

El derecho en el siglo XXI

Volumen 2, Número 2
ISSN impreso: 3028-8754
ISSN electrónico: 3028-8762

Julio-Diciembre 2025



Revista de Derecho Directum de la Unidad Académica de Ciencias Sociales
UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CUENCA
El derecho en el siglo XXI

ISSN IMPRESO: 3028-8754

ISSN ELECTRÓNICO: 3028-8762

Julio-Diciembre 2025

Volumen 2, Número 2

Doi Revista Completa:

✉ revistadirectum@ucacue.edu.ec

🌐 <http://www.ucacue.edu.ec>

🌐 <https://directum.ucacue.edu.ec/index.php/directum>

EDITOR: Ab. José Luis Vázquez Calle

EDITOR EJECUTIVO: PhD Diego Adrián Ormaza Ávila

EDITORA ACADÉMICA: Ab. Mayra Vélez Torres

Corrección y estilo: Msc. Pablo Salazar Luna

Diagramación: Dis. Daniel Fernando Collaguazo López

Impresión: Editorial Universitaria Católica (EDUNICA)

COMITÉ EDITORIAL EXTERNO:

Dr. Francisco Javier Gorjón Gómez (Universidad Autónoma de Nuevo León, México).

Dr. Santiago Gustavo Basabe Serrano (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador).

Dr. Marlon Tiberio Torres Rodas (Universidad de Cuenca, Ecuador).

Dr. David Fernando Torres Rodas, (Universidad de Cuenca, Ecuador).

COMITÉ EDITORIAL INTERNO:

PhD Cornelio Agustín Borja Pozo (Universidad Católica de Cuenca, Ecuador).

Dra. María Augusta Torres Rodas (Universidad Católica de Cuenca, Ecuador).

Dra. Carmen Elizabeth Arévalo Vásquez (Universidad Católica de Cuenca, Ecuador).

PhD Ana Fabiola Zamora Vázquez (Universidad Católica de Cuenca, Ecuador).

Dr. Fabián Alejandro Romero Jarrín (Universidad Católica de Cuenca, Ecuador).

Dr. Camilo Emmanuel Pinos Jaén (Universidad Católica de Cuenca, Ecuador).

Dra. Paola Vallejo Cárdenas (Universidad Católica de Cuenca, Ecuador).

1 El activismo judicial en el Estado constitucional de derechos ecuatoriano, una perspectiva crítica.

Judicial activism in the ecuadorian constitutional state of rights, a critical perspective

23 Derechos de la naturaleza y extractivismo en áreas protegidas. Estudio del caso del bosque Los Cedros

The Rights of Nature and Extractivism in Protected Areas: An Analysis of the Los Cedros Forest Case

47 El arbitraje como mecanismo para construir ciudades de paz

Arbitration as a mechanism for building cities of peace

61 La gestión tributaria. Un análisis crítico respecto de su aplicación

Tax management. A critical analysis of its application

87 La incidencia de los procesos judiciales en la provincia del Cañar entre los años 2018-2022 y su relación con el principio de celeridad

The incidence of legal proceedings in the province of Cañar between 2018 and 2022 and their relationship with the principle of celerity

107 Las soluciones alternas en los delitos electorales en México

Alternative solutions in electoral crimes in Mexico

Presentación

José Luis Vázquez Calle¹

La Universidad Católica de Cuenca y su Unidad Académica de Ciencias Sociales, ponen en consideración de la comunidad académica el volumen 2, número 2, julio-diciembre 2025 de la *Revista de Derecho Directum*, órgano de difusión académico universitario que, desde mediados de 2007, con una perspectiva crítica y libre, difunde nuevo conocimiento relacionado a sus líneas de investigación planteadas.

El presente número expone artículos originales y de revisión elaborados con profundo rigor académico y metodológico desde distintas áreas y latitudes; esto, con el único fin de fomentar el debate en torno a la ciencia jurídica, pero uno actual, con retos y desafíos de 2025. Es por eso que el volumen lleva el nombre *El derecho en el siglo XXI*.

Siendo así, en el primer artículo titulado *El activismo judicial en el Estado constitucional ecuatoriano, una perspectiva crítica*, la autora propone un abordaje de esta institución desde una perspectiva que cuestiona sus bases. Luego de sentar una línea argumentativa sobre el tema y, considerando que el activismo judicial es una herramienta inherente al derecho constitucional, concluye que se hace necesaria una delimitación y un encauzamiento conforme a determinados parámetros, a fin de que la judicialización de la política no desborde su razón de ser ni se usurpen competencias.

El segundo artículo, titulado *Los derechos de la naturaleza y extractivismo en áreas protegidas. Estudio del caso del bosque Los Cedros*, esboza un debate actual, profundo y pertinente, relacionado con la naturaleza como sujeto de derechos. El constitucionalismo ecuatoriano es estudiado desde esta visión biocéntrica, que reemplazó a la antropocéntrica previamente consolidada. Por esta razón, estos análisis resultan pertinentes y actuales.

¹ Editor general de la Revista de Derecho Directum. Correo: jlvezquezc@ucacue.edu.ec

Los autores proponen aportar a la comprensión crítica de las herramientas jurídicas disponibles para la protección de ecosistemas amenazados y reflexionar sobre el rol de los jueces en casos similares; además, se ofrecen pautas para su entendimiento integral.

El tercer artículo, titulado *El arbitraje como mecanismo para construir ciudades de paz*, parte de una idea central que estriba en la posibilidad de conseguir espacios de desarrollo en armonía para las personas (ciudades de paz). Sin embargo, para alcanzar estos postulados, afirma que existen varios mecanismos, pudiendo ser uno de ellos el arbitraje. El autor indica que en las sociedades actuales existen problemas como la congestión judicial y la desconfianza en las instituciones estatales, frente a lo cual se requiere una cultura de respeto y cooperación, que permita el fortalecimiento jurídico y la convivencia social; sobre todo, ello se plasma en la masificación del arbitraje como mecanismo de resolución de disputas.

El cuarto artículo, titulado *La gestión tributaria: un análisis crítico respecto de su aplicación*, analiza la importancia de la gestión tributaria como parte de las administraciones públicas. Parte de una base teórica sobre el tributo, el hecho generador, la relevancia de una adecuada gestión tributaria y las facultades de la administración tributaria, entre otros temas, para proponer resultados teóricos orientados a justificar la existencia de vulneraciones de derechos de los contribuyentes y el irrespeto de principios tributarios, como los de legalidad, seguridad jurídica y capacidad contributiva.

El quinto artículo, titulado *La incidencia de los procesos judiciales en la provincia del Cañar entre los años 2018-2022 y su relación con el principio de celeridad*, analiza los procesos no penales tramitados en esa provincia desde una esfera poco estudiada, como es el derecho procesal no penal. Con un enfoque mixto y utilizando diversos métodos y técnicas de estudio, muestra la incidencia de estos procesos judiciales en un tiempo y espacio determinados, relacionándola con el principio de celeridad. El autor concluye que resulta indispensable el desarrollo de políticas públicas efectivas e integrales para que se cumpla dicho principio procesal en las materias estudiadas (civil, laboral, familia, mujer, niñez y adolescencia, así como la constitucional).

El sexto artículo, titulado *Las soluciones alternativas en los delitos electorales en México*, propone el estudio del marco regulatorio de ese país en relación con la figura de la suspensión condicional del proceso, como solución alterna dentro del procedimiento instaurado por la comisión de delitos electorales. En palabras del autor, ello presenta una visión general sobre su uso, eficacia, diferencias e impacto. Si bien no suele formar parte del quehacer cotidiano del jurista escuchar cuestiones relacionadas con los delitos en el ámbito electoral o con la creación de fiscalías especializadas para tal efecto, este artículo permite establecer una línea base.

De esta forma, la Universidad Católica de Cuenca cumple su rol de generación de nuevo conocimiento y de consolidación de un espacio idóneo para la difusión de investigaciones

en las ciencias sociales y en el derecho, en el que abogados, jueces, fiscales, docentes, estudiantes, etc., cuenten con una plataforma académica para exponer sus ideas.

No obstante, este espacio se caracteriza y distingue de otros porque lo hace tomando como ejes centrales la libertad y el pensamiento crítico, de modo que su contenido parta de los problemas de la sociedad, los cuestione y, en función de ello, se propongan salidas orientadas a fomentar una convivencia armónica, cumpliendo así la misión institucional y aportando al desarrollo.



Revista de Derecho Directum. Vol. 2, No. 2, pp. 1-22. Julio-diciembre 2025
ISSN: 3028-8754. ISSN Elect. 3028-8762. Universidad Católica de Cuenca

El activismo judicial en el Estado constitucional de derechos ecuatoriano, una perspectiva crítica

Judicial activism in the ecuadorian constitutional state of rights, a critical perspective

Recepción: 25 de febrero de 2025

Revisión: 10 de marzo de 2025

Aceptación: 30 de mayo de 2025

Publicación: 14 de julio de 2025

Elsa Cristina Uzho Rojas¹



Universidad Católica de Cuenca,
Cuenca-Ecuador

Correo: elsa.uzho.52@est.ucacue.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-3319-8126>

Cita sugerida:

Uzho Rojas, E. C. (2025). El activismo judicial en el Estado constitucional de derechos ecuatoriano, una perspectiva crítica. Revista de Derecho Directum, 2(2), 1-22.

¹ Investigadora independiente. Abogada por la Universidad Católica de Cuenca.

Resumen

El activismo judicial se configura como una herramienta inherente, principalmente, al derecho constitucional, en virtud de la cual los órganos jurisdiccionales asumen una actitud proactiva al interpretar y, en ocasiones, reformular normas jurídicas con el propósito de asegurar el resguardo efectivo de los derechos. En la práctica ecuatoriana, tal orientación ha cobrado especial relevancia cuando el sistema legislativo o el ejecutivo ha dejado lagunas, particularmente frente a realidades sociales en continua transformación. Esta intervención judicial, no obstante, ha suscitado objeciones que la asocian con un fortalecimiento del órgano jurisdiccional, el cual podría desarticular la arquitectura del sistema de pesos y contrapesos y desbordar la esfera de competencia formal de otros poderes. Pese a lo señalado, la experiencia ha dejado asentados logros en la esfera de los derechos, entre los que se cuenta el pronunciamiento que consolidó el matrimonio igualitario en el país. Lo que se impone, entonces, es la delimitación y el encauzamiento de tal práctica conforme a parámetros estrictamente constitucionales, a fin de que la judicialización de la política no desborde su razón de ser ni se convierta en un instrumento de usurpación de competencias.

Palabras clave: juez, constitución, Ecuador, derecho constitucional, derechos.

Abstract

Judicial activism is construed as a tool inherent primarily to constitutional law, by virtue of which judicial bodies adopt a proactive stance when interpreting—and, at times, reformulating—legal norms in order to ensure the effective protection of rights. In Ecuadorian practice, this approach has gained particular relevance when the legislative or executive branches have left gaps, especially in the face of continually changing social realities. This judicial intervention, however, has prompted objections linking it to a strengthening of the judiciary that could disrupt the architecture of the system of checks and balances and exceed the formal sphere of competence of other branches. Notwithstanding the



foregoing, experience has yielded established achievements in the realm of rights, including the ruling that consolidated same-sex marriage in the country. What is therefore required is the delineation and channeling of this practice in accordance with strictly constitutional parameters, so that the judicialization of politics does not exceed its *raison d'être* or become an instrument for usurping competencies.

Keywords: judge, constitution, Ecuador, constitutional law, rights.

Introducción

El presente trabajo tiene como propósito explorar y analizar exhaustivamente el fenómeno del activismo judicial, tema fundamental y controvertido del derecho constitucional contemporáneo, abarcando sus distintas formas de abordaje y las implicaciones de su implementación, en un intento por reconciliar los dilemas propios de la justicia constitucional. Este fenómeno va más allá de la clásica noción de que el juez “crea derecho”, pues un activismo judicial debidamente delimitado sugiere una realidad más compleja, en la cual el juez desempeña un papel más activo en la creación, modificación o transformación de las normas que rigen la sociedad.

El trabajo se desarrolla motivado por el interés académico de entender el concepto de activismo judicial y la dicotomía de opiniones sobre su existencia y legitimidad en Ecuador. En la actualidad, las leyes a veces no se actualizan ni se adaptan de manera eficiente para abordar los cambios y desafíos de la realidad social, y es en este escenario donde la figura del juez constitucional activista se presenta como una posible solución. Esta figura puede ser una herramienta para llenar los vacíos legales, pero también genera debates sobre los límites de la intervención judicial y hasta qué punto los jueces deben involucrarse en áreas que tradicionalmente corresponden a los otros poderes del Estado.

La metodología utilizada en este ensayo es de tipo no experimental y de nivel descriptivo-explicativo, con un enfoque cualitativo basado en la revisión crítica de leyes, jurisprudencia y doctrina, empleando los métodos inductivo-deductivo, histórico-lógico, analítico-sintético, comparativo y dogmático-jurídico, además de las técnicas de fichaje y revisión bibliográfica.

El objetivo general de este ensayo es determinar los aspectos relevantes del activismo judicial en el Estado constitucional ecuatoriano. Para lograr este objetivo, se propone como pregunta de investigación la siguiente: ¿Cuál es el rol del activismo judicial en Ecuador?

El trabajo se estructura en cinco secciones. En la primera se presentan los fundamentos del activismo judicial, que incluyen su noción, causas, factores, características y las tipologías que han surgido en la práctica judicial. Esta base teórica es fundamental para comprender cómo y por qué se origina el activismo judicial, así como sus manifestaciones más comunes.

En la segunda sección se abordan los antecedentes históricos del activismo judicial, junto con el análisis de los casos más representativos y relevantes para el tema, con especial énfasis en cómo el activismo judicial ha modificado el derecho a lo largo del tiempo y en sus aportes a la sociedad.

La tercera sección desarrolla el marco de las posiciones a favor del activismo judicial, analizando los argumentos que defienden su importancia como una herramienta fundamental para la promoción y protección de los derechos fundamentales y la justicia. Se profundiza en cómo el activismo judicial responde a las exigencias contemporáneas del derecho y en cómo las decisiones policéntricas de los tribunales sirven como ejemplos clave.

La cuarta sección se dedica a las críticas al activismo judicial, centrando el análisis en las preocupaciones relativas a una posible ruptura de la división de poderes y en los problemas derivados de la insuficiente capacidad institucional y de recursos. Se presentan las razones por las que algunas voces se oponen a la intervención de los tribunales en ámbitos que, según dichas posturas, corresponden exclusivamente a los poderes legislativo y ejecutivo.

Por último, se desarrolla una discusión sobre la justificación del activismo judicial, analizando sus límites y las condiciones bajo las cuales puede ejercerse adecuadamente. Esta reflexión se respaldará en estudios de caso específicos del Ecuador, con el fin de aportar una visión más profunda de los problemas y cuestiones que surgen en el contexto actual, en particular en relación con los marcos legales y sociales cambiantes del país.

El establecimiento de una concepción general sobre el activismo

A lo largo de los años, la humanidad ha experimentado una evolución que ha dado origen al derecho como un concepto crucial en la vida social. Su propósito es guiar, mediante normas, la interacción adecuada entre las personas, asegurando así una convivencia sana y pacífica. Por lo tanto, en el supuesto de que esta paz se vea afectada y surja una controversia, en toda sociedad medianamente civilizada se aplica el derecho para resolverla. En este escenario intervienen los jueces, quienes, investidos de jurisdicción y competencia, emiten una resolución ajustada a derecho para dirimir la disputa y restaurar el orden (Atienza, 2018).

En este punto surge el llamado activismo judicial, fenómeno que en la actualidad se debate desde posiciones a favor y en contra, en atención a su alcance y a la importancia que adquiere, principalmente, en las altas cortes. Por lo expuesto, resulta indispensable establecer un breve acercamiento a este concepto.

En ese orden de ideas, Mejía y Pérez sostienen que el activismo judicial se refiere a la idea y práctica mediante la cual el juez asume un rol de moderador y operador complementario en relación con los demás poderes del Estado, a través de la implementación de la Constitución y la tutela de los derechos fundamentales. En ese mismo sentido, para Maraniello este concepto estriba en una “actitud frontal, activa y directa frente a diferentes obstáculos que se pueden presentar en el camino hacia un determinado objetivo”, quedando claro, de esta forma, que el activismo se enfoca principalmente en la protección, promoción y garantía de derechos (Maraniello, 2012).

Ahora bien, aunque su importancia es ampliamente reconocida, es preciso anotar que aún no se ha desarrollado una definición clara del activismo judicial. Ello ocurre, en parte, porque los estudiosos se han enfocado más en examinar las expresiones del activismo que en definir el concepto en sí, y también por la diversidad de los sistemas de justicia constitucional a nivel mundial (Maraniello, 2012).

Por lo expuesto, no existe un consenso sobre qué significa ser un juez activista ni sobre la valoración de su papel. Sin embargo, en la doctrina se pueden identificar algunos esbozos. Por ejemplo, según la perspectiva de Manuel Atienza, es fundamental entender que la transgresión de la norma constitucional no siempre debe ser vista como un acto ilegítimo o arbitrario.

Atienza sostiene que un juez puede transgredir los límites fijados por el derecho en ciertas circunstancias, especialmente cuando la interpretación de la ley se sustenta en una concepción de justicia que va más allá de los estrictos márgenes normativos. Según Atienza, esta transgresión se justifica cuando el juez actúa para proteger los derechos fundamentales de las personas, particularmente en situaciones en las que el ordenamiento jurídico vigente no responde de manera adecuada a desafíos sociales emergentes.

En este sentido, el activismo judicial al que se refiere Atienza es un fenómeno que puede resultar justificable en ciertos contextos, especialmente cuando se busca hacer justicia ante lagunas legales o situaciones no previstas por el texto normativo. Un ejemplo de ello se encuentra en la sentencia sobre el matrimonio igualitario en el Ecuador, en la que la Corte Constitucional, al reconocer el derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo, afrontó un dilema interpretativo entre una norma constitucional que definía el matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer y una opinión consultiva que reconoce el derecho al matrimonio sin distinción de género.

Este caso pone en juego el concepto de bloque de constitucionalidad, el cual integra tanto la Constitución como los derechos reconocidos en tratados y convenciones internacionales. En este contexto, la Corte Constitucional no transgrede la Constitución en sentido estricto, sino que la interpreta desde una visión más amplia y flexible, en consonancia con los principios internacionales de igualdad y no discriminación. De esta manera, la Corte expande el alcance de la norma constitucional mediante la aplicación de instrumentos internacionales de derechos humanos, lo que refuerza la idea de que las decisiones de órganos internacionales (y, en su caso, la jurisprudencia internacional aplicable) forman parte del bloque de constitucionalidad, y no una mera transgresión de la cultura jurídica.

Por tanto, la transgresión a la que podría aludir Atienza no es necesariamente una violación de la norma constitucional en sí, sino una interpretación más amplia de la ley que incorpora principios y valores de justicia reconocidos en el ámbito internacional. En el caso del matrimonio igualitario, no se trataría de una transgresión directa de la norma constitucional, sino de una reinterpretación de la Constitución que armoniza los principios

constitucionales nacionales con los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador, integrando así los tratados internacionales en el bloque de constitucionalidad.

A partir de esta línea argumentativa, resulta claro que hoy es inevitable debatir este tema —y abordarlo de manera expresa— dentro de la justicia constitucional ecuatoriana, en atención al rol contramayoritario que desempeña la Corte Constitucional.

Continuando con el análisis, es preciso anotar que, dentro del activismo judicial, se han identificado cuatro factores necesarios para su surgimiento y permanencia: a) las condiciones institucionales, b) la movilización legal, c) la cultura legal interna y d) la ideología de los jueces, aspectos que se desarrollan en las líneas siguientes (Rivas, 2022).

Respecto del primero, las condiciones institucionales son fundamentales para permitir, facilitar y fomentar el activismo judicial, especialmente cuando otorgan a los jueces —en particular, a los constitucionales— competencias más amplias. Estas competencias incluyen la capacidad de resolver recursos constitucionales y realizar controles de constitucionalidad, lo que influye en el grado de activismo que una corte puede ejercer (Rivas, 2022).

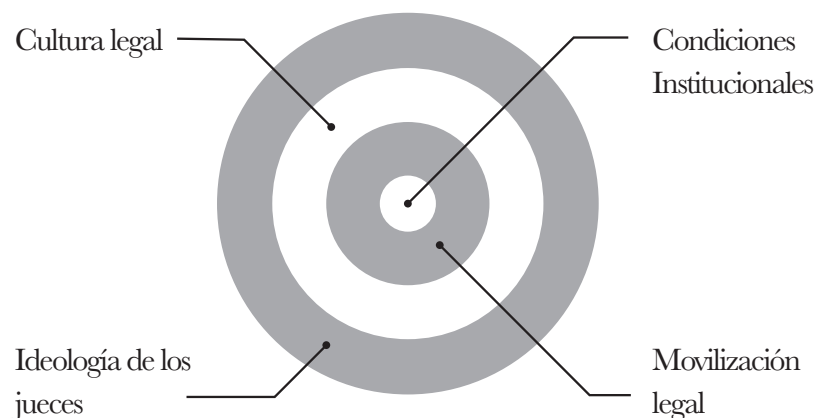
En cuanto al segundo, relativo a la movilización legal, este factor estriba en el uso del sistema judicial por parte de movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía para impulsar cambios sociales y desafiar el *statu quo*. Este proceso implica la presentación de litigios y reclamos legales a fin de visibilizar problemas ignorados y ejercer presión sobre el Estado. En Latinoamérica, la movilización legal ha sido relevante durante momentos de represión y crisis, como en Argentina durante la dictadura y el “corralito” de 2001, cuando la intervención judicial legitimó y amplificó los reclamos ciudadanos, demostrando el potencial del activismo judicial en la transformación social (Rivas, 2022).

En tercer lugar, se aborda la cultura legal interna, centrada en las reglas, acciones y prácticas de abogados y juristas. Sobre este punto, Friedman y Pérez Perdomo señalan que “esta cultura muestra las ideas y valores que las personas tienen sobre el sistema legal”. Se han impulsado reformas judiciales orientadas a modernizar los sistemas; sin embargo, ello no ha redundado necesariamente en una mejor protección de los derechos. De igual manera, se ha desarrollado un mercado laboral que permite a los abogados expresar sus preferencias políticas en el marco del Estado de derecho. No obstante, el enfoque positivista en la educación legal ha limitado el impacto de estas reformas en la promoción de un activismo judicial más robusto.

Por último, la ideología de los jueces influye en el activismo judicial, esto es, en su disposición a interpretar la ley de manera innovadora y a desafiar decisiones legislativas o ejecutivas. En este plano, suele distinguirse entre jueces con posturas formalistas, que siguen la ley de manera estricta, y jueces neoconstitucionalistas, que la interpretan de forma más flexible y expansiva. Estas ideas pueden resumirse en la siguiente figura:

Figura 1

Condiciones para el surgimiento del activismo judicial



A manera de conclusión de este subtema, puede señalarse que, al referirnos al activismo judicial, nos encontramos frente a un fenómeno de alcance mundial que, en ciertos contextos, implica la asunción —por parte de los órganos jurisdiccionales— de atribuciones típicamente vinculadas a la función ejecutiva, principalmente orientadas a la protección de derechos o, en su defecto, al impulso de políticas públicas. En ese mismo sentido, se ha mencionado que en este fenómeno subyace una interrelación entre las condiciones institucionales, la movilización y la cultura legal, así como la ideología de los administradores de justicia.

Otro elemento que se ha resaltado es la orientación del activismo judicial hacia la esfera constitucional, que se manifiesta, principalmente, en cortes constitucionales, tribunales constitucionales y salas constitucionales, entre otros. Esto podría explicarse porque, al tratarse de los máximos órganos de justicia constitucional, en su seno se concentran jueces con mayor disposición a impulsar la evolución de derechos, análisis que resulta aplicable a la realidad ecuatoriana.

Ahora bien, continuando con el estudio crítico, cabe señalar que se identifican dos tipos de activismo judicial: el adjetivo y el sustantivo. El activismo judicial adjetivo sostiene que los jueces deben asumir un rol más protagónico en el proceso, incluyendo la dirección formal del trámite y el impulso del caso, sin depender exclusivamente de la iniciativa de las partes.

Por otro lado, el activismo judicial sustantivo plantea que los jueces deben ampliar el ámbito y la influencia de sus fallos con el fin de salvaguardar y promover los derechos de las personas afectadas, otorgando a sus decisiones un impacto social. Este enfoque ha cobrado relevancia en décadas recientes, particularmente en Latinoamérica, debido a la judicialización de casos estructurales orientados a garantizar derechos culturales, sociales



y económicos de grupos vulnerables, ya sea frente a individuos, entidades jurídicas o el propio Estado (Noboa et al., 2019).

Como se observa, cuando hablamos de activismo judicial adjetivo subyace un enfoque menos invasivo, centrado en el rol protagónico del juez en el proceso: un administrador de justicia proactivo, que busque la verdad material en lugar de la verdad procesal, sin apartarse del contexto de los hechos y las pruebas. Por último, existe también un enfoque más invasivo y profundo, orientado a generar cambios estructurales en la sociedad a través de los fallos: el activismo judicial sustantivo.

En las últimas conformaciones de la Corte Constitucional del Ecuador podría advertirse la presencia de este último tipo de activismo, posiblemente debido al propio Estado constitucional que, desde 2008, incorporó innovaciones como los derechos de la naturaleza, los derechos de los animales, la plena justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, y la interpretación evolutiva, entre otras.

Una muestra de un juez con rasgos de este tipo de activismo en el país sería Ramiro Ávila Santamaría, quien, antes, durante y después de formar parte del máximo órgano de justicia constitucional, ha desempeñado un rol preponderante en el reconocimiento de derechos de la naturaleza, de colectivos, de grupos de atención prioritaria y de personas con graves padecimientos (Noboa et al., 2019).

Ahora bien, una vez establecida una idea general sobre el concepto y analizados sus tipos, resulta indispensable presentar algunas de sus características. En ese mismo sentido, en cuanto a sus rasgos principales —sin que sean los únicos—, pueden resumirse en la siguiente tabla:

Tabla 1

Algunas características del activismo judicial

N.	Característica
1	El sistema judicial como una entidad dominante que define directrices judiciales.
2	El acatamiento a la Constitución por encima de otras normas y argumentos jurídicos.
3	La investigación principal de una resolución equitativa para cada caso.
4	La originalidad en los fallos.
5	El papel destacado del tribunal en el proceso judicial.
6	La actualización y modernización del servicio de justicia

En este sentido, puede mencionarse que el núcleo del activismo judicial radica en lo siguiente: a) el sistema judicial sirve para dirimir controversias; b) existen controversias que involucran la justicia constitucional; c) hay jueces —en especial, quienes integran las altas cortes— que conocen conflictos de justicia constitucional; d) ese poder se ejerce en cuestiones paralelas (no necesariamente contrapuestas); e) por lo general, se orienta a la protección de derechos, supliendo deficiencias de la función ejecutiva y legislativa; y f) se adoptan decisiones equitativas que, en muchos casos, pueden implicar la creación de una política pública o el reconocimiento de un derecho, más allá de una aplicación estricta del derecho positivo. Todo ello puede analizarse a la luz de la Corte Constitucional del Ecuador.

Esto se evidencia en la originalidad e importancia de fallos recientes dictados a nivel nacional, como la sentencia 11-18-CN/19 sobre el matrimonio igualitario o la sentencia 67-23-IN/24, que reconoció la muerte digna. Una vez planteada una breve concepción de lo que es el activismo judicial, y establecidas sus modalidades y características, a continuación se busca responder a la pregunta: ¿de dónde surge?

Breves reflexiones sobre el origen y evolución del activismo judicial

Trasladando el debate a una perspectiva histórica, cabe señalar que el término fue presentado por primera vez por Arthur Schlesinger Jr. en 1947, a través de un artículo publicado en la revista *Fortune*. Aunque la doctrina jurídica estadounidense habría preferido que el concepto emergiera de una disidencia judicial o de una publicación jurídica de referencia, Schlesinger se limitó a describir un momento histórico, en lugar de elaborar una teoría judicial exhaustiva. Su enfoque se situó en el contexto político de la Corte Suprema tras el conocido “switch in time” (Molina, 2020).

En su artículo, Schlesinger clasificó a los jueces en tres grupos: activistas, moderados y neutrales, para ilustrar cómo sus diferencias en la toma de decisiones reflejaban no solo sus posturas judiciales, sino también tensiones personales. Esta clasificación ayudó a contextualizar que las decisiones de la Corte estaban influidas por dinámicas internas y por las personalidades de los jueces (Molina, 2020).

En los primeros años posteriores a su introducción, en Estados Unidos el término no tenía una connotación necesariamente negativa. Schlesinger lo utilizó de manera descriptiva, sin emitir juicios sobre su valor. Inicialmente, se entendía como una forma de mejorar las condiciones sociales, no como un abuso de poder. Sin embargo, a partir de 1950, comenzó a adquirir una connotación negativa, aunque su significado exacto seguía siendo ambiguo.

La percepción negativa del activismo judicial se consolidó, en gran parte, debido a los trabajos del abogado y profesor Edward McWhinney en la década de 1950. En sus escritos,

de mayor rigor académico, criticó el control judicial de constitucionalidad, argumentando que no en todos los casos resulta idóneo para la toma de decisiones políticas. Sostuvo que, aunque los jueces son expertos en derecho, no siempre están capacitados para interpretar valores comunitarios y traducirlos en políticas constitucionales. Así, McWhinney ofreció una crítica razonada al activismo judicial, señalando sus limitaciones y complicaciones inherentes (Rivas, 2022).

La obra de McWhinney, influyente en la clarificación del concepto, comenzó a ser citada por jueces estadounidenses a finales de la década de 1950 para criticar ciertas decisiones judiciales, aunque el término seguía siendo impreciso en muchos casos. Así, en la segunda mitad del siglo XX, en EE. UU., el concepto de activismo judicial se mantuvo ambiguo, hasta el punto de que se llegó a afirmar que la crítica al activismo judicial, por sí misma, carece de significado, dada la variedad de interpretaciones —a menudo contradictorias— que ha adquirido (Rivas, 2022).

Este término se transformó en un concepto multifacético, utilizado para sustentar críticas diversas y, a menudo, opuestas a las decisiones judiciales, en función de la aceptación de estas por distintas corrientes de pensamiento. La expresión “activismo judicial” probablemente se empleó por primera vez en 1954, cuando la Corte Suprema de EE. UU., bajo la presidencia del juez Earl Warren, se describió a sí misma como “activista”. Este uso se asocia al caso emblemático *Brown v. Board of Education*, en el que la Corte declaró inconstitucional la segregación racial en las instituciones educativas, sin precisar los detalles sobre la forma en que debía implementarse la decisión (Rivas, 2022).

Los jueces adoptaron un enfoque proactivo: reconocieron la inconstitucionalidad y promovieron un cambio social, lo que condujo a una aplicación gradual del fallo. Este enfoque refleja un activismo judicial entendido como una intervención decisiva para asegurar la justicia, en línea con ciertos antecedentes históricos —como las Siete Partidas de Alfonso X— donde se atribuía al juez un papel activo para esclarecer la verdad del litigio.

En Europa, especialmente en España, calificar a un juez como “activista” suele percibirse de manera negativa, pues sugiere que actúa fuera de sus deberes. En contraste, en Latinoamérica la etiqueta de “activista” puede adquirir una connotación positiva, al resaltar la responsabilidad judicial en la tutela de los derechos fundamentales (Atienza, 2018).

En Estados Unidos, el término “judicial activism” no siempre tuvo una connotación negativa. Aunque comenzó a usarse en la década de 1940 de manera neutral, adquirió un sentido peyorativo a partir de la década de 1950, cuando la Corte Suprema empezó a desempeñar un rol crucial en el avance de los derechos civiles (Atienza, 2018).

Históricamente, el activismo judicial en Estados Unidos también tuvo un cariz conservador. Un ejemplo es el caso *Lochner* (1905), en el que la Corte Suprema invalidó una ley laboral, priorizando la libertad de contratación sobre la legislación social. Esta postura fue criticada por su falta de deferencia hacia el legislador.

A inicios del siglo XX, la crítica al activismo judicial se centraba en esa tendencia conservadora, que algunos consideraban un peligro para la democracia. Ello dio lugar a preocupaciones sobre la conformación de una “aristocracia judicial” capaz de imponer sus propios valores sobre los demás poderes del Estado (Atienza, 2018).

Si se adopta una mirada general sobre este subtema, puede señalarse que el activismo judicial ha tenido una notable relevancia a nivel mundial, desde el reconocimiento de casos hito como el ya citado *Brown v. Board of Education*, hasta debates actuales en el Ecuador vinculados con el matrimonio entre personas del mismo sexo, los derechos de la naturaleza y de los animales, la aplicación de la eutanasia, entre otros.

No obstante, también debe reconocerse que el activismo judicial no se percibe únicamente de manera positiva: puede valorarse negativamente cuando el juez llega a asumir funciones propias del ejecutivo o del legislativo y, mediante sus decisiones, se convierte en un decisor de políticas sin la planificación característica del poder ejecutivo, aunque actuando a través del sistema de administración de justicia. Queda en evidencia, de esta forma, que el activismo judicial suscita posiciones a favor y en contra; por ello, para contar con una visión general y adoptar una postura al final, resulta necesario conocer ambos puntos de vista.

Posiciones a favor y en contra del activismo judicial

Ahora bien, con el objetivo de establecer un panorama general que permita adoptar una posición sólida respecto de este fenómeno, se recoge el criterio tanto de quienes hacen apología de esta práctica —e incluso la consideran necesaria— como de quienes se constituyen en detractores o la estiman nociva para la administración de justicia constitucional, por extenderse más allá del marco normativo o, en su defecto, por deformarlo. En el contexto del Ecuador, desde la perspectiva de la justicia constitucional, este concepto también ha sido ampliamente discutido desde ambas posiciones al interior de la Corte Constitucional. A continuación, se presenta un breve esquema sobre este tema (Rivas, 2022).

Bajo este contexto, en cuanto a las posiciones favorables al activismo judicial, es posible señalar que se ha convertido en un fenómeno jurídico contemporáneo, especialmente en América Latina, donde resulta crucial para la protección de las garantías fundamentales y el acceso a la justicia. En otras palabras, cuando otros poderes del Estado no funcionan adecuadamente, el activismo judicial permite que los jueces intervengan de manera decisiva para resguardar las libertades fundamentales y las garantías constitucionales, como un mecanismo relevante contra la injusticia en sociedades democráticas.

Esto supone que el activismo judicial procura restablecer equilibrios dentro de la esfera política cuando esta excede sus competencias, contrarrestando la concentración de poder o políticas que desconocen garantías fundamentales. Lo anterior adquiere especial importancia cuando los funcionarios intentan sobrepasar los límites establecidos por la

Constitución y vulnerar derechos de la sociedad, con particular afectación a los más débiles y desfavorecidos. En tal escenario, ciertos mecanismos procesales constitucionales permiten “hacer hablar” a la Constitución como instrumento de protección frente a desviaciones del orden democrático y, con ello, respaldar la exigencia de justicia social (Rivas, 2022).

Por lo tanto, el activismo judicial cumple una función esencial en la promoción de la justicia social, al utilizar disposiciones constitucionales para proteger derechos y avanzar en la equidad. A pesar de que a veces se lo critica por estar influido por consideraciones morales o políticas, es innegable que ha permitido a grupos marginados acceder a derechos que previamente les eran inaccesibles. La perspicacia de los juzgadores para interpretar la ley de manera flexible ha sido esencial para cerrar brechas de desigualdad (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009).

En este contexto, el Código Orgánico de la Función Judicial (2009) menciona, en el artículo 19, que los jueces tienen la obligación de resolver de acuerdo con las pruebas aportadas por las partes, pero también se les habilita a pronunciarse sobre la existencia de vulneraciones no invocadas expresamente. El artículo 140 refuerza la idea de que los jueces deben aplicar el derecho pertinente, incluso si no ha sido solicitado, siempre que no se vulneren derechos reconocidos en la Constitución o en instrumentos internacionales. Estas disposiciones demuestran que, aunque el activismo judicial puede ser relevante, está sujeto a límites claros para evitar que, bajo su pretexto, se vulneren derechos fundamentales. Así, el juez no incurre en vicios como *infra petita* o *ultra petita*, ya que el segundo inciso del artículo 19 lo previene.

Por otra parte, el activismo judicial amplía el acceso a la justicia, haciendo que el sistema legal sea más inclusivo para grupos históricamente marginados. Al centrarse en la protección de libertades fundamentales, se busca asegurar que los habitantes reciban un trato justo y que la justicia esté disponible para todos, y no sea un privilegio selectivo para unos pocos.

Se puede señalar que un juez activista sobrepasa los límites tradicionales de su competencia, sin reducir su radio de acción a los detalles del caso específico. Este tipo de juez no se limita a aplicar la ley de manera mecánica; en su lugar, a partir del problema que se presente, expande o delimita su ámbito de intervención según las características de dicho problema. En este escenario, más allá del texto legal aplicable, surgen múltiples posibilidades que dicho texto no contiene ni preveía originariamente; por ello, las decisiones judiciales, como respuesta a desafíos y contextos emergentes, pueden ser más efectivas e inclusivas (Toro, 2021).

El activismo judicial, junto con este enfoque flexible, resulta crucial en la creación de jurisprudencia. Los jueces activistas, mediante una interpretación moderna de las leyes, crean precedentes que condicionan la legislación posterior. Esta función creadora de

precedentes permite que el poder judicial responda de manera efectiva a las transformaciones sociales y a los cambios en la opinión pública (Toro, 2021).

La flexibilidad mostrada por el juez activista puede observarse en la forma en que enfrenta y soluciona problemas sociales nuevos o de gran envergadura. Los cambios en la vida social exigen la reinterpretación de las normas; en la evolución del derecho, ello contribuye a garantizar la igualdad de acceso a la justicia y a mantener actualizada y efectiva la tutela de los derechos en un entorno en constante cambio. Si se mencionan algunos jueces considerados activistas a nivel mundial, podrían citarse, por ejemplo, en la Corte Suprema de Estados Unidos, el juez Earl Warren; en España, Baltasar Garzón; y, en el Ecuador, Ramiro Ávila Santamaría (Muñoz, 2021).

Ahora bien, para abordar las posiciones contrarias al activismo judicial, es importante destacar, en primer término, que este concepto comprende tanto perspectivas teóricas como aplicaciones prácticas. Sin pretender agotar su significado, las críticas han sido relevantes en la teoría constitucional. Si bien el activismo se caracteriza por la indeterminación de sus límites, diversos análisis, a lo largo de los años, han intentado proponer metodologías empíricas para evaluarlo en términos cualitativos, subrayando las imprecisiones señaladas por sus críticos (Laise, 2022).

Las críticas al activismo judicial se centran en su dimensión teórica y práctica; sin embargo, muchas parten de un enfoque predominantemente teórico. Con frecuencia, se construyen sobre interpretaciones imprecisas del fenómeno, desestimando la metodología institucional que lo sustenta en la práctica. Además, a veces se ignora la presencia de una ideología subyacente asociada al control judicial, que se consolidó en la década de 1950 en Norteamérica, en buena medida debido a críticas de políticos conservadores contra jueces liberales que anulaban leyes estatales (Sandoval, 2020).

Se sostiene que, aunque el derecho puede ser indeterminado, no siempre se requiere una decisión judicial para resolverlo. Estas críticas afirman que el problema surge cuando un juez adopta decisiones más allá de sus atribuciones, desvirtuando la separación de poderes. Ello resulta especialmente problemático cuando los jueces interpretan normas de competencia como si fueran principios indeterminados, invadiendo el ámbito de otros poderes del Estado y alterando el equilibrio institucional que debe existir entre ellos.

En ese mismo sentido, se señala que el activismo judicial enfrenta serias limitaciones debido a la falta de recursos y a una regulación adecuada para la ejecución de las decisiones judiciales. A pesar de los logros en la aceptación de garantías, su implementación efectiva a menudo se ve comprometida por la incapacidad del Estado para proporcionar los recursos necesarios (Sandoval, 2020).

Este problema es aún más evidente en un contexto en el que los jueces deben intervenir para corregir deficiencias institucionales, lo que, en teoría, debería estar respaldado por una planificación y coordinación estatal adecuadas. Sin embargo, la realidad es que las

decisiones judiciales frecuentemente chocan con la falta de financiamiento, la ausencia de programas sociales debidamente estructurados y la falta de armonización con los planes de desarrollo nacional y local (Sandoval, 2020).

El problema se agrava cuando se considera que los jueces, a pesar de contar con independencia judicial, no tienen la capacidad de asegurar la ejecución efectiva de sus fallos si el Estado carece de los recursos necesarios. Esto crea una brecha entre lo que se decide en el ámbito judicial y lo que realmente puede implementarse en la práctica, debilitando la confianza en el sistema de justicia y generando frustración tanto en la ciudadanía como en los operadores de justicia (Sandoval, 2020).

El activismo judicial extremo puede diluir la separación de poderes, pues, cuando los jueces asumen roles más allá de su competencia, interfieren en funciones del poder legislativo o ejecutivo y rompen el equilibrio institucional. Este fenómeno se produce cuando el poder judicial, bajo una actitud activista, traspasa sus límites funcionales y se convierte en un legislador o administrador implícito, lo que desafía el principio de la división tripartita del poder (Mejía y Pérez, 2015).

En ese sentido, puede debilitar la separación de poderes al permitir que el poder judicial intervenga en áreas que tradicionalmente corresponden a otras ramas del gobierno. Cuando un juez adopta una postura excesivamente activista, puede cruzar los límites de su función y asumir roles legislativos o ejecutivos, difuminando las fronteras que separan las distintas potestades del Estado.

Esta situación plantea preocupaciones sobre la legitimidad y la seguridad jurídica, ya que las decisiones judiciales pueden imponer reglas o políticas no previstas por el legislador, alterando el equilibrio de poder. En países como Colombia, este tipo de activismo ha generado críticas por parte de quienes consideran que la intervención judicial en la creación y anulación de normas invade competencias legislativas, socavando la confianza en la estabilidad del sistema legal (Mejía y Pérez, 2015).

A pesar de las justificaciones que se esgrimen en algunos casos —como la corrección de vacíos de poder o la función equilibradora—, el activismo judicial sigue siendo objeto de debate. La cuestión radica en determinar si estas intervenciones judiciales están realmente justificadas o si, por el contrario, representan un abuso de poder que desvirtúa la estructura constitucional.

Queda claro que, como resultado del activismo judicial, surge una marcada dicotomía: de un lado, el juez activista posibilita la evolución de derechos, fomentando su protección, promoción y garantía, lo que se acentúa en un Estado constitucional de derechos; por otro, aparece un administrador de justicia que, sin el aparato estatal, llega a suplir el rol de los órganos competentes y a dictar políticas públicas o reconocer derechos, entre otras actuaciones. Desde una perspectiva crítica, puede advertirse que sobre este particular no existe una respuesta unívoca, pues el juicio final puede depender de distintos factores.

Análisis de la sentencia 11-18-CN/19 de la Corte Constitucional del Ecuador

- Una vez que se ha establecido una breve conceptualización de lo que es el activismo judicial, se ha analizado su origen y evolución, así como las posiciones a favor y en contra, resulta pertinente fijar una postura en el presente ensayo. Para ello, debe tenerse presente que el derecho, al estar sujeto a interpretaciones y valoraciones, admite diversas perspectivas, sin que la aquí propuesta sea la única. No obstante, un elemento fundamental para determinar la necesidad —o no— de esta práctica es que el Ecuador se rige por un Estado de derechos y justicia.
- Esto permite entender que el Ecuador, al vivir bajo un modelo de Estado constitucional a partir de la Constitución de la República del Ecuador, tiene como misión fundamental la protección y promoción de derechos. A ello se suma lo dispuesto en el artículo 11, numeral 7, que establece que, además de los previstos en la Carta Fundamental, no se excluyen los derechos derivados de la dignidad humana. Por tanto, resulta indispensable analizar esta cuestión para determinar si el activismo judicial es necesario o no en el país.
- Este concepto, según algunos autores, ha buscado fortalecer la protección de los derechos consagrados en la parte dogmática de la Constitución, con un énfasis particular en los derechos humanos. Este enfoque ha sido respaldado por la Corte Constitucional del Ecuador que, en la sentencia N.º 020-10-SEP-CC, afirmó que los jueces, ante la vulneración de derechos fundamentales, no deben ser solo directores del proceso o espectadores, sino que deben actuar como activistas judiciales.
- En la práctica, ello ha llevado a la Corte a proponer cambios en políticas públicas y en leyes, especialmente en los ámbitos de salud y trabajo. Además, cuando las decisiones de la Corte no son acatadas, la ciudadanía puede recurrir a la acción de incumplimiento para exigir su ejecución (Mejía y Pérez, 2015).
- Para justificar lo anterior, se presenta un cuadro ejemplificativo de una de las sentencias emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador. En él se expone la situación examinada por la Corte, respondiendo a la pregunta: ¿qué conoció y modificó la Corte Constitucional? Posteriormente, se detallan los derechos garantizados por los jueces constitucionales, abordando la pregunta: ¿qué derechos se garantizaron? Finalmente, se incluye un resumen de la decisión adoptada por la Corte.

Tabla 2

Caso 1: matrimonio igualitario (sentencia N.º 11-18-CN/19)

Categoría	Observación
¿Qué situación conoció?	La falta de reconocimiento legal del matrimonio entre personas del mismo sexo en Ecuador.
¿Qué derechos se garantizaron?	El derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo, en conexión con los principios de igualdad y no discriminación.
¿Cómo lo garantizó? ¿Qué decidió?	La Corte Constitucional reconoció la Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como vinculante y parte del bloque de constitucionalidad. Determinó que no existe contradicción entre la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sino complementariedad, permitiendo el matrimonio entre parejas del mismo sexo sin necesidad de reformas constitucionales o legales. También ordenó que el Registro Civil registre el matrimonio de los accionantes.

En el caso 11-18-CN/19, la Corte Constitucional del Ecuador examinó la situación de las personas con identidades sexogenéricas diversas a la luz del derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación. El debate principal se centró en la aplicabilidad en el ordenamiento interno de la Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente en su relación con el artículo 67 de la Constitución, que enuncia el matrimonio como la unión entre hombre y mujer. La Corte identificó, así, una aparente tensión normativa y la abordó desde una lectura integral del sistema de derechos.

Al resolver el desacuerdo, los jurados utilizaron varios métodos de interpretación legal, particularmente uno que es integrador y teleológico en naturaleza, que se esfuerza por lograr la aplicación más ventajosa de los derechos fundamentales. Además, se evaluó si el matrimonio entre personas de sexos opuestos viola exclusivamente el principio de equidad y si es posible justificar el trato diferencial entre personas heterosexuales y homosexuales. La conclusión alcanzada podría ser reformulada en términos más simples: cualquier justificación que se haga para limitar algunos privilegios (especialmente en relación con los derechos fundamentales) debe ser examinada de manera increíblemente cuidadosa.

La Corte Constitucional, bajo la presidencia del juez Ramiro Ávila, aplicó de manera estricta el test de proporcionalidad. La sentencia sostuvo que permitir el matrimonio entre parejas del mismo sexo no afecta el derecho de las parejas heterosexuales. En cambio, mantener la prohibición sí restringe de forma significativa los derechos de las parejas del mismo sexo, por lo que la medida resulta desproporcionada. En consecuencia, la Corte concluyó que la prohibición del matrimonio igualitario no persigue un fin constitucionalmente válido y, por tanto, es desproporcionada en relación con los derechos implicados.

El análisis del caso del matrimonio igualitario es correcto; sin embargo, resulta superficial si no vincula la decisión judicial con la teoría del activismo judicial. La sentencia que reconoció el matrimonio entre personas del mismo sexo en el Ecuador constituye un ejemplo de activismo judicial sustantivo, en cuanto la Corte Constitucional asumió un papel transformador al ampliar el alcance protector de los derechos fundamentales más allá de una lectura literal del texto constitucional. El Pleno aprobó la decisión con cinco votos a favor: Ramiro Ávila Santamaría (juez ponente), Karla Andrade Quevedo, Agustín Grijalva Jiménez, Daniela Salazar Marín y Alí Lozada Prado (voto concurrente). En tanto, Carmen Corral Ponce, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez y Hernán Salgado Pesantes emitieron votos salvados.

La mayoría adoptó una interpretación evolutiva, alineando las normas constitucionales con los estándares internacionales de derechos humanos. Este enfoque refleja uno de los pilares del activismo judicial: la reinterpretación proactiva de la ley para garantizar la igualdad y la no discriminación. Al reconocer la Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como vinculante, los jueces redefinieron el alcance interpretativo de las disposiciones constitucionales sin necesidad de una reforma legislativa, encarnando la idea —propia del activismo judicial— de que el poder judicial puede actuar como motor de cambio social cuando los otros poderes del Estado permanecen inactivos. Así, este caso evidencia cómo el activismo judicial opera como un mecanismo correctivo y creativo dentro del Estado constitucional ecuatoriano, promoviendo la ampliación de derechos en consonancia con principios democráticos.

Por otro lado, el voto salvado criticó la decisión mayoritaria, señalando que la interpretación adoptada por la Corte podría desvirtuar la supremacía de la Constitución al permitir cambios sustantivos sin un procedimiento formal de reforma. Según esta postura, la Corte no debería actuar como legislador constituyente y las opiniones consultivas del sistema interamericano deberían ser entendidas como criterios orientadores, no como normas vinculantes. Este planteamiento refleja una preocupación por un uso expansivo de la interpretación constitucional, que podría afectar la legitimidad del tribunal.

La sentencia reviste gran importancia para el análisis del activismo judicial, en la medida en que contribuye a configurar el marco jurídico y sociopolítico relativo al matrimonio igualitario. Este hito no solo evidencia un avance en el desarrollo del derecho, enfatizando

el impacto del poder judicial, sino que también pone de relieve el cambio social que puede derivarse de sus decisiones.

Este caso, al resolver la controversia sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo, ha generado numerosos estudios y ha influido en el debate sociojurídico, colocando el tema entre las prioridades del derecho y de la sociedad.

Igualmente, la decisión del tribunal puede constituir una base interpretativa relevante para el desarrollo posterior del derecho y de las políticas públicas vinculadas al matrimonio y a los derechos de la población LGBTI+, en tanto permite examinar el activismo judicial como un motor en la defensa de la justicia social y la equidad.

A partir de lo anterior, puede sostenerse que la figura del activismo judicial cumple un papel significativo en el Estado constitucional de derechos y justicia en el Ecuador. En un contexto marcado por inequidades sociales e inestabilidad política, resulta razonable considerar la necesidad de jueces constitucionales que, con imparcialidad y dentro de sus competencias, actúen como garantes de los derechos humanos de todas las personas, comunidades y nacionalidades, promoviendo y protegiendo tales derechos.

El activismo judicial también se asocia con la garantía de protección y reconocimiento de los derechos humanos fundamentales. En sistemas jurídicos que requieren una adaptación continua a los cambios sociales y a nuevas realidades, puede resultar especialmente útil que los jueces adopten un enfoque más flexible. Este activismo permite que la interpretación constitucional y legal se mantenga acorde con el progreso social, de modo que la justicia conserve relevancia y eficacia. Sin una actitud proactiva de esta naturaleza, el sistema jurídico podría tener dificultades para responder a demandas emergentes y a desafíos contemporáneos. Por ello, el activismo judicial puede considerarse necesario en la medida en que busca preservar la igualdad y la justicia en una sociedad cambiante.

No obstante, la justicia constitucional con rasgos activistas no puede ejercerse de manera desmedida; debe desarrollarse en consonancia con los avances de la sociedad, sin alterarlos en exceso, y dentro de límites claros. Entre tales límites se encuentran, por ejemplo, las restricciones derivadas de las finanzas públicas y el respeto de los derechos de las demás personas. En este marco debe desplegarse una justicia constitucional activista en el Ecuador.

Conclusiones

El activismo judicial es un fenómeno complejo que, en el contexto de un Estado constitucional de derechos como el ecuatoriano, se presenta tanto como una oportunidad como un reto. Por un lado, permite llenar vacíos normativos y ofrecer respuestas más rápidas y acordes con las necesidades sociales, especialmente cuando las demás funciones del Estado no logran abordar de manera efectiva los problemas que se presentan.

En el Ecuador, donde la Constitución reconoce una amplia gama de derechos fundamentales, la intervención de jueces constitucionales con rasgos activistas puede comprenderse como una herramienta relevante para la protección de derechos, en particular de grupos vulnerables o históricamente marginados, que requieren una justicia más equitativa y accesible.

Un ejemplo representativo es la sentencia sobre el matrimonio igualitario que, sin modificar formalmente el texto constitucional, amplió el alcance de los derechos reconocidos mediante la articulación de la Constitución con estándares internacionales de derechos humanos, integrados al bloque de constitucionalidad, con el fin de garantizar la igualdad y la no discriminación.

No obstante, el activismo judicial no está exento de críticas y preocupaciones. Uno de los mayores temores es la extralimitación funcional de los jueces, quienes pueden ser percibidos como invasores de competencias que corresponden a otras funciones del Estado, como la ejecutiva y la legislativa.

Esta expansión de los márgenes de la jurisdicción podría alterar el equilibrio institucional y generar tensiones en la separación de poderes, lo que, en determinadas circunstancias, podría poner en riesgo la estabilidad del sistema democrático y la legitimidad del propio poder judicial.

Además, el activismo judicial puede resultar ineficaz cuando el Estado carece de capacidad para implementar las decisiones judiciales, por falta de recursos que garanticen la efectividad de los fallos. A su vez, la ausencia de coordinación y de una planificación adecuada por parte de las autoridades puede generar frustración tanto en la ciudadanía como en los operadores de justicia, obstaculizando el objetivo mismo del activismo judicial: proteger los derechos de quienes más lo necesitan.

En cuanto a figuras como Ramiro Ávila Santamaría, conviene considerar que, aunque su actuación haya sido percibida como invasiva por algunos sectores, esta se alineó con principios constitucionales y con estándares internacionales de derechos humanos.

La intervención de jueces como él puede verse como un mecanismo legítimo y necesario para garantizar los derechos fundamentales de aquellos que históricamente han sido excluidos o ignorados por el sistema legal tradicional.

Por último, es esencial reconocer que el activismo judicial debe ser moderado y ejercido con límites claros. Si bien puede ser una herramienta poderosa para garantizar los derechos humanos y promover la justicia social, es necesario que los jueces se adhieran a los principios de responsabilidad y cautela para no sobrepasar sus competencias ni socavar la separación de poderes.

Es fundamental que el activismo judicial se ejecute en un marco institucional adecuado, con la cooperación del Estado y un compromiso ético por parte de los jueces, para asegurar que sus intervenciones tengan un impacto positivo y legítimo en la sociedad, sin comprometer la estabilidad de las instituciones democráticas. En este contexto, el activismo judicial puede ser una herramienta clave para la protección de derechos, pero debe ser usado de manera equilibrada y responsable para evitar efectos indeseados.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador (versión actualizada a enero de 2021). https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009, 9 de marzo). Código Orgánico de la Función Judicial (Registro Oficial Suplemento 544). <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/handle/37000/3363>
- Atienza, M. (2018). Siete tesis sobre el activismo judicial. *Grand Place: pensamiento y cultura*, (10), 39-47. <https://dfddip.ua.es/es/documentos/siete-tesis-sobre-el-activismo-judicial.pdf>
- Laise, L. D. (2022). A veces tengo y a veces no: La “teoría del caso” frente al activismo judicial y la defensa penal. *Dikaion*, 31(2), e3125. <https://doi.org/10.5294/dika.2022.31.2.5>
- López Hidalgo, S., y Correa Vázquez, A. (2020). Matrimonio igualitario en Ecuador: Entre el activismo constitucional y la autorrestricción judicial en la Corte Constitucional ecuatoriana. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 26, 315-338. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/download/39709/36524>

- Maraniello, P. A. (2012). El activismo judicial, una herramienta de protección constitucional. Tla-Melaua: Revista de Ciencias Sociales, 6(32), 46-83. <https://doi.org/10.32399/rtla.7.32.25>
- Mejía Turizo, J., y Pérez Caballero, R. (2015). Activismo judicial y su efecto difuminador en la división y equilibrio de poderes. Justicia, (27), 30-41. <https://doi.org/10.17081/just.3.27.319>
- Molina, C. M., y Silva Arroyave, S. O. (2020). El activismo judicial del juez constitucional en Iberoamérica. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 24(1), 117-145. <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.24.04>
- Muñoz, J. C. (2021). Un replanteamiento al significado del activismo judicial. Universitas: Revista de Filosofía, Derecho y Política, (34), 75-96. <https://doi.org/10.20318/universitas.2020.5870>
- Noboa Larrea, G. E., Bonilla Alarcón, L. A., y Gaibor Becerra, A. M. (2019). El garantismo constitucional frente al activismo judicial en la administración de justicia ecuatoriana. Revista Científica UISRAEL, 6(3), 43-54. <https://doi.org/10.35290/rcui.v6n3.2019.120>
- Rivas-Robledo, P. (2022). ¿Qué es el activismo judicial? Parte I. Desiderata para una definición de activismo judicial. Dikaion, 31(1), 70-92. <https://doi.org/10.5294/dika.2022.31.1.4>
- Sandoval Cumbe, H. M. (2020). Neoconstitucionalismo y activismo judicial: De la inocua teoría a las preocupantes realidades. Revista Jurídica Piélagus, 19(1), 138-159. <https://doi.org/10.25054/16576799.2810>
- Toro Vera, B. J. (2021). El juez activista y el juez del Estado constitucional de derecho, a la luz del actual proceso constituyente en Chile. Anuario de Derechos Humanos, 17(1), 97-107. <https://doi.org/10.5354/0718-2279.2021.60078>



Revista de Derecho Directum. Vol. 2, No. 2, pp. 23-45. Julio-diciembre 2025
ISSN: 3028-8754. ISSN Elect. 3028-8762. Universidad Católica de Cuenca

Derechos de la naturaleza y extractivismo en áreas protegidas. Estudio del caso del bosque Los Cedros

*The Rights of Nature and Extractivism in Protected Areas:
An Analysis of the Los Cedros Forest Case*

Recepción: 14 de febrero de 2025

Revisión: 10 de marzo de 2025

Aceptación: 30 de mayo de 2025

Publicación: 14 de julio de 2025

María Belén Rosales Escobar ¹  

Universidad Nacional de Loja,
Loja-Ecuador
Correo: maria.rosales@unl.edu.ec
ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-6559-7784>

Manuel Xavier Uchuay Jiménez ²

Universidad Nacional de Loja,
Loja-Ecuador
Correo: manuel.uchuary@unl.edu.ec
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3402-3409>

Cita sugerida:

Rosales Escobar, M. B., y Uchuay Jiménez, M. X. (2025). Derechos de la naturaleza y extractivismo en áreas protegidas. Estudio del caso del bosque Los Cedros. Revista de Derecho Directum, 2(2), 23-45.

¹ Investigadora independiente. Magíster en Derecho Constitucional con mención en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Loja.

² Docente investigador de la Universidad Nacional de Loja.

Resumen

El presente artículo analiza la importancia jurídica y ecológica del reconocimiento de los derechos de la naturaleza, a partir del estudio del caso relacionado con el Bosque Protector Los Cedros en Ecuador. En este contexto, se examina el papel de la Corte Constitucional del Ecuador y su sentencia N.º 1149-19-JP/21, que marcó un hito en la defensa de los ecosistemas frente a actividades extractivas, especialmente las relacionadas con la minería metálica a gran escala. El trabajo aborda el marco constitucional ecuatoriano que consagra a la naturaleza como sujeto de derechos, así como los instrumentos internacionales y el principio de precaución. Asimismo, se estudia la interacción entre los derechos humanos y los derechos de la naturaleza en un contexto de alta sensibilidad ecológica. El análisis parte de una revisión doctrinaria, normativa y jurisprudencial, identificando las tensiones entre el desarrollo económico, la conservación ambiental y la justicia constitucional. Este estudio busca aportar a la comprensión crítica de las herramientas jurídicas disponibles para la protección de los ecosistemas amenazados y reflexionar sobre el rol de los jueces constitucionales en la garantía efectiva de los derechos de la naturaleza frente a intereses extractivos que ponen en grave peligro la protección de ecosistemas como el Bosque Protector Los Cedros.

Palabras clave: Derechos de la naturaleza; Bosque protector Los Cedros; Derecho al agua; Derecho al medio ambiente sano; Principio de precaución; Extracción Minera.

Abstract

This article analyzes the legal and ecological importance of recognizing the rights of nature, based on a case study of the Los Cedros Protective Forest in Ecuador. In this context, it examines the role of the Ecuadorian Constitutional Court and its ruling No. 1149-19-JP/21, which marked a milestone in the defense of ecosystems against extractive activities, especially those related to large-scale metal mining. The article addresses

the Ecuadorian constitutional framework that enshrines nature as a subject of rights, as well as international instruments and the precautionary principle. It also examines the interaction between human rights and the rights of nature in a context of high ecological sensitivity. The analysis begins with a doctrinal, normative, and jurisprudential review, identifying the tensions between economic development, environmental conservation, and constitutional justice. This study seeks to contribute to a critical understanding of the legal tools available for the protection of threatened ecosystems and to reflect on the role of constitutional judges in effectively guaranteeing the rights of nature against extractive interests that seriously jeopardize the protection of ecosystems such as the Los Cedros Protected Forest.

Keywords: Rights of Nature; Los Cedros Protected Forest; Right to Water; Right to a Healthy Environment; Precautionary Principle; Mining Extraction.

Introducción

La Constitución de la República del Ecuador adoptada en 2008, introdujo una transformación sin precedentes al reconocer a la naturaleza como sujeto de derechos, estableciendo un marco jurídico innovador que trasciende el paradigma antropocéntrico dominante en los sistemas jurídicos occidentales. Este cambio reconoce que los ecosistemas, seres vivos y entidades naturales no existen únicamente en función del bienestar humano, sino que poseen un valor intrínseco, con capacidad para ser protegidos y defendidos jurídicamente. Desde entonces, el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha estado llamado a desarrollar mecanismos efectivos para garantizar estos derechos, enfrentando desafíos importantes en su aplicación práctica, especialmente frente a los intereses de desarrollo económico sustentados en actividades extractivas.

El presente trabajo se centra en el análisis del caso del Bosque Protector Los Cedros, resuelto por la Corte Constitucional del Ecuador mediante la sentencia N.º 1149-19-JP/21, el cual representa uno de los precedentes jurisprudenciales más relevantes en la defensa efectiva de los derechos de la naturaleza. Esta decisión se origina en la controversia surgida a raíz de la autorización de actividades mineras dentro de un ecosistema protegido de alta biodiversidad, sin la debida aplicación del procedimiento de consulta ambiental y sin observar los principios ambientales consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. El caso pone en evidencia las contradicciones entre el discurso constitucional de protección ambiental y las decisiones administrativas que priorizan intereses económicos sobre la sostenibilidad ecológica y los derechos colectivos.

El estudio tiene como objetivo examinar los argumentos jurídicos, constitucionales y ecológicos que sustentan la protección del Bosque Los Cedros, con énfasis en el desarrollo del control constitucional ejercido por la Corte frente a la omisión de consulta ambiental y la inaplicación de principios ambientales como el de precaución. Además, se busca analizar cómo se integran los derechos humanos, en especial el derecho a la participación, al agua y a un ambiente sano, con los derechos de la naturaleza.

La pregunta que guía esta investigación es: ¿Cómo se justificó jurídicamente la protección del Bosque Los Cedros bajo el régimen constitucional de los derechos de la naturaleza y qué implicaciones tiene este precedente para el control y regulación de actividades extractivas en zonas de alta sensibilidad ecológica? Esta pregunta se aborda a través de un enfoque jurídico-doctrinario que considera tanto el desarrollo del derecho ambiental constitucional como la función interpretativa de la Corte Constitucional en la evolución de los derechos de la naturaleza como garantías justiciables.

Así, esta investigación no solo expone un análisis técnico-jurídico del caso, sino que también propone una reflexión crítica sobre la necesidad de fortalecer los mecanismos jurisdiccionales que garanticen una protección efectiva de los ecosistemas y una verdadera

transición hacia un constitucionalismo ecológico que supere las limitaciones del extractivismo como modelo de desarrollo estatal.

Los derechos de la naturaleza

Para iniciar este análisis es importante definir doctrinariamente a los derechos de la naturaleza. Al respecto, desde una perspectiva general, siguiendo el criterio del autor Lanchi, se menciona que:

Son aquellos derechos inherentes a todos los seres que conforman la naturaleza, que promueve el respeto a su dignidad y establece mecanismos para que existan las condiciones adecuadas para su óptima existencia respetando sus ciclos vitales, siendo tutelables frente a los órganos jurisdiccionales y permitir su efectiva exigibilidad, generando un bienestar a todos los que la conforman ya que estos derechos son estratégicos para la vida. (Lanchi, 2020, p. 35)

Bajo este contexto, se podría decir que los derechos de la naturaleza abarcan a todos los seres vivos que se desarrollan en el medio ambiente con los seres humanos; en este sentido, los titulares de estos derechos serían todos los seres que conforman los diferentes ecosistemas, como los animales, ríos, manglares y bosques, entre otros.

Sin embargo, a pesar de que actualmente, en Ecuador, la naturaleza tenga este reconocimiento, no siempre fue así, ya que antes de la expedición de la Constitución de la República del Ecuador de 2008 se pensaba a la naturaleza desde un paradigma antropocéntrico, pues su valor recaía en el beneficio que podía darle al ser humano, sin que se comprenda el verdadero valor que esta tiene por sí misma al constituir un ser vivo. De manera que, con el cambio de modelo de Estado en Ecuador se adoptó el paradigma biocentrista, lo cual cambió la perspectiva y el cuidado de la naturaleza, ya que se la reconoce como un ser independiente del hombre, a la cual se le deben garantizar y proteger sus derechos por su valor intrínseco. Respecto al biocentrismo, la doctrina establece que:

Propone una visión jurídica en la que la naturaleza es reconocida como sujeto de derechos, lo que no niega los derechos humanos, sino que los armoniza con los límites ecológicos del planeta; de esta manera, el derecho ambiental deja de ser solo una herramienta para proteger al ser humano y pasa a ser un mecanismo para garantizar la vida en todas sus formas. (Lalander, 2014, p. 14)

En este sentido, se puede señalar que este paradigma tiene relación con el derecho al ambiente sano, ya que establece que todas las formas de vida son valorables y merecen el mismo respeto y protección y que la naturaleza es el espacio en el que se desarrolla la

vida de los distintos organismos, los cuales son sujeto de protección por lo cual. Esto fue un paso importante para el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos.

Ahora bien, es importante precisar que en la Constitución de la República del Ecuador se reconocen los derechos de la naturaleza en sus artículos 71 y 72, en los cuales se indica que el titular de los derechos de la naturaleza es la Pachamama (naturaleza), en donde se reproduce y realiza la vida. A esta se le reconocen cuatro importantes derechos, los cuales son: i) respeto integral de su existencia, ii) mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, iii) restauración y iv) mitigación.

En este sentido, es importante abordar las implicaciones que conllevan estos derechos reconocidos a la naturaleza. El derecho al respeto integral de su existencia consiste en que se debe respetar integralmente la existencia de la naturaleza, “destacando que la noción de existencia se refiere a la posibilidad de continuar perdurando en el tiempo, tanto en cantidad como calidad, sin incurrir en acciones destinadas a la extinción de especies, deforestaciones e incluso contaminación de agua y suelo” (Cure, 2024, p. 8).

Es decir, este derecho implica reconocer y respetar la existencia de la naturaleza en su totalidad, asegurando su permanencia en el tiempo y así evitar acciones que vayan en contra de su normal equilibrio, por ejemplo, la contaminación o la extinción de animales. Por otra parte, respecto al derecho al mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, es importante señalar que la naturaleza, entendida desde sus ecosistemas y organismos que los componen, tiene la capacidad de restaurarse y recuperarse tras sufrir un daño ambiental, lo cual permite la restauración autónoma (Cure, 2024). Esto se refiere a que se permita que la naturaleza lleve a cabo su proceso regenerativo sin interferencia externa de los humanos.

Del mismo modo, respecto al derecho a la restauración, en la doctrina se ha mencionado que “esta se produce exclusivamente cuando existe un impacto ambiental grave/permanente, provocado por actividad humana, a diferencia de la regeneración que es un proceso natural” (Bustos, 2019, p. 22). Es decir, este derecho lo que busca es recuperar un ecosistema que ha sido deteriorado, devolviéndole a sus condiciones originales o aproximarse a cómo se encontraba antes del daño, para lo cual se requiere la participación directa de las personas.

Por su parte, el derecho a la mitigación consiste en “la implementación de medidas tendientes a eliminar la fuente contaminante y limpieza de los espacios o elementos contaminantes” (Bustos, 2019, p. 22). Es decir, son medidas encaminadas a corregir el impacto ambiental destruyendo elementos nocivos que provocaron su menoscabo.

Con esto, se entiende que los derechos de la naturaleza contemplados en la Constitución de 2008 son reconocidos por el valor intrínseco de la misma mas no por lo que aporta a la vida de los seres humanos o por la utilidad que esta tenga. De este modo, se busca un equilibrio que permita el buen vivir tanto de los seres humanos, como especie, como de la naturaleza, en cuanto espacio vital para el desarrollo de la existencia.

Estos derechos reconocidos a la naturaleza no son solo ideales o declaraciones retóricas, sino que, como ha planteado la Corte Constitucional en la Sentencia N.º 1149-19-JP/21, tienen plena fuerza normativa y el Estado está obligado a respetar y hacer respetar estos derechos integralmente, junto con los demás derechos constitucionales, conforme al artículo 11 numeral 9 de la Constitución. Así también la Constitución reconoce a la naturaleza garantías de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidor o servidora pública, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

La incorporación de la naturaleza como sujeto de derechos en la Constitución de 2008 ha traído una transformación medular al derecho constitucional, ya que se reconocen los derechos de la naturaleza por su valor intrínseco ampliando el concepto de titularidad de derechos. Esto ha traído consigo no solo la mera implementación programática de estos derechos, sino también se han establecido mecanismos para hacerlos justiciables.

Principio de precaución en materia ambiental

En el Código Orgánico de Ambiente respecto al principio de precaución, se establece que:

Cuando no exista certeza científica sobre el impacto o daño que supone para el ambiente alguna acción u omisión, el Estado a través de sus autoridades competentes adoptará medidas eficaces y oportunas destinadas a evitar, reducir, mitigar o cesar la afectación. Este principio reforzará al principio de prevención (COAM, 2017, p. 18).

Así también, en el Acuerdo Ministerial N.º 061 de 07 de abril de 2015 se define a este principio como “la obligación que tiene el Estado, a través de sus instituciones y órganos y de acuerdo con las potestades públicas asignadas por ley, de adoptar medidas protectoras eficaces y oportunas cuando haya peligro de daño grave o irreversible al ambiente, aunque haya duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión o no exista evidencia científica del daño”.

El principio de precaución se aplica cuando es necesario tomar una decisión u optar entre alternativas en una situación en que la información técnica y científica es insuficiente o existe un nivel significativo de duda en las conclusiones del análisis técnico-científico. En tales casos el principio de precaución requiere que se tome la decisión que tiene el mínimo riesgo de causar, directa o indirectamente, daño al ecosistema (Acuerdo Ministerial N.º 061, 2015, p. 2).

Es importante señalar que, de acuerdo cómo está contemplado este principio en la normativa nacional e internacional, el mismo se debe aplicar frente a una amenaza inminentemente grave o irreversible a pesar de que no exista suficiente evidencia o no

haya certeza científica del deterioro que estas acciones causarán, deben tomarse medidas oportunas para evitar el daño ambiental. Al respecto, Cure (2024) ha mencionado que:

El objetivo primordial del principio es la anticipación previa, buscando adoptar acciones o medidas de manera eficaz e inmediata, incluso a pesar de la inexistencia de evidencia científica de un daño, buscando evitar consecuencias negativas que se puedan perjudicar al medio ambiente, la naturaleza y a la sociedad en general. Del mismo modo es un modo de restricción para que en caso de que exista un riesgo potencial (amenaza + vulnerabilidad) de impacto, dicho riesgo no se transforme en un daño ambiental causando estragos ambientales (p. 17).

En este sentido, corresponde señalar que este principio se fundamenta en la necesidad de actuar incluso ante la falta de certeza científica cuando existe una gran probabilidad de que una determinada actividad cause graves efectos negativos sobre la naturaleza. Este principio no exige la comprobación de que efectivamente haya un daño para adoptar medidas para frenar el mismo, sino que es suficiente con la existencia de una posible amenaza para que las autoridades actúen en defensa y protección de la naturaleza.

La Constitución de la República contempla este principio en su artículo 396, en el que es deber del Estado tomar todas las medidas pertinentes, oportunas y eficaces, aunque no exista certeza científica del daño. Lo cual tiene como finalidad evitar el deterioro de la naturaleza, y que —pese a la poca o nula evidencia científica que haya— el Estado tiene la obligación de implementar mecanismos idóneos para su protección.

Derecho al agua y ambiente sano

El agua es un elemento fundamental para el desarrollo de la vida, ya que interviene en todos los procesos biológicos de los seres vivos, es un recurso para el consumo humano, es fundamental para la agricultura y permite el equilibrio ecológico. Al respecto, Curipoma (2025) ha mencionado que:

El agua es un elemento esencial que nos proporciona la madre naturaleza para asegurar la vida del ser humano y otros seres vivos, por ende, podemos mencionar diversos usos del agua en nuestra vida cotidiana, así como también para generar, mantener la economía y no hay que dejar de lado la agricultura (p.17)

En este sentido, se evidencia que el agua es un recurso indispensable y vital que contribuye en los procesos biológicos de los seres vivos, su carácter esencial se refleja en los múltiples usos que esta tiene en la vida cotidiana y en el desarrollo económico. Esto reafirma el sentido de protección que debe tenerse con ella para garantizar la vida presente

y futura en el planeta. En Ecuador, con la expedición de la Constitución del año 2008 y la incorporación de la noción del buen vivir o *sumak kawsay*, se reconoció al derecho al agua como parte de los derechos fundamentales de las personas y como parte de los derechos de la naturaleza.

En este sentido, se puede afirmar que el derecho al agua es un derecho fundamental al cual no se puede renunciar por la importancia vital que este tiene. En el texto constitucional se evidencia que se protege como un recurso estratégico ya que es parte del patrimonio del Ecuador y por tanto es de carácter público prohibiéndose su privatización para fines lucrativos. Así también, se definen sus características como un recurso inalienable ya que no puede ser transferido, imprescriptible porque no pierde su validez con el tiempo, e inembargable ya que no es objeto de medidas cautelares. Es por todo esto que su reconocimiento como derecho en el ordenamiento jurídico es esencial para que se prevea mecanismos para garantizar el mismo y se asegure su acceso como derecho irrenunciable. Por otra parte, respecto al derecho al ambiente sano, es importante mencionar que en la doctrina se establece lo siguiente:

El derecho a un ambiente sano es un derecho universal que reconoce a todas las personas a vivir en un entorno sano, limpio y sostenible. Un ambiente sano no solo implica vivir en un entorno libre de contaminación, sino que permite a las personas estar en armonía con la naturaleza, garantizando de cierta manera la salud, una mejor calidad de vida y el goce de más derechos como el acceso al agua, alimentos seguros, y un clima seguro. (Cure, 2024, p.20)

En este sentido, se constata que el derecho a un ambiente sano no es solo un derecho de las personas, sino que se halla estrechamente correlacionado con los derechos de la naturaleza. En efecto, aunque dicho derecho reconoce la importancia de que los seres humanos desarrollen su vida en un entorno sano, sostenible y libre de contaminación, también garantiza el respeto integral de la existencia de la naturaleza y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, en atención a su valor intrínseco. En otras palabras, promueve la preservación del entorno natural desde una perspectiva biocéntrica.

Por otra parte, el derecho al ambiente sano se reconoce en la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 14, en el cual se establece que es “el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 7). Al respecto, en la doctrina se ha establecido que:

El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado desde este punto de vista constitucional reconoce la calidad de vida de las personas y que, tanto el Estado y las entidades públicas o privadas a tomar decisiones responsables sobre los recursos naturales y

sus actividades, asimismo se tiene en cuenta que no solo las personas tienen derechos, sino que también aboga por los derechos de los ecosistemas. (Curipoma, 2025, p. 16)

Por lo que se puede observar que este derecho tiene una doble perspectiva que permite establecer la legitimación activa en cuanto a protección de los derechos de la naturaleza, cuando estos han sido vulnerados, y se determinó que todas las personas gozamos de legitimación activa para representar a la naturaleza cuando sus derechos estén siendo conculcados (CC, 116-15-SEP-CC, 2015).

En conclusión, el derecho a un ambiente sano, de acuerdo con lo establecido a nivel internacional, así como en la doctrina y la normativa nacional, tiene una doble dimensión: protege a las personas y, a la par, a la naturaleza por el valor intrínseco que esta supone para la preservación del medio ambiente. Esta perspectiva ha permitido que se establezca la legitimación activa para la defensa de los derechos de la naturaleza, determinándose que cualquier persona, a quien se le haya causado un daño directo o no por actividades que menoscaban el ambiente sano, puede proponer acciones para la garantía efectiva de los derechos de la naturaleza, posicionándose este derecho como un eje fundamental para la consecución del *sumak kawsay*.

Actividades mineras y su afectación a los derechos de la naturaleza

En este punto es importante definir qué es la actividad minera; en este sentido, el Banco Central (2014) la ha definido como: “una actividad económica que comprende el proceso de extracción, explotación y aprovechamiento de minerales que se hallan en la superficie terrestre con fines comerciales” (p. 1). La actividad minera realizada en el Ecuador ha ido incrementándose con el paso del tiempo; esto ha permitido que avance la economía del país y que se desarrollen políticas de manejo y protección de la naturaleza en los procesos de extracción minera.

Sin embargo, en países en vías de desarrollo como Ecuador se ha evidenciado que existe una mala utilización de la actividad minera por la falta de regulación existente. Esto ha conllevado una fuerte contaminación de los ecosistemas de las zonas en las que se realizan estas actividades, afectando a la flora, la fauna y a las comunidades que viven en ellas (González, 2020). Respecto a esto, varios doctrinarios han coincidido en que:

La labor minera ha traído consigo cambios exponenciales para el ambiente (...) el impacto de la actividad industrial sobre los sistemas que sustentan la vida es de tal envergadura, que está poniendo en peligro la existencia de diversas formas de vida, incluyendo la supervivencia de la humanidad misma. (González, 2020, p. 221)

Las actividades mineras en zonas de alta biodiversidad representan una amenaza significativa para los derechos de la naturaleza reconocidos en la Constitución del Ecuador. Aunque se promueven como fuente de desarrollo económico, estas prácticas han dañado gravemente los ecosistemas, vulnerando el artículo 71 constitucional.

Además, los mecanismos de regulación ambiental y participación ciudadana han resultado ineficaces, evidenciando el incumplimiento de principios como el de precaución, el de sostenibilidad y el de no regresión. Por ello, se concluye que el actual modelo extractivo es incompatible con la justicia ecológica y requiere una transformación estructural que priorice la protección de la naturaleza sobre los intereses económicos inmediatos.

El reconocimiento del Bosque Protector Los Cedros como sujeto de derechos en la sentencia 1149-19-JP/21 de la Corte Constitucional del Ecuador

Ecuador fue el primer país en reconocer en la Constitución de 2008 a la naturaleza como sujeto de derechos, como parte de la cosmovisión del buen vivir o *sumak kawsay*, que propone una forma de vida en armonía con la comunidad y la naturaleza, volviéndose esta el eje fundamental del modelo de desarrollo del país. Estos derechos se reconocen a la naturaleza por su valor intrínseco, vinculado al paradigma del *sumak kawsay*, para lograr una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza. Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia objeto de la presente investigación, ha establecido que:

Los derechos de la naturaleza protegen ecosistemas y procesos naturales por su valor intrínseco, de esta forma se complementan con el derecho humano a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Los derechos de la naturaleza, como todos los derechos constitucionales, son plenamente justiciables y, en consecuencia, los jueces y juezas están obligados a garantizarlos. (Sentencia 1149-19-JP/21, 2021, p. 77)

Ahora bien, considerando lo mencionado respecto al reconocimiento del Bosque Protector Los Cedros como sujeto de derechos, es importante partir de las características que hacen de esta área una zona vital para el Ecuador. En el año 1994, 6 400 hectáreas del predio “Los Cedros” fueron declaradas área de Bosque y Vegetación Protectores mediante Acuerdo Ministerial n.º 57, emitido por el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre, ya que, de acuerdo con los estudios realizados a esas áreas, las mismas tenían características fisicoquímicas y biológicas que son únicas y ameritan ser conservadas en forma permanente. En consecuencia, en el artículo 2 del referido Acuerdo Ministerial se estableció:

Prohibir en consecuencia todas aquellas actividades que no sean compatibles con los fines que persigue el área, la que a partir de la suscripción de la presente resolución quedará sujeta al régimen forestal, cuya administración compete exclusivamente a este instituto, a través de la Dirección Nacional Forestal, por cuyo motivo esta área no podrá ser afectada por la Reforma Agraria. (INEFAN, 1995, p. 1)

En este punto es importante considerar que, de acuerdo con los Sistemas de Clasificación de los Ecosistemas del Ecuador, el rango de elevación en el que se ubique una determinada zona de vida hace que se la clasifique con una nomenclatura diferente de ecosistema (Ministerio del Ambiente, 2012). En este sentido, considerando que el bosque se encuentra a un rango de elevación de 980 a 2 200 msnm, hace que ecológicamente se lo considere en una zona de vida que se conoce como bosque nublado, el cual es importante para el ecosistema debido a que, por sus características biológicas, permite mantener el cauce de los ríos.

Así también, es importante considerar que, para las ciencias biológicas, la diversidad biológica es una medida de riqueza genética; es decir, mientras más alto sea el número de especies que habitan ese lugar, más biodiverso será. En este sentido, en la zona en la que se encuentra el bosque confluyen dos zonas de alta biodiversidad, las cuales son la Biorregión de los Andes Tropicales y la Biorregión del Chocó. Estos ecosistemas, de acuerdo con estudios biológicos realizados, tienen especies endémicas; es decir, únicas en la zona, que no se dan en otras o que se dan de forma escasa o bajo criterios genéticos similares, pero no los mismos.

De acuerdo con varios estudios realizados, la zona en la que se encuentra el bosque es una zona de difícil acceso, ya que es uno de los bosques más remotos del noroccidente ecuatoriano (Roy et al., 2018). Esto ha permitido que dicho bosque se mantenga casi intacto en su flora y fauna nativa, como el mono araña, mono aullador, mono capuchino, jaguares, anfibios, aves, reptiles y plantas, como nuevas clases de orquídeas. Al respecto, la Corte, en la Sentencia N.º 1149-19-JP/21, ha indicado que:

En el 2018 se publicó un estudio comparativo de la presencia de especies en los pocos remanentes de bosque montañoso nublado del noroccidente que quedan, tales como las Reservas Mashpi y Maquipucuna, Los Cedros y el valle de Intag. De las cuatro localidades estudiadas, sólo en Los Cedros se identificaron 157 especies que tienen categoría de únicas, es decir, no fueron halladas en ninguno de los otros sitios de estudio. De estas, 106 son orquídeas, 33 son aves, 7 mamíferos, 7 reptiles y 4 anfibios. (CC, 1149-19-JP/21, 2021)

Estos elementos que conforman el Bosque Protector Los Cedros hacen que se acople a la definición de ecosistema establecida en el COAM; por lo que, de acuerdo con el artículo 71 de la Constitución de la República del Ecuador, este debe ser protegido por el Estado, ya que en él, como se ha indicado, se reproduce y realiza la vida. Por ello, el Estado debe

promover el respeto y la protección de todos los elementos que forman dicho ecosistema (Piedra, 2024). Lo mencionado fue considerado por la Corte Constitucional en la sentencia n.º 1149-19-JP/21 y concluyó lo siguiente:

La Corte estima que por todas estas características y funciones del bosque Los Cedros, descritas con base en fuentes científicas a lo largo de esta sentencia, este tiene especial importancia para la conservación de la biodiversidad. De esta forma, resulta evidente que existen graves riesgos de violaciones a los ciclos, estructura, funciones y procesos evolutivos de Los Cedros, y por tanto de los derechos de la naturaleza, que se concretan y ejercen en este bosque protector como un titular de los mismos. (CC, 1149-19-JP/21, 2021, p. 31)

Es decir que la extinción de especies en este espacio conlleva necesariamente la destrucción de este ecosistema y la alteración permanente de sus ciclos naturales, incurriendo, a su vez, en los daños irreversibles a los que se refiere el artículo 73 de la Constitución de la República del Ecuador. Lo cual hizo que la Corte Constitucional considerara la hipótesis de que la actividad minera generaría graves daños, los cuales constituyen una clara violación de los derechos de la naturaleza y, específicamente, de la existencia de sus especies y ecosistemas, así como de la regeneración de sus ciclos, estructura, funciones y procesos evolutivos, lo cual se tratará más adelante.

Por tanto, se evidencia que el bosque reúne condiciones ecológicas excepcionales que lo convierten en un ecosistema estratégico para la conservación de la biodiversidad en el Ecuador. Su clasificación como bosque nublado, su ubicación en una zona de alta riqueza genética y la presencia de especies endémicas refuerzan la necesidad de garantizar su protección. Por ello, la Corte Constitucional, en la sentencia objeto de la presente investigación, reconoció que este bosque cumple con los criterios necesarios para ser considerado sujeto de derechos conforme al artículo 71 de la Constitución, por la gran biodiversidad que alberga, por las especies endémicas que habitan esa zona y por la importancia de los bosques nublados en el cauce de los ríos.

Este reconocimiento que hace la Corte Constitucional a la biodiversidad que habita la zona del bosque obliga al Estado a respetar, proteger y restaurar sus ciclos vitales y estructuras ecológicas, considerando que las actividades mineras podrían constituir una afectación grande a la biodiversidad de la zona, ocasionando una grave vulneración a los derechos de la naturaleza. Por lo que esta sentencia se consolidó como un precedente importante para la defensa de ecosistemas frágiles y únicos del Ecuador; por tanto, estoy de acuerdo con el criterio de mayoría planteado en la sentencia.

Vulneración de los derechos de la naturaleza, al agua y al medio ambiente sano por la concesión minera en el Bosque Protector Los Cedros

La actividad minera realizada en el Ecuador ha ido incrementándose con el paso del tiempo; esto ha permitido que avance la economía del país y que se desarrollen políticas de manejo y protección de la naturaleza en los procesos de extracción minera. Sin embargo, en países en vías de desarrollo como el Ecuador se ha evidenciado que existe una mala utilización de la actividad minera por la falta de regulación existente. Esto ha conllevado una fuerte contaminación de los ecosistemas de las zonas en las que se realizan estas actividades, afectando a la flora, la fauna y a las comunidades que viven en ellas (González, 2020).

Respecto a esto, varios doctrinarios han coincidido en que: “la labor minera ha traído consigo cambios exponenciales para el ambiente (...) el impacto de la actividad industrial sobre los sistemas que sustentan la vida es de tal envergadura que está poniendo en peligro la existencia de diversas formas de vida, incluyendo la supervivencia de la humanidad misma” (González, 2020, p. 221).

Por otra parte, es importante definir las figuras contempladas en el marco normativo ecuatoriano que respaldan la actividad minera. Al respecto, se entiende por concesión minera el “acto administrativo que otorga un título minero, sobre el cual el titular tiene un derecho personal, que es transferible previa la calificación obligatoria de la idoneidad del cesionario de los derechos mineros por parte del Ministerio Sectorial” (Ley de Minería, 2009, p. 14). Tener este título implica conferir al titular “el derecho exclusivo a prospectar, explorar, explotar, beneficiar, fundir, refinar, comercializar y enajenar todas las sustancias minerales que puedan existir y obtenerse en el área de dicha concesión, haciéndose beneficiario de los réditos económicos que se obtengan de dichos procesos” (Ley de Minería, 2009, p. 15).

Así también, el certificado ambiental es “el documento no obligatorio otorgado por la autoridad ambiental, que certifica que el promotor ha cumplido en forma adecuada con el proceso de registro de su proyecto, obra o actividad” (Acuerdo Ministerial n.º 061, 2015, p. 4). Por otra parte, el registro ambiental es “el permiso ambiental obligatorio que otorga la autoridad, en el que se certifica que el promotor ha cumplido con el proceso de regularización de su proyecto, obra o actividad” (Acuerdo Ministerial n.º 061, 2015, p. 7); es obligatorio para aquellos proyectos, obras o actividades considerados de bajo impacto y riesgo ambiental. Mientras que la licencia ambiental es “el permiso ambiental que otorga la autoridad a una persona natural o jurídica, para la ejecución de un proyecto, obra o actividad” (Acuerdo Ministerial n.º 061, 2015, p. 6), siendo obligatoria para aquellos proyectos, obras o actividades considerados de medio o alto impacto y riesgo ambiental.

Cabe señalar que, a pesar de que existen estudios científicos que refieren el alto impacto que tiene la minería sobre la naturaleza, en el Ecuador, dependiendo de cómo se presente el proyecto, los permisos ambientales para el desarrollo de estas actividades por lo general son determinados como de bajo impacto o riesgo ambiental, por lo que únicamente se exigen el correspondiente certificado y registro ambientales.

Al analizar esto con lo planteado por los jueces en la Sentencia n.º 1149-19-JP/21, se evidencia que la actividad minera que quería desarrollar la Empresa Nacional Minera en la zona podía tener efectos devastadores en el ecosistema y la biodiversidad del lugar, ya que en él habitan más de 150 especies endémicas. Existen alrededor de tres nacimientos de ríos importantes en la zona, que son el río Verde Chico, la quebrada de los Monos y el río Negro, los cuales benefician directamente a 800 personas y alimentan el caudal del río Manduriacu Grande, que beneficia a 3 000 personas de la zona.

Además, es colindante con la Reserva Ecológica Cotacachi-Cayapas, haciendo efecto borde al mismo para mitigar los daños ambientales, y tiene un suelo único del cual las comunidades cercanas se benefician para el consumo humano. Por lo que realizar actividades de extracción minera en el bosque implicaría graves daños ambientales y violaciones a los derechos de la naturaleza; por tanto, el Estado debe garantizar su máxima protección. Al respecto, la Corte Constitucional, en la Sentencia n.º 1149-19-JP/21, manifestó que:

Esta obligación de las autoridades públicas de garantizar los derechos de la naturaleza al emitir permisos ambientales es evidente e indispensable al referirse a ecosistemas frágiles como Los Cedros, pues estos son “zonas con características o recursos singulares muy susceptibles a cualquier intervención de carácter antrópico, que producen en el mismo una profunda alteración en su estructura y composición”. (Sentencia 1149-19-JP/21)

Con base en esta realidad, aunque la exploración minera inicial se define como de bajo impacto ambiental, la Corte no puede dejar de observar que dicho impacto es mucho mayor cuando tales actividades tienen lugar en ecosistemas frágiles, por lo cual la propia Constitución y la ley desarrollan regulaciones específicas. En esa línea, la Corte observa que, al constituir el bosque nublado Los Cedros un ecosistema frágil con especies amenazadas, está sujeto a la regulación específica que el Estado se halla obligado a dictar para su conservación, manejo y uso sustentable, recuperación y limitaciones de dominio (CC, 1149-19-JP/21, 2021, p. 33).

Respecto al registro ambiental emitido en favor de ENAMI-EP para la ejecución de actividades mineras en la zona del bosque, no podía limitarse a un mero trámite automatizado, como el que se realizó, pues se observa en el registro ambiental que este se redujo al ingreso de datos a un sistema informático y la emisión automática de dicho registro, sin que se verifique que haya un análisis por parte de la autoridad ambiental sobre los derechos de la naturaleza que asisten al Bosque Protector Los Cedros, en función de la información científica sobre su biodiversidad (CC, 1149-19-JP/21, 2021, p. 34).

Por estas razones, la Corte Constitucional, en su Sentencia n.º 1149-19-JP/21, considera que la actividad minera en el bosque representa un riesgo inminente y significativo para el medio ambiente y la biodiversidad de la zona, por lo que la autoridad ambiental debió aplicar el principio de precaución, aun si no se contaba con suficiente evidencia científica de la afectación que se podía presentar en el lugar por la actividad minera. Por lo que reconoce que se vulneraron los derechos de la naturaleza del bosque.

Como se ha manifestado, la extracción minera en zonas protegidas ocasiona graves afectaciones al ecosistema y la biodiversidad que se presentan en este, lo que conlleva a que no se garanticen de forma adecuada los derechos de la naturaleza, ya que, de conformidad con el artículo 71 de la Constitución, el Estado no estaría cumpliendo con sus deberes y responsabilidades ambientales, pues no estaría protegiendo ni promoviendo el respeto de los elementos que forman un ecosistema tan biodiverso como el del bosque.

En este sentido, conforme a lo planteado por la Corte Constitucional en la Sentencia N.º 1149-19-JP/21, la extracción minera afectaría no solo los derechos de la naturaleza, en particular el derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y la regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, sino también los siguientes derechos conexos:

El derecho al agua, ya que el agua, al ser uno de los elementos esenciales para asegurar la vida, debe ser cuidada de forma especial por el Estado, pues “este es un derecho que articula a los derechos humanos y a los de la naturaleza, pues su condición de elemento esencial para la vida lo convierte en un aspecto necesario para la existencia de todo ser vivo en el planeta y el sostenimiento de los ecosistemas” (CC, 1149-19-JP/21, 2021).

En el caso específico, al existir dentro de los límites del bosque tres microcuencas hidrográficas importantes que brindan agua para cultivos y consumo humano a las comunidades cercanas de la zona, este recurso debe ser protegido aún más por el Estado, impidiendo que se realicen actividades que pongan en peligro su calidad y producción, como las actividades mineras que busca realizar en la zona la Empresa Nacional Minera.

Otro derecho conexo afectado es el derecho a un ambiente sano, ya que, como ha indicado la Corte, cerca de la zona del bosque habitan comunidades indígenas que se alimentan de cultivos realizados en la zona y del agua de las cuencas hídricas que afluyen en ella, los cuales podrían verse afectados por las actividades mineras que estaba realizando la ENAMI-EP, lo que implica una afectación inmensa al medio ambiente de la zona, ya que, si por la actividad minera se contamina el suelo, el aire y el agua, las comunidades indígenas que habitan cerca de la zona tendrán complicaciones en su salud y se pondría en peligro su vida. Al respecto, la Corte Constitucional, dentro de la referida sentencia, ha mencionado que:

Los derechos de las personas, pueblos y comunidades se ven gravemente comprometidos cuando han sido afectados los derechos de la naturaleza de forma arbitraria, desproporcionada e irrazonable. Así, por ejemplo, niveles elevados de contaminación del aire, del agua, del suelo, la erosión, sequías u otros impactos antropogénicos en la naturaleza afectan inevitablemente al ejercicio del derecho a la salud, la vida, la integridad personal, el derecho al agua, la alimentación y otros derechos económicos, sociales y culturales y, en general, a las diferentes dimensiones de la vida de los seres humanos (CC, 1149-19-JP/21, 2021, p. 56).

Por tanto, la extracción minera en este espacio representa una amenaza significativa no solo para la biodiversidad y el ecosistema de la zona, sino también para los derechos fundamentales de las personas que dependen de los recursos naturales de la misma. La Corte subraya la conexión entre los derechos de la naturaleza y los derechos humanos, destacando que la degradación ambiental provocada por actividades mineras puede comprometer gravemente el derecho al agua y el derecho a un ambiente sano.

Bajo lo expuesto, es fundamental que las autoridades públicas apliquen el principio de precaución en estos casos en los cuales se quiere realizar actividades mineras en zonas protegidas, ya que, al ser este un ecosistema en el que no ha existido intervención humana, debe buscarse su mayor protección para su preservación. Por lo tanto, aunque no exista suficiente evidencia de los efectos del alto riesgo que implica la actividad minera como tal, el Ministerio del Ambiente debió aplicar el principio precautorio en función de prohibir estas actividades en dicha zona.

Por otra parte, si bien la Corte Constitucional realiza un análisis del principio precautorio y determina los parámetros que tiene, considero que no se va al espíritu de dicho principio, que es evitar los daños ambientales, aunque no haya suficiente evidencia científica de los mismos por ejecutar una actividad como la minería.

El principio precautorio no se satisface con buscar el mínimo impacto, ya que el Ecuador, al ser un Estado constitucional de derechos y justicia, debe velar por los derechos de la naturaleza como si se tratase de los derechos humanos, pues frente a ellos no se permite un mínimo menoscabo o un mínimo tolerable de vulneración. Por tanto, se discrepa del análisis vertido por la Corte Constitucional, ya que el principio precautorio en zonas de alta biodiversidad como este espacio debe ser aplicado de forma que proteja todos los sistemas de vida que habitan en dicha zona y, ante una posible contaminación, debe prevalecer el cuidado de la naturaleza por el valor intrínseco que tiene, al ser el hábitat de muchas especies únicas y endémicas.

Cabe resaltar que esta posición no interfiere en el desarrollo económico del Ecuador a través de la minería, ya que hay zonas en las cuales esta actividad ya ha sido permitida y puede continuar desarrollándose de esa forma, puesto que existen planes de manejo ambiental ejecutándose para así no afectar a zonas protegidas que son cada vez menos; sin embargo, no es posible que en un Estado que reconozca los derechos de la naturaleza

y tenga como base la cosmovisión del buen vivir o *sumak kawsay* se ponga el beneficio económico sobre la protección de recursos que muy probablemente, por la grave contaminación que implica la minería, desaparezcan por la alteración de sus ciclos naturales, perjudicando también al desarrollo de la vida humana.

En este contexto, el Estado tiene la responsabilidad de proteger y garantizar estos derechos, lo que implica la total prohibición de actividades que pongan en riesgo la integridad del bosque. No hay duda de que, en general, los efectos de la minería son adversos, y más aún para zonas que son protegidas por la gran biodiversidad que albergan; por tanto, si bien la actividad minera ha sido promovida en el Ecuador como un motor de desarrollo económico, no puede considerarse ajena a la protección de la naturaleza y a la cosmovisión del buen vivir que rige al Estado ecuatoriano.

En conclusión, el caso analizado de la Corte Constitucional pone en evidencia una preocupante contradicción entre el discurso de protección ambiental y las prácticas administrativas que, por acción u omisión, legitiman la vulneración de los derechos de la naturaleza. El control ambiental en el Ecuador ha demostrado ser formal, débil y a veces puramente automatizado, como lo demuestra el otorgamiento de registros ambientales sin análisis técnico riguroso. Esta situación deviene en una grave omisión del deber estatal de proteger ecosistemas frágiles como este, especialmente cuando en ellos convergen bienes comunes esenciales como el agua, la biodiversidad y el suelo.

Si bien la Corte Constitucional reconoce el principio de precaución, su aplicación en esta sentencia adolece de una comprensión integral y proactiva del valor intrínseco de la naturaleza. El principio precautorio no se limita a evaluar riesgos futuros con base en evidencias concluyentes, sino que obliga a adoptar medidas definitivas y eficaces ante la incertidumbre científica, especialmente en contextos de alta sensibilidad ecológica. Bajo esta perspectiva, toda actividad minera en zonas protegidas debe prohibirse desde el inicio, sin ponderación de la economía que esta actividad pueda implicar, por la sola amenaza de daño irreversible que implica.

En definitiva, este caso es paradigmático para recordar que la defensa de los derechos de la naturaleza no admite grados y que el principio precautorio debe guiar las decisiones estatales con rigor, integridad y visión ecológica profunda, no solo por lo que está en juego para el ambiente, sino porque de ello depende también la garantía efectiva de los derechos humanos más básicos: el agua, la salud, la alimentación y la vida misma.

Conclusiones

El análisis documental permitió evidenciar que la adopción de una perspectiva bio-céntrica en la Constitución del Ecuador de 2008 contribuye al reconocimiento de ecosistemas como el Bosque Protector Los Cedros como sujeto de derechos por su valor intrínseco, lo que hace que el Estado tenga el deber de proteger los derechos reconocidos en la Constitución y que estos sean plenamente justiciables.

Este hallazgo se constató tras la revisión de la normativa nacional, la cual, en el Acuerdo Ministerial n.º 57 emitido por el Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre en 1994, reconoce al bosque como una zona protegida, ya que reúne condiciones ecológicas excepcionales que lo convierten en un ecosistema estratégico para la conservación de la biodiversidad en el Ecuador. Su clasificación como bosque nublado, su ubicación en una zona de alta riqueza genética y la presencia de especies endémicas refuerzan la necesidad de garantizar su protección.

Por ello, la Corte Constitucional, en la sentencia objeto de la presente investigación, reconoció que este bosque cumple con los criterios necesarios para ser considerado sujeto de derechos conforme al artículo 71 de la Constitución, por la gran biodiversidad que alberga, por las especies endémicas que habitan esa zona y por la importancia de los bosques nublados en el cauce de los ríos.

Cabe señalar que, desde la doctrina, se sustenta el reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos por su valor intrínseco, ya que estos no dependen de la utilidad que la naturaleza pueda tener para los seres humanos, sino que se basan en el reconocimiento de que la naturaleza tiene un valor intrínseco.

Sin embargo, el gran problema que se evidenció de este análisis documental fue que, a pesar de que en Ecuador existe este reconocimiento expreso de los derechos de la naturaleza, existe una gran tensión para su eficaz protección cuando se coligen con fines económicos, ya que se pone por encima de los derechos de la naturaleza la explotación de minerales para el ingreso de recursos al Estado.

Esta evidente problemática que se genera en torno a la protección de los derechos de la naturaleza ha sido sustentada en la doctrina, mencionando que, si bien la legislación ecuatoriana ha sentado precedentes importantes, su implementación efectiva enfrenta retos significativos, entre los cuales se destaca la tensión entre las políticas extractivistas del Estado y la defensa de los derechos de la naturaleza, lo cual ha generado un terreno conflictivo en el ámbito político y judicial.

Por lo que se evidencia que no existe una verdadera protección de los derechos de la naturaleza y que esto, en el caso, se evidencia de forma clara, ya que al exigir la tutela de los derechos de la naturaleza al juez de primera instancia, este no ponderó la importancia de precautelar un daño ambiental en esta zona protegida, lo que ocasionó la vulneración

de los derechos de la naturaleza. No fue sino hasta que la Corte Constitucional emitió la sentencia n.º 1149-19-JP/21 que se buscó reparar los daños ocasionados por no tutelar de forma correcta los derechos de la naturaleza.

En consecuencia, aunque en el Ecuador los derechos de la naturaleza están reconocidos de forma expresa en la Constitución, su respeto y aplicación efectiva enfrentan serias deficiencias en la práctica. La autorización de actividades extractivas mediante la emisión de permisos ambientales en zonas de alta biodiversidad, como el bosque, pone en grave riesgo la integridad de estos ecosistemas. A ello se suma la ausencia de mecanismos eficaces de tutela judicial que permitan declarar la inconstitucionalidad de tales actos administrativos. Esta situación contribuye a una vulneración sistemática de los derechos de la naturaleza y evidencia la falta de implementación del enfoque biocéntrico consagrado en la Constitución de la República del Ecuador de 2008.

Así también, el análisis documental permitió evidenciar que la omisión en la aplicación del principio de precaución durante el proceso de otorgamiento de concesiones mineras, el registro ambiental y el certificado de no afectación a fuentes hídricas, a favor del proyecto minero impulsado por ENAMI-EP en el bosque, constituyó una vulneración a los derechos de la naturaleza, ya que esta actuación permitió el avance de un proyecto extractivo en una zona protegida caracterizada por su alta biodiversidad, sin garantizar previamente la integridad de sus ecosistemas ni aplicar un enfoque preventivo ante el riesgo de daños ambientales graves o irreversibles.

Este hallazgo se constató tras la revisión de la normativa nacional, la cual establece, en el artículo 73 de la Constitución de la República del Ecuador y el artículo 9 del Código Orgánico del Ambiente, que el Estado tiene la obligación de adoptar medidas protectoras eficaces y oportunas cuando haya peligro de daño grave o irreversible al ambiente, aunque haya duda sobre el impacto ambiental de alguna acción u omisión o no exista evidencia científica suficiente del daño.

Lo cual, en este caso, no fue aplicado de forma correcta por la autoridad nacional ambiental, ya que, a pesar de que no se han realizado estudios de la afectación que implicaría la minería en el bosque, los trabajos que quería desarrollar ENAMI-EP en la zona podían tener efectos devastadores en el ecosistema y la biodiversidad del lugar, ya que en él habitan más de 150 especies endémicas y existen alrededor de tres nacimientos de ríos importantes en la zona, los cuales benefician directamente a más de 3 000 personas.

Cabe señalar que, desde la doctrina, el principio que rige los derechos de la naturaleza tiene como objetivo primordial la anticipación previa, orientada a adoptar acciones o medidas de manera eficaz e inmediata, incluso en ausencia de evidencia científica concluyente sobre un daño. Su finalidad es prevenir consecuencias negativas que puedan afectar al medio ambiente, a la naturaleza y a la sociedad en general. Este principio actúa como una forma de restricción frente a riesgos potenciales, entendidos como la combinación de

amenaza y vulnerabilidad, con el fin de evitar que dichos riesgos se conviertan en daños ambientales que provoquen graves estragos ecológicos.

En este contexto, resulta evidente que el Estado incumplió su deber constitucional de respeto y protección de los elementos que conforman el ecosistema de este espacio. Al otorgar permisos para actividades extractivas sin considerar el valor intrínseco de este bosque nublado, reconocido como sujeto de derechos por su función ecológica estratégica y su alta biodiversidad, se menoscabaron también los derechos fundamentales de las comunidades que habitan en la zona y que dependen directamente de los recursos naturales que ofrece dicho ecosistema.

Razón por la cual es fundamental que las autoridades públicas apliquen el principio de precaución en estos casos en los cuales se quiere realizar actividades mineras en zonas protegidas, ya que, al ser el bosque estudiado un ecosistema en el que no ha existido intervención humana, debe buscarse su mayor protección para su preservación.

En consecuencia, es indispensable que el Ministerio del Ambiente, en los procesos de otorgamiento de permisos ambientales para actividades extractivas, especialmente en áreas protegidas, aplique de forma rigurosa y coherente el principio de precaución. Este principio debe orientar las decisiones estatales con criterios de integridad ecológica, responsabilidad intergeneracional y justicia ambiental, evitando así daños irreparables a la biodiversidad y a los derechos constitucionales que de ella se derivan.

Referencias bibliográficas

Acosta, A. (2013). El buen vivir. Sumak kawsay: Una oportunidad para imaginar otros mundos. Icaria Editorial. https://www.researchgate.net/publication/260373466_El_Buen_Vivir_Sumak_Kawsay_Una_oportunidad_para_imaginar_otros_mundos_Alberto_Acosta_icariaeditorial.com

Asamblea Nacional Constituyente. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Recuperado el 16 de abril de 2024, de https://defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2009, 29 de enero). Ley de Minería. Registro Oficial (Suplemento) No. 517. https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2022-11/ley_de_mineria_actualizada_a_octubre_2022.pdf

Asamblea Nacional del Ecuador. (2017, 12 de abril). Código Orgánico del Ambiente. Registro Oficial (Suplemento) No. 983. Recuperado el 16 de abril de 2024, de <https://pastaza.gob.ec/baselegal/coam.pdf>

Banco Central del Ecuador. (2014). Cartilla de hidrocarburos. Recuperado el 16 de abril de 2024, de <https://contenido.bce.fn.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/cartilla00.pdf>

Bustos, A. (2019). Manual de derecho ambiental para gobiernos autónomos descentralizados. Universidad del Azuay Casa Editora. <https://publicaciones.uazuay.edu.ec/index.php/ceazuay/catalog/view/262/412/1222>

Corte Constitucional del Ecuador. (2015, 20 de mayo). Sentencia No. 166-15-SEP-CC. Recuperado el 16 de abril de 2024, de <https://www.derechosdelanaturaleza.org.ec/wp-content/uploads/casos/Ecuador/Jurisprudencia/Sentencia%20166-15-SEP-CC.pdf>

Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 10 de noviembre). Sentencia No. 1149-19-JP/21. Recuperado el 16 de junio de 2025, de https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE6J3RyYW1pdGUnLCBldWlkOidiN-2NkMjRmMS1hODMxLTQxMTEtODEzZi1iZTQyOWQ0ZjQxYTMucGRmJ30=

Cure, S. (2024). La eficacia de la reparación integral y protección de los derechos de la naturaleza en la sentencia 1149-19-JP/21 del Bosque Protector Los Cedros [Tesis de grado, Universidad del Azuay]. <https://dspace.uazuay.edu.ec/handle/datos/14156>

Curipoma, C. (2025). Análisis jurídico y doctrinario de la sentencia de la Corte Constitucional No. 1149-19-JP/21 ante la inminente violación a los derechos de la naturaleza [Tesis de grado, Universidad Nacional de Loja]. <https://dspace.unl.edu.ec/server/api/core/bitstreams/c884294c-5ad1-40c4-bc05-cd405f272960/content>

González, M. (2020). La construcción de la memoria histórica en el Ecuador: Un análisis desde la educación. *Revista de Educación y Género*, 7(1), 45-60. <https://doi.org/10.17163/eg.n7.2020.2437>

Instituto Ecuatoriano Forestal y de Áreas Naturales y Vida Silvestre (INEFAN). (1995, 26 de enero). Acuerdo Ministerial No. 57. Registro Oficial No. 620. litigioclimatico.com

Lalander, R., & Cuestas-Caza, J. (2017). Sumak Kawsay y Buen-Vivir en Ecuador. En A. D. Verdú Delgado (Ed.), *Conocimientos ancestrales y procesos de desarrollo: Nacionalidades Indígenas del Ecuador* (pp. 30-64). Universidad Técnica Particular de Loja. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1166918/FULLTEXT01.pdf>
DIVA Portal

Lanchi, P. (2020). Derechos al ambiente sano y de la naturaleza: límites y aproximaciones conceptuales [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. <http://hdl.handle.net/10644/7292>

Ministerio del Ambiente del Ecuador. (1995, 26 de enero). Acuerdo Ministerial No. 57. Registro Oficial No. 620.

Ministerio del Ambiente y Agua del Ecuador. (2015, 13 de febrero). Acuerdo Ministerial No. 061: Reforma del Libro VI del Texto Unificado de Legislación Secundaria en materia de calidad ambiental. Registro Oficial (Edición Especial). https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2018-09/Documento_acuerdo-ministerial-061.pdf

Piedra, C. (2024). Los derechos de la Naturaleza: casos “Manglares” y “Bosque Protector Los Cedros”. Foro: Revista de Derecho, 41, 29-49. <https://doi.org/10.32719/26312484.2024.41.2>

Roy, B. A., Zorrilla, M., & Endara, L. (2018). New mining concessions could severely decrease biodiversity and ecosystem services in Ecuador. Tropical Conservation Science, 11, 1-16. <https://doi.org/10.1177/1940082918780427>



Revista de Derecho Directum. Vol. 2, No. 2, pp. 47-59. Julio-diciembre 2025
ISSN: 3028-8754. ISSN Elect. 3028-8762. Universidad Católica de Cuenca

El arbitraje como mecanismo para construir ciudades de paz

Arbitration as a mechanism for building cities of peace

Recepción: 29 de enero de 2025

Revisión: 10 de marzo de 2025

Aceptación: 30 de mayo de 2025

Publicación: 14 de julio de 2025

Adrián Esteban Domínguez Torres¹  
Universidad Autónoma de Nuevo León,
Nuevo León-México
Correo: estebandt55@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0143-6351>

Cita sugerida:

Domínguez Torres, A. E. (2025). El arbitraje como mecanismo para construir ciudades de paz. Revista de Derecho Directum, 2(2), 47-59.

¹ Estudiante del doctorado en Métodos Alternos de Solución de conflictos por la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Resumen

Para consolidar efectivamente las ciudades de paz en el contexto ecuatoriano, el arbitraje se erige como un instrumento sumamente esencial, ya que ofrece una alternativa pacífica y eficiente para la resolución de controversias. Ante una innegable realidad marcada por la congestión judicial e incluso la desconfianza en las instituciones estatales, esta herramienta promueve la cultura de respeto y cooperación, con miras al fortalecimiento jurídico y de la convivencia social. Este método alternativo de solución de conflictos, consagrado en la Constitución de la República del Ecuador y regulado en la Ley de Arbitraje y Mediación, otorga la posibilidad de resolver disputas con armonía, celeridad y confidencialidad, al evitar procesos judiciales extensos y costosos, fortaleciendo la seguridad jurídica en la búsqueda de construir ciudades pacíficas. En tal virtud, entender el arbitraje como herramienta de cultura de paz, y no solo como técnica procesal, permite que la sociedad transforme el conflicto en colaboración y el enfrentamiento en entendimiento, robusteciendo el ideal de ciudades ecuatorianas solidarias y de paz. El artículo que se pone a consideración abordó esta problemática desde una perspectiva teórica.

Palabras clave: arbitraje; método alterno; solución de conflictos; ciudades de paz.

Abstract

To effectively consolidate peaceful cities in Ecuador, arbitration is an essential tool that offers a peaceful and efficient alternative for resolving disputes. Faced with the undeniable reality of judicial congestion and even mistrust in state institutions, this tool promotes a culture of respect and cooperation, with the aim of strengthening the legal system and social coexistence. This alternative method of conflict resolution, enshrined in



the Constitution of the Republic of Ecuador and regulated by the Arbitration and Mediation Law, makes it possible to resolve disputes harmoniously, quickly, and confidentially by avoiding lengthy and costly legal proceedings and strengthening legal certainty in the quest to build peaceful cities. As such, understanding arbitration as a tool for a culture of peace, not just as a procedural technique, allows society to transform conflict into collaboration and confrontation into understanding, strengthening the ideal of Ecuadorian cities based on solidarity and peace. The article under consideration addressed this issue from a theoretical perspective.

Keywords: arbitration; alternative method; conflict resolution; cities of peace.

Introducción

La presente investigación se refiere a nociones clave respecto de la paz y su consecución. Para ello, dotarla de un concepto es complejo, más aún hablar de su construcción, puesto que goza de concepciones subjetivas en su desarrollo. El desafío de este trabajo es concebir la paz a través de herramientas que permitan su construcción, en particular mediante el arbitraje.

En ese sentido, luego de abordar las ciudades de paz y las múltiples herramientas para su construcción, se incluye al arbitraje como método de solución de conflictos en la consecución de la paz. Ampliando la idea de que los asuntos transigibles pueden ser resueltos por terceros ajenos al Estado, tomando como base la honorabilidad, la transparencia y la eficiencia en la solución de conflictos que puedan someterse a arbitraje, se propone estudiar estas dos concepciones.

Ahora bien, en la resolución de asuntos transigibles, este mecanismo es poco utilizado en comparación con la justicia ordinaria; probablemente, circunstancias ligadas a factores económicos, geográficos o culturales pueden interferir en su aplicación y ejecución en un contexto dominado por el sistema jurídico tradicional, aunque sea igual de eficaz y válido.

Por ello, estas consideraciones han permitido analizar aspectos importantes para que el arbitraje sea un mecanismo de construcción de ciudades de paz, con la intervención principalmente de los ciudadanos, que buscan el buen vivir con armonía y sustentabilidad; asimismo, del Estado, en la ejecución de políticas y reformas necesarias para su corrección, y de la tecnología, capaz de brindar un alcance generalizado a este mecanismo.

Los ciudadanos y su vínculo con la paz

Se puede plantear una noción base para este análisis, percibiendo a la paz como la búsqueda del bienestar y la calidad de vida (Gorjón Gómez, 2024). Entonces, desde el inicio de la vida pública, es menester en todo ciudadano la búsqueda infinita de la paz.

Sin embargo, el desarrollo de la ciudad, la propiedad privada, las relaciones entre similares y los intereses particulares de los ciudadanos han derivado en la generación de conflictos, los que se resuelven mayoritariamente en juzgados tradicionales, donde un juez, investido de jurisdicción y competencia en razón de territorio, materia y grado, es quien resuelve los inconvenientes jurídicos, sobre la base de un debido proceso y de la evacuación de pruebas, sean estas documentales, periciales o testimoniales. En ese mismo sentido, en un contexto polarizado por intereses, alcanzar la paz merece elevarla a una característica importantísima para el bienestar humano. Siendo así:

La paz puede ser entendida como un principio; también puede constituir un valor dentro del ordenamiento jurídico. En este sentido, mientras que los derechos humanos concretan los valores libertad e igualdad, en la paz como valor se rescata la fraternidad. De esta manera, si desde Aristóteles hasta nuestros días se ha hablado de la necesidad de que la comunidad política de que se trate cuente con personas libres e iguales, ahora, para conseguir esas ciudades de paz, es indispensable que las personas también sean fraternas. (Núñez Torres, 2024, p. 105)

Aunque se ha hablado de sostenibilidad respecto de las ciudades, alcanzar la convivencia pacífica sería crucial. Promover una comunidad activa en la construcción de ciudades de paz merece un espacio ineludible en el quehacer humano, más aún en esta realidad. Motivar una cultura de cambio es primordial. Así, la búsqueda de objetivos comunes ha de ser la constante en verdaderas ciudades de paz.

La frase atribuida a Gandhi, pese a que no existen registros objetivos que demuestren su autoría, trae consigo gran significado, aun en la actualidad: “Sé el cambio que quieres ver en el mundo”. Este enunciado denota gran racionalidad e invita a quien lo observe a construir, desde su accionar, ciudades de paz. En términos del expresidente Velasco Ibarra: “¿Queréis revolución? ¡Hacedla primero en vuestros corazones y en vuestras almas!” (Meythaler Baquero y Ruales Espinoza, 2017, p. 307). Entonces, desde hace tiempo se ha propuesto la reflexión de cultivar en cada uno el dinamismo positivo de una sociedad, en afinidad con el buen vivir, o de alcanzar el bienestar común, sin que esto implique tocar aspectos económicos particulares.

Es evidente, entonces, que no se sabe con exactitud desde cuándo no se ha alcanzado la racionalidad respecto de construir ciudades de paz: comunidades en donde el bien común esté sobre el particular; y, más aún, el afán de encontrar herramientas capaces de solucionar inconvenientes de manera eficaz, accesible y universal se ha vuelto complejo. Para ello, se ha de proponer el arbitraje como medio eficaz y accesible para la solución de conflictos netamente transigibles.

El compromiso del Estado es importante para construir ciudades de paz, pero más importante es la conciencia social: la capacidad de ser empático en la solución de conflictos. Solo de esta manera, desde el interior de cada ser humano, se pueden exteriorizar cambios en la sociedad, utilizar el intelecto humano como medida de racionalización y de construcción de estas ciudades, capaces de transformar el mundo y la manera de desarrollarse. Es menester que los ciudadanos se involucren en la ciudad, que tomen la posta en los asuntos relevantes y sean el vínculo necesario entre la paz y la ciudad.

El arbitraje en las ciudades de paz, dos conceptos relacionados

En Ecuador, pese a que la figura del arbitraje es muy flexible, puesto que hasta las cartas intercambiadas pueden ser entendidas como convenio arbitral (Congreso Nacional, 2006), su aplicación es un tanto exclusiva en materia comercial y de inversiones; sin embargo, materias transigibles comunes, propias del desarrollo social, pueden también ser resueltas mediante laudos arbitrales.

Estos, al ser elegidos por las partes, pueden resolverse y sustentarse en equidad o en derecho, con el mismo valor que una sentencia. Características importantes, tales como la confidencialidad, eficacia y rapidez, sin mayor formalismo y fuera de la jurisdicción tradicional, vuelven al arbitraje el mecanismo adecuado para la resolución de conflictos.

La legislación ecuatoriana determina que, para que un asunto pueda ser resuelto a través del arbitraje, debe existir un convenio: una determinación de la voluntad de las partes. Entonces, ¿qué es lo que hace falta para que en este país se generalice el arbitraje como método alternativo de solución de conflictos? En efecto, solamente voluntad y culturización.

Con esta flexibilidad que brinda el ordenamiento jurídico ecuatoriano, es válido utilizar el arbitraje como una herramienta eficaz y accesible para la solución de conflictos y la construcción de ciudades de paz. Sin embargo, falencias como la inexistencia de suficientes centros de arbitraje en todos los cantones del país o su escasa difusión limitan su uso.

Ahora bien, con la tecnología se puede estar donde la señal de internet lo permita. Entonces, la tecnología se vuelve un factor harto importante en la ejecución de este método de solución de conflictos y en la construcción de ciudades de paz. Esta herramienta puede ser implementada con total validez en el arbitraje, debido a que se ha demostrado sobremanera su excepcional importancia respecto del progreso del sistema jurídico ordinario y su publicidad, con la digitalización de expedientes y la posibilidad de audiencias telemáticas, que se ha generalizado como consecuencia de la pandemia.

Varios sistemas se han desarrollado con el fin de buscar soluciones a conflictos entre quienes no se encuentren dentro de los mismos límites geográficos; entre ellos, los ODR (online dispute resolution), sistema de resolución de disputas en línea. Si bien no son una forma de arbitraje, sí son parte de los MASC que se han desarrollado en la búsqueda de la paz.

Se puede señalar que “estos sistemas se originaron para buscar solución a los conflictos que se presentan entre partes que se encuentran en distintos lugares del mundo” (Díaz Bolívar y Bustamante Rúa, 2022, p. 246). Esta herramienta permite un acercamiento entre las partes; su uso ha de derivar en el desarrollo de una cultura de paz. De la misma forma:

En Estados Unidos, el desarrollo de plataformas en línea para la solución de conflictos no se ha dado a partir del financiamiento estatal, como ocurrió en Europa. En el país del

capitalismo, quienes tomaron la iniciativa para desarrollar las plataformas fueron empresas privadas. Así nacieron empresas como Cybersettle, Modria y Settle Today (Díaz Bolívar y Bustamante Rúa, 2022, p. 259).

Evidentemente, este tipo de iniciativas privadas son las que retribuyen a la sociedad el desarrollo, acompañado de cuestiones como el buen vivir; de esta manera, es cierto que el ser humano ha de tratar de proponer la paz incluso en el desarrollo del conflicto. Uno de los pilares para llevar adelante el arbitraje es la existencia de un convenio arbitral.

Convenio arbitral, una noción general

Con el convenio arbitral, se “impide someter el conflicto a la justicia ordinaria” (Congreso Nacional, 2006, p. 4), obligando al acatamiento del laudo arbitral. Esta conducta representa un avance significativo en la racionalidad de la solución de conflictos. Con esto, se garantiza también procurar la mediación como cultura de paz, puesto que esta se llevará a cabo con el fin de llegar a un acuerdo entre las partes.

Esto se debe a que “el arbitraje adquiere actualmente importancia sobre todo en el mundo de los negocios internacionales; ahí donde no hay un Estado que centralice la función jurisdiccional, es posible que las partes retomen el camino de una administración consensual de justicia” (Sánchez Mena, 2005, p. 9).

El convenio arbitral en este país es una herramienta jurídica que permite la resolución de controversias fuera del sistema judicial tradicional, a través de un proceso arbitral. Entonces, este manifiesta la declaración de voluntad respecto del sometimiento de las partes a la decisión de un árbitro o árbitros, expresando la renuncia, en mayor medida, a la jurisdicción tradicional.

Respecto del ordenamiento jurídico ecuatoriano, este convenio, vigente desde 1997 con la Ley de Arbitraje y Mediación, permite el sometimiento arbitral mediante una cláusula de compromiso (caso 1) respecto de los conflictos que de esta se deriven, y el compromiso arbitral (caso 2), que se efectúa cuando se ha originado la controversia.

Caso1.



Caso2.



Continuando con el análisis, se puede mencionar que el Reglamento de la Ley de Arbitraje y Mediación menciona en su artículo 1, número 2 sobre este tema lo siguiente:

Cuando las partes hayan pactado someter sus disputas a arbitraje, sin hacer referencia a una institución arbitral específica o a las normas de procedimiento que lo rijan, se entenderá que el arbitraje es administrado y, conforme a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de Arbitraje y Mediación, el demandante podrá acudir al Centro de Arbitraje y Mediación más próximo al lugar de los efectos del acto o contrato, materia del arbitraje, o al domicilio del demandante, a elección de este (Procuraduría General del Estado, 2021, p. 1).

En cuanto a la validez de un convenio arbitral, es menester cumplir requisitos indispensables: como se ha dicho, debe estar por escrito o constar en alguna comunicación entre partes. En estas se debe dejar constancia clara de la voluntad expresa de someter controversias a arbitraje, de las reglas e incluso, de desearlo, de considerar cuestiones procesales.

El arbitraje y su relación con la paz

Ahora bien, observando desde el contexto de las ciudades de paz y su actual relevancia, es fundamental reconocer que el arbitraje en Ecuador es de particular importancia como un espacio racional donde se fomenta la armonía en la convivencia humana. Su accesibilidad general y eficacia permitirán la resolución de conflictos con base en una cultura de paz y desarrollo.

De esta manera, este mecanismo, al ser una vía institucionalizada y promotora del diálogo, se convierte en una herramienta clave para la solución de controversias. Su contribución significativa ha de reducir la carga jurisdiccional en el sistema judicial ordinario. Normativamente, en las cláusulas escalonadas se impone la mediación previa en casos sometidos a arbitraje. Sobre este tema, Carbonell afirma:

El arbitraje y la mediación tienen naturaleza distinta que las diferencian en cuanto a los sujetos decisores del conflicto. A pesar de ello, los dos institutos muchas veces se interconectan en la práctica. Un claro ejemplo de ello son las denominadas cláusulas Med-Arb o Arb-Med que conducen a la aplicación sucesiva de la mediación y el arbitraje, proyectándose en una situación de *multistep conflict resolution*, es decir, el intento de solución de un conflicto, en diversas etapas y mediante diferentes medios (Carbonell, 2024, p. 4).

La diferencia en quien decide respecto de la solución de un conflicto es trascendental. Particularmente, se ha de observar que, en la mediación, son las partes las encargadas de proponer tal solución; en cambio, respecto del arbitraje, estas se someten a la decisión de un tercero imparcial. Sin embargo, en una cultura de paz son mayores las coincidencias

que las discrepancias. Cabe destacar que, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la mediación se ha de procurar antes de la etapa de prueba dentro de un proceso arbitral.

El hecho de que este método alternativo de solución de conflictos brinde un tratamiento imparcial a cada caso particular garantiza sobremanera la oportunidad de argumentar y probar, en ejercicio ineludible del derecho a la defensa, con flexibilidad procesal. Esto ha de ser muy relevante en las ciudades de paz, pues fortalecer la confianza en este MASC ha de fomentar un desarrollo orientado al respeto y a la legalidad en la solución de controversias.

En consecuencia, las ciudades, en la promoción de valores necesarios tales como la cultura de diálogo, la tolerancia y demás, deben impulsar su correcto uso, como mecanismo de suma importancia en el anhelo de justicia inclusiva y de paz. Por lo que “una ciudad de paz se conceptualiza como un espacio geográfico integrador que abraza la interacción dinámica entre gobierno y ciudadanía, donde los métodos de solución de conflictos impulsan la cohesión social y la resolución pacífica de disputas” (Pozo Cabrera y Gorjón Gómez, 2024, p. 11).

Sobre la base de este enunciado, cabe referir, asimismo, que formular una sola definición de ciudad de paz resulta imposible. La relevancia que ha adquirido este tema en el contexto actual ha permitido que varios investigadores lo desarrollen con solvencia. Sin embargo, se adopta la postura según la cual “no es más que un espacio conciliado de intereses y de felicidades armonizadas en torno al respeto de los demás, redundando en nuestro estilo de vida” (Gorjón Gómez, 2024, pp. 46-47), para afirmar que el ser humano es el constructor de la ciudad y del contexto en el que se desenvuelve, el cual puede ser maravilloso.

Si los ciudadanos viven en paz, la controversia resulta secundaria, pues sobre la base de objetivos generales se ha de edificar la relación pacífica de los ciudadanos en la solución de sus litigios. Asimismo, es indudable el apoyo que debe brindar el sistema judicial ordinario en medidas cautelares, ejecución de laudos y nulidades, respecto del desarrollo arbitral.

De esta manera, se garantiza la solemnidad de lo actuado en este método alternativo de solución de conflictos. Esto ha de lograrse plenamente con la correspondiente preparación judicial y el respeto ineludible del ordenamiento jurídico. Incluso instituciones de carácter internacional han procurado instaurar una cultura de paz respecto de la resolución de controversias; así lo evidencia el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas:

Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios (Naciones Unidas, 2025, art. 33).

De tal manera, agendas importantes de carácter mundial, como los Objetivos de Desarrollo Sostenible, han otorgado la importancia correspondiente y necesaria a la paz; en ese contexto, se ha permitido desarrollar con solvencia y trascendencia lo siguiente:

El Objetivo 16 pretende promover sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para toda la población y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles. Las personas de todo el mundo deben vivir libres del miedo a cualquier forma de violencia y sentirse seguras en su día a día, sea cual sea su origen étnico, religión u orientación sexual. Sin embargo, los conflictos violentos, actuales y nuevos, en todo el mundo, están haciendo descarrilar el camino global hacia la paz y hacia la consecución del Objetivo 16. (Naciones Unidas, 2015, ODS 16)

En la práctica, resulta evidente que, aun en el siglo XXI, donde el ser humano cree haber alcanzado una gran madurez de la razón, no se aplica lo citado. Las guerras y la violencia han marcado la agenda de la sociedad actual; por ende, es un deber fundamental de los ciudadanos buscar mecanismos adecuados que orienten a una convivencia armónica de todos quienes conforman una ciudad. Ahora bien, el contexto ecuatoriano actual necesita el fortalecimiento del arbitraje, principalmente, por las siguientes razones:

1. Reformas limitantes de la intervención judicial.
2. Capacitación en arbitraje a funcionarios judiciales y abogados.
3. Proponer el arbitraje social como mecanismo eficaz y accesible.
4. Estímulos estatales para las instituciones que lo promuevan.

Mecanismos de paz importantes se han desarrollado para satisfacer necesidades como complementos de los sistemas tradicionales. Ecuador no es la excepción: al instaurar el arbitraje en su ordenamiento jurídico, brinda la oportunidad de obtener resultados eficaces en la solución de controversias transigibles; sin embargo, limitantes económicas, geográficas, etc., pueden derivar en su desconocimiento y uso restringido.

Con este antecedente, los funcionarios judiciales, con su intervención en procesos arbitrales, deben ser considerados el apoyo necesario en su tramitación. Su capacitación respecto de este método alternativo de solución de conflictos es ineludible en un ambiente destinado a la paz. Tornar al arbitraje eficaz y accesible no resultaría complicado cuando el compromiso estatal, acompañado del empoderamiento de instituciones en la construcción de ciudades de paz, pueda cristalizarse.

Esto se puede lograr a través de estímulos que brinde el Estado a quienes promuevan, desarrollen y ejecuten el arbitraje como medida de responsabilidad social y de retribución. Asimismo, puede lograrse con el compromiso individual de quienes conforman la sociedad: su búsqueda imperativa del bien común ha de desarrollar el vínculo necesario con la ciudad



y su pacificación. Además, se han identificado momentos en los cuales ha de intervenir el sistema judicial tradicional respecto de procedimientos arbitrales:

1. Ejecución de laudo.
2. Nulidades.

Esto, lejos de generar desconfianza o de ser una limitante en el desarrollo de la cultura de armonía, debe ser la conexión necesaria y racional entre la eficacia del arbitraje y su mecanismo para la construcción de ciudades de paz, en donde también puede intervenir de manera efectiva el Estado. De igual manera, el unificar criterios vinculantes puede ser un aspecto importante en la toma de decisiones, evitando la discrecionalidad.

Reconocer las falencias es fundamental en la construcción de cualquier circunstancia racionalizada, más aún en cuestiones de interés general; pues estas se han tratado de evidenciar en estas líneas, con el fin de sembrar el empoderamiento individual en la construcción efectiva de ciudades de paz.

Conclusiones

El desarrollo de la sociedad ha traído consigo una inmensa necesidad de sostenibilidad de las ciudades. Asimismo, ha evidenciado la consecuente necesidad de prestar atención a aspectos relevantes en la convivencia humana, como la paz, a través de la búsqueda constante y general del buen vivir por parte de los ciudadanos.

Aspectos inherentes a la dignidad humana que generen armonía y brinden espacios seguros y, sobre todo, libres, sin trastocar los derechos de otros. Con lo descrito, en afán de buscar factores que lleven a la armonía general, se ha de identificar al arbitraje como un mecanismo accesible y eficaz en la construcción de ciudades de paz.

Su implementación, a través de herramientas válidas, ya utilizadas en otras legislaciones aplicables a nuestras particularidades, tales como los ODR, reformas correspondientes y la cultura de los ciudadanos, ha de suponer una ilustración de progreso respecto de la intervención de cada uno en la construcción real y necesaria de ciudades de paz. El capital humano que dispone este país es inmenso; su capacidad de “dar lecciones históricas de humanismo, trabajo y libertad” (Roldós Aguilera, 1981) ha de ser la constante en esta importantísima edificación.

Referencias bibliográficas

- Carbonell O'Brien, E. (2024). Algunas cuestiones del arbitraje y la mediación. *Revista Iberoamericana de Derecho, Cultura y Ambiente*, (5). <https://aidca.org/wp-content/uploads/2024/07/RIDCA5-mediacion-carbonell-ALGUNAS-CUESTIONES-DEL-ARBITRAJE-Y-LA-MEDIACION.pdf>
- Díaz Bolívar, S., y Bustamante Rúa, M. M. (2022). Análisis de los sistemas de solución de conflictos en línea en el mundo y propuesta para su implementación en Colombia. *Revista Chilena de Derecho y Tecnología*, 11(2), 245-276. <https://doi.org/10.5354/0719-2584.2021.66688>
- Ecuador. Congreso Nacional. (2006, 14 de diciembre). *Ley de arbitraje y mediación* (Codificación No. 2006-014, Registro Oficial No. 417). https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2019-09/LEY%20DE%20ARBITRAJE%20Y%20MEDIACION_21_08_2018.pdf
- Gorjón Gómez, F. (2024). ¿Qué es una ciudad de paz? En E. E. Pozo Cabrera y F. Gorjón Gómez (Eds.), *Ciudades de paz* (pp. 37-56). EDUNICA.
- Meythaler Baquero, J., y Ruales Espinosa, M. (2017). ¿Queréis revolución? Hacedla primero en vuestras almas (o en vuestros reglamentos): Anotaciones sobre posibles reformas reglamentarias al sistema arbitral ecuatoriano. *Revista Ecuatoriana de Arbitraje*, (9), 301-321.
- Naciones Unidas. (2015, 25 de septiembre). *Objetivos de Desarrollo Sostenible: Paz, justicia e instituciones sólidas*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>
- Naciones Unidas. (2025). *Carta de las Naciones Unidas: Capítulo VI. Arreglo pacífico de controversias*. Recuperado el 14 de mayo de 2025, de <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-6>
- Núñez Torres, M. (2024). La paz como principio constitucional de los derechos humanos y del Buen Vivir ciudadano. En E. E. Pozo Cabrera y F. Gorjón Gómez (Eds.), *Ciudades de paz* (pp. 99-126). EDUNICA.
- Pozo Cabrera, E. E., y Gorjón Gómez, F. (Eds.). (2024). *Ciudades de paz* (Libro I). EDUNICA. <https://publicaciones.edunica.com.ec/index.php/edunica/catalog/book/86>
- Pozo Cabrera, E. E., y Gorjón Gómez, F. (2024). Prólogo. En E. E. Pozo Cabrera y F. Gorjón Gómez (Eds.), *Ciudades de paz* (p. 11). EDUNICA.
- Procuraduría General del Estado. (2021). Informe de rendición de cuentas: PGE 2021 [Informe institucional]. https://www.pge.gob.ec/images/publicaciones/2022/PGE_RC_2021_07_su-millado_PGE.pdf
- Roldós Aguilera, J. (1981, 24 de mayo). *Discurso* [Discurso]. Quito, Ecuador.
- Sánchez Mena, H. E. (2005). El arbitraje comercial internacional: Una perspectiva latinoamericana y ecuatoriana [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. Repositorio UASB-Digital. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2446/1/T0350-MDE-S%C3%A1nchez-El%20arbitraje.pdf>



Revista de Derecho Directum. Vol. 2, No. 2, pp. 61-85. Julio-diciembre 2025
ISSN: 3028-8754. ISSN Elect. 3028-8762. Universidad Católica de Cuenca

La gestión tributaria. Un análisis crítico respecto de su aplicación

Tax management. A critical analysis of its application

Recepción: 26 de febrero de 2025

Revisión: 10 de marzo de 2025

Aceptación: 30 de mayo de 2025

Publicación: 14 de julio de 2025

Marcelo Israel Mendieta Ormaza¹  

Universidad Católica de Cuenca,
Cuenca-Ecuador

Correo: marcelo.mendieta.19@est.ucacue.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-5489-8381>

Ana Paula Páez Coronel²

Universidad Católica de Cuenca,
Cuenca-Ecuador

Correo: ana.paez.85@est.ucacue.edu.ec

Cita sugerida:

Mendieta Ormaza, M. I., y Páez Coronel, A. P. (2025). La gestión tributaria. Un análisis crítico respecto de su aplicación. Revista de Derecho Directum, 2(2), 61-85.

¹ Investigador independiente. Graduado de la Universidad Católica de Cuenca.

² Investigador independiente. Graduado de la Universidad Católica de Cuenca.

Resumen

Este trabajo de investigación buscó exponer la importancia de una adecuada gestión tributaria por parte de las administraciones públicas. Para ello, luego de construir las bases teóricas que den sustento a este esfuerzo académico, se realizó un análisis crítico en materia tributaria. Metodológicamente, este trabajo tiene un enfoque cualitativo, con alcance descriptivo, en el que se aplicaron los métodos dogmático-jurídico y analítico, y se utilizó como técnica el fichaje bibliográfico. Como resultados, se fundamentó teóricamente que la gestión tributaria no se aplica de forma adecuada y que, con ello, se afectan derechos de los contribuyentes, al igual que se transgreden principios tributarios como los de legalidad, seguridad jurídica y capacidad contributiva.

Palabras clave: Gestión tributaria; Determinación tributaria; Seguridad jurídica; Capacidad contributiva.

Abstract

This research sought to highlight the importance of proper tax management by public administrations. To this end, after establishing the theoretical foundations necessary to support this academic endeavor, a critical analysis of tax matters was conducted. Methodologically, this study adopts a qualitative approach with a descriptive scope, applying dogmatic-legal and analytical methods and using bibliographic filing



as a technique. The results provided a theoretical basis for concluding that tax management is not being applied properly, thereby affecting taxpayers' rights and violating tax principles such as legality, legal certainty, and contributory capacity.

Keywords: Tax management; Tax assessment; Legal certainty; Contributory capacity.

Introducción

La presente investigación parte de la consideración de los principios y facultades tributarias que deben observarse dentro de la gestión tributaria, la cual es aplicada por la administración pública. En la actualidad, la administración tributaria ha demostrado flaquezas en la aplicación de la gestión tributaria, lo que ha provocado que el desarrollo de sus funciones no sea eficiente: no mantiene un proceso de comunicación entre las instituciones públicas seccionales y utiliza figuras jurídicas como las servidumbres de paso para determinar una pluralidad irreal de bienes, lo cual conlleva el cobro excesivo de tributos, por citar algunos ejemplos.

De otro lado, la indebida determinación del nacimiento de las obligaciones, así como la identificación de los contribuyentes, conlleva a discutir la eficacia de la gestión tributaria que desempeña la administración tributaria y, en general, de las actividades de la administración pública. La seguridad jurídica se ve obstaculizada, ya que la sociedad ha perdido la confianza en que el Estado cree y cobre tributos conforme a la ley. Es claro suponer que las flaquezas en la aplicación del principio de legalidad no contribuyen a mejorar el panorama y, por último, que la capacidad contributiva ha quedado, a su vez, en una inaplicación total.

Esta investigación se desarrolló con el interés académico de analizar la aplicación de la gestión tributaria. Se utilizó un enfoque cualitativo y, en cuanto a la metodología, se emplearon los métodos descriptivo, explicativo e inductivo-deductivo. Lo que se busca en el trabajo es justificar teóricamente las consecuencias y afectaciones a las relaciones tributarias en la sociedad, resultado de la falta o indebida aplicación de los principios y facultades tributarias.

En este contexto, la pregunta de investigación planteada para este trabajo fue: ¿cuáles son los efectos jurídicos que acarrea la inadecuada gestión tributaria? Para dar respuesta a esta interrogante, se analizan los principios y facultades de la administración tributaria que conforman la gestión tributaria. De igual forma, se construye una base teórica que se considera fundamental para entender el tema en cuestión. Además, se incluye el análisis de algunos casos donde quedan en evidencia las consecuencias de la falta o indebida aplicación de los principios y facultades tributarias.

Para analizar la institucionalidad del tributo, es necesario comprender la parte del derecho sustantivo que lo regula. Siendo así, “el derecho tributario es la disciplina que tiene por objeto de estudio el ordenamiento jurídico que regula el establecimiento y aplicación de los tributos” (Queralt et al., 2018, p. 41). Dentro del mundo jurídico, el tributo es muy especial debido a que es el objeto de estudio del derecho tributario; además, esta rama del derecho público regula las relaciones que surgen entre el Estado y los particulares a consecuencia del tributo.

Es, por tanto, el valor pecuniario que exige el Estado unilateralmente a la sociedad para cubrir el gasto público. Como figura jurídico-económica, es una herramienta que genera ingresos para el Estado de forma legal: “el tributo tiene como finalidad esencial proporcionar un ingreso a la administración” (Acosta et al., 2017, p. 139).

La naturaleza del tributo consagra una obligación en dinero que se cobra a las personas que pertenecen a una sociedad, para que esta subsista y genere calidad de vida. Por este motivo, al ser una obligación de estricto cumplimiento, se ajusta al marco legal para regular su aplicación y alcance. Además, al considerar la utilidad pública de la recaudación tributaria, la ley prevé este hecho para garantizar el aprovechamiento público y no privado. Lamentable es la sociedad donde los tributos no se regulan: se generan cuantías excesivas e injustificadas cuya recaudación sirve solo a intereses individualistas.

El tributo, para su mejor comprensión, se fragmenta en dos tipos: los tributos vinculados y los no vinculados. Los tributos vinculados refieren que estas prestaciones dependen de la exteriorización de alguna actividad realizada por el gobierno que tenga un impacto directo o indirecto en el contribuyente, como, por ejemplo, la prestación de un servicio público o la realización de una obra pública, para luego aplicarle una obligación tributaria. En esta categoría se encuentran las tasas y las contribuciones especiales.

Los tributos no vinculados, al contrario, no necesitan de la existencia de alguna actividad previa del gobierno, sino que imponen una obligación tributaria fundamentada en la actividad que lleva a cabo el ciudadano en el desarrollo de la vida social, como la adquisición de productos o bienes, ingresos, entre otros. En esta categoría se encuentran los impuestos, que se distinguen por el tipo de actividad social que realiza el contribuyente.

El ser humano, en un contexto social, se denomina persona; a su vez, la persona, en un contexto jurídico, se denomina sujeto de derecho. Esto implica que, además de gozar de una amplia gama de derechos que garanticen la subsistencia en la sociedad de forma digna, posee un cúmulo de obligaciones y deberes que garantizan la subsistencia de la sociedad, como, por ejemplo, el tributo.

En culturas muy antiguas, el concepto de tributo no se relacionaba con prestaciones de carácter pecuniario, pues el concepto mismo de dinero aún no existía. Se utilizaba el trabajo y la mano de obra para contribuir con el Estado, pero el concepto era el mismo, pues dichas contribuciones garantizaban la evolución de la sociedad, solventando sus necesidades. Después, con la evolución social vino naturalmente una evolución de los tributos: esto es, la ley tributaria, pues debe considerarse que, hoy en día, el tributo se constituye como la única figura jurídica que afecta directamente a la economía social para satisfacer el gasto público. Por ello, es necesario que se considere como una prestación ex lege, para garantizar un proceso legal y transparente que refleje la eficacia de la recaudación.

Hoy en día, como mecanismo de control, se cuenta con el derecho tributario, definido como una rama del derecho público que regula las relaciones entre los contribuyentes y el Estado, además de otros parámetros como la gestión tributaria.

El hecho generador del tributo, algunas consideraciones

Para referirse en el ámbito tributario a la imposición de obligaciones a los ciudadanos, se debe hacer referencia necesariamente al hecho imponible y al hecho generador, dos conceptos que parecen iguales; sin embargo, guardan una diferencia esencial. El hecho imponible se refiere concretamente a aquella situación hipotética determinada por la ley que debe exteriorizarse por las personas capaces de contribuir, en el marco de las actividades de la sociedad, para que nazca una obligación tributaria. Es así que cada obligación tributaria posee un hecho imponible. Por otro lado, según establece el artículo 16 del Código Tributario ecuatoriano (2005), “se entiende por hecho generador al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo”.

Es decir, es la adecuación de un tributo con la manifestación de la conducta humana según el hecho determinado por el legislador mediante la ley. Una vez que se determina realizado el hecho generador, nace una obligación tributaria y ello conlleva la recaudación. Para el correcto ejercicio de las actividades tributarias es indispensable especificar cuál es el hecho fáctico que será merecedor de un gravamen. El cumplimiento de este permite determinar con certeza el nacimiento de una obligación tributaria.

Verificar el cumplimiento del hecho generador es un acto propio de la gestión tributaria, puesto que este elemento del tributo describe conductas que serán de utilidad para determinar el nacimiento de la obligación tributaria. La descripción de conductas es de dos vías: la primera se refiere al análisis de la conducta de los contribuyentes al manifestar riqueza en la sociedad, es decir, su capacidad adquisitiva, para lo cual se determinará el “impuesto”; por otro lado, se analizan las conductas realizadas por el Estado pero que tienen relevancia directa para la sociedad, como la prestación o ampliación de un servicio público y la creación o mejora de una obra pública, para lo cual se podrán fijar la “tasa” o las “contribuciones especiales”. Si no hay hecho vinculante, es imposible determinar la conducta; por lo tanto, el tributo no es eficaz.

El hecho generador posee cuatro elementos fundamentales: el primero, el material, hace referencia al objeto gravable, atendiendo a la parte de la riqueza o capacidad adquisitiva que determinará la cuantía de la obligación tributaria; el segundo, el personal, analiza la parte de la sociedad a la cual está dirigida la obligación tributaria; el tercero, el temporal, permite conocer el momento en que se ha cumplido el hecho generador, y es

aquí donde nace la obligación tributaria; y el cuarto, el espacial, estudia el lugar o zona donde se ha cumplido el hecho generador.

Debe contemplarse que, una vez que se verifica el cumplimiento del hecho generador, corresponde la liquidación del mismo. La liquidación es el proceso de cuantificación del gravamen que le corresponde a cada obligación tributaria. Los gobiernos autónomos descentralizados poseen autonomía administrativa y financiera, con el objeto de que puedan establecer procesos de autofinanciamiento para concretar proyectos públicos, pues la liquidación tributaria emana de esta autonomía.

La correcta cuantificación del monto de la obligación tributaria permite que los valores que exige el Estado sean correspondientes al valor de la prestación. La inadecuada liquidación del tributo generaría cuantías exageradas e injustificadas que resultan en un perjuicio económico innecesario y no correspondiente al valor real de la prestación que dio origen a la obligación tributaria.

Por lo tanto, el hecho generador del tributo es la herramienta que posee la administración pública para determinar el nacimiento de una obligación tributaria. En ese sentido, “si se quiere entender cualquier tributo se debe acudir al hecho generador; el hecho generador es el mapa que identifica la naturaleza y todas las características de un tributo” (Vázquez, 2017, p. 2).

Cada tributo posee una connotación especial al tener un hecho generador, o “tipo tributario”, propio; es por ello que entender el evento que causará una obligación tributaria es indispensable para conocer qué tipo de tributo sustanciará la obligación. Por ejemplo, cuando nos referimos a la prestación de un servicio público, entendemos que este es el hecho generador de la tasa; por lo tanto, podemos comprender la obligación y el sentido de la clase de tributo que lo acompaña, si podemos conocer cuál es su hecho generador.

Estudiar el hecho generador y la liquidación resulta imprescindible al momento de analizar la gestión tributaria, ya que, al existir una prestación por parte del Estado que sentará la existencia de un hecho generador, comenzará la ejecución de las facultades tributarias que corresponden a la gestión tributaria, como lo son la determinación y la recaudación.

Dentro de la amalgama de operaciones que realiza la administración, sean estas administrativas o tributarias, las cuales tienen gran impacto en la sociedad, deben trabajar en armonía y cooperación. El gobierno municipal, en su gestión pública, crea una obra pública o presta un servicio público, y la gestión tributaria determina el nacimiento de una obligación tributaria, la cuantía de la prestación y procede a recaudar los valores adeudados. Para entender el tributo es necesario conocer las obligaciones; estas últimas son respuesta a la existencia del ser humano y su relación con la sociedad y, por ello, eventualmente el hecho generador es el encargado de determinar el momento del nacimiento de dicha obligación. El hecho generador tiene tres características:

1.- Es una hipótesis legal. Describe una función jurídica o un comportamiento que de realizarse se deberá pagar tributos. 2.- Identifica al tributo. El hecho generador es el ADN del tributo, indica si se está ante un impuesto, tasa o contribución especial. 3.- Realizado el comportamiento establecido en la ley, nace la obligación tributaria. Por ejemplo, si se compra el pantalón el acto de comprar será la hipótesis legal que grava la capacidad económica del comprador (impuesto) y al realizarlo nace la obligación tributaria principal de pagar. (Vázquez, 2017, p. 3)

La hipótesis social que naturalmente representa al hecho imponible debe ser certera sobre a qué tipo de tributo se refiere el gravamen. El hecho generador, al tener contacto directo con la sociedad, debe permitir identificar la naturaleza jurídica de la prestación y, al momento de la exteriorización de la conducta de los contribuyentes, se deberá considerar la cuantía de la obligación tributaria y, por supuesto, el momento exacto en el que nace la obligación.

Hasta este punto, puede concluirse que, para la recaudación del tributo, donde previamente tiene lugar la exigibilidad, el hecho generador resulta ser un elemento fundamental, de carácter previo y de cumplimiento necesario, para que pueda determinarse con precisión el nacimiento de la obligación tributaria.

La importancia de una adecuada gestión tributaria en la administración pública

Se puede iniciar este subtema referente a la importancia de una adecuada gestión tributaria en la administración pública siguiendo el criterio de Angulo, quien menciona, respecto del Estado, que este, para lograr sus objetivos y, sobre todo, sus fines, requiere:

Recaudar una porción de la riqueza generada por sus administrados a través de un ente administrativo (Administración Tributaria) que goce de determinadas facultades y prerrogativas (deberes/poderes) que le permitan determinar la obligación tributaria y recaudar el crédito así determinado. A su vez, los administrados coadyuvan al logro del bien común mediante la entrega al Estado de una porción de los recursos que disponen, requiriendo el respeto irrestricto de su capacidad contributiva. (Angulo, 2014, p.1)

Una administración pública debe contar con un marco legal apropiado que provea orden en el ejercicio administrativo, servir a la sociedad con una organización íntegra basada en valores de transparencia y estrategia, siempre en búsqueda del orden social, realizar procesos eficientes encaminados al beneficio público y no operar con base en el beneficio individual.

El Código Tributario (2005) señala que “la gestión tributaria corresponde al organismo que la ley establezca y comprende las funciones de determinación y recaudación de los tributos, así como la resolución de las reclamaciones y absolución de las consultas tributarias” (art. 9). Esta amalgama de funciones garantiza la eficiencia de la administración tributaria respecto al cobro de los tributos, como manda la ley.

El derecho, entendido como una postura que busca la justicia, ha determinado un sinnúmero de parámetros que establecen cómo funcionará la administración pública y, a su vez, cómo se expresará a los ciudadanos la manera en que se llevará a cabo este proceso.

Si bien es cierto que la gestión tributaria se refiere a la amalgama de procedimientos administrativos encaminados a ejecutar los tributos en una zona específica, es decir, se encarga de establecer y aplicar todas las operaciones relacionadas con la determinación, cuantificación y recaudación tributaria.

Se puede afirmar que la correcta gestión tributaria es el resultado de la debida aplicación de los valores y principios en cada institución pública, acompañada del respeto a la ley. Una administración pública adecuada es aquella que determina de forma correcta el nacimiento de una obligación tributaria, identifica debidamente a los contribuyentes que deberán cumplir con dichas obligaciones, cuantifica de forma eficiente y suficiente —sin excesos— la cuantía del tributo y cobra los tributos conforme a la ley, con base en requerimientos y no en amenazas de sanciones que infunden miedo en los contribuyentes. Además, una buena administración pública genera y aplica beneficios tributarios en su gestión.

Los tributos generan una fuente de ingresos necesaria para financiar los servicios públicos, las obras públicas y demás condiciones que satisfagan las necesidades de la sociedad. De no existir una adecuada gestión tributaria, se conllevaría a una serie de problemas económicos: pluralidades de obligaciones tributarias, creadas sin justificación y alejadas de la ley, generan pobreza en la sociedad sin que esta reciba una contribución en obras o servicios por parte del Estado.

Además, se ve afectada la estabilidad del mismo gobierno, ya que, en el marco internacional, no se considera bien visto que existan necesidades sociales desatendidas, como hospitales sin insumos médicos, pobreza, escasez de empleo, etc. Al realizar una gestión inadecuada, la sociedad pierde confianza en la organización del gobierno: ya no se asegura que el gobierno utilice sus recursos para beneficiar al pueblo; por el contrario, se consideran excesivos los tributos que recauda y se supone que los gobernantes los usan arbitrariamente.

Esto genera una lucha constante entre el pueblo y su gobierno. Como ejemplo, se puede citar el caso de la monarquía francesa de 1793, donde el pueblo se levantó en contra del rey Luis XVI y su esposa, María Antonieta, tras percibir una figura antipática con su reino, con tributos excesivos y una situación de hambruna y miseria en el territorio al abusar de sus potestades tributarias.

Es de suponerse que el fin último del gobierno debe ser el desarrollo y la evolución de la sociedad. La pregunta que nos invade es precisamente: ¿cómo lograr esto? Al respecto, Alink y van Kommer (2011) ha manifestado que “el buen gobierno tiene ocho características importantes, que incluyen: participativo, orientado hacia el consenso, responsable, transparente, con capacidad de respuesta, eficaz y eficiente, equitativo e inclusivo, [y] que obedece el Estado de derecho” (p. 46).

El autor hace referencia a maneras de gobernar o plantear situaciones que faciliten este proceso; sin embargo, es adecuado orientar la discusión en que el Estado debe guardar un sentido de pertenencia con la sociedad, al ser esta última un elemento constitutivo de aquel, por ser el motor del desarrollo territorial y quien determina las autoridades que encabezarán el mismo gobierno.

El cumplimiento cabal de las leyes por la administración pública es el único recurso para que el pueblo recobre la confianza en las actuaciones administrativas tributarias que realiza el Estado. Se concuerda en que una administración transparente, sin intereses individuales inmiscuidos en los proyectos públicos, constituye un espacio donde los contribuyentes adquieren seguridad en el proceso y en la utilización de los tributos.

La Constitución de la República del Ecuador determina que el desarrollo de las actividades de la administración pública deberá ser eficiente, a fin de que la administración sea eficaz al momento de responder a las necesidades y requerimientos del pueblo; sin embargo, la teoría de la eficacia institucional tiene un alcance más alto y, en la realidad, los estándares son más bajos. Con ello se deriva a la capacidad de respuesta y solución: el Estado debe procurar que las instituciones públicas tengan una estructura que les permita gozar de mecanismos de organización que garanticen la capacidad no solo de solventar cualquier requerimiento de los individuos, sino también de determinar soluciones en períodos de tiempo razonables.

La gestión tributaria refleja un carácter de organización territorial que permite a la administración pública realizar políticas tributarias que fomenten los medios productivos y, con ello, una sociedad económicamente activa mediante el empleo, bienes y servicios, entre otros.

Además, una gestión tributaria adecuada genera beneficios económico-sociales, como las exenciones y deducciones tributarias; es por ello que se vuelve imprescindible la aplicación de la potestad de imposición de forma correcta, bajo la aplicación del derecho sustantivo y adjetivo de nuestro ordenamiento jurídico.

Una administración que genera una inadecuada gestión tributaria conllevaría una serie de consecuencias sociales y económicas en la jurisdicción correspondiente: no existiría una correcta determinación de la cuantía, zona y contribuyentes; es decir, se producirían montos excesivos e irreales, dualidades en las obligaciones tributarias y determinaciones incorrectas de los contribuyentes.

Es adecuado ampliar el esquema de Alink y van Kommer (2011) al señalar que un buen gobierno es “(...) participativo, orientado hacia el consenso, responsable, transparente, con capacidad de respuesta, eficaz y eficiente, equitativo e inclusivo, que obedece el Estado de derecho” (p. 46); además, es aquel que no necesita alejarse de la ley para poder cubrir el gasto público, aquel que no se aprovecha del desconocimiento ni de situaciones que generen vulnerabilidad en la sociedad para determinar tributos mal creados o con cuantías excesivas que afectan la economía social sin presentar un beneficio. En un buen gobierno, a la sociedad se le retribuye paz y evolución, no pobreza sobre la base del abuso y coimas por amenazas.

Se puede entender que “la administración tributaria tiene como objetivo principal la recaudación de impuestos” (Barreix y Jerónimo, 2003, p. 4). Claro que sí: naturalmente, la administración siempre deberá garantizar el progreso social con base en una buena política y, de esta manera, satisfacer las necesidades de los habitantes; pero ello no constituye una razón suficiente para que la administración genere arbitrariamente obligaciones tributarias y las recaude de forma incorrecta.

Al hablar del gobierno, la administración o el dominio de la sociedad, es inevitable suponer que la política tributaria —relacionada con el ingreso de recursos a las arcas estatales— se vincula con las demás políticas públicas que disponen el aprovechamiento de esos recursos. Por ello, referirse a la gestión tributaria implica la aplicación de las potestades tributarias y la creación de políticas tributarias en beneficio de la sociedad, sobre la base de la recaudación de tributos y su aprovechamiento, generando así bienestar social, crecimiento, una correcta redistribución de la riqueza y, en términos generales, la cobertura del gasto público. En ese sentido:

La gestión tributaria consiste en el ejercicio de un conjunto diversificado y heterogéneo de actuaciones administrativas dirigidas en primer término, a posibilitar el financiamiento normal de la aplicación misma del sistema tributario, lo que supone que entre otras cosas, hacer posible el normal cumplimiento de las obligaciones y deberes, así como el ejercicio de los derechos y facultades establecidos en la ley (Queralt et al., 2018, p.423)

Dentro de la gestión tributaria, al referirse a asuntos como la ejecución de determinadas acciones por parte de la administración pública, es menester analizar el sistema tributario y el reconocimiento de la ley tributaria, para poder gravar una conducta que será relevante para la administración pública y para la gestión política que esta genere.

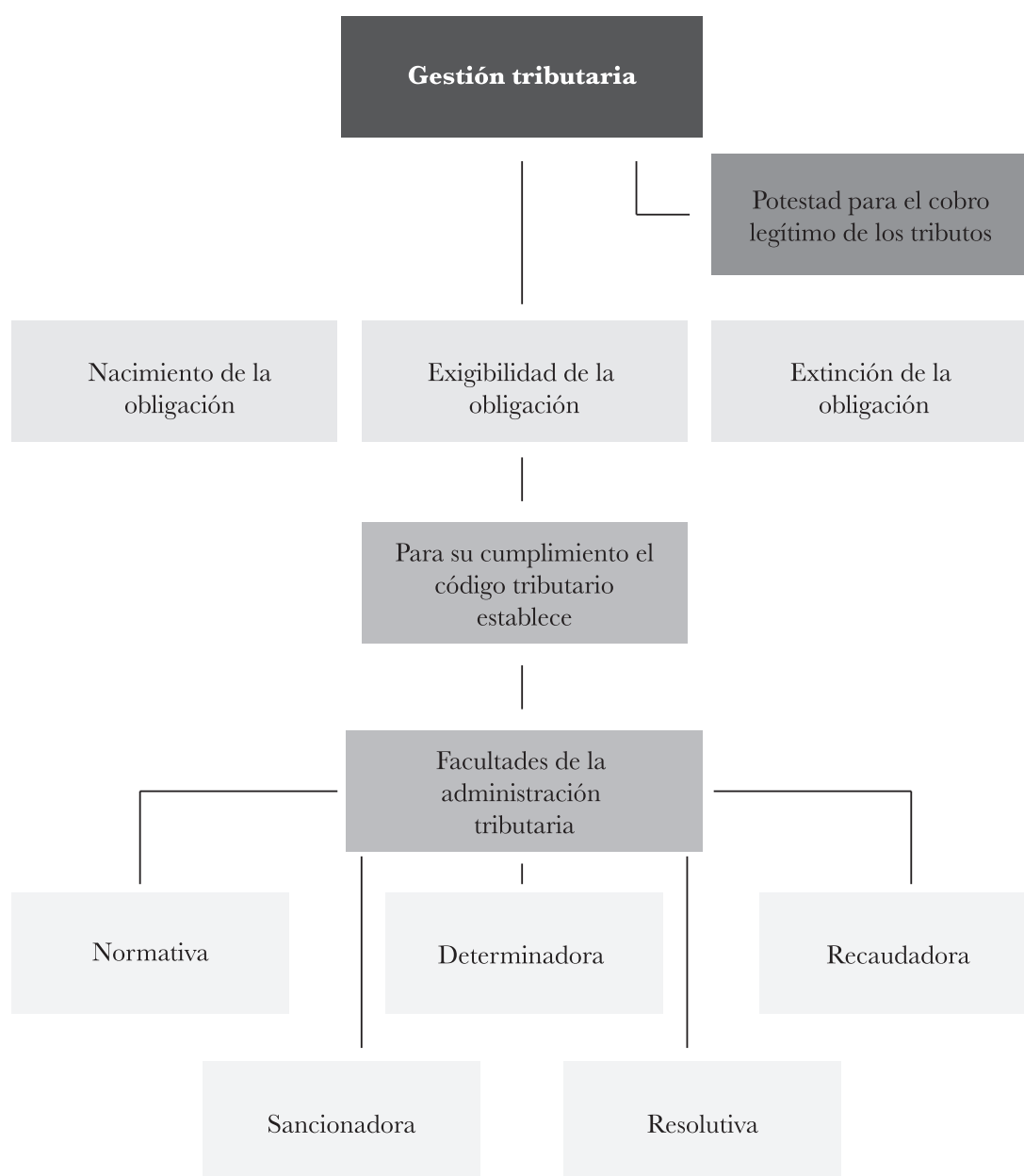
Debe considerarse que la principal diferencia entre la gestión tributaria y el sistema tributario consiste en que la primera promueve políticas tributarias. Es así que “la política tributaria promoverá la redistribución y estimulará el empleo, la producción de bienes y servicios, y conductas ecológicas, sociales y económicas responsables” (Constitución de la

República del Ecuador, 2008, art. 300). Por otro lado, el sistema tributario se refiere a todas las actividades y facultades legales que son actuaciones propias de la gestión tributaria.

Para que las administraciones puedan aplicar de forma correcta su gestión tributaria, la ley, específicamente el Código Tributario, le ha otorgado facultades específicas. A continuación, se representa gráficamente la relación entre estas facultades y la gestión tributaria.

Figura 1

Configuración de la Gestión Tributaria.



Las facultades de la administración tributaria

El Código Tributario (2005), respecto de las facultades de la administración tributaria, se refiere a las mismas como:

De aplicación de la ley; la determinadora de la obligación tributaria; la de resolución de los reclamos y recursos de los sujetos pasivos; la potestad sancionadora por infracciones de la ley tributaria o sus reglamentos la de transacción dentro de los parámetros legales establecidos; y la de recaudación de los tributos. (art. 67)

Todas las facultades tributarias contribuyen a crear una administración tributaria eficiente y eficaz, aunque no todas pertenecen a la gestión tributaria como proceso, sino que funcionan como auxiliares del mismo. Es así que el Código Tributario (2005), en su artículo 72, respecto a la gestión tributaria, señala que “las funciones de la administración tributaria comprenden dos gestiones distintas y separadas: la determinación y recaudación de los tributos; y la resolución de las reclamaciones que contra aquellas se presenten” (art. 72).

Ergo, se ha considerado que la aplicación errónea de las facultades mencionadas acarrea consecuencias en la aplicación de la facultad sancionadora, debido a que identificar de forma inadecuada el nacimiento de una obligación tributaria o incurrir en cualquier error en cuanto a la identificación del contribuyente traería consigo sanciones injustificadas.

A las facultades tributarias se las puede definir como aquellas atribuciones que la ley otorga a la administración para desarrollar su gestión en cuanto a la regulación normativa, la determinación del nacimiento, la liquidación del tributo, la exigibilidad y la extinción de la obligación. A su vez, se manifiesta la coercitividad de la ley al referirse a la facultad recaudadora; es decir, al cobrar los tributos por fuerza de ley, excluyendo así la voluntad del contribuyente.

La facultad sancionadora es empleada por la administración tributaria para responder ante el incumplimiento de las obligaciones tributarias de carácter formal por parte del sujeto pasivo, y la facultad resolutoria, cuya eficacia y eficiencia se ve reflejada en la capacidad de resolver las solicitudes, quejas y, en general, todo requerimiento que posea la sociedad. A continuación, se expone con mayor profundidad cada una de estas facultades.

Facultad normativa

Esta facultad tiene por objeto expedir reglamentos o actos normativos que serán la herramienta fundamental para que la administración pública pueda ejercer sus funciones aplicando el derecho, sin perjuicio de que dichos reglamentos y actos normativos no

pueden ser contrarios a la ley tributaria ni regular materias reservadas exclusivamente a la ley, como modificar los elementos constitutivos del tributo.

La facultad normativa tiene por objeto expedir reglamentos para que la administración tributaria pueda cumplir con su cometido principal de forma adecuada. Es decir, los actos normativos que se emiten en ejercicio de esta facultad están dirigidos hacia la organización de la administración, el establecimiento de procesos de recaudación de tributos, entre otros.

Se debe considerar que uno de los principios constitucionales tributarios es la simplicidad administrativa; por ello, los reglamentos que puede emitir la administración tributaria están dirigidos a la creación de procesos más sencillos para la aplicación de la potestad impositiva. Pero, como ya se afirmó, se debe reiterar que esta facultad normativa no permite la creación, modificación ni extinción de tributos, sino que constituye una herramienta para su correcta aplicación.

Facultad determinadora

Para analizar esta facultad es necesario comprender lo que es la obligación tributaria, para ello usaremos el Código Tributario (2005) que señala en su artículo 15:

Obligación tributaria es el vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud del cual debe satisfacerse una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la ley. (art.15)

Esta facultad constituye una pieza importante para el desarrollo de las funciones de la administración tributaria, ya que se encarga de determinar el momento del nacimiento de la obligación tributaria. Esta acontece en el momento en que se cumple el hecho generador y, posterior a ello, corresponde la fase de liquidación tributaria; es decir, la determinación del monto de dicha obligación. Por ello, es necesario señalar que una obligación tributaria nace cuando se ha determinado el cumplimiento del hecho generador; esto es, aquella situación prevista por la ley que, al exteriorizarse en el plano material, origina una obligación tributaria material o de pago.

Así lo mencionaba González Angulo (2014), para quien “la determinación de la obligación tributaria es un acto formal que reconoce un hecho jurídico realizado por los agentes económicos atendiendo a la abstracción jurídica establecida en la ley” (p. 12). Por su parte, Angulo (2014) expone que “la determinación constituye el único medio legal generador de obligaciones tributarias. Los elementos configuradores de cualquier tributo deben encontrarse íntegramente regulados en la ley o en norma de rango similar” (p. 12).

La determinación es la acción tributaria que permite a la administración conocer el nacimiento de una obligación tributaria; sin embargo, dicha facultad no se aplica correctamente en varios casos. Se considera que la administración puede aprovecharse de esta facultad para exigir obligaciones sin haber determinado su nacimiento; es decir, sin que se haya cumplido el hecho generador. La inadecuada gestión tributaria respecto de la aplicación de la facultad determinadora puede presentarse, principalmente, por tres vías: la determinación inadecuada de la obligación, la determinación errónea de la cuantía y la identificación incorrecta de los contribuyentes.

Facultad recaudadora

La facultad recaudadora caracteriza principalmente a la gestión tributaria. Es así que “por recaudación debe entenderse la función pública que tiene por objeto procurar el ingreso en el tesoro público de los tributos previamente liquidados” (Queralt et al., 2018, p. 537). Es lógico comprender que esta facultad tendrá cabida una vez se haya determinado que la obligación tributaria posee carácter de exigibilidad; por ello, en esta fase del procedimiento de imposición actúa la fuerza de la ley, al margen de la voluntad humana, ya que “el fin recaudatorio es fundamental e indispensable, pues si desaparece nos encontraríamos fuera del deber de contribuir” (Acosta et al., 2017, p. 139).

Sin la facultad recaudadora, la administración pública no tendría manera de dotarse de ingresos; los contribuyentes perderían la responsabilidad de contribuir y el proceso impositivo quedaría obsoleto. Conforme a las primeras líneas de esta investigación, el tributo es una de las principales fuentes de ingresos que persigue el Estado; por esa razón, el legislador determinó el derecho de imposición que tiene el Estado sobre la riqueza de los miembros de la sociedad.

La recaudación de los tributos se efectuará por las autoridades o por los sistemas que la ley o el reglamento establezcan para cada tributo. El cobro de los tributos podrá también efectuarse por agentes de retención o percepción que la ley establezca o que, permitida por ella, instituya la administración. (Código Tributario, 2005, art.71)

Es así que el Estado impositor ha creado mecanismos que facilitan el proceso de cumplimiento de la obligación tributaria, como los agentes de retención y, por supuesto, los agentes de percepción, que son instancias en las cuales los sujetos pasivos pueden efectuar el pago de la obligación tributaria.

El cumplimiento de la obligación acontece en el momento en que esta se vuelve exigible. Es aquí donde la administración puede aplicar su facultad recaudadora y el contribuyente tiene la obligación legal de pagar el tributo. Se debe señalar también que, en la

generalidad de los casos, el contribuyente acude voluntariamente a pagar sus respectivas obligaciones; pero, cuando esto no acontece, la administración tiene la facultad de iniciar un proceso de cobro forzoso, conocido también como procedimiento coactivo.

Facultad resolutoria

Esta es quizá la facultad más requerida en toda administración pública, ya que se refiere a la capacidad que posee el Estado para solucionar y responder las solicitudes, quejas o requerimientos de la sociedad; la administración aplicará esta facultad para responder y resolver los requerimientos u oposiciones sociales, conforme a lo establecido en la ley.

La facultad resolutoria se encuentra relacionada con el derecho de petición reconocido en la norma suprema del Ecuador y demás leyes conexas. Este derecho permite presentar ante la propia administración pública reclamos, consultas y quejas, entre otros, y recibir una respuesta oportuna y motivada respecto de la petición. En la misma línea, Ormaza (2022) expone que “la administración tributaria tiene la obligación de dar respuesta motivada al mismo, esto en aplicación de su facultad resolutoria” (p. 160). Esta facultad se encuentra reconocida en el artículo 69 del Código Tributario (2005), que reza lo siguiente:

Las autoridades administrativas que la ley determine están obligadas a expedir resolución motivada, en el tiempo que corresponda, respecto de toda consulta, petición, reclamo o recurso que, en ejercicio de su derecho, presenten los sujetos pasivos de tributos o quienes se consideren afectados por un acto de administración tributaria” (art. 69).

Sin embargo, la realidad sobre la aplicación de esta facultad no se acerca a lo establecido en los cuerpos normativos. De manera subjetiva, se considera que la administración pública, al mantener una gestión ineficiente, sostiene una gran carga de quejas y requerimientos de los contribuyentes, y por ello se dificulta responder y atender las peticiones conforme establece la ley.

Además, se considera que, si la administración tributaria desempeñara su rol con eficiencia, los requerimientos sociales serían cada vez menores, ya que no existiría oposición frente a la gestión gubernamental. Inclusive, las solicitudes, quejas y requerimientos de la sociedad —manifestaciones de oposición a la administración pública— carecerían de motivación jurídica como tal, pues se presumiría que la administración ejecuta sus funciones conforme a lo establecido en los cuerpos normativos.

Un problema recurrente en la sociedad es la falta de atención por parte de algunos servidores públicos. Si bien es cierto que tienen la obligación de atender cualquier necesidad que surja en relación con la gestión del gobierno seccional, resulta complicado responder a un requerimiento o queja sobre algún error en el que haya incurrido la administración,

pues ello implicaría aceptar la responsabilidad institucional y, por ende, acarrearía conflictos entre la sociedad y la administración, así como entre la administración y los servidores públicos que tramitaron el pedido. A ello se suma la escasez de empleo tanto en el sector privado como en el público; para quienes sí cuentan con una relación laboral en alguno de estos sectores, puede generarse una dependencia económica y, en ciertos contextos, intimidación, lo cual dificulta el ejercicio de sus actividades laborales conforme a lo que establece la ley.

Debemos hacer alusión a que el derecho a recurrir o de queja es uno de los más importantes dentro de nuestro arsenal jurídico, pues permite expresar el desapruebo ante la gestión del Estado seccional; sin embargo, sin una administración pública responsable que cuente con la suficiente transparencia y, a su vez, con capacidades para atender dicho trámite, este derecho queda en el papel y resulta inaplicable.

La falta de conocimiento que posee la sociedad sobre este derecho es, naturalmente, un problema adicional. Existen administrados que desconocen que pueden elevar sus quejas al gobierno de turno; además, desconocen el procedimiento legal que acompaña la falta de contestación de dichos trámites, esto es, el silencio administrativo. Sin la iniciativa del titular que ejerza el derecho, no puede efectivizarse el silencio administrativo y, una vez más, la ignorancia se convierte en un obstáculo en la gestión tributaria.

Por ello, en aquellos casos en los cuales no se pueda dar solución a los problemas entre la administración tributaria y los contribuyentes, existe la vía jurisdiccional, en la que un tercero —el juez—, en este caso los tribunales contencioso-tributarios, mediante sentencia dará solución al problema jurídico. Al respecto, Costa (2016) señala:

Las facultades del órgano administrativo acreedor del tributo en materia de control, determinación de la deuda y derecho a exigir el pago están reguladas por la ley. Si existen discrepancias acerca de la existencia o del alcance de esta relación legal, surge un conflicto de intereses que debe ser resuelto por un órgano independiente del sujeto activo, es decir, por un órgano al cual la Constitución le otorga funciones jurisdiccionales, no administrativas. Nadie puede ser juez por su propia causa. (p. 338)

Facultad sancionadora

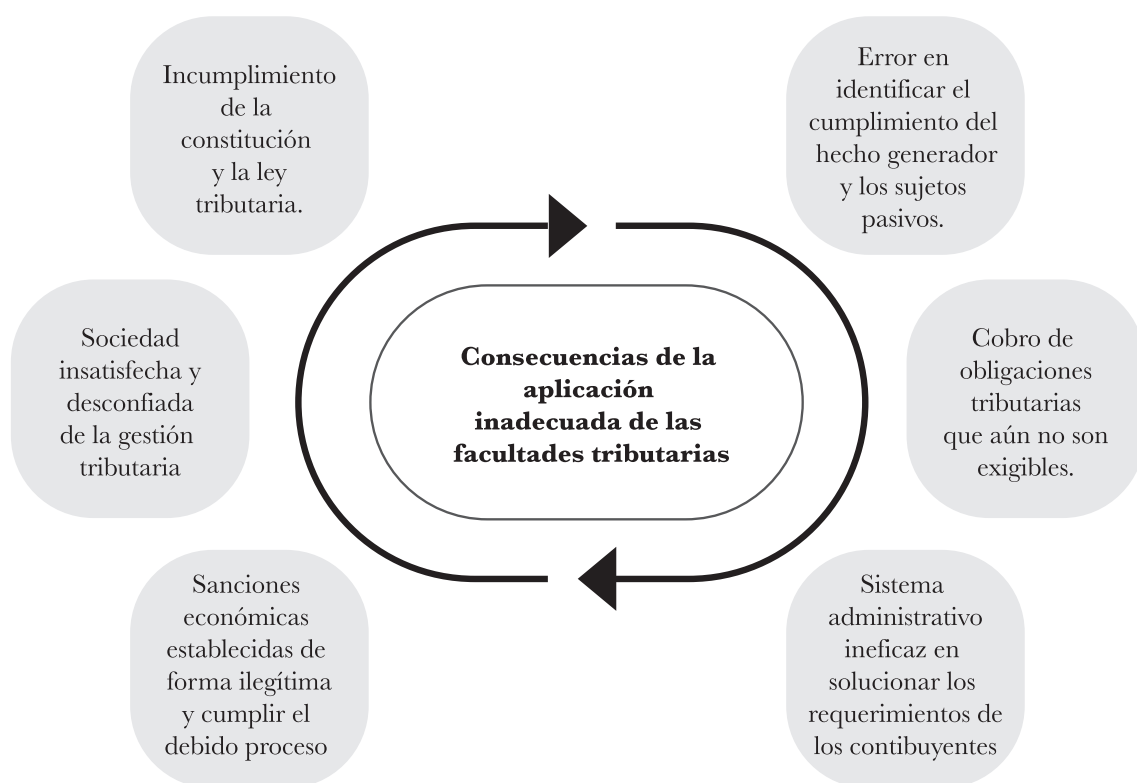
Esta facultad es la manifestación por excelencia del derecho punitivo del Estado; es decir, corresponde a la coacción frente a la desobediencia de los individuos para velar y preservar los intereses de la sociedad. Concretamente, puede identificarse que esta facultad tributaria es la respuesta que tiene la administración ante el incumplimiento de las obligaciones tributarias por parte de los sujetos pasivos. Ciertamente, para que se constituya la sanción deben existir algunos elementos previos, como la determinación cierta de la

existencia de una obligación tributaria, que esta sea exigible y, eventualmente, el incumplimiento de la obligación.

La administración tributaria puede establecer sanciones eminentemente en el ámbito administrativo, como sanciones económicas o la clausura en casos determinados. De igual forma, se debe señalar que la aplicación de sanciones en el ámbito tributario opera únicamente respecto del incumplimiento de las obligaciones formales de los sujetos pasivos. Entiéndase por obligaciones formales aquellas actividades de hacer o no hacer, como, por ejemplo, presentar declaraciones, emitir facturas o no ocultar ingresos, entre otros; es decir, obligaciones que sirven para ayudar a determinar la existencia de obligaciones tributarias de carácter material o de pago. Para cerrar este acápite, nos permitimos exponer gráficamente algunos de los problemas que se presentan por una inadecuada aplicación de las facultades tributarias.

Figura 1

Consecuencias de la aplicación inadecuada de las facultades de la administración tributaria.



Principios tributarios que se afectan por una inadecuada gestión tributaria, un análisis crítico

Principio de legalidad

Es necesario establecer que el fin de los principios es la optimización del derecho. Aunque su utilidad sea muy discutida por los positivistas respecto de la supremacía de la norma, la existencia de un sistema garantista y el empleo de los principios jurídicos, su utilización e importancia no están a debate, ya que, al establecerse dentro del ordenamiento jurídico, son de carácter obligatorio, al igual que la ley. Recordemos la expresión *dura lex, sed lex*.

Correspondiendo al análisis, partiremos hablando del principio que consideramos más importante de todos: el de legalidad, un principio fundamental en el estudio del derecho. Cabe mencionar que este principio, en materia tributaria, garantiza que la administración pública actúe conforme a la ley y dé a conocer cuál es el procedimiento para crear, modificar o extinguir tributos, claro, esto desde una perspectiva de la potestad tributaria. Pero, en el caso de la potestad de imposición —es decir, al cobrar tributos—, este principio se enfoca en que las prestaciones tributarias se determinen y recauden con apego a lo señalado en la ley.

El principio de legalidad tiene un alcance vasto en todo el territorio nacional ecuatoriano, refiriéndose a la importancia de la existencia de leyes claras, previas, ciertas y positivizadas. En el desarrollo de las actividades administrativas seccionales, el principio de legalidad dispone que todo actuar en el ejercicio público deberá observar la ley vigente y la jurisdicción.

Para las administraciones autónomas, la aplicación de este principio no resulta tan complicada como a nivel nacional; sin embargo, ciertamente poseen capacidad legislativa, es decir, la capacidad para crear tributos, y lo harán mediante actos normativos de autoridad competente, conforme lo determina la Constitución de la República del Ecuador. Esto quiere decir que las administraciones deberán respetar los mandatos establecidos en la ley y en las respectivas ordenanzas. Además, como ya hemos enunciado, la ley ha conferido a los gobiernos seccionales la recaudación de las obligaciones tributarias; esta recaudación debe realizarse en la forma y medida señaladas en el ordenamiento jurídico.

También debemos considerar que los gobiernos seccionales gozan de autonomía administrativa frente al gobierno central y, por esta razón, debe existir un sistema equilibrado entre el principio de legalidad y el principio de autonomía administrativa seccional, de tal manera que los gobiernos autónomos no se adjudiquen potestades que la ley no les permite, pero que, a su vez, la ley no impida que estos puedan gestionar planes de autofinanciamiento para sus gobiernos.

Así surge la expresión *nullum tributum sine lege*, que significa que no hay tributos sin ley. Resulta interesante observar que existe abundante normativa positivizada en diversos cuerpos jurídicos y, sin embargo, persisten inobservancias por parte de quienes poseen las competencias para crear y cobrar tributos. Ya lo señala el artículo 301 de la Constitución de la República del Ecuador (2008):

Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley (art. 301).

En este contexto, no se debe confundir la facultad de crear tributos que poseen los gobiernos autónomos a través del concejo municipal con la facultad normativa que posee la administración tributaria, puesto que la potestad normativa permite que la administración pueda emitir reglamentos que faciliten la recaudación de los tributos creados por el concejo municipal. Estos actos normativos no deben contradecir las leyes u ordenanzas, ni pueden modificar los elementos constitutivos del tributo; de hacerlo, se afectaría el principio de legalidad y, concomitantemente, el de reserva de ley.

Seguridad jurídica

La seguridad jurídica indiscutiblemente representa un principio universal dentro del mundo jurídico, pero tiene una naturaleza especial en materia tributaria, sea por garantizar la obligación tributaria legal, porque estas obligaciones sean previas al hecho, anticipadas y publicadas a la sociedad, o por la amplia existencia de normas tributarias, lo que podría generar oscuridad, ambigüedad, inestabilidad normativa e inseguridad en cuanto a la aplicación misma del derecho.

Este resulta ser uno de los principios más comprometidos en la actualidad: funge como una garantía de que el Estado crea y cobra tributos conforme a la ley. Se basa en el respeto a la Constitución y en “la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridad competente” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 82). De cierta manera, este principio brinda una garantía en el sentido de que solo las autoridades dotadas de jurisdicción y de la suficiente competencia pueden crear un tributo que posteriormente será exigible. En este sentido, Martínez Castillo (2015) expone que:

La necesidad de contar con normas claras, previas, estables y conocidas no es un supuesto de la modernidad actual en materia impositiva, sino que constituyó uno de los postulados

que motivaron transformaciones históricas en la sociedad, en donde las exigencias sociales obligaron a que se adopten principios (...), cuyos vestigios exigen a los sistemas jurídicos modernos que irradian certeza. (p. 42)

En este sentido, “la seguridad jurídica implica la confiabilidad en el orden jurídico y la sujeción de todos los poderes del Estado a la Constitución y a la ley, como salvaguarda para evitar que las personas, pueblos y colectivos sean víctimas del cometimiento de arbitrariedades” (Corte Constitucional, 2015, Sentencia 045-15-SEP-CC, consideración cuarta). Con base en este principio, se debe entender entonces que la administración pública, al momento de aplicar su gestión tributaria, deberá hacerlo en estricto apego a lo establecido en la Constitución, en las leyes y en las ordenanzas; de no ser así, se afectaría la seguridad jurídica de los contribuyentes.

En el sistema en que vivimos, donde existe el Estado impositor (exige) y el pueblo que contribuye (cumple), es necesario que el impositor sea certero, claro y transparente; que sus actuaciones sean legales; y que la gestión pública posterior a la aplicación de la potestad impositiva sea en beneficio público. La sociedad requiere seguridad dentro de esta relación con el Estado, y esta seguridad emana del cumplimiento estricto de la ley en todo procedimiento que emane del Estado.

La sociedad, con suficiente seguridad respecto de las actuaciones del Estado, facilitaría incluso el cumplimiento de las obligaciones tributarias, ya que tendría la confianza de que el tributo se convertirá en beneficio público. En la actualidad, este principio se ve muy comprometido; naturalmente, podemos suponer que la sociedad ha perdido la confianza en el Estado debido al incumplimiento de dichos principios. Desde un inicio y detrás de toda esta “poesía normativista”, no existe ninguna manera de asegurar que las actividades de la administración pública estén conforme a derecho. La sociedad desconfía de su gobierno, bajo la impotencia de no poder generar un cambio significativo.

Capacidad contributiva

Sobre la capacidad contributiva, los autores Acosta, Villanueva y Yarza señalan, respecto del principio de capacidad contributiva, que se puede concebir como “una cualidad subjetiva de las personas físicas que expresa su idoneidad a contribuir al sostenimiento de los gastos públicos. Presupone la existencia de riqueza que proporciona al sujeto unos medios financieros adecuados para contribuir a los gastos públicos” (Acosta et al., 2017, p. 94).

Es importante señalar que el principio de capacidad contributiva no se encuentra señalado en la Constitución, pese a que este principio consagra justicia tributaria al determinar el valor de la obligación tributaria en correlación con la capacidad de riqueza que poseen los contribuyentes. Pero este principio, al ser fundamental para el sistema tributario,

ha sido reconocido por la Corte Constitucional del Ecuador, organismo que ha expresado que “en efecto, el principio de capacidad contributiva se enfoca en determinar si la persona llamada a contribuir tiene manifestaciones de riqueza (a través de la renta, consumo, etc.) que le sitúen en capacidad de aportar al gasto público” (Corte Constitucional, 2021, Sentencia núm. 47-15-IN, consideración 68).

En un sistema social de oportunidades, existen diversas situaciones y realidades económicas para cada persona; está claro que existe una mala distribución de la riqueza en nuestro gobierno, pero es la filosofía del método económico adquisitivo que hemos manejado durante años. Ricos y pobres, todos estamos inmersos en la sociedad y en la tributación, y este acto es, sin lugar a duda, un sacrificio económico para el colectivo, con un carácter patriótico, simbólico y esperanzado en una retribución.

Sin embargo, el derecho tributario ha considerado que el acto de tributar deberá representar un grado de sacrificio para cada situación económica de cada contribuyente y, en respuesta a esta idea, nace el principio de “capacidad contributiva”, donde los contribuyentes deberán ser tratados con igualdad de derechos y corresponder con responsabilidad a todas las obligaciones tributarias que se les presente, pero sacrificarse con base en su cantidad de riqueza. Claro que existen tributos que no pertenecen a este concepto, como lo es el impuesto al valor agregado. Por ejemplo, si dos personas desean comprar una prenda de vestir cuyo costo es de 200 dólares, el valor del IVA será el mismo sin importar si una persona tiene un ingreso mensual de mil dólares o si la otra persona no posee ingreso alguno.

Así que, ¿a qué contribuyente le representa mayor sacrificio adquirir esta prenda de vestir? La lógica que se emplea es que la persona que posee mayor cantidad de riqueza estará en la posición de adquirir más bienes, de gozar de más servicios y, por lo tanto, su actividad tributaria será mayor, comparada con aquellos que no se encuentran en la misma situación económica y no adquieren la misma cantidad de bienes o acceden a los mismos servicios.

No existe una manifestación única de la capacidad contributiva, sino que esta se aprecia a través de una serie de índices directos: adquisición de riqueza, posesión de riqueza (patrimonio) y gasto de la riqueza. Son, en definitiva, los momentos en que la riqueza entra, está o sale del patrimonio del sujeto pasivo (Acosta et al., 2017. p. 94)

Este será el principio más polémico a tratar, pues en la actualidad factores sociales como el desconocimiento o la pobreza pueden o no haberle brindado un espacio libre al Estado para poder actuar con discrecionalidad, contrariando la ley y abusando de sus facultades tributarias. Cada tributo, como lo señala la ley, será determinado por un hecho generador que lo vea nacer, como una obra pública, un servicio público o, simplemente, la manifestación de riqueza.

Este principio consagra que los tributos no podrán determinarse por aspectos ajenos a aquellos que manifiestan riqueza. Sin embargo, la administración pública utiliza la ignorancia social como el hecho generador de los tributos por excelencia. En este punto nos cabe una nueva y curiosa interrogante: ¿una sociedad informada es más difícil o más fácil de gobernar?

No será suficiente que la sociedad esté informada sobre materia tributaria y sobre sus derechos en general; lo que la sociedad necesita son oportunidades que le permitan subsistir de forma digna y un Estado que determine una gestión tributaria eficiente y respetuosa sobre la parte del patrimonio que sea gravable del contribuyente.

Si entendemos que este principio “implica que solamente las manifestaciones directas o indirectas de riqueza pueden configurar el hecho generador de una obligación tributaria. Por otro lado, deriva en que los particulares están obligados a contribuir de manera progresiva en función de su capacidad económica” (Corte Constitucional, 2021, Sentencia núm. 65-17-IN, consideración 47), se debe entender también que los tributos deben ser liquidados y cuantificados de forma correcta, puesto que, de no existir esta correcta cuantificación, se podría hacer tributar a los contribuyentes más de lo que legalmente están obligados a pagar; de ahí deviene la importancia de este principio.

Conclusiones

El Código Tributario del Ecuador ha otorgado facultades a las administraciones tributarias para que apliquen su potestad de imposición de forma adecuada, pero si estas facultades no se manejan de forma adecuada, lo más probable es que se lesionen derechos de los contribuyentes.

Las etapas de nacimiento, exigibilidad y extinción de la obligación tributaria, su identificación y aplicación correcta, son fundamentales para la existencia de una gestión tributaria municipal justa y legítima, es por ello que, los funcionarios municipales deben contar con los conocimientos adecuados para poder cumplir con competencias de forma adecuada.

Referencias bibliográficas

- Acosta, E. S., Villanueva, A. V. y Yarza, M. E. (2017). *Derecho tributario y financiero*. Aranzadi.
- Alink, M., y van Kommer, V. (2011). *Manual de administración tributaria*. International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD); Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- Angulo, J. L. (2014). *Facultades de la administración tributaria en materia de determinación de tributos* [Manuscrito no publicado].
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008, 20 de octubre). *Constitución de la República del Ecuador*. Suplemento del Registro Oficial No. 449. https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Barreix, A. y Jerónimo, R. (2003). *Un nuevo modelo de administración tributaria*. https://www.researchgate.net/profile/Alberto-Barreix2/publication/265240408_UN_NUEVO_MODELO_DE_ADMINISTRACION_TRIBUTARIA/links/5499bf090cf22a831396282f/UN-NUEVO-MODELO-DE-ADMINISTRACION_TRIBUTARIA.pdf
- Congreso Nacional del Ecuador, Comisión de Legislación y Codificación. (2005, 14 de junio). *Código Tributario* (Codificación No. 2005-09). Suplemento del Registro Oficial No. 38. https://www.sri.gob.ec/o/sri-portlet-biblioteca-alfresco-internet/descargar/00682c30-727a-4268-b095-f485d226ce49/Codigo_Tributario_10082023.pdf
- Corte Constitucional del Ecuador. (2015, 25 de febrero). *Sentencia No. 045-15-SEP-CC*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 10 de marzo). *Sentencia No. 47-15-IN*.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2021, 19 de mayo). *Sentencia No. 65-17-IN*.
- Martínez Castillo, J. F. (2015). *Elementos para la seguridad jurídica en materia de determinación de precios de transferencia* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. UASB-Digital.
- Ormaza Ávila, D. A. (2022). *Las contribuciones especiales de mejora en el ordenamiento jurídico ecuatoriano: Su regulación, efectos jurídicos y la necesidad de su modificación* [Tesis doctoral, Universitat de València].
- Queralt, J. M., Serrano, C. L., Serrano, J. M. y Ollero, G. C. (2018). *Curso de derecho financiero y tributario*. Tecnos.
- Ramírez Cepeda, N. P. (2011). El principio de legalidad tributaria en la contribución de valorización. *Verba Iuris*, (26), 133-147
- Vázquez, M. (2017). *El hecho generador*. <https://repositorio.usam.ac.cr/xmlui/bitstream/handle/11506/1125/LEC%20DERE%200011%202017.pdf?sequence=1>



Revista de Derecho Directum. Vol. 2, No. 2, pp. 87-105. Julio-diciembre 2025
ISSN: 3028-8754. ISSN Elect. 3028-8762. Universidad Católica de Cuenca

La incidencia de los procesos judiciales en la provincia del Cañar entre los años 2018-2022 y su relación con el principio de celeridad

The incidence of legal proceedings in the province of Cañar between 2018 and 2022 and their relationship with the principle of celerity

Recepción: 19 de marzo de 2025

Revisión: 30 de marzo de 2025

Aceptación: 30 de mayo de 2025

Publicación: 14 de julio de 2025

Gustavo Sebastián Vélez Palacios¹  

Universidad Católica de Cuenca,

Cuenca-Ecuador

Correo: gustavo.velez.70@est.ucacue.edu.ec

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1834-2356>

Cita sugerida:

Vélez Palacios, G. S. (2025). La incidencia de los procesos judiciales en la provincia del Cañar entre los años 2018-2022 y su relación con el principio de celeridad. *Revista de Derecho Directum*, 2(2), 87-105.

¹ Investigador independiente. Graduado de la Universidad Católica de Cuenca.

Resumen

Este trabajo analizó los procesos judiciales no penales tramitados en la provincia del Cañar, Ecuador, entre 2018 y 2022 y su relación con el principio constitucional de celeridad, en el marco del derecho procesal ecuatoriano. La metodología aplicada, de tipo no experimental y de nivel descriptivo, partió de un enfoque mixto (cualitativo-cuantitativo), con la utilización de los métodos dogmático-jurídico, histórico-lógico y comparativo, así como las técnicas de revisión bibliográfica y revisión documental de los procesos judiciales no penales y constitucionales presentados en la provincia del Cañar entre los años 2018 y 2022, utilizándose el muestreo aleatorio simple. Como resultados de la investigación realizada, se mostró la incidencia de estos procesos en el período de estudio, identificando que en varias materias no se cumple el principio procesal de celeridad. Adicionalmente, se hace necesaria la adopción de reformas a leyes y el despliegue de políticas públicas por parte del Estado para fomentar el cumplimiento de dicho principio procesal.

Palabras clave: Ecuador; sistema procesal; principio de celeridad; derecho procesal.

Abstract

This study analyzed non-criminal legal proceedings in the province of Cañar, Ecuador, between 2018 and 2022 and their relationship with the constitutional principle of celerity, within the framework of Ecuadorian procedural law. The methodology was non-experimental and descriptive, based on a mixed approach (qualitative-quantitative), using dogmatic-legal, historical-logical, and comparative methods, as well as bibliographic and documentary review techniques of non-criminal and



constitutional judicial proceedings filed in the province of Cañar between 2018 and 2022, using simple random sampling. The results showed the incidence of these proceedings during the study period, identifying that in several areas the procedural principle of celerity is not being complied with. In addition, legal reforms and the implementation of public policies are necessary to promote compliance with this procedural principle.

Keywords: Ecuador; procedural system; principle of speed; procedural law

Introducción

La presente investigación se refiere al tema de la incidencia de los procesos judiciales no penales tramitados en la provincia del Cañar, los que, conforme a la normativa constitucional, deben cumplir con una serie de principios que, en su conjunto, garantizan su eficacia; es decir, optimizan la resolución de los conflictos judiciales. Entre ellos resalta el principio de celeridad. Sin embargo, el conflicto de fondo reside en la tramitación de los procesos no penales y constitucionales, ya que existen materias en las que no se cumple este precepto.

Para estudiar este conflicto, es primordial establecer su génesis, que puede deberse a varios factores. La acumulación de causas dentro del sistema judicial, el gran número de procesos que se sortean en materias no penales y la falta de inversión estatal provocan que, dentro del proceso, no se cumpla a cabalidad el principio de celeridad.

La investigación genera interés en el campo académico y jurídico, debido a la desconformidad de los profesionales del derecho por el tiempo que toma la resolución expedita de causas en determinadas materias. Académicamente, es relevante porque permite aportar datos estructurados y tabulados acerca de los procesos, así como los días que tomaría, en promedio, la resolución de dichas causas, para analizarlas a la luz del principio de celeridad.

Dentro de esta investigación, es fundamental presentar la siguiente interrogante: ¿cuál es la incidencia de los procesos judiciales que se han tramitado en la provincia del Cañar durante los años 2018 a 2022 y su relación con el principio de celeridad? El objetivo general consiste en conocer la incidencia de los procesos judiciales en la provincia del Cañar durante los años 2018 a 2022 y determinar si en estos procesos se cumple o no el principio de celeridad, a través de datos estadísticos, lo que permitirá identificar el cumplimiento o no de dicho principio dentro de los procesos judiciales.

En la primera parte de la investigación se realiza un estudio y análisis teórico sobre el proceso judicial, la importancia del principio de celeridad y su rol en la administración de justicia, además de determinar si se cumple el principio de celeridad en el proceso no penal y constitucional.

En la segunda fase, se exponen los resultados estadísticos del número de causas no penales y constitucionales que se tramitan en las unidades judiciales del cantón Azogues; el número de días que demora el trámite desde la fecha de ingreso hasta que se dicte una resolución, tanto en primera como en segunda instancia; y se presenta una tabla que explica el promedio de días desde la resolución de primera instancia hasta la resolución de segunda instancia, en las materias no penales y en la materia constitucional.

El proceso judicial. Un breve acercamiento

En primer lugar, se puede señalar que el proceso judicial surge casi con el derecho mismo: la transición del estado natural del ser humano hacia la vida en sociedad deja de lado la fuerza como medio para obtener retribución por la afección causada e impone el camino que debe seguirse para afrontar las dificultades de la convivencia y resolver las controversias, habilitando un espacio de debate, argumentación, análisis y contradicción.

Ahora bien, de forma general, se lo puede entender como el camino por el cual el derecho transita, erigiéndose en un espacio en el que puede materializarse la actividad de los sujetos procesales en un determinado juicio. En ese mismo sentido, el *Diccionario panhispánico del español jurídico* (2024) lo conceptualiza como el conjunto de actos que, regulados por la normativa, son llevados a cabo bajo la vigilancia y dirección de órganos jurisdiccionales competentes, conformando así un espacio en el que el derecho transita hasta la resolución de la causa.

Igualmente, Piero Calamandrei lo ha definido como una sucesión de actos en orden cronológico que tienen un fin determinado o persiguen alcanzar dicho fin (Calamandrei, 1960). Por su parte, Hernando Morales indica que son actos que, ejecutados de forma coordinada ante funcionarios encargados, persiguen alcanzar la restitución, el reconocimiento o la reparación de un derecho (Morales, 2014).

Queda claro, entonces, que al hablar de un proceso judicial nos encontramos frente a un conjunto de actuaciones que, amparadas en la normativa (constitucional e infraconstitucional) vigente, buscan la resolución de una disputa surgida entre las personas involucradas, independientemente de la materia de que se trate (penal, civil, constitucional, laboral, administrativa, entre otras).

En ese mismo sentido, continuando con el análisis, se puede señalar que proceso y procedimiento presentan una diferenciación. Si bien podría abrirse un debate doctrinario, por fines prácticos conviene reducirlo a un esquema: por un lado, el proceso corresponde a la sede judicial; mientras que el procedimiento, a la sede administrativa, casi como regla general. Esto lo respalda el autor ya citado, Calamandrei, quien recoge de forma precisa lo siguiente:

En el procedimiento destaca la nota de actuación externa: el trabajo propiamente administrativo que se realiza en cualquier actividad jurídica y, por lo tanto, también en el derecho procesal. Por el contrario, el concepto de proceso se ubica más allá de los actos del procedimiento, en razón de que exige considerar la estructura y los nexos que median entre tales actos; los sujetos que los realizan; la finalidad y los principios inspiradores; las condiciones de quienes los producen; y los deberes y derechos que están en juego. (Calamandrei, 1960, p. 318)

Desde otra perspectiva, podríamos considerar el proceso como el marco global mediante el cual se resuelven conflictos, por ejemplo, el proceso judicial; y, por otro lado, el procedimiento como el conjunto de pasos para llevar adelante un proceso. En este supuesto surge la rama de la ciencia jurídica conocida como derecho procesal, que, como parte del derecho público, está conformada por principios, reglas y disposiciones orientadas a la materialización del proceso judicial, independientemente de la rama del derecho de que se trate.

Posteriormente, y como producto de la entrada en vigencia de la Carta Fundamental de 2008, se expiden normas procesales importantes que empiezan a regular esta actividad. Por ejemplo, la ley que regula el proceso constitucional es la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), de 2009; otro cuerpo normativo es el Código Orgánico Integral Penal (COIP), de 2014, que regula el desarrollo en materia penal; y el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), de 2015, que regula el desarrollo de las materias no penales, entre otros.

Posiblemente, estas nuevas leyes buscaron superar la tramitación de las causas, que hasta entonces se encontraba sujeta al constante papeleo, e intentaron hacer del quehacer judicial algo más ágil y amigable para el usuario, a fin de restituir la confianza en la administración de justicia y asegurar un desarrollo adecuado de los principios procesales, conforme a los estándares del Estado constitucional de derechos.

Bajo este contexto, es preciso señalar que en este estudio nos enfocamos únicamente en el derecho procesal no penal, específicamente el regido por el COGEP —que, conforme a su artículo 1, “regula la actividad procesal en todas las materias, excepto la constitucional, electoral y penal” (Código Orgánico General de Procesos, 2015, art. 1)— y en el ámbito constitucional, conforme a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Esto se debe a que la materia electoral se rige por el Código de la Democracia y la penal, por el Código Orgánico Integral Penal, por citar algunos ejemplos.

En este marco, puede mencionarse que el COGEP y la LOGJCC constituyen una transición importante, al establecer características relevantes. En primer lugar, se resalta la oralidad y la superación de un arquetipo procesal tradicional; además, se deja atrás un enfoque iuspositivista que se consideró incompatible con el iusmoralismo que impregnó la nueva Constitución, y se promueve la celeridad procesal. Para ello, además de derechos fundamentales como los previstos en el artículo 76 —que abarca garantías como el debido proceso—, se refuerzan principios vinculados al acceso a la justicia, entre otros.

Otra característica es el establecimiento de un sistema dispositivo, en el que las partes procesales deben realizar los impulsos respectivos en la tramitación de la causa, y mantener contacto directo con el juez, y este con las partes. En ese mismo sentido, es importante precisar que los procesos judiciales sujetos a esta norma procesal se desarrollan mediante procedimientos como el ordinario, monitorio, ejecutivo, sumario y voluntario, cada uno con

reglas propias. En materia constitucional, por su carácter informal y sencillo, la LOGJCC contiene, además, normas comunes aplicables a la tramitación de las nueve garantías jurisdiccionales existentes.

A manera de síntesis, puede señalarse que el proceso judicial implica una serie de actos concatenados que persiguen un mismo fin. En términos operativos, se trata de actos judiciales articulados con la normativa vigente y ejecutados con sujeción a ella, orientados a la restitución, el reconocimiento o la reparación de un derecho en el ámbito no penal, que es el que engloba este trabajo.

El principio de celeridad· su importancia

Ecuador, como consecuencia de la vigencia de la Constitución de 2008, estableció un cambio de paradigma: de un Estado social de derechos y justicia a un Estado constitucional de derechos. Este cambio no es únicamente una figura retórica, sino una transformación institucional y cultural orientada a la protección efectiva de los derechos.

Esta transformación se traslada a los procesos judiciales y, como se ha mencionado anteriormente, se busca que estos sean ágiles y permitan una solución adecuada de las disputas. Para ello, se han establecido regulaciones relativas a la administración de justicia. En ese sentido, los procesos judiciales sujetos al COGEP, a la LOGJCC y al resto de cuerpos normativos aplicables se encuentran vinculados a un conjunto de derechos y principios constitucionales. Al respecto, el artículo 75 de la Carta Fundamental señala que:

Toda persona tiene derecho al acceso gratuito a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos e intereses, con sujeción a los principios de inmediación y celeridad; en ningún caso quedará en indefensión. El incumplimiento de las resoluciones judiciales será sancionado por la ley. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 75)

La misma Carta Fundamental ecuatoriana reconoce varios principios procesales para la administración de justicia que deben aplicarse de forma obligatoria. Por ello, establece de manera categórica en su artículo 169 lo siguiente:

El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia. Las normas judiciales consagran los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y harán efectivas las garantías del debido proceso. No se sacrificará la justicia por la sola omisión de formalidades. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 169)

De esta cita se advierte un elemento central para el presente análisis: el sistema procesal, en cuanto medio para la realización de la justicia, se vincula directamente con la tutela

judicial efectiva y se estructura sobre principios, entre los cuales resalta el de celeridad, orientado a que las controversias se solucionen de forma ágil (no meramente rápida), con sujeción a la normativa aplicable.

Ahora bien, para explicar su incidencia en el derecho procesal no penal, puede citarse el Código Orgánico de la Función Judicial, que dispone: “la administración de justicia será rápida y oportuna, tanto en la tramitación y resolución de la causa, como en la ejecución de lo decidido” (Código Orgánico de la Función Judicial, 2009, art. 20).

En este marco, corresponde definir el principio de celeridad. Para Carrión (2007), es “la prontitud de la justicia a través de la rapidez y velocidad del proceso; este último concebido como un sistema de garantías” (p. 23). Por su parte, Garrido Vargas (2016) sostiene que la celeridad procesal enfatiza el deber de los órganos jurisdiccionales de resolver los conflictos dentro de un plazo razonable, actuando de manera eficaz y eficiente, sin dilaciones injustificadas.

Como ya se mencionó en párrafos anteriores, una de las principales razones —como reflexiona Echeandía (2018)— para transitar del estado natural al pacto social fue dejar de lado la fuerza bruta. Sin embargo, una de las dificultades que se presenta en la actualidad es, y seguirá siendo, la necesidad de que las soluciones institucionales se produzcan en un tiempo prudencial. Dado que el conglomerado social exige rapidez con frecuencia, debe entenderse que lo que se busca es conciliar esa necesidad imperiosa de respuesta con un proceso ajustado a las normas y respetuoso de la Constitución. En este punto adquiere sentido el principio de celeridad.

Esto puede corroborarse con el criterio de Canelo Rabal (2006), quien señala que el debido proceso está presente para garantizar que una causa se tramite de manera correcta, sin dilaciones, y se resuelva de forma eficaz, con el objetivo de que las personas confíen en estos procedimientos, lo cual contribuye a la seguridad jurídica.

Queda claro, entonces, que la celeridad procesal debe considerarse como un medio para alcanzar la resolución de la causa dentro de un plazo razonable, reduciendo la incertidumbre propia de la espera y contribuyendo a recomponer el vínculo social. En esa medida, se relaciona estrechamente con la seguridad jurídica.

De la misma forma, y desde una perspectiva crítica, Guillermo Cabanellas (2013) advierte que no se trata únicamente de una cuestión de tiempo o rapidez, sino de un actuar judicial diligente en la solución de controversias, evitando dilaciones indebidas, de modo que el quehacer procesal asegure efectivamente la administración de justicia.

En consecuencia, debe reconocerse su importancia en el proceso judicial, pues, como se desprende de los autores citados, constituye un elemento medular de la administración de justicia: brindar respuestas a quienes acuden a ella en un tiempo prudencial, con apego al debido proceso y a las reglas previstas para cada procedimiento. Ahora bien, ¿esto es realmente relevante?

La respuesta es afirmativa. Más allá del deber de cumplir con lo pactado en sociedad, en la Constitución y en la ley, la celeridad fortalece la confianza de los administrados en las instituciones. Esa confianza disminuye el incentivo de recurrir a la fuerza o a vías de hecho frente al poder estatal, evitando así la generación de nuevos conflictos.

De hecho, el acceso a la justicia es un derecho. Este incluye el debido proceso, la tutela judicial efectiva y garantías como la motivación de las decisiones, el juez natural y competente, así como la aplicación adecuada del sistema procesal y la celeridad en la tramitación de los procesos.

Acceder a un proceso judicial es un tema complejo, pese a la promesa de que el sistema procesal debería ser lo más accesible y comprensible posible, algo que, en la práctica, se encuentra muy alejado de la realidad. Por su parte, la celeridad puede materializarse cuando el Estado dota al sistema judicial del personal suficiente, junto con los recursos necesarios y la capacitación continua, para hacerla efectiva.

Por lo tanto, la celeridad, como principio del sistema judicial, busca realizar la justicia en un plazo razonable y se relaciona con la gestión institucional, pues coadyuva a una administración eficiente y eficaz, a mantener la confianza de los administrados, a garantizar la igualdad procesal y la tutela judicial efectiva, y a que las personas perciban legitimidad en el sistema procesal y en el Estado.

En consecuencia, el principio de celeridad se refiere a que, conforme a las normas aplicables, mediante un proceso correcto y respetando la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva, se alcance la resolución del conflicto sin dilaciones indebidas, dentro de los plazos y términos establecidos. En materia no penal, cobra especial relevancia porque fortalece la confianza de los administrados en el Estado, que concentra la administración de justicia y, cuando corresponde, el uso legítimo de la fuerza pública, para el reconocimiento, la restitución o la reparación de un derecho.

El rol de la celeridad procesal en la administración de justicia en materia no penal y constitucional

Bajo este contexto, es primordial establecer que el cumplimiento de la celeridad procesal es fundamental en el ámbito procesal ecuatoriano, debido a que promueve eficiencia en la resolución de conflictos judiciales entre particulares y, en general, en el sistema de administración de justicia.

De esta manera, para que se cumpla una correcta administración de justicia, deben aplicarse varios principios procesales, entre los cuales se encuentra la celeridad (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 169). Como se mencionó anteriormente, este

principio implica el respeto de términos y plazos, con el objetivo de evitar dilaciones, disminuir la carga procesal y resolver los conflictos de manera oportuna y eficiente.

De igual manera, es importante señalar que la celeridad procesal mantiene una relación estrecha con otros derechos y principios constitucionales; por tanto, su incumplimiento puede generar vulneraciones y efectos perjudiciales para el sistema judicial (Morochó-Cajamarca, Ortega-Peñaflor y Ormaza-Ávila, 2022).

Aunque la celeridad procesal tiene como propósito ordenar la tramitación mediante términos y plazos para alcanzar una resolución, también busca garantizar la dignidad humana y el acceso a la justicia. La Corte IDH se ha pronunciado sobre este aspecto en el caso *Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala*, en los siguientes términos:

En cuanto a la celeridad del proceso, este Tribunal ha señalado que el plazo razonable al que se refiere el artículo 8.1 de la Convención debe apreciarse en relación con la duración total del procedimiento, desde su inicio hasta que se dicta la sentencia definitiva. El derecho de acceso a la justicia implica que la solución de la controversia se produzca en un tiempo razonable, ya que una demora prolongada puede constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala*, 2009, p. 40)

En este sentido, la celeridad procesal implica que los administradores de justicia actúen con celeridad. Además, tienen la facultad de omitir ciertas formalidades o reglas innecesarias dentro del proceso judicial, con el objetivo de evitar dilaciones innecesarias que alarguen el procedimiento y retarden injustificadamente una decisión judicial (Pachacama-Chacha y Fuentes Sáenz-de-Viteri, 2023).

Sin embargo, es posible que dicho principio procesal no se cumpla adecuadamente dentro de la administración de justicia. Si bien su finalidad es respetar y hacer respetar términos y plazos para evitar dilaciones innecesarias y prevenir la vulneración de derechos, existen múltiples factores externos que impiden que los administradores de justicia cumplan y hagan cumplir correctamente los términos y plazos establecidos en la ley.

La celeridad procesal en la tramitación de causas bajo el COGEP y la LOGJCC ¿se cumple?

El COGEP determina plazos y términos para diferentes actuaciones procesales. Por ejemplo, para contestar la demanda en el procedimiento sumario se cuenta con quince días, una vez notificada la demanda (con ciertas excepciones), término que debe observarse estrictamente, debido a que acortarlo podría implicar una vulneración del derecho a la

defensa y del debido proceso, y extenderlo discrecionalmente también. Además, existen múltiples términos para otras actuaciones, tanto en el COGEP como en la LOGJCC.

Por ejemplo, podemos mencionar los juzgados contencioso-administrativos que, por regla general, tienen a su cargo varias provincias. Esto genera una carga procesal que, sumada al positivismo recalcitrante de la rama del derecho administrativo, termina imponiendo un llamado a la espera y la paciencia, tanto es así que, al tratarse de un procedimiento ordinario, se cuenta con treinta días para la contestación y luego se debe esperar la fecha de la audiencia, que en el mejor de los casos será meses después.

Otro ejemplo fue, en su momento, la forma anterior en que el despido ineficaz se tramitaba en materia laboral. El Código de Trabajo, desde el artículo 195 en adelante, establecía los términos aplicables para la tramitación de la causa, convocando a audiencia casi al día siguiente de presentada la acción. El asunto era que tales actuaciones no podían realizarse debido a las condiciones materiales de cada juzgado.

Otro análisis parte de la posibilidad de que las mismas acciones constitucionales, que por su naturaleza deben tramitarse de forma urgente por la posible vulneración de un derecho fundamental, se demoren. Estas, si bien suelen convocarse a la brevedad posible y resolverse en primera instancia con celeridad, aun así pueden demorarse en su sustanciación; y lo más probable es que, una vez evacuada la audiencia, se la difiera para un día diferente, a fin de que se dicte sentencia.

Incluso, una vez dictada sentencia, en apelación el expediente se eleva a la Sala Provincial, donde el tratamiento no difiere por el carácter urgente de la tramitación. Además, una vez que la Sala convoque a audiencia de estrados y se permitan los respectivos alegatos de las partes, nuevamente la resolución se difiere para una fecha posterior. Este proceso puede prolongarse por años.

Hacer una comparativa sería inoficioso en este punto y quedará sujeto al análisis posterior de datos; pero exponemos como causas posibles las siguientes, que consideramos dificultan el cumplimiento de la celeridad procesal: la falta de personal cualificado y capacitado, debido a la poca inversión y a los recortes presupuestarios que afectan a los administradores de justicia; así como ciertas disposiciones de la Constitución (como aquella que indica que todos los jueces son constitucionales), que hacen que muchos jueces conozcan varias materias, lo que dificulta, en primer lugar, la especialización en áreas concretas.

Los jueces no pueden ser los únicos responsables: la falta de personal en áreas administrativas, la recepción de escritos, archivo, citaciones, coordinaciones, ayudantes judiciales, entre otras funciones, si bien no inciden directamente en el quehacer judicial, afectan directamente el funcionamiento y el acceso al sistema de justicia.

De esta manera, el sostenimiento del servicio de administración de justicia implica un gasto estatal considerable. En ese sentido, es responsabilidad del Estado mantener este servicio para que funcione, siendo que los recortes, en vez de generar un ahorro, causan

estragos y caos en el aparataje del Consejo de la Judicatura, lo que agrava aún más el ya endeble funcionamiento.

Un aspecto relevante es considerar que los jueces, a veces, no conocen únicamente temas civiles, sino que hay juzgados multicompetentes. Es humanamente imposible que una persona tenga un dominio inmediato de todas las reglas de sustanciación de procesos de varias materias.

De esta manera, existen una serie de factores que afectan gravemente la pronta resolución de los procesos judiciales, pues estos parámetros, sumados, generan una afectación significativa: producen que los procesos duren varios años y, con ello, se vulnere el principio de celeridad. Debido a que la falta de paciencia o el agotamiento de la espera causan incertidumbre y desconfianza en la población, someterse a una letra de cambio —que, por ser título ejecutivo, podría cobrarse en un año— no parece un negocio beneficioso para transacciones respaldadas con títulos de esa naturaleza. Es más, puede constatarse que ni siquiera obligaciones como las de alimentos, que gozan de la condición de crédito privilegiado, son atendidas con la celeridad debida.

¿Se cumple, entonces, este principio? La respuesta queda sujeta a apreciaciones, pues el tiempo es una variable relativa. Sin embargo, es cierto que el tiempo invertido en los procesos judiciales ha aumentado, en lugar de disminuir, y ello redundará en perjuicio de la actividad judicial.

Por lo mismo, resulta difícil sostener que el funcionamiento actual genere confianza en la administración de justicia y en los tiempos que deberían observarse, algo que, en la práctica, no se cumple en la gran mayoría de casos. En definitiva, los motivos pueden ser varios, pero debe comprenderse que la materia no penal, a diferencia de la penal, no opera como *ultima ratio*; aun así, exige previsibilidad del ordenamiento jurídico y diligencia en el quehacer judicial.

Metodología

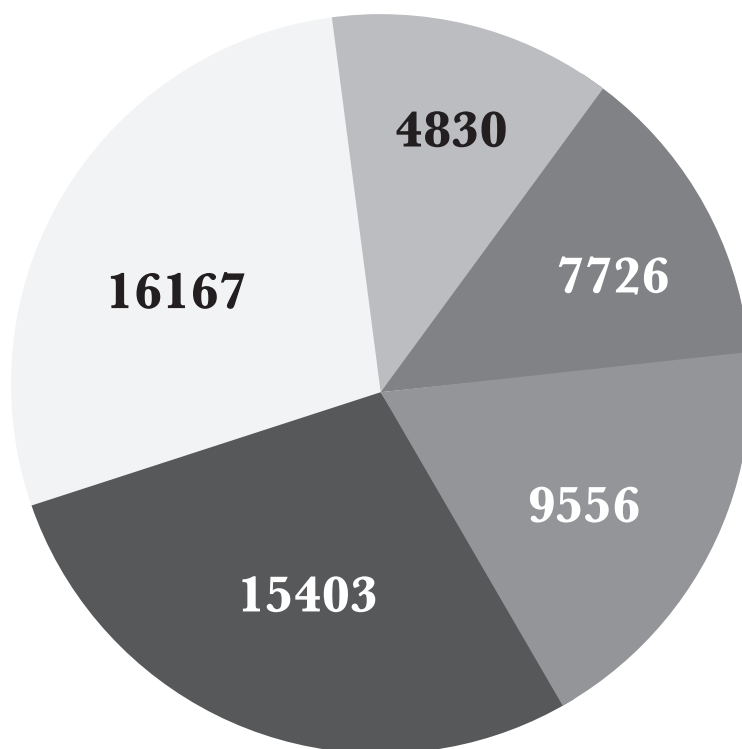
La metodología aplicada fue de tipo no experimental, de nivel descriptivo y de corte transversal. Partió de un enfoque mixto (cualitativo-cuantitativo), con la utilización de los métodos dogmático-jurídico, comparativo e histórico-lógico, así como de las técnicas de revisión bibliográfica y de revisión documental de los procesos judiciales no penales tramitados en la provincia del Cañar. Para el análisis de los datos se utilizó el muestreo aleatorio simple.

Resultados

Producto de la metodología empleada en esta investigación, en esta etapa se conoció la incidencia de los procesos judiciales en el periodo de estudio dentro de la provincia del Cañar. Bajo este contexto, como primer punto, se establece la cantidad de procesos judiciales que se han desarrollado en el cantón Azogues, provincia del Cañar, Ecuador.

Figura 1

Acciones de protección ingresadas a nivel nacional

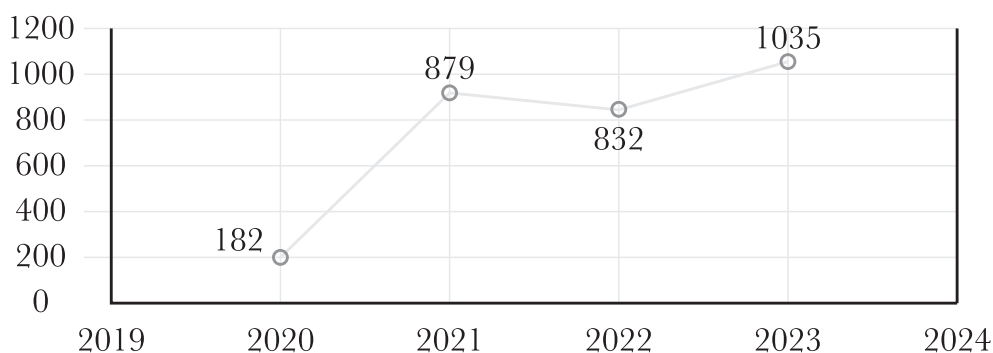


Nota. Adaptado de información del Consejo de la Judicatura; elaboración propia con base en *Revista Primicias* (abril de 2023).

En la figura 1 se evidencia el crecimiento de las acciones de protección por año. Se constata que, en 2018, el número es bajo, con un total de 4830 acciones presentadas; sin embargo, en 2019 y 2020 se observa un incremento, con un rango aproximado de 7000 a 9000 acciones presentadas en materia constitucional. Resulta llamativo que, al analizar los años 2021 y 2022, se advierte un crecimiento aún mayor de acciones en esta materia.

Figura 2

Acciones de protección presentadas entre 2020-2023 en la provincia del Cañar



Nota. Registros de acciones de protección presentadas en la provincia del Cañar (2020–2023).

La presente figura tiene relación con la anterior respecto a las acciones de protección presentadas, pero ahora con datos enfocados en la provincia del Cañar, encontrarnos que en el año 2020 solo se presentan 182 acciones, es decir un número sumamente bajo, pero para los años posteriores como 2021 y 2022 se eleva drásticamente manteniendo su tendencia entre 800 y 900 garantías presentadas, para finalmente estar el año 2023 con el mayor número de acciones de protección. Por lo mismo, se puede inferir que pese a su bajo número de ingresos en el 2020 con el transcurso de los años esta tendencia se ha visto incrementada.

Tabla 1

Total de procesos judiciales no penales en el cantón Azogues entre los años 2018- 2022

N.º	Materia	Total de procesos	Porcentaje
1	Civil	5296	42,83 %
2	Constitucional	706	5,71 %
3	Laboral	174	1,41 %
4	Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	6189	50,05 %
Total		12 365	100 %

Nota. Información proporcionada por el Consejo de la Judicatura del Cañar; elaboración propia.

En la tabla 1 puede identificarse que, mediante los datos otorgados por la Judicatura del Cañar, del 100 % que comprende la cantidad de 12 365 procesos, puede contabilizarse

que el 50,05 % corresponde a la materia de familia, mujer, niñez y adolescencia, siendo la que ocupa la mitad de los procesos en los registros. La segunda materia con mayor carga en porcentaje del 42,83 % es la materia civil, que serían las dos materias con mayor carga procesal que se encuentra dentro de la información brindada por el Consejo de la Judicatura, curiosamente constitucional se encuentra con un porcentaje que disminuye radicalmente frente a los datos anteriores, con un 5,71 %, y laboral, es el menor con un 1,41 %.

Tabla 2

Crecimiento de procesos judiciales no penales por año de cada materia entre el año 2018/2022

N.º	Materia	2018	2019	2020	2021	2022
1	Civil	912	1045	801	1247	1291
2	Constitucional	31	90	69	263	252
3	Laboral	31	49	35	25	34
4	Familia Mujer, Niñez y Adolescencia	1345	1322	993	1336	1193

Nota. Información proporcionada por el Consejo de la Judicatura del Cañar; elaboración propia.

Al analizar el crecimiento del número de procesos por año, se constata que entre 2018 y 2019 existe un aumento en todas las materias. Sin embargo, en 2020 se observa una disminución de causas en algunas de ellas. En 2021 se evidencia un repunte y una recuperación significativa en términos generales, y en 2022 se mantiene la tendencia al alza, aunque sin un crecimiento desmedido ni exponencial en las materias civil y de familia. En cambio, las causas laborales disminuyen y se registra un incremento sustancial en la materia constitucional.

Tabla 3

Promedio de días transcurridos desde la fecha de ingreso hasta resolución de primera instancia

Nº	Materia	Promedio de días transcurridos
1	Civil	197,82
2	Constitucional	21,79
3	Laboral	265
4	Familia Mujer, Niñez y Adolescencia	125,63

Nota. Información proporcionada por el Consejo de la Judicatura del Cañar; elaboración propia.

Tabla 4

Promedio de días transcurridos desde la fecha de ingreso hasta resolución de segunda instancia

Nº	Materia	Promedio de días transcurridos
1	Civil	547,5
2	Constitucional	89,47
3	Laboral	452,25
4	Familia Mujer, Niñez y Adolescencia	463

Nota. Información proporcionada por el Consejo de la Judicatura del Cañar; elaboración propia.

La tabla 4 expone nuevamente el promedio de días, por materia, que toma la resolución de una causa, incluido el tiempo correspondiente al recurso de apelación. Se observa otra vez que la materia constitucional es la que requiere menos tiempo. Sin embargo, se advierte un cambio relevante: la materia laboral deja de ser la que más demora en resolverse y pasa a ocupar una segunda posición, seguida de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia y, finalmente, la materia civil, que ahora registra el mayor número de días para la resolución.

Tabla 5

Promedio de días transcurridos desde la fecha de resolución de primera instancia hasta resolución de segunda instancia

Nº	Materia	Promedio de días transcurridos
1	Civil	34,00
2	Constitucional	63,70
3	Laboral	106
4	Familia Mujer, Niñez y Adolescencia	82,43

Nota. Información proporcionada por el Consejo de la Judicatura del Cañar; elaboración propia.

En la presente tabla se muestra el promedio de días que existen entre la resolución de primera instancia y la resolución de segunda instancia, clasificado por materias; por tanto, los resultados se interpretan de la siguiente manera: en primer lugar, la materia civil registra el menor promedio en comparación con el resto. En segundo lugar, se ubica la materia constitucional con 63,7 días; sin embargo, por la naturaleza de los derechos involucrados, debería ser la materia que se tramite con mayor celeridad y prioridad. A continuación, la

materia de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia presenta un promedio de 82,43 días y, finalmente, la materia laboral registra un promedio de 106 días.

Discusión

En este artículo se analizan datos recopilados entre 2018 y 2022 en la provincia del Cañar, específicamente en el cantón Azogues, sobre los procesos judiciales y su relación con el principio de celeridad procesal. El estudio se centró en cuatro materias: civil, constitucional, laboral y Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia. Los resultados evidencian una sobrecarga procesal en las materias civil y de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, en comparación con las demás materias analizadas.

En este contexto, se observa que, en dichas materias, se registra anualmente un aproximado de 1000 procesos judiciales, cifra superior a la de las materias constitucional y laboral. Asimismo, se advierte que el principio de celeridad procesal no se materializa de manera consistente en las materias examinadas; en consecuencia, los procesos analizados no presentan una resolución oportuna, lo que implica el incumplimiento del referido principio.

Por lo anterior, resulta necesario que la administración de justicia de la provincia del Cañar adopte medidas orientadas a fortalecer sus capacidades institucionales mediante la dotación de recursos, herramientas, personal y capacitación, a fin de promover la resolución oportuna de los procesos y reducir la sobrecarga de trabajo en los juzgados del cantón Azogues. De igual forma, es imprescindible garantizar condiciones de independencia y seguridad para que los jueces actúen sin presiones externas, así como avanzar en la implementación de juzgados especializados por materia.

Conclusiones

En conclusión, el proceso judicial es una secuencia de actos orientados a alcanzar un fin específico; en sí, representa un mecanismo esencial para resolver conflictos en una sociedad civilizada. A través de un conjunto estructurado de actuaciones reguladas por normas jurídicas, se busca no solo la resolución efectiva de disputas de manera pacífica y respetuosa, sino también garantizar los derechos primordiales de las partes implicadas.

La evolución del derecho procesal, especialmente en Ecuador con el COGEP, refleja un compromiso hacia un sistema más accesible y justo, alineado con los principios del Estado constitucional de derechos. Además, es necesario distinguir entre proceso, entendido como la relación jurídica que se establece durante la resolución del conflicto, y procedimiento, referido al conjunto de reglas y pasos que se siguen para obtener dicha resolución.

De igual manera, la celeridad, entendida como principio, implica rapidez y oportunidad en la tramitación y resolución de las causas; es esencial para evitar que los conflictos se prolonguen innecesariamente, lo cual puede afectar la paz social y generar desconfianza en las instituciones. Sin embargo, en la actualidad el acceso a la justicia es lento; por este motivo, el Estado debe implementar políticas públicas efectivas que aseguren un acceso ágil y justo al sistema judicial, garantizando que la seguridad jurídica y el debido proceso se materialicen para todos los ciudadanos.

Asimismo, este principio no se limita al cumplimiento de plazos y términos, sino que se relaciona estrechamente con el acceso a la justicia y la dignidad humana. Su correcta aplicación es crucial para evitar dilaciones que puedan vulnerar derechos fundamentales, especialmente en casos que involucren a grupos vulnerables, como niños, niñas y adolescentes.

Para lograr una administración de justicia que cumpla con los estándares establecidos por el marco constitucional y legal, es imperativo reforzar el principio de celeridad. Esto no solo facilitará la resolución de conflictos en un tiempo razonable, sino que también contribuirá a restaurar la confianza pública en las instituciones judiciales, asegurando así una paz social duradera y un respeto efectivo de los derechos humanos.

En definitiva, todo proceso debe tramitarse con celeridad. En el sistema judicial ecuatoriano, este es un principio esencial orientado a garantizar la pronta resolución de conflictos; no obstante, su efectividad se ve comprometida por múltiples factores. Entre ellos destacan la falta de capacitación del personal, la escasez de recursos y la carga procesal excesiva que enfrentan los juzgados.

Estos problemas no solo dificultan el cumplimiento de los plazos establecidos por el Código Orgánico General de Procesos (COGEP), sino que también pueden vulnerar derechos que requieren atención urgente, como los vinculados a alimentos.

Referencias bibliográficas

- Cabanellas de Torres, G. (1993). *Diccionario jurídico elemental* (11.^a ed.). Heliasta.
- Calamandrei, P. (1960). *Proceso y democracia*. Ediciones Jurídicas Europa-América.
- Carrión, E. (2007). *Curso de derecho civil*. Editorial Jurídica ONI.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009, 24 de noviembre). Caso de la Masacre de Las Dos Erres vs. Guatemala. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia. Serie C No. 211. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_211_esp.pdf
- Ecuador. (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial* (Registro Oficial Suplemento 544, 9 de marzo de 2009).
- Ecuador. (2014). *Código Orgánico Integral Penal* (Registro Oficial Suplemento 180, 10 de febrero de 2014).
- Garrido Vargas, S. I. (2016). “La aplicabilidad de los principios de economía y celeridad procesal en el COGEP” (Tesis de pregrado, Riobamba: Universidad Nacional de Chimborazo, 2016.).
- González, M. A. (2023, 21 de abril). En cinco años, trámite de acciones de protección y habeas corpus subió 211%. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/garantias-constitucionales-medidas-cautelares-reformas-justicia/>
- Morales, H. (2014). *Teoría del Procedimiento Civil*. Penguin.
- Morocho-Cajamarca, G. E., Ortega-Peñafiel, S. A., y Ormaza-Ávila, D. A. (2022). La sobrecarga de la actividad fiscal por denuncias sin fundamento o incompletas y el principio de celeridad. Caso Sigsig - Ecuador. *Dominio de las Ciencias*, 8(2), 551-571.
- Pachacama-Chacha, J.-del-R., y Fuentes-Sáenz-de-Viteri, M. L. (2023). El principio de celeridad como elemento de la tutela judicial efectiva. *Iustitia Socialis: Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas*, 8(1), 4-26. <https://doi.org/10.35381/raji.v8i1.2483>
- Real Academia Española, y Consejo General del Poder Judicial. (s. f.). Diccionario panhispánico del español jurídico. Recuperado el 5 de enero de 2026, de <https://dpej.rae.es/>



Revista de Derecho Directum. Vol. 2, No. 2, pp. 107-124. Julio-diciembre 2025
ISSN: 3028-8754. ISSN Elect. 3028-8762. Universidad Católica de Cuenca

Las soluciones alternas en los delitos electorales en México

Alternative solutions in electoral crimes in Mexico

Recepción: 14 de enero de 2025

Revisión: 10 de marzo de 2025

Aceptación: 30 de mayo de 2025

Publicación: 14 de julio de 2025

José de Jesús Regis García¹



Universidad Autónoma de Nuevo León,
Monterrey-México

Correo: jjregisg@uanl.edu.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6118-9893>

Cita sugerida:

Regis García, J. de J. (2025). Las soluciones alternas en los delitos electorales en México. Revista de Derecho Directum, 2(2), 107-124.

¹ Docente investigador de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

Resumen

En la presente obra se estudiará el marco regulatorio mexicano de la figura de la suspensión condicional del proceso como solución alterna al procedimiento penal instaurado por la comisión de delitos electorales, lo que permitirá ofrecer una panorámica de su uso, eficacia, deficiencias e impacto. Asimismo, se precisará a cuáles delitos electorales les resulta aplicable este beneficio y, finalmente, se analizará si se requiere una adecuación jurídica para fortalecer su eficacia. Esto es relevante, pues no debe pasarse por alto que cada elección es distinta y que, en cada proceso electoral, los bienes jurídicos tutelados deben contar con tipos penales acordes con la época en que se desarrolla la contienda. Derivado de lo expuesto, en el presente capítulo se examina una solución alterna del procedimiento penal consistente en un mecanismo de aceleración procesal que permite una salida anticipada al conflicto electoral, distinta del procedimiento penal tradicional. Esta figura, además, se encuentra debidamente regulada en la legislación procesal penal y es validada por una autoridad judicial. Por ello, su operatividad y aplicación, en principio, permiten cumplir con los deberes de investigación, procesamiento y sanción, y contribuyen a asegurar el acceso a la justicia en un marco de respeto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, conforme a los fines del procedimiento penal previstos en el artículo 2 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Palabras clave: Delitos electorales, función electoral, sociedad, salidas alternas, suspensión condicional del proceso.

Abstract

In this work, we examine the Mexican regulatory framework governing the conditional suspension of criminal proceedings as an alternative mechanism within the criminal procedure applicable to electoral offences. This analysis provides an overview of its use, effectiveness, shortcomings, and impact. It also identifies the electoral offences for which this benefit may be granted and assesses whether legal reforms are necessary to strengthen its effectiveness. This is particularly relevant because each

election is different, and the legal interests protected in the electoral sphere must be backed by criminal provisions that respond to the specific context in which each electoral process takes place. Against this background, this chapter analyzes a procedural alternative designed to expedite proceedings and enable an early resolution of electoral criminal conflicts, distinct from the traditional criminal process. This mechanism is duly regulated under Mexican criminal procedural legislation and is subject to judicial approval. Accordingly, its operation and application, in principle, allow compliance with the duties of investigation, prosecution, and sanction, thereby helping to ensure access to justice and the enforcement of the law within a framework that respects the human rights recognized in the Constitution and in the international treaties to which the Mexican State is a party, consistent with the aims of criminal procedure set out in Article 2 of the National Code of Criminal Procedure.

Keywords: Electoral crimes, electoral function, society, alternative measures, conditional suspension of criminal proceedings

Introducción

El 23 de mayo de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General en Materia de Delitos Electorales. En su artículo 1º se establece que dicha ley es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de delitos electorales; es de orden público y de observancia general en toda la República, y tiene por objeto, en dicha materia, establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Además, tiene como finalidad, en general, proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular a que se refiere el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución.

El artículo 25, por su parte, obliga a las fiscalías generales de las entidades federativas a contar con fiscalías especializadas en delitos electorales, dotadas de los recursos humanos, financieros y materiales que requieran para su efectiva operación. De igual manera, el artículo cuarto transitorio ordenó a los congresos proceder a la elaboración de las reformas pertinentes en las leyes específicas, con el fin de armonizarlas, en lo conducente, con la referida ley, en un plazo no mayor de seis meses a partir de su entrada en vigor.

El diverso artículo 2 refiere que, para la investigación, persecución y sanción de los delitos por ella previstos, así como para todo lo relativo a su procedimiento, serán aplicables, en lo conducente, la legislación procesal penal vigente en la Federación y en las entidades federativas, el Libro Primero del Código Penal Federal y las demás disposiciones de carácter nacional en materia penal que expida el Congreso de la Unión.

Paralelamente, la evolución jurídica ha entrado en una dinámica de despenalización, a través de la cual, como formas de solución, se aplican diversas figuras, tanto ajenas como inherentes al procedimiento penal, que permiten resolver de manera distinta el conflicto electoral generado por la actualización de un hecho que la ley tipifica como delito electoral.

Ello implica que, cuando al justiciable se le ofrece una opción procesal para resolver sus conflictos, también se le advierte que no debe ejercer justicia por propia mano, en la medida en que el Estado le provee métodos de solución del conflicto. En otros términos, no puede ofrecérsele una vía que lo conduzca a soluciones distintas de las que la propia ley, de manera diáfana, establece; tampoco puede condicionarse su actuación a un supuesto interés público o a una finalidad ejemplificadora frente a terceros, pues la existencia de un conflicto jurídico exige una respuesta de la justicia, entendida como un órgano estatal accesible y de calidad (Delgado, 2016).

Investigación que se justifica, ya que la Suprema Corte estableció que el Estado democrático de derecho descansa sobre la base de que la ciudadanía elige, de entre sus miembros, a quienes dirigirán el destino del Estado a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, en términos del artículo 41 de la Constitución, que a su vez establece que la elección de los representantes populares debe llevarse a cabo mediante sufragio universal,

libre, secreto y directo. Esto implica que el ciudadano debe acudir a las urnas a ejercer su derecho al voto, eligiendo la opción política de su preferencia según sus convicciones e ideología política, sin coacción ni cualquier otra influencia externa que atente contra esa libre voluntad (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015, P./J. 18/2015), procurando que dicho marco normativo sea suficiente para cada proceso electoral que se avecine.

Ahora bien, de 2014 a la fecha, los procesos democráticos, tanto internacionales como nacionales, han sufrido cambios en cuanto a su concepción tradicional, entre los cuales se percibe la injerencia de actores extranjeros, servidores públicos en funciones, miembros de cultos y redes sociales que, dolosamente, inducen un desequilibrio en la jornada electoral. También existen sujetos que, sin intención criminal, pueden generar ese desequilibrio, lo que nos plantea un problema. Por ello, es necesario saber si el marco regulatorio mexicano de los delitos electorales es eficaz en la protección de los bienes jurídicos que tutela, si ese bien jurídico es o no tan relevante y si, al prescindir de ellos, no se atenta contra el sufragio universal, libre, secreto y directo, pues un beneficio procesal no debe ser un salvoconducto para cometer delitos.

Los delitos electorales, un acercamiento a algunas de sus características

En primer lugar, podemos señalar que “los delitos electorales son aquellas acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y atentan contra las características del voto, que debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible” (Fiscalía General de la República, 2023, párr. 2). De la misma forma, son las acciones u omisiones que atentan contra el sufragio efectivo, previstas y sancionadas en las leyes penales; atentan contra el secreto, la universalidad, la libertad y la honestidad del sufragio, o sea, contra la libre expresión de la voluntad ciudadana individual en materia política (Osorio y Nieto, 1998).

Por lo tanto, atento a lo dispuesto por el artículo 7 del Código Penal Federal, el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales. En consecuencia, el bien jurídico protegido por los delitos electorales es la adecuada función electoral en una democracia en la que prevalece la voluntad popular al elegir a sus gobernantes, y en muchos casos los tipos penales electorales no requieren un resultado material para su configuración, pues su fin es proteger el debido proceso electoral.

Atento a lo dispuesto por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en lo que a la presente interesa, tenemos que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel, y que el ejercicio de esta función, así como el ejercicio de

la acción penal ante los tribunales, corresponde al Ministerio Público, quedando a la ley determinar los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial y, finalmente, la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Ahora bien, en lo que respecta a los delitos electorales, tenemos que, atento a lo dispuesto por los artículos 21 y 22 de la Ley de la materia, las autoridades de la Federación serán competentes para investigar, perseguir y sancionar los delitos electorales cuando: sean cometidos durante un proceso electoral federal; se actualice alguna de las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca, o se pretenda que produzca, efectos en el territorio nacional; o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca, o se pretenda que produzca, efectos en el extranjero; o cuando el Ministerio Público Federal ejerza la facultad de atracción.

Todo ello, sin perjuicio de que las autoridades de los distintos órdenes de gobierno deberán prestar el auxilio requerido por la autoridad, y sin dejar de observar lo dispuesto por la fracción XXI, inciso a), del artículo 73 constitucional y la Ley General en Materia de Delitos Electorales en relación con la coordinación para fortalecer el combate de los delitos electorales. Finalmente, los artículos 25 y 26 ordenan, respectivamente, que las fiscalías de las entidades federativas deberán contar con fiscalías especializadas en delitos electorales.

En ese mismo sentido, como primer tema relevante dentro de las generalidades de los delitos electorales, tenemos que todos se investigan de oficio, lo anterior atento a lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley, lo que refleja la importancia de los bienes jurídicos que en dicha ley se tutelan.

Un aspecto, de igual forma relevante e inherente a todos estos delitos, es que las penas por ellos previstas se aplicarán con independencia de la sanción establecida para los tipos penales que concurran en su comisión, lo anterior atento a lo dispuesto por su artículo 6, que de igual forma impone la obligación a la persona juzgadora de ordenar la prisión preventiva oficiosa tratándose de los delitos previstos en los artículos 7, fracción VII, párrafo tercero; 7 Bis; 11, fracción II; 11 Bis, y 20, fracción II, de dicha ley, cuando se encuentren relacionados con el uso de programas sociales con fines electorales, lo anterior sin entrar en debate sobre su constitucionalidad o convencionalidad.

Conviene destacar que, atento a lo dispuesto por su artículo 5, cuando los delitos los cometen servidores públicos, se les impondrá, además de la sanción correspondiente en el tipo penal de que se trate, la inhabilitación para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público federal, de las entidades federativas y municipios y, en su caso, la destitución del cargo.

Como ya se dijo, en la Ley General en Materia de Delitos Electorales se aplican diversas legislaciones que componen, en su conjunto, el sistema mexicano de delitos electorales,

debiéndose hacer énfasis en el Libro Primero del Código Penal Federal, al que se le conoce doctrinalmente como parte general del derecho penal, la cual, en nuestro concepto, es el conjunto de normas que establecen la forma y los sujetos a quienes les pueden ser atribuidas las penas, mismas que están contempladas en la parte especial del derecho penal, ya que abarca temas relacionados con la ley penal y su aplicación a personas, tiempo y territorio; el hecho punible; la pena; y dicho libro está compuesto por todo lo relativo a la responsabilidad penal, a las penas y medidas de seguridad, a la aplicación de las sanciones y la ejecución de las mismas, así como todo lo relativo a las causas de extinción de la acción penal, mientras que la parte especial del derecho penal trata de los distintos hechos punibles y de sus castigos (Mezger, 2001).

Ahora bien, como la parte general del derecho penal se compone principalmente de reglas de validez y de la imputación del delito, las que son aplicables a todas las normas de la parte especial (Berchelman, 2004), se necesita su estudio riguroso, ya que resultan ser esenciales para hacer eficaces las normas de la ley descrita, lo que nos permite concluir que ni la multicitada ley ni ningún otro ordenamiento que compone el sistema mexicano de delitos electorales prevén la inaplicación de salidas alternas para la solución de los conflictos ocasionados por la comisión de un delito electoral.

Las soluciones alternas en el procedimiento penal

Su justificación se encuentra en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece, en lo medular, que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho, y que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla de manera pronta, completa, imparcial y gratuita; y que, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, facultando a las leyes para que prevean mecanismos alternativos de solución de controversias, estableciendo que, en materia penal, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

De manera congruente con lo anterior, su diverso artículo 73, fracción XXI, inciso c), refiere como facultad exclusiva del Congreso Federal la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

Lo anterior se materializa en la ley adjetiva penal, pues, en concordancia con lo anterior, se plasman en el Código Nacional de Procedimientos Penales diversos dispositivos

tendientes a la efectividad de las salidas alternas en materia penal, fundamentados en dichos dispositivos y, en consecuencia, aplicables a los delitos electorales.

Así, en su artículo 117 refiere las obligaciones del defensor, dentro de las cuales se encuentra, específicamente, en su fracción X, la de promover a favor del imputado la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas anticipadas de terminación del proceso penal; asimismo, su diverso artículo 131, que contempla las obligaciones del Ministerio Público, en su fracción XVIII, contempla la promoción de la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias o formas anticipadas de terminación del proceso penal, mientras que la fracción X de su artículo 485 establece que la pretensión punitiva y la potestad para ejecutar las penas y medidas de seguridad se extinguirán por el cumplimiento del criterio de oportunidad o la solución alterna correspondiente.

En el caso concreto, el Código Nacional de Procedimientos Penales establece, en su artículo 184, como formas de solución alterna del procedimiento el acuerdo reparatorio y la suspensión condicional del proceso, siendo en esta última figura en la que nos vamos a centrar, ello en atención a la naturaleza jurídica de los delitos electorales y a su procedencia de oficio en su investigación, ya que, si bien es cierto existe la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, cuyo objeto general es establecer los principios, bases, requisitos y condiciones de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal que conduzcan a las soluciones alternas previstas en la legislación procedimental penal aplicable, cuya finalidad es propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad con motivo de la denuncia o querrela referidas a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad; también lo es que no resultan aplicables a los delitos electorales los acuerdos reparatorios.

A fin de ilustrar lo anterior, dicha normativa, en su artículo 3, fracción IX, establece que los mecanismos alternativos son la mediación, la conciliación y la junta restaurativa, observando que, a diferencia de los criterios de oportunidad y la suspensión condicional del proceso, que son herramientas que pertenecen al derecho procesal penal, en la mediación y la conciliación penales la autoridad no juega papel alguno: se trata de herramientas autocompositivas que se traducen en procesos de negociación asistidos por un tercero que no es autoridad y que no tiene interés directo en el tema (Sánchez, 2023).

Finalmente, al hablarse de mecanismos alternos o de aceleración del proceso penal, no debemos olvidar que en el proceso jurídico se debe hacer justicia, lo que nos determina entonces a pensar que la justicia exige decisiones acordes con normas previas y que los objetivos del derecho penal no son la venganza o la represalia, pues su objetivo es reformar y disuadir al individuo, no castigarlo, sino procurar su reincorporación a la sociedad; independientemente de su acción, se busca prevenir la repetición del hecho, por lo que no

se debe entregar una autonomía de la voluntad a las partes que, muchas veces altamente desinformadas, terminan convenciéndose de acuerdos que no comprenden a cabalidad y que vulneran sus derechos (García, 2023).

Suspensión condicional del proceso, sus requisitos, trámite y revocatoria

Por suspensión condicional del proceso deberá entenderse, atento al artículo 191 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como el planteamiento formulado por el Ministerio Público o por el imputado, el cual contendrá un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento del imputado a una o varias de las condiciones que refiere la ley, que garanticen una efectiva tutela de los derechos de la víctima u ofendido y que, en caso de cumplirse, pueda dar lugar a la extinción de la acción penal.

La suspensión condicional del proceso es un mecanismo de justicia restaurativa que permite la solución alterna del procedimiento a través de la suspensión del procedimiento penal para concluir el conflicto mediante el pago de la reparación del daño y el cumplimiento de las condiciones indicadas por el órgano jurisdiccional, cuya observancia genera la extinción de la acción penal (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis: 1a./J. 42/2023, 11.^a).

En nuestro concepto, es una forma de extinción de la acción penal que se actualiza cuando el vinculado a proceso se compromete a reparar el daño y a cumplir con los requisitos impuestos por la autoridad judicial dentro de un determinado periodo, durante el cual se suspende el proceso penal.

Normativamente, y conforme al contenido del artículo 192 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la suspensión condicional del proceso, a solicitud del imputado o del Ministerio Público con acuerdo de aquél, procederá en los casos en que se cubran los requisitos siguientes: I) que el auto de vinculación a proceso del imputado se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años; II) que no exista oposición fundada de la víctima u ofendido; y III) que hayan transcurrido dos años desde el cumplimiento, o cinco años desde el incumplimiento, de una suspensión condicional anterior, en su caso.

Lo señalado no procederá cuando el imputado haya sido absuelto en dicho procedimiento. Esta información, de manera obligatoria, debe recabarla y documentarla el Ministerio Público previo a la audiencia. Dicho beneficio puede solicitarse una vez dictado el auto de vinculación a proceso o en cualquier momento hasta antes de acordarse la apertura de juicio, y no impedirá el ejercicio de la acción civil ante los tribunales respectivos. Por su parte, el diverso artículo 195 dispone que el juez de control fijará el plazo de

suspensión condicional del proceso, el cual no podrá ser inferior a seis meses ni superior a tres años. Asimismo, determinará imponer al imputado una o varias de las condiciones que deberá cumplir.

Estas condiciones, en forma enunciativa más no limitativa, son: residir en un lugar determinado; frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares o personas; abstenerse de consumir drogas o estupefacientes o de abusar de las bebidas alcohólicas; participar en programas especiales para la prevención y el tratamiento de adicciones; aprender una profesión u oficio o seguir cursos de capacitación en el lugar o la institución que determine el juez de control.

Además, podrá ordenarse: prestar servicio social a favor del Estado o de instituciones de beneficencia pública; someterse a tratamiento médico o psicológico, de preferencia en instituciones públicas; tener un trabajo o empleo, o adquirir, en el plazo que el juez de control determine, un oficio, arte, industria o profesión, si no tiene medios propios de subsistencia; someterse a la vigilancia que determine el juez de control. Finalmente, se contempla: no poseer ni portar armas; no conducir vehículos; abstenerse de viajar al extranjero; cumplir con los deberes de deudor alimentario; o cualquier otra condición que, a juicio del juez de control, logre una efectiva tutela de los derechos de la víctima.

El juez de control podrá disponer que el imputado sea sometido a una evaluación previa para determinar las condiciones que pudieran aplicarle, y el Ministerio Público, la víctima u ofendido podrán proponer las condiciones a las que consideran debe someterse. Una vez determinadas por el juez, le preguntará al imputado si se obliga a cumplir con las condiciones impuestas y, en su caso, lo prevendrá sobre las consecuencias de su inobservancia.

La víctima u ofendido serán citados a la audiencia en la fecha que señale el juez de control. La incomparecencia de estos no impedirá que el juez resuelva sobre la procedencia y los términos de la solicitud y, en su resolución, el juez de control fijará las condiciones bajo las cuales se suspende el proceso o se rechaza la solicitud, y aprobará el plan de reparación propuesto, mismo que podrá ser modificado por el juez de control en la audiencia. La sola falta de recursos del imputado no podrá ser utilizada como razón suficiente para rechazar la suspensión condicional del proceso. La información que se genere como producto de la suspensión condicional del proceso no podrá ser utilizada en caso de continuar el proceso penal.

En la audiencia en la que se resuelva sobre la solicitud de suspensión condicional del proceso, el imputado deberá plantear un plan de reparación del daño causado por el delito y los plazos para cumplirlo. En estos procesos, el Ministerio Público tomará las medidas necesarias para evitar la pérdida, destrucción o ineficacia de los registros y medios de prueba conocidos, así como de los que soliciten los sujetos que intervienen en el proceso.

La suspensión condicional del proceso interrumpirá los plazos para la prescripción de la acción penal del delito de que se trate y, cuando las condiciones establecidas por el juez de control para la suspensión condicional del proceso, así como el plan de reparación, hayan sido cumplidas por el imputado dentro del plazo establecido para tal efecto, sin que se hubiese revocado dicha suspensión condicional del proceso, se extinguirá la acción penal, para lo cual el juez de control deberá decretar, de oficio o a petición de parte, el sobreseimiento.

Por su parte, si el imputado dejara de cumplir injustificadamente las condiciones impuestas, no cumpliera con el plan de reparación o, posteriormente, fuera condenado por sentencia ejecutoriada por delito doloso o culposo, siempre que el proceso suspendido se refiera a un delito de esta naturaleza, el juez de control, previa petición del agente del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, convocará a las partes a una audiencia en la que se debatirá sobre la procedencia de la revocación de la suspensión condicional del proceso, debiendo resolver de inmediato lo que proceda.

El juez de control también podrá ampliar el plazo de la suspensión condicional del proceso hasta por dos años más. Esta extensión del término podrá imponerse por una sola vez. Si la víctima u ofendido hubiese recibido pagos durante la suspensión condicional del proceso y esta, en forma posterior, fuera revocada, el monto total al que ascendieran dichos pagos deberá destinarse al pago de la indemnización por daños y perjuicios que, en su caso, corresponda a la víctima u ofendido.

La obligación de cumplir con las condiciones derivadas de la suspensión condicional del proceso, así como el plazo otorgado para tal efecto, se interrumpirán mientras el imputado esté privado de su libertad por otro proceso. Una vez que el imputado obtenga su libertad, estos se reanudarán. Si el imputado estuviera sometido a otro proceso y goza de libertad, la obligación de cumplir con las condiciones establecidas para la suspensión condicional del proceso, así como el plazo otorgado para tal efecto, continuarán vigentes; sin embargo, no podrá decretarse la extinción de la acción penal hasta tanto quede firme la resolución que lo exime de responsabilidad dentro del otro proceso.

Los tipos penales electorales susceptibles del beneficio de la suspensión condicional del proceso

De acuerdo con su penalidad los delitos electorales susceptibles de aplicar el multicitado mecanismo de aceleración son los contemplados en el artículo 7 fracciones I a XXI y que consisten en lo medular en votar a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley o más de una vez en una misma elección. Quien haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en

el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstenga de emitirlo.

A quien obstaculice o interfiera el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales; introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o bien, introduzca boletas falsas. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, a quien recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, una o más credenciales para votar de los ciudadanos o retenga durante la jornada electoral, sin causa justificada por la ley, una o más credenciales para votar de los ciudadanos.

Al que solicite votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación, o bien mediante violencia o amenaza, presione a otro a asistir a eventos proselitistas, o a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, durante la campaña electoral, el día de la jornada electoral o en los tres días previos a la misma. A quien amenace con suspender los beneficios de programas sociales, ya sea por no participar en eventos proselitistas, o bien, para la emisión del sufragio en favor de un candidato, partido político o coalición; o a la abstención del ejercicio del derecho de voto o al compromiso de no votar a favor de un candidato, partido político o coalición.

A quien solicite u ordene evidencia del sentido de su voto o viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto, a quien vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular. Quien organice la reunión o el transporte de votantes el día de la jornada electoral, con la finalidad de influir en el sentido del voto.

A quien se apodere, destruya, altere, posea, use, adquiera, venda o suministre de manera ilegal, en cualquier tiempo, materiales o documentos públicos electorales o se apodere, destruya, altere, posea, adquiera, comercialice o suministre de manera ilegal, equipos o insumos necesarios para la elaboración de credenciales para votar u obstaculice o interfiera el traslado y entrega de los paquetes y documentos públicos electorales. A quien impida, sin causa legalmente justificada, la instalación o clausura de una casilla.

A quien durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos. O realice por cualquier medio algún acto que provoque temor o intimidación en el electorado que atente contra la libertad del sufragio, o perturbe el orden o el libre acceso de los electores a la casilla.

A quien sin causa justificada por la ley, abra los paquetes electorales o retire los sellos o abra los lugares donde se resguarden o por sí o interpósita persona, proporcione fondos provenientes del extranjero a un partido político, coalición, agrupación política o candidato para apoyar actos proselitistas dentro de una campaña electoral. A quien expida o utilice

facturas o documentos comprobatorios de gasto de partido político o candidato, alterando el costo real de los bienes o servicios prestados. Usurpe el carácter de funcionario de casilla, o provea bienes y servicios a las campañas electorales sin formar parte del padrón de proveedores autorizado por el órgano electoral administrativo.

De igual forma le resultan aplicables a los delitos contemplados en su artículo 8 fracciones I a XI y que, en lo medular, establecen que se impondrá de cincuenta a doscientos días, multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que altere en cualquier forma, sustituya, destruya, comercialice o haga un uso ilícito de documentos relativos al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Lista de Electores o se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral. Al que obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada o altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales o no entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada.

Al que induzca o ejerza presión, en ejercicio de sus funciones, sobre los electores para votar o abstenerse de votar por un partido político, coalición o candidato o instale, abra o cierre una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación. Al que expulse u ordene, sin causa prevista por la ley, el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o de candidato independiente u observadores electorales legalmente acreditados o impida el ejercicio de los derechos que la ley les concede o permita que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales. Divulgue, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados, o realice funciones electorales que legalmente no le hayan sido encomendadas.

También lo contemplados en su artículo 9 que sancionan al funcionario partidista o al candidato que ejerza presión o induzca a los electores a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición, el día de la elección o en alguno de los tres días anteriores a la misma. Que realice o distribuya propaganda electoral durante la jornada electoral o sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales.

Al que obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin ejerza violencia sobre los funcionarios electorales. Divulgue, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados o impida la instalación, apertura o clausura de una casilla, así como el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.

También al que se abstenga de rendir cuentas o de realizar la comprobación o justificación de los gastos ordinarios o gastos de eventos proselitistas de campaña de algún partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato, una vez que hubiese sido legalmente requerido dentro del ámbito de sus facultades. O al que durante la etapa de preparación de la elección o en la jornada electoral, solicite votos por paga, promesa de dinero, recompensa o cualquier otra contraprestación, oculte, altere o niegue la información que le sea legalmente requerida por la autoridad electoral competente, o utilice facturas o documentos comprobatorios de gasto de partido político o candidato, alterando el costo real de los bienes o servicios prestados.

Mientras que en su artículo 10 sancionarán a quien dentro del ámbito de sus facultades, se abstenga de informar o rinda información falsa de los recursos y bienes públicos remanentes de los partidos políticos o agrupaciones políticas que hayan perdido su registro, habiendo sido requerido por la autoridad. O al que dentro del ámbito de sus facultades, se abstenga de transmitir la propiedad o posesión de los bienes adquiridos con financiamiento público o los remanentes de dicho financiamiento, una vez que haya perdido el registro el partido político o la agrupación política del cual forme o haya formado parte, previo requerimiento de la autoridad electoral competente. O sin estar autorizado enajene, grave o done los bienes muebles o inmuebles, que integren el patrimonio del partido político o la agrupación política que haya perdido su registro.

En su artículo 12 se sanciona con la suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos a un cargo de elección popular, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara, Asamblea Legislativa o Cabildo respectivo, a desempeñar el cargo dentro del plazo previsto para tal efecto en el ordenamiento jurídico respectivo.

Mientras que en el artículo 13 se sanciona a quien, por cualquier medio, altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores; o participe en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía. También se sanciona a quien, por sí o a través de terceros, solicite, promueva, traslade, subsidie, gestione, contrate servicios o bienes para que una o más personas proporcionen documentos o información falsa al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores.

Igualmente, se sanciona a quien, por sí o a través de terceros, mediante amenaza o promesa de empleo, paga o dádiva, o promesa de entrega de cualquier tipo de recurso o bien, solicite o promueva que una o varias personas entreguen información falsa al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores. Asimismo, se sanciona a quien altere, falsifique, destruya, posea, use, adquiera, comercialice, suministre o transmita

de manera ilegal archivos o datos de cualquier naturaleza relativos al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores.

Por su parte, los artículos 16, 17 y 18 sancionan respectivamente a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, o a quien en el ejercicio del culto religioso, presionen el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición. También sancionan a quien, estando obligado, se niegue injustificadamente a dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.

Además, sancionan a quienes, habiendo sido magistrados electorales, federales o locales; consejeros electorales, nacionales o locales; secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, o cargo equivalente en los organismos públicos locales electorales de las entidades federativas, desempeñen o sean designados en cargos públicos por los Poderes Ejecutivo o Legislativo cuya elección hayan calificado o en la que hayan participado, asuman cargos de dirigencia partidista o sean postulados a cargos de elección popular dentro de los dos años siguientes a la conclusión de su encargo.

Mientras que en su artículo 19 se sanciona a quien, durante el procedimiento de consulta popular, haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada de consulta popular, en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto o para que se abstenga de emitirlo. También se sanciona a quien obstaculice o interfiera el escrutinio y cómputo de la consulta popular; introduzca o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más papeletas utilizadas en la consulta popular, o bien introduzca papeletas falsas.

Así mismo, se sanciona a quien solicite votos por paga, promesa de dinero u otra recompensa para emitir su voto o abstenerse de emitirlo en la consulta popular, durante el procedimiento de consulta popular.

Finalmente, en su artículo 20 Bis se sanciona la violencia política contra las mujeres en razón de género y se castiga a quien ejerza cualquier tipo de violencia, en términos de ley, contra una mujer, que afecte el ejercicio de sus derechos políticos y electorales o el desempeño de un cargo público.

Se sanciona a quien restrinja o anule el derecho al voto libre y secreto de una mujer; amenace o intimide a una mujer, directa o indirectamente, con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia a una precandidatura o candidatura de elección popular, o con el objeto de inducirla u obligarla a presentar su renuncia al cargo para el que haya sido electa o designada.

Se sanciona a quien impida, por cualquier medio, que las mujeres electas o designadas a cualquier cargo público rindan protesta; ejerzan libremente su cargo, así como las funciones inherentes al mismo. También se sanciona a quien ejerza cualquier tipo de

violencia con la finalidad de obligar a una o varias mujeres a suscribir documentos o avalar decisiones contrarias a su voluntad, en el ejercicio de sus derechos políticos y electorales.

Se sanciona a quien limite o niegue a una mujer el otorgamiento o ejercicio de recursos o prerrogativas, en términos de ley, para el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión, o con la finalidad de limitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales. Se sanciona a quien publique o divulgue imágenes, mensajes o información privada de una mujer que no tenga relación con su vida pública, utilizando estereotipos de género que limiten o menoscaben el ejercicio de sus derechos políticos y electorales. También se sanciona a quien limite o niegue que una mujer reciba la remuneración por el desempeño de sus funciones, empleo, cargo o comisión.

Así mismo, se sanciona a quien proporcione información incompleta o datos falsos a las autoridades administrativas o jurisdiccionales en materia electoral, con la finalidad de impedir el ejercicio de los derechos políticos y electorales de las mujeres. Se sanciona a quien impida, por cualquier medio, que una mujer asista a las sesiones ordinarias o extraordinarias, así como a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones y el ejercicio del cargo, o su derecho a voz y voto en el ejercicio del cargo.

Se sanciona a quien discrimine a una mujer embarazada, con la finalidad de evitar el ejercicio de sus derechos políticos y electorales, impedir o restringir su reincorporación al cargo tras hacer uso de la licencia de maternidad o de cualquier otra contemplada en la normatividad. Finalmente, se sanciona a quien realice o distribuya propaganda político-electoral que degrade o denigre a una mujer, basándose en estereotipos de género, con el objetivo de menoscabar su imagen pública o limitar sus derechos políticos y electorales.

Conclusiones

- Las salidas alternas sí son aplicables a los delitos electorales.
- No a todos los delitos electorales les es aplicable este beneficio.
- Procede en aquellos delitos en los que la sanción no es privativa de libertad.
- Cuando la sanción es privativa de libertad procede cuando el término medio aritmético de la pena de prisión a imponer no excede de 5 años.
- Procede en los que se trata de delitos que afectan únicamente a la sociedad como ente abstracto.
- Aun con el beneficio estudiado, normativamente se garantizan todos los bienes jurídicos protegidos en materia electoral.
- No es necesaria una actualización normativa para hacer efectiva esta figura.
- El objeto del procedimiento penal está debidamente garantizado al utilizarse esta figura.
- Debe ser revisado y actualizado en cada proceso electoral, sea local o federal.
- Debe estar acorde con las leyes electorales emitidas para cada proceso electoral.
- Es la autoridad judicial quien resuelve, en definitiva.

Referencias bibliográficas

- Berchelman Arizpe, A. (2004). *Derecho penal mexicano: Parte general* (1.^a ed.). Editorial Porrúa.
- Delgado Castro, J. (2016). Algunos métodos alternativos de resolución de conflictos: Una relectura de los MASC con pretensión dogmática y vocación procesal. En M. F. Vázquez Palma (Dir.), *Mecanismos alternativos de solución de conflictos: Un estudio multidisciplinar* (pp. 241-254). Ediciones Jurídicas de Santiago.
- Fiscalía General de la República. (2023). *¿Qué es un delito electoral?* Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL). https://fgr.org.mx/swb/fisel/Que_es_un_delito_Electoral
- García Murillo, J. G. (2022). Los medios alternos de solución de conflictos en materia penal. En R. Barba Álvarez, A. T. Gómez González, L. O. de Oliveira Rocha, y F. Ocegüera Barragán (Coords.), *Nuevos paradigmas de las ciencias penales* (p. 326). Troispublient.
- México. Congreso de la Unión. (2014, 5 de marzo). *Código Nacional de Procedimientos Penales*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cnpp/CNPP_orig_05mar14.pdf Cámara de Diputados
- México. Congreso de la Unión. (2014, 23 de mayo). *Ley General en Materia de Delitos Electorales*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmde/LGMDE_orig_23may14.pdf
- México. Congreso de la Unión. (2014, 29 de diciembre). *Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal*. Diario Oficial de la Federación. https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/209_DOF_29dic14.pdf
- Mezger, E. (2001). *Derecho penal: Libro de estudio* (2 tomos). Librería El Foro.
- Osorio y Nieto, C. A. (1998). *Delitos federales* (3.^a ed.). Editorial Porrúa.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2015). *Delitos electorales. El artículo 16 de la Ley General en esa materia, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2014, al prever que se impondrán de 100 hasta 500 días multa a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, o a quien en el ejercicio del culto religioso, presionen el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar por un candidato, partido político o coalición, no transgrede el derecho humano a la libertad religiosa* (Jurisprudencia P/J. 18/2015 (10a.), Registro digital 2009723). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 21 (agosto), Tomo I, 284.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2023). *Suspensión condicional del proceso. Es procedente aunque la persona imputada que la solicita se encuentre previamente privada de la libertad en otra causa penal* (Jurisprudencia 1a./J. 42/2023 (11a.), Registro digital 2026729). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 26 (junio), Tomo IV, 3938.