esta función tiene por finalidad el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público; fomentar e incentivar la participación ciudadana.

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, está integrado por siete vocales, elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto, por un periodo de cuatro años, coincidiendo con las elecciones a las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, forma de designación que no ha garantizado su independencia.

Este organismo tiene la atribución de designar a las máximas autoridades de la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del Estado, Contraloría

General del Estado, Procuraduría General del Estado, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo Nacional de la Judicatura. Esta designación la realiza a través de la organización de comisiones ciudadanas de selección, integradas por un delegado por cada función del Estado e igual número de representantes de la ciudadanía, que llevan a cabo el concurso público de méritos y oposición. Este modelo buscó despolitizar las designaciones que previamente eran ejercidas por la Asamblea Nacional. Sin embargo, los conflictos internos, los procesos de juicio político, los constantes cuestionamientos y controversias y los procesos penales en contra de sus integrantes han debilitado su credibilidad y han reabierto el debate sobre su diseño constitucional, su fragilidad institucional y la forma de elección de sus autoridades.

Función Legislativa y representación democrática.-

La Asamblea Nacional del Ecuador, ejerce la Función Legislativa en un sistema unicameral compuesto por ciento cincuenta y un asambleístas, de los cuales quince asambleístas son elegidos por circunscripción nacional; dos asambleístas son elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, lo que, de acuerdo al último censo nacional de la población la elección⁷, equivale a ciento treinta asambleístas provinciales; y, por seis legisladores de las circunscripciones en el exterior, que representan a la pobla-

7. Asamblea Nacional del Ecuador (s/f), www.asambleanacional.gob.ec, Recuperado el 29 de enero de 2026, de <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/pleno-asambleistas>.



ción migrante. De los asambleístas elegidos para el periodo 2025-2029, 85 parlamentarios son hombres y 66 son mujeres⁸. Aunque esta distribución y representatividad buscaría responder a la diversidad territorial y demográfica, persisten desafíos en materia de paridad de género.

La actual Asamblea está conformada por dos bloques legislativos completamente divididos y un reducido grupo de asambleístas independientes, esta división ha generado que no existan consensos en la formulación de leyes eficaces para resolver los problemas de la población. La mayoría legislativa, aunque frágil, responde al go-

bierno de turno, lo que ha reducido su facultad fiscalizadora y un real control a la Función Ejecutiva.

Esta instancia enfrenta constantes críticas por la baja calidad de la producción normativa, lo cual también ha sido cuestionado mediante sentencias de la Corte Constitucional, la ineficacia en la formulación de leyes, la falta de consensos entre partidos políticos, la ausencia de fiscalización, los bajos niveles de credibilidad y confianza ciudadana y la incoherencia entre las ideologías y las decisiones de los asambleístas en sus votaciones.

COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD

La incorporación de las cinco funciones del Estado en la Constitución no ha garantizado la separación de funciones ni el equilibrio institucional. Como sostiene Bobbio (1986), “el problema de la democracia no es quién gobierna, sino cómo se gobierna” (p. 31). La gobernabilidad en el marco de la democracia exige coordinación efectiva, independencia de los poderes y la construcción de consensos programáticos para que el Estado cumpla con su rol y asuma con eficiencia y responsabilidad la gestión de los asuntos públicos. Este enfoque es

8. (S/f), *Derechos políticos y participación ciudadana*, www.udlap.mx, Recuperado el 20 de enero de 2026, de https://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/navarro_r_a/capitulo3.pdf.



esencial para generar condiciones políticas, económicas y sociales que respondan al bienestar colectivo y a las necesidades de la ciudadanía⁹. Adicionalmente, es fundamental que se fortalezcan los mecanismos de democracia representativa y que se garantice una mayor participación ciudadana, en los distintos niveles del gobierno, sobre todo en las decisiones que afectan directamente a la población.

Los conflictos permanentes entre las distintas funciones del Estado, contrario a garantizar el equilibrio de poderes, ha dificultado la creación de leyes y políticas públicas eficaces y legítimas, con proyección estratégica y de largo plazo, también ha provocado inestabilidad política y desconfianza ciudadana. Esta dinámica

se agrava por la escasa implementación, por parte del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados, de mecanismos reales de participación ciudadana en la construcción, diseño, implementación y evaluación de normas y políticas públicas, lo que ha producido una desconexión entre la legislación y la realidad territorial, y por tanto su ineficacia para resolver las necesidades de la ciudadanía.

Este contexto exige superar tendencias populistas, caudillesistas y clientelares, y consolidar

la gobernabilidad mediante una distribución equilibrada del poder, establecer sistemas efectivos de frenos y contrapesos, limitar el hiperpresidencialismo y consolidar prácticas institucionales basadas en la planificación estratégica y el respeto al marco constitucional.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO EJE DE LEGITIMIDAD

La participación ciudadana no debe limitarse al proceso electoral. Es imprescindible consolidar mecanismos de democracia directa y promover formas alternativas y transversales de participación, en todos los niveles de gobierno y en todas las funciones del Estado, que permitan a la ciudadanía asumir un rol activo en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, en

9. (S/f), Derechos políticos y participación ciudadana, www.udlap.mx, Recuperado el 20 de enero de 2026, de https://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/navarro_r_a/capitulo3.pdf

el control popular de las instituciones del Estado, en la construcción de políticas públicas, en la elaboración y presentación de iniciativas legislativas ciudadanas, en la tramitación de revocatorias de mandato y en la intervención en los procesos de fiscalización.

La Constitución reconoce el derecho de la ciudadanía, incluidos niñas, niños y adolescentes a ser escuchados y participar activamente en los asuntos que les afectan. Un modelo de gobernanza democrática exige fortalecer e institucionalizar los espacios de acceso a la ciudadanía para la toma de decisiones, garantizando su real implementación y estableciendo un modelo de ejercicio colectivo de poder.

CONCLUSIONES

La gobernanza democrática en el Ecuador enfrenta desafíos estructurales derivados de un diseño institucional complejo, tensiones persistentes, debilitamiento del sistema de frenos y contrapesos y un ejercicio desigual de los mecanismos de participación ciudadana y control social.

Para la consolidación de un estado democrático es fundamental que se reduzcan los escenarios de crisis permanente, que son generados por las autoridades de turno de las distintas funciones del Estado y los partidos políticos, por la pugna constante de poderes, la cual vivimos actualmente en los cinco poderes del Estado del Ecuador y que han debilitado las estructuras estatales, generando el distanciamiento de los sectores sociales hacia la vida política, profundizando la desconfianza hacia la institucionalidad del Estado en sus distintos niveles.

Para revertir esta situación, las funciones del Estado y los distintos niveles de gobierno, respetando su independencia, roles y com-

petencias, deben facilitar la gobernabilidad, para lo cual las agendas institucionales deben articularse y responder a una planificación programática en beneficio del país, no de intereses particulares para que las leyes, normativas y políticas públicas tengan coherencia, sostenibilidad y legitimidad necesarias, respetando el marco constitucional y legal que nos rige.

De otro lado, se debe fortalecer el sistema de frenos y contrapesos, limitando nuestro sistema presidencialista y exigiendo que la Asamblea Nacional cumpla su rol fiscalizador.

Del análisis realizado se evidencia la importancia de garantizar la transparencia de los procesos electorales y nombrar las nuevas autoridades de los órganos electorales para la legitimidad de sus actuaciones.

Finalmente, para consolidar una gobernanza democrática efectiva, es prioritario que se alcancen niveles de consenso o de entendimiento entre actores políticos, autoridades y organizaciones sociales y se fortalezcan los mecanismos de participación y control social en todos los niveles de gobiernos y en las distintas funciones del Estado y se consoliden herramientas de democracia directa, representativa y comunitaria.

Solo mediante una articulación efectiva entre las funciones del Estado, un sistema efectivo de frenos y contrapesos y la participación de la ciudadanía se logrará un modelo de gobernanza sostenible que posibilite garantizar los derechos, responder a las necesidades de la población y recuperar la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449.
- Bobbio, N. (1986). El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica.
- Ferrajoli, L. (2001). Derecho y razón: Teoría del garantismo penal. Trotta.
- Montesquieu, C. L. de S. (2003). El espíritu de las leyes (Obra original publicada en 1748). Tecnos.
- Sartori, G. (1994). Ingeniería constitucional comparada. Fondo de Cultura Económica.
- (S/f), www.unam.mx, La separación de poderes, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/856/6.pdf>
- Grijalva, A. (2009), Principales innovaciones en la Constitución de Ecuador del 2008, www.institut-gouvernance.org, <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-454.html>.
- Chalco, J. (2019), Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador, <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7075/1/TD133-DDE-Chalco-Hiperpresidencialismo.pdf>.
- Consejo Nacional Electoral (s/f), www.cne.gob.ec, <https://app01.cne.gob.ec/resultados2025cp>.
- Consejo Nacional Electoral (2021), Consejeros del CNE continuarán en funciones hasta ser legalmente reemplazados, www.cne.gob.ec, https://www.cne.gob.ec/consejeros-del-cne-continuaran-en-funciones-hasta-ser-legalmente-reemplazados/?TSPD_101_R0=084ca49a33ab200044157da7859aa5b307718fecb341bd13d95870cf25e56d437f5c892c187830b70893d6125d143000f83a552182f9bcc77e83f17190107a1f5b39ce7b813cd56d97fa41df8d75f61c57196540358ee71e44ae0e61643db170.
- Rueda, R. (2026), El CAL rechaza nuevo pedido de juicio político al Consejo de Participación y el correísmo insistirá por tercera vez, Primicias, <https://www.primicias.ec/politica/asamblea-juicio-politico-consejo-participacion-mario-godoy-adn-correismo-114492/>
- Asamblea Nacional del Ecuador (s/f), www.asambleanacional.gob.ec, <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/pleno-asambleistas>.
- (S/f), Derechos políticos y participación ciudadana, www.udlap.mx, https://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/navarro_r_a/capitulo3.pdf.



RED DE EXPERTOS PARLAMENTARIOS



Corporación para la Gestión del Conocimiento

Gesco es pionera en procesos de fortalecimiento y coordinación para la mejora de la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación con instituciones públicas y privadas, por medio de asesorías, consultorías y educación continua siendo actualmente un operador de capacitación dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Con la alianza con RED 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

EXCOMULGADOS, VACUNADOS

Año 1885, en un pueblecito francés. Un domingo, después de misa, iban de la mano, una madre y su hijo. La mujer recordaba la prédica del cura, y le hablaba del infierno para aquellos que se portaban mal. Por suerte, le dijo, Dios estaba en todas partes y nos protegía para no caer en el pecado. De repente, a sus espaldas, se oyó un gruñido demoníaco que erizó la piel: una bestia se lanzó, con los colmillos afilados, contra el niño. La madre intentó defenderlo, pero fue inútil.

Era un perro que no retrocedía ante nada. Ni maldiciones, ni patadas, ni oraciones, ni llantos, ni súplicas. Nada podía detener aquella masa de pelos y rabia, de garras y colmillos. Al final, una piedra que la mujer descargó en el lomo del animal, y una patada contra el hocico, hicieron retroceder a la bestia de a poco, con los ojos inyectados de sangre. Aunque el pequeño quedó mal herido, lo peor era que el perro sufría rabia. El niño se llamaba Joseph Meister. Luego de unos días, sufriría convulsiones, locura, hidrofobia -horror al agua-, y después la muerte. No había tratamiento ni salvación. El niño moriría en poco tiempo.

Por suerte el proceso tomaba algún tiempo, y la madre del niño, sin perder las esperanzas en lo imposible, viajó a París donde un microbiólogo investigaba acerca de las vacunas.

El científico era Luis Pasteur y experimentaba una vacuna contra la rabia. Pero no tuvo palabras de misericordia. "Solo la he probado en murciélagos y conejos. Algunos han muerto. No puedo garantizar para Joseph un resultado distinto". La madre insistió. Si su hijo estaba condenado a muerte, nada se perdía probando una vez más la vacuna en él. Quizás...

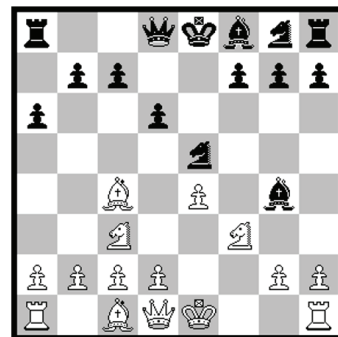
Pasteur aceptó e inculó en el niño tejidos del cerebro de un conejo muerto con rabia. Durante días Joseph se debatió entre la vida y la

muerte, y al final se salvó. Pero la historia duró 55 años más.

En 1940, cuando Meister tenía 64 años, era el conserje del Instituto Pasteur en París, centro científico que llevaba el nombre de su salvador. En ese momento la ciudad estaba ocupada por los nazis que querían destruir lo que no fuera símbolo de identidad alemana. Pasteur, por supuesto, no lo era. Cuando las tropas quisieron profanar la tumba del científico, Meister se opuso, pero fue inútil. Desesperado, entonces, se pegó un balazo.

Recordemos que Meister, con su gesto, agradeció a Pasteur el haberle salvado la vida. Y no olvidemos que en el siglo XIX, desde el Vaticano las cosas quedaron claras: todo aquel que se vacunaba era excomulgado por no confiar en la Divina Providencia. Por suerte, al final Pasteur ganó la batalla. Ya la gente olvidó aquello y hoy mis amigos están vivos, vacunados y excomulgados. Además, recordemos que todos deberíamos vacunarnos contra el fanatismo y la ingratitud.

En ajedrez no hay vacuna contra la brillantez



1.- CXC! AXD
2.- AXP+ R2R
3.- C5D MATE



"ESCUDO DE LAS AMÉRICAS" PRESENTA DESAFÍOS PARA EL GOBIERNO ECUATORIANO

Prófitas

La primera reunión de la iniciativa "**Escudo de las Américas**", celebrada en Florida, EEUU, concluyó con la firma de una serie de compromisos que buscan redefinir la arquitectura de seguridad del hemisferio bajo un enfoque de "poder duro".

Los acuerdos alcanzados se consolidaron en la creación de la **Coalición de las Américas contra los Cárteles (A3C)**, un pacto de seguridad sin precedentes que autoriza el uso de capacidades militares y operaciones de inteligencia conjunta para desarticular al narcoterrorismo y al crimen organizado en el hemisferio. Bajo el marco de la denominada "Doctrina Donroe", las naciones firmantes se comprometieron a establecer un blindaje fronterizo coordinado para frenar la migración ilegal masiva y proteger infraestructuras críticas contra la influencia estratégica de potencias como **China y Rusia**, priorizando la soberanía económica regional y el fortalecimiento de las cadenas de suministro aliadas. Finalmente, se institucionalizó la supervisión de estas metas bajo el liderazgo de la enviada especial **Kristi Noem**, trans-

formando la iniciativa en un brazo operativo permanente que busca asegurar el control territorial y la estabilidad política de los socios alineados con Washington.

Una temprana muestra de este esfuerzo se vió a inicios de marzo cuando Ecuador y Estados Unidos coordinaron operaciones conjuntas en la frontera norte con Colombia para bombardear un "campamento" logístico narco. Consideramos que una coordinación estrecha con los EEUU tiene el potencial de reducir las enormes brechas de recursos y capacidades que enfrentan las fuerzas de seguridad ecuatorianas en su lucha contra los grupos criminales que operan en el país. También que las acciones de fuerza contra grupos criminales serían apoyadas por una mayoría de ecuatorianos y mejorarían la aceptación del gobierno en la medida en que se reflejen en una reducción de los homicidios y otros indicadores de inseguridad. Al mismo tiempo, el presidente Noboa ha incluido a "políticos", supuestamente vinculados con grupos criminales, como objetivos de este esfuerzo, lo que le



comerciales, así como un actor clave en el financiamiento de infraestructura y proyectos energéticos. Además, empresas chinas han invertido en sectores estratégicos clave para Estados Unidos, como lo es minería e hidrocarburos. El gobierno del presidente Daniel Noboa ha intentado mantener vínculos económicos con Beijing —buscando inversión, comercio y alivio financiero— mientras fortalece simultáneamente su relación estratégica con Estados Unidos. Pero esta dinámica se puede tensar por los nuevos acuerdos que Ecuador avanza con el país del norte.

otorgaría recursos adicionales para debilitar a la oposición política.

Por otro lado, este alineamiento de Ecuador con Estados Unidos podría generar tensiones con China, que ha consolidado su relación económica con el país durante las dos últimas décadas. El país asiático ha pasado a ser uno de los principales socios

Si el alineamiento entre Quito y Washington no genera resultados visibles en seguridad, o deriva en imposiciones en otros ámbitos de la política pública, puede generar una reacción nacionalista que perjudique al gobierno del presidente Noboa. Especialmente si la imagen del presidente Trump se desgasta aceleradamente como consecuencia de una extendida guerra en Medio Oriente.

PROFITAS
THE POLITICAL SIDE OF BUSINESS®

20 YEARS ON THE POLITICAL SIDE OF BUSINESS®

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 mercados. 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.

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

LEY ORGÁNICA PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DEL CÁNCER

Mediante el Séptimo Suplemento del Registro Oficial No. 236 del 04 de marzo de 2026 fue publicada la Ley Orgánica para la Atención Integral del Cáncer que tiene por objetivo establecer un marco normativo para garantizar el derecho a la salud en niños, niñas, adolescentes y adultos, además, es de cumplimiento obligatorio en todo el territorio nacional y por entidades tanto públicas como privadas.

Esta ley establece que las personas con diagnóstico de cáncer tienen derecho a la igualdad y no discriminación en el contexto social, familiar, educativo y laboral por tener o haber tenido diagnóstico de cáncer; acceder a establecimientos, programas y servicios de salud; recibir servicios de salud de manera oportuna; recibir atención integral y especializada en salud mental; recibir medicamentos seguros; otorgar, negar o revocar su consentimiento voluntario, previo, libre e informado respecto de exámenes o pruebas de diagnóstico, tratamientos médicos, estudios o investigaciones clínicas, tratamientos experimentales, entre otros; a la estabilidad laboral reforzada, entre otros.

Un punto de relevancia que aborda esta ley es la protección laboral de padres, madres o cuidadores de niños, niñas y adolescentes con cáncer disponiendo que se garantizará a las madres, padres o cuidadores principales de niñas, niños o adolescentes con cáncer, protección especial a la estabilidad laboral reforzada y los siguientes derechos: licencias remuneradas para acompañar al menor a consultas, tratamientos y hospitalizaciones; horarios flexibles o teletrabajo, cuando la naturaleza de sus funciones lo permita; y, protección contra represalias o discriminación derivadas del ejercicio del cuidado.

La Ley contiene varias disposiciones transitorias, entre ellas le otorga 180 días al ejecutivo para la emisión del Reglamento de aplicación de la Ley, de conformidad a las atribuciones que le otorga la Constitución al Presidente. Además, dentro del mismo plazo la Autoridad Sanitaria Nacional pondrá en marcha el Plan Nacional del Cáncer. También en el plazo de ciento ochenta (180) días contados a partir de

la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, se dispone al Ministro del Trabajo emitir la normativa correspondiente para garantizar el derecho a la estabilidad laboral reforzada de las personas con diagnóstico de cáncer, los trabajadores sustitutos y personas que tienen bajo su cuidado a personas con cáncer, de conformidad a lo previsto en el ordenamiento jurídico.

La Ley reforma al Código de la Niñez y Adolescencia estableciendo que se prohíben los experimentos y manipulaciones médicas y genéticas, así como la utilización de cualquier técnica o práctica que ponga en peligro su vida o afecte su integridad o desarrollo integral. Deroga a la Ley para la prevención y control del cáncer cérvico uterino





DESTACAMOS

Por: Darío Altamirano
Departamento de Investigación y Contenido

1

Reglamento General a la Ley Orgánica de prevención, detección y combate del delito de lavado de activos y de la financiación de otros delitos.

Decreto No. 298
(R.O. 216-3S, 02-II-2026)

Regular la aplicación de las normas contenidas en la mencionada Ley.

2

Norma general para el tratamiento de datos personales en actividades familiares o domésticas.

Resolución
No. SPDP-SPD-2026-
0003-R
(R.O. 218-3S, 04-II-2026)

Define el alcance, directrices y criterios para identificar el tratamiento de datos personales en las actividades que se desarrollen dentro del ámbito familiar o doméstico, en concordancia con lo dispuesto en la LOPDP y el RGLOPDP.

3

Norma para la recaudación de recursos públicos a través de las entidades corresponsales del Banco Central del Ecuador.

Resolución
No. BCE-GG-002-2026
(R.O. 218, 04-II-2026)

Normar la participación de bancos privados y públicos, cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones mutualistas de ahorro y crédito para la vivienda, partícipes del Sistema auxiliar de pagos y sociedades especializadas de depósitos y pagos electrónicos, en el proceso recaudatorio de recursos públicos a nombre del BCE y determinar dicho proceso.

4

Norma de control para la reactivación de organizaciones de la economía popular y solidaria en proceso de disolución y liquidación.

Resolución
No. SEPS-IGT-
IGS-IGJ-INFMR-
INGINT-2025-0244
(R.O. 219, 05-II-2026)

Establecer requisitos y procedimiento que deben cumplir dichas organizaciones de la economía popular y solidaria, sujetas al control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria para acceder al proceso de reactivación.



FEBRERO 2026

5

Norma de control sobre la licencia de operación de las compañías calificadoras de riesgo.

Resolución
No. SEPS-IGT-IGS-IGJ-INR-INSEPS-INGINT-2026-0006
(R.O. 223-S, 11-II-2026)

Requisitos para el licenciamiento y otros aspectos de control de las compañías calificadoras de riesgo por parte de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.

6

Ley Orgánica del deporte, la educación física y recreación.

Ley s/n
(R.O. 223-6S, 11-II-2026)

Regular, promover y desarrollar el deporte, la educación física y recreación, sus disciplinas y niveles organizativos; para mejorar la condición física de toda la población y contribuir a garantizar los derechos relacionados a educación, libre asociación, salud y trabajo.

7

Lineamientos generales para garantizar la implementación de medidas de seguridad integral en el Ministerio de Trabajo.

Acuerdo
No. MDT-2026-014
(R.O. 227-5S, 19-II-2026)

Incluye seguridad y salud ocupacional, para garantizar la protección del talento humano, la infraestructura, los bienes, la documentación y la información de esta cartera de Estado.

8

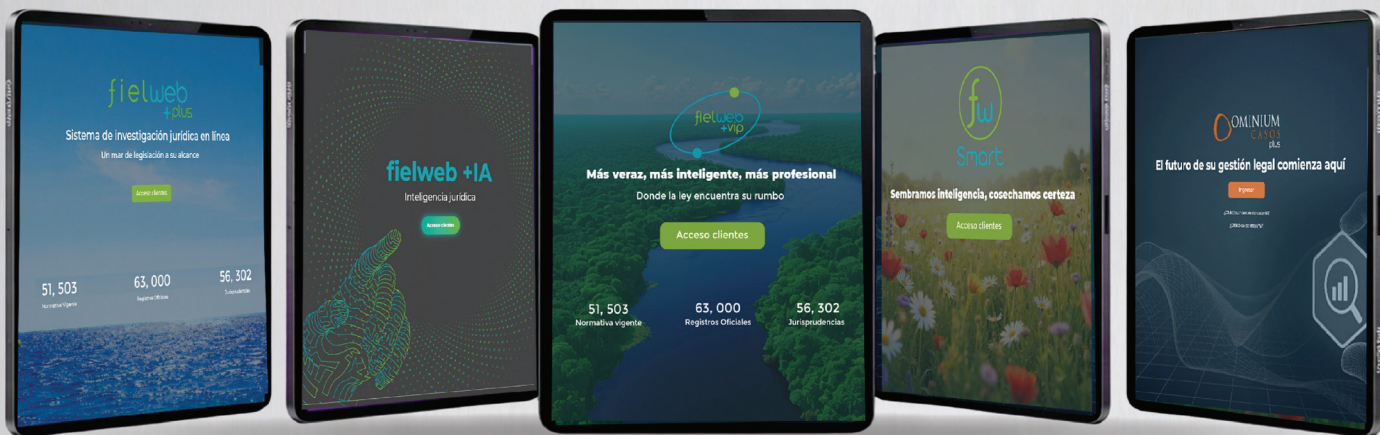
Ley Orgánica reformativa al Código Orgánico de organización territorial, autonomía y descentralización para la sostenibilidad y eficiencia del gasto de los gobiernos autónomos descentralizados.

Ley s/n
(R.O. 229-6S, 23-II 2026)

Incorporar en el COOTAD reglas fiscales de sostenibilidad y racionalidad del gasto, orientadas a preservar la disponibilidad presupuestaria para inversión, mantenimiento, provisión de servicios públicos y cumplimiento de competencias, en armonía con la planificación y sostenibilidad fiscal.



Gracias por recorrer este camino con nosotros



fielweb
+plus



OMINIUM
CASOS
plus

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

