Volumen 3, Número 2
Julio-Diciembre 2026
ISSN IMPRESO: 3028-8754
ISSN ELECTRÓNICO: 3028-8762

REVISTA DE DERECHO
DIRECTUM

Tensiones del derecho

Universidad Católica de Cuenca
Facultad de Ciencias Sociales

Universidad Católica de Cuenca
Facultad de Ciencias Sociales

Tensiones del derecho

Volumen 3, Número 2
ISSN impreso: 3028-8754
ISSN electrónico: 3028-8762

Julio - Diciembre 2026

Universidad Católica de Cuenca

Revista de Derecho Directum de la Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Católica de Cuenca
Tensiones del derecho

ISSN IMPRESO: 3028-8754
ISSN ELECTRÓNICO: 3028-8762
Julio - Diciembre 2026
Volumen 3, Número 2

DOI Revista Completa: https://doi.org/10.26871/directum.v3.n2

revistadirectum@ucacue.edu.ec
http://www.ucacue.edu.ec
https://directum.ucacue.edu.ec/index.php/directum

EDITOR: PhD. José Luis Vázquez Calle
EDITOR EJECUTIVO: Ab. Daniel Bravo Vintimilla
EDITORA ACADÉMICA: Ab. Mayra Vélez Torres

Corrección y estilo: Msc. Pablo Salazar Luna
Diagramación: Dis. David Urgilés Morocho
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).
PhD. Fabián Alejandro Romero Jarrín (Universidad Católica de Cuenca, Ecuador).
PhD. Camilo Emmanuel Pinos Jaén (Universidad Católica de Cuenca, Ecuador).
Dra. Paola Vallejo Cárdenas (Universidad Católica de Cuenca, Ecuador).

CONTENIDO

1 **El derecho a la seguridad social ecuatoriano: de la teoría a la práctica**

The Right to Social Security in Ecuador: From Theory to Practice

25 **Formas de terminar el procedimiento administrativo**

Ways of Terminating Administrative Proceedings

43 **El amicus curiae en Ecuador y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: límites normativos y reformas necesarias**

Amicus Curiae in Ecuador and Before the Inter-American Court of Human Rights: Regulatory Limits and Necessary Reforms

57 **Relación de dependencia laboral frente al principio de primacía de la realidad: su desnaturalización en contratos de servicios profesionales**

The Employment Relationship and the Principle of Primacy of Reality: Misclassification Through Professional Services Contracts

80 **Vacíos jurídicos en el derecho civil ecuatoriano tras la Sentencia nro. 10-18-CN/19 sobre matrimonio igualitario**

Legal Gaps in Ecuadorian Civil Law Following Judgment No. 10-18-CN/19 on Same-Sex Marriage

93 **Avances y retos en materia de derechos humanos de las mujeres en Ecuador: un análisis desde el derecho crítico y el ODS 5**

Progress and Challenges in Women's Human Rights in Ecuador: An Analysis from Critical Law and SDG 5

Presentación

José Luis Vázquez Calle
Editor general de la *Revista de Derecho Directum*
jlvazquezc@ucacue.edu.ec

Para quienes hacemos la *Revista de Derecho Directum* de la Universidad Católica de Cuenca, es un honor presentar a la comunidad académica, jurídica y científica el volumen 3, número 2 de nuestra publicación, que a lo largo de 2026 se ha denominado «Tensiones del derecho».

Se debe partir de la idea de que el derecho actual no es un sistema estático; por el contrario, se encuentra en una constante tensión entre la norma escrita y las complejas dinámicas que subyacen a los valores, principios y reglas de nuestro sistema normativo, todo ello en el marco de un Estado constitucional de derechos y justicia social.

Este número —como toda la revista desde su fundación en 2007— ha sido concebido como un espacio de debate crítico y reflexión profunda sobre aquellos ámbitos de la ciencia jurídica donde el sistema normativo colisiona con la realidad ecuatoriana y latinoamericana. A través de investigaciones críticas (cualitativas, cuantitativas y mixtas), los artículos que integran este volumen exponen estas tensiones en áreas fundamentales como el derecho constitucional, el derecho de la seguridad social, los derechos humanos, el derecho administrativo o el derecho laboral, entre otras.

Ahora bien, el primer artículo aborda un problema acuciante en Ecuador: la brecha existente entre la proclamada universalidad de la seguridad social y su insostenible ejecución práctica. Los autores examinan de forma rigurosa la naturaleza de este derecho como una prerrogativa indiscutible. La investigación pone en evidencia cómo las decisiones normativas y operativas de la última década han generado pérdidas que comprometen gravemente la viabilidad de los fondos de pensiones y salud del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

Por su parte, el segundo artículo analiza jurídicamente el impacto que supuso la implementación del Código Orgánico Administrativo (COA) en Ecuador. El autor explica —desde la perspectiva de un administrador de justicia en materia contencioso-administrativa— las distintas vías a través de las cuales termina el procedimiento administrativo. Asimismo, aporta precisiones sobre la distinción doctrinal entre la nulidad y la ilegalidad del acto administrativo, entre otras cuestiones.

En tercer lugar, se presenta un análisis comparativo y crítico sobre el *amicus curiae* como herramienta en los litigios de interés público, con especial énfasis en la justicia constitucional ambiental y los derechos de la naturaleza en el país. Los investigadores

internos contrastan la realidad procesal ecuatoriana con los estándares desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Por último, se presentan tres investigaciones que fortalecen el espíritu crítico necesario para comprender estas tensiones del derecho: la primera hace referencia al abordaje del principio de primacía de la realidad en el marco de las relaciones laborales y su aplicabilidad práctica; la segunda analiza los vacíos que ha dejado la sentencia del matrimonio igualitario en Ecuador; y, en la tercera, investigadores externos identifican aspectos relevantes de los derechos humanos de las mujeres y analizan sus avances y retos a la luz de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Con esta selección de investigaciones de alto nivel, la *Revista de Derecho Directum*, a través de este volumen, reafirma su compromiso con el pensamiento crítico —como manda nuestra misión institucional— y provee a la sociedad de herramientas para comprender las tensiones del derecho en Ecuador.

Expresamos nuestro agradecimiento a los autores por confiar sus manuscritos a nuestra revista, así como a los revisores que garantizan el rigor científico de cada página. Invitamos a la comunidad jurídica a recorrer este número, con la certeza de que estas páginas suscitarán importantes debates y reflexiones transformadoras para nuestra realidad social.

CC BY NC SA

Revista de Derecho Directum. Vol. 3, No. 2, pp. 1-24. Julio-Diciembre 2026
ISSN: 3028-8754. ISSN Elect. 3028-8762. Universidad Católica de Cuenca

El derecho a la seguridad social ecuatoriano: de la teoría a la práctica

The Right to Social Security in Ecuador: From Theory to Practice

Recepción: 18 de noviembre de 2025

Revisión: 27 de enero de 2026

Aceptación: 13 de marzo de 2026

Publicación: 06 de julio de 2026

María Claudia Sánchez Vera
Universidad Andina Simón Bolívar
Correo: maria.sanchez.v@uasb.edu.ec
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1882-0176

Wendy Tamara Landy Soria
Universidad Espíritu Santo
Correo: wlandy@uees.edu.ec
ORCID: https://orcid.org/0009-0005-8186-2909

David Bolívar Palán Buenaño
Universidad Central del Ecuador
Correo: dbpalan@uce.edu.ec
ORCID: https://orcid.org/0009-0007-7363-7618

https://doi.org/10.26871/directum.v3.n2.50

Cita sugerida:
Sánchez Vera, M. C., Landy Soria, W. T., y Palán Buenaño, D. B. (2026). El derecho a la seguridad social ecuatoriano: de la teoría a la práctica. *Revista de Derecho Directum*, 3(2), 1-24. https://doi.org/10.26871/directum.v3.n2.50

Resumen

La seguridad social en Ecuador es tanto un derecho como una obligación para el Estado. Acerca de su naturaleza, se dice que es fundamental, humano, social y prestacional; sobre este aspecto se tomará postura. En la normativa ecuatoriana se propone la universalidad; sin embargo, en la práctica es distinto, ya que la población no goza de prestaciones de calidad frente a los distintos riesgos. El presente trabajo pondrá de manera crítica en evidencia una realidad actual que acontece en Ecuador. En este sentido, el objetivo del estudio será identificar las barreras y desafíos que tienen las máximas autoridades para garantizar verdaderamente a la ciudadanía un pleno goce del derecho a la seguridad social, respetando los principios que guían el sistema. La metodología que se aplicó es el análisis crítico, basado en normativa y doctrina, bajo el enfoque mixto (cualitativo-cuantitativo), documental, descriptivo y con datos presentados en tablas y gráficos. Uno de los principales resultados es que las decisiones tomadas sin el debido sustento actuarial-técnico han afectado la sostenibilidad del sistema. Por estas razones, la investigación que se pondrá en sus manos es innovadora y necesaria para enriquecer la doctrina en materia de seguridad social, una esfera del derecho poco explorada, pero tan importante.

Palabras clave: seguridad social, Ecuador, recursos, sostenibilidad, prestaciones, contingencias, medidas responsables, retos.

Abstract

Social security in Ecuador is both a right and an obligation for the State. Regarding its nature, it is said to be fundamental, human, social, and benefit-based; this aspect will be taken into consideration. Ecuadorian regulations propose universality; however, in practice, it is different, as the population does not enjoy quality benefits when facing various risks. This paper will critically highlight a current reality occurring in Ecuador. In this regard, the aim of the study will be to identify the barriers and challenges faced by the highest authorities in truly guaranteeing citizens full enjoyment of the right to social security, while respecting the principles that guide the system. The methodology applied is critical analysis, based on regulations and doctrine, using a mixed (qualitative-quantitative), documentary, and descriptive approach, with data presented in tables and graphs. One of the main findings is that decisions made without proper actuarial-technical support have affected the sustainability of

the system. For these reasons, the research that will be placed in your hands is innovative and necessary to enrich the doctrine in the field of social security, a branch of law that is little explored but very important.

Keywords: Social Security, Ecuador, Resources, Sustainability, Benefits, Contingencies, Responsible Measures, Challenges.

Introducción

La seguridad social es tanto un derecho como una obligación ineludible del Estado, cuyo contenido esencial se encuentra desarrollado en normativa nacional e internacional; dependiendo su cristalización como se observará de recursos económicos y administrativos, debido a que todos los derechos y más aún los prestacionales tienen un costo. En este contexto, toma relevancia la responsabilidad en el gasto público por parte de las autoridades correspondientes. A la luz de lo expresado, en el presente documento que se pone a disposición de los interesados en temáticas jurídico-sociales, se examinará un asunto de debate actual en Ecuador; que se caracteriza por ser un Estado constitucional de derechos y justicia, donde son justamente los derechos el centro, como es el goce de las prestaciones reconocidas por la Ley de Seguridad Social; normativa vigente, a la población asegurada y sus dependientes directos, haciendo énfasis en el seguro de pensiones y salud.

La problemática identificada se presenta de manera organizada con un hilo conductor que facilita al lector la comprensión, que va de lo general a lo particular, presenciando en todo momento la voz crítica de los autores. Acerca de ello, se empieza diferenciando dos conceptos, tradicionalmente considerados sinónimos, estos son seguridad social y seguro social, utilizando doctrina especializada en la materia. Para posterior a ello, pasar a dilucidar la naturaleza jurídica de este derecho, dando a notar la diversidad de criterios entre, derecho humano, derecho fundamental y derecho social, tomando postura como se verá.

También se realiza un paseo por los principios o mandatos que dan sentido al manejo de la seguridad social, plasmados en la Constitución de la República del Ecuador, norma ubicada en la cúspide de la conocida pirámide de Kelsen, es decir, jerárquicamente superior, para luego hacer un interesante recorrido por la historia del nacimiento y evolución del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), para que se conozca su estructura y razón de existir.

Con todo ello, se tendrán elementos suficientes, para revisar las prestaciones que cubre por mandato legal la institución responsable a los sujetos protegidos, antes que nada, diferenciando las prestaciones de las contingencias, como un elemento de aprendizaje para quienes deseen leer el material. Es más, la reflexión no es sencilla, ya que posteriormente se eleva al comparar la realidad ecuatoriana con lo contenido en la norma mínima de seguridad social, este es el Convenio nro. 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), para verificar si el Estado ecuatoriano está cumpliendo o no.

Ahora sí, en la segunda sección, se tocarán los temas relacionados con el financiamiento de las prestaciones, incorporando un diagnóstico demográfico y actuarial, con datos presentados en las respectivas tablas y gráficos, señalando las decisiones adoptadas que han influido en la sostenibilidad del sistema. Para finalizar, dando a conocer a la academia no solo ecuatoriana sino mundial, los retos que enfrenta el Estado ecuatoriano para volver al

sistema de seguridad social una estructura verdaderamente solvente y que de esa manera pueda convertirse en realidad la utopía de un derecho a la seguridad social materialmente universal, con prestaciones de calidad, eficientes, donde la ciudadanía confíe en la administración por el ejemplo de transparencia de quienes lo manejan y se sientan respaldados, eso significará sin duda el avance en materia de derechos.

Desarrollo

La seguridad social y el seguro social

Como un primer instante, es necesario sacar a la luz una discusión sobre dos terminologías que han sido utilizadas indistintamente; sin considerar, que la seguridad social es "un derecho humano, que tiene como fin proteger a todas las personas frente a las contingencias de la vida, (…) producidos por enfermedad, incapacidad, invalidez, vejez, desempleo o muerte" (Porras Velasco, 2015, p. 91). Dicho de otro modo, la vida tanto activa cuanto pasiva de los ciudadanos, no es carente de imprevistos que alteran su día a día, gozando entonces de un amparo legal, que les permita sobrellevarlo.

Sin embargo, no basta con que la normativa reconozca el derecho, es imperativo se cree la vía para materializarlo. Es así como, "el seguro social, surge de una relación de dependencia laboral, por la que el trabajador y el empleador asumen obligaciones y derechos" (Proaño Maya, 2014, p. 89). En suma, el segundo, es un sistema organizado conformado por infraestructura, personal administrativo, recursos y normativa, que deben funcionar con una mística de servicio a la sociedad que espera su tutela.

Ahora bien, antes de pasar a tratar los principios que guían el sistema de seguridad social, se considera pertinente debatir sobre la naturaleza jurídica del derecho que es objeto de estudio. Aparte de derecho humano, como lo considera la profesora Angélica Porras, otra parte de la doctrina encaja a este dentro de la esfera de los derechos fundamentales, mismos que tienen una "dimensión de principales o jurídicamente superiores" (Parra Cortés, 2023, p. 15); criterio que difiere con lo dispuesto por el artículo 11 numeral 6 de la Constitución de la República vigente en Ecuador desde 2008, uno de los principios que guía el ejercicio de los derechos reconocidos en la norma suprema, es el de igual jerarquía, es decir ninguna categoría (derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales), se superpone sobre la otra.

Otro criterio sobre esta categoría es la que "se ha hecho hincapié en la propensión doctrinal y normativa de reservar el término 'derechos fundamentales' para designar los derechos positivados a nivel interno" (Pérez Luño, 1986, p. 44), bajo este argumento entonces la seguridad social es un derecho fundamental, al estar regulado por la Constitución, la

Ley de Seguridad Social y los reglamentos internos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

No obstante, Rafael Rodríguez Mesa señala que "desde la sentencia T-561 de 1992 la Corte Constitucional considera como derecho fundamental la seguridad social cuando su no reconocimiento quebranta derechos fundamentales" (Rodríguez Mesa, 2012, pp. 55-56), es un reconocimiento condicionado a su afección previa.

Por último, Juan Gustavo Corvalán (2017) cree que está dentro de los derechos sociales, debido a que "por un lado, responden a noción de principios jurídicos y, por otro lado, demandan del Estado que este brinde ciertas prestaciones; es decir, son derechos prestacionales donde el Estado tiene el deber de hacer o entregar algo" (p. 269); la justificación está en que se otorga "bienes o servicios que, en principio, el sujeto titular podría obtener en el mercado si tuviera los medios suficientes para ello" (Prieto Sanchís, 2010, p. 108).

Esta afirmación es cierta, conforme avance este trabajo, se darán a conocer las prestaciones del Seguro General Obligatorio en el caso ecuatoriano. Se cierra entonces, con una toma de postura, la seguridad social es un derecho humano al alcanzar a todos los ciudadanos sin distinción alguna por pertenecer a una sociedad, ya que responden a la noción de dignidad humana,[1] pero también de carácter social.

En este punto de la reflexión, se indica al público lector que, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, se distinguen tres tipos de normas: a) regla (norma hipotética), b) principio[2] (norma tética)[3] y, c) valores. Con ello, es factible señalar que la solidaridad, obligatoriedad, universalidad, eficiencia, subsidiariedad, equidad, suficiencia, transparencia y participación (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 34), dan luz al funcionamiento del sistema de seguridad social. A continuación, se dedicará un espacio a algunos de ellos. Se empieza, indicando que la:

> Solidaridad se cristaliza con el deber de contribuir, en otras palabras, con el aporte económico de todos los ciudadanos para el mantenimiento del sistema de seguridad social; pero no sin distinción como dispone la ley de la materia, sino tomando en consideración los ingresos de cada individuo. (Sánchez Vera, 2020, pp. 66-67)

En este punto el concepto de capacidad económica[4] cobra relevancia, ya que tiene que existir una relación directamente proporcional, a mayores ingresos, el monto de

1 El concepto de dignidad expresaría sobre todo la titularidad de una esencia o ser, de un valor intrínseco independiente. Véase en Sodero, 2017.

2 Máxima, norma, guía. Véase en Cabanellas de Torres, 2003, p. 319.

3 Cabe recalcar que la norma tética no tiene hipótesis de hecho, no tiene el vínculo causa-efecto y tampoco tiene una obligación concreta. Véase en Ávila Santamaría, 2008, p. 31.

4 La noción base para que ese propio deber que se constitucionaliza pueda desenvolverse y orientarse hacia un justo reparto de la carga tributaria. Véase en Martínez Lago y García de la Mora, 2010, p. 74.

contribución deberá incrementar, para de esa manera colaborar con quienes no cuentan con los recursos para gozar de los beneficios de la seguridad social.

En cuanto a la subsidiariedad, al estar el derecho a la seguridad social conectado fuertemente con la dignidad humana, "hace factible colocar al Estado y a todos los poderes públicos que actúan por él, al servicio ineludible del ser humano" (Vignolo Cueva, 2009, p. 145); en suma, está presente una corresponsabilidad, considerando a los afiliados también como sujetos con obligaciones, reconociendo al Estado como ente indispensable.

Avanzando con la reflexión, la universalidad como principio, un sentido distinto al clásico, es el que se construye desde la realidad española, donde "no solo los ciudadanos españoles por tener tal calidad están protegidos por el sistema de seguridad social, dejando a un lado a quienes no son ciudadanos, debido a que ellos también están amparados por la seguridad social" (González y Barcelón, 2013, p. 80), lo cual trasladado a la práctica ecuatoriana, los extranjeros domiciliados en Ecuador tienen derecho a las prestaciones, cumpliendo los requisitos establecidos en la normativa.

Cabe recalcar que el sistema de seguridad social español, lo amplía aún más. En este sentido, "puede afirmarse que los extranjeros en situación irregular quedan protegidos por el sistema español de seguridad social, aunque carezcan de la autorización para trabajar" (Rubio Velasco, 2016, p. 334); esto sí, en Ecuador no ocurre, si se abarcase a este sector, el seguro social se desfinanciaría, debido a que no se contaría con aportes.

A manera de cierre, un principio que desde la perspectiva de quienes escriben este artículo, está intrínseco es el de progresividad y prohibición de regresividad, el cual significa "que los Estados deben hacer sus mejores esfuerzos y destinar el máximo de recursos disponibles para mejorar el ejercicio de los derechos" *(Ávila Santamaría, 2020, p. 82)*, teniendo en cuenta la responsabilidad en el manejo del gasto público[5] y en la toma de decisiones oportunas para que la seguridad social sea sostenible en el tiempo y los ciudadanos puedan gozar de un verdadero derecho.

Reseña histórica del seguro social ecuatoriano

A manera de inicio, se pasará revista de los modelos de seguridad social más conocidos en América Latina. Por un lado, el modelo desarrollado por Otto von Bismarck "se centra en la solidaridad entre trabajadores y en la responsabilidad compartida entre empleadores y empleados para financiar la protección social. Este modelo enfatiza la necesidad de un esfuerzo conjunto para asegurar una cobertura adecuada y sostenible" (Gutiérrez Choque et al., 2025, p. 12) es notorio que está pensado en la actividad bajo relación de dependencia; aportando las dos partes de la relación, enfatizando en la naturaleza de los

5 Una erogación monetaria, realizada por autoridad competente, en virtud de una autorización legal y destinado a fines del desarrollo nacional que se estima como interés colectivo. (Ahumada, 1969, p. 69)

individuos como parte de la colectividad al cooperar para que más personas trabajadoras gocen de protección.

Por otro lado, el informe de seguridad social presentado por el británico William Beveridge en 1942 marcó un hito; pasando de "cubrir solo algunos de los riesgos sociales y únicamente en beneficio de reducidos grupos ciudadanos, especialmente de trabajadores subordinados, fue sustituido por una amplia organización nacional de Seguridad Social, completa, que atiende a todos los ciudadanos necesitados" (Bowen, 1992, p. 77). En este modelo, se abre el paraguas y amplía tanto los riesgos cuanto los beneficiarios, para lo cual se deberá contar no solo con el aporte del empleador y el trabajador, sino también contribuirá el Estado.

Posterior al análisis realizado, es posible llegar a la conclusión de que en Ecuador el sistema de seguridad social se acoge al modelo de Beveridge; es de naturaleza contributiva, aunque como se verá más adelante, la práctica dista marcadamente de la teoría.

Con este bagaje, se entra a la historia, haciéndolo lo más llevadero posible. Todo arranca en Ecuador, un 8 de marzo de 1928, en el gobierno del doctor Isidro Ayora, con el Decreto Ejecutivo nro. 18 que se creó la Caja de Pensiones, se encargaba de conceder beneficios de jubilación, montepío civil y fondo mortuorio únicamente a los empleados públicos y militares. Tiempo después, mediante Decreto nro. 12 expedido el 8 de octubre de 1935 se creó el Seguro General Obligatorio y a su vez el Instituto Nacional de Previsión, que dirigía este Seguro. Pasaron los años y a través del Decreto nro. 63 con fecha 31 de marzo de 1937, nació la Caja del Seguro que extendió la protección a los empleados privados y obreros. Casi treinta años después, exactamente el 26 de septiembre de 1963 por disposición del Decreto nro. 517 se forma la Caja Nacional del Seguro Social. Todo esto como antesala a lo que desde un 2 de julio de 1970 hasta la fecha se conoce como Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS, 1984, pp. 3-4).

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es una entidad del sector público, que goza de autonomía administrativa y financiera (en cuanto al manejo de su presupuesto,[6] tan es así que no forma parte del Presupuesto General del Estado ni se lo aprueba en el seno de la Asamblea Nacional sino de forma interna en el Consejo Directivo a través de una Resolución).

Es básico conocer también acerca de la estructura de la seguridad social en Ecuador. Al respecto, esta "consta de dos regímenes, el primero, el Seguro General Obligatorio; y el segundo, el especial referente al Seguro Social Campesino" (Borja Laverde, 2018, p. 49); administrado y regulado por el IESS. Dejando claro que, esta investigación por la extensión requerida se concentra brevemente en el Seguro General Obligatorio, con énfasis en el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y en el Seguro General de Salud Individual y Familiar.

6 Definir el término presupuesto en términos de finanzas públicas equivale a describir al elemento que permite la planificación de las actividades financieras del Estado. (De la Guerra Zúñiga, 2013, p. 17)

Para ir terminando esta sección, quienes consulten este documento deben saber que el máximo órgano de gobierno del IESS es el Consejo Directivo, mismo que está integrado de manera tripartita (un representante de los asegurados, un representante de los empleadores y uno de la Función Ejecutiva, es decir, del Estado); y que, además cuenta con un órgano ejecutivo representado por el director general.

En el pleno del organismo mencionado, se discuten y aprueban distintas resoluciones; normativa interna de la institución, como una prueba de la autonomía administrativa, mismas que no deben vulnerar las disposiciones de la Ley de Seguridad Social ni la Constitución (principio de jerarquía normativa), y por principio de transparencia son publicadas en la página web oficial, esta es www.iess.gob.ec, pudiendo la ciudadanía acceder y conocer las disposiciones vigentes.

Prestaciones que oferta el sistema de seguridad social ecuatoriano

Para empezar, se debe dejar claro que los términos contingencia y prestación no tienen el mismo significado. El primero es la "posibilidad de que una cosa suceda o no suceda" (Podetti, 1997, p. 647). En otras palabras, equivale al riesgo; aterrizando a la práctica, sería: vejez, invalidez, muerte, accidente de trabajo, enfermedad profesional, y demás que reconozca la ley vigente en la materia; mientras que la prestación es la expresión de la función gestora del Estado (Navarro Fallas, 2002); es decir, son el medio que reconoce directa o indirectamente el gobierno central para hacer frente a las problemáticas que atraviesan los individuos.

En el caso ecuatoriano, la Ley de Seguridad Social, dispone que los riesgos cubiertos a los afiliados son los siguientes: enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, vejez, muerte e invalidez que incluya discapacidad, cesantía y seguro de desempleo. En este momento, se vuelve trascendental aclarar que los hijos de los afiliados hasta los dieciocho años también tienen derecho a atención médica, debido a la extensión de cobertura para prestaciones de salud, lo cual se profundizará más adelante.

Frente a estas contingencias, el sistema ofrece atención médica, subsidios por enfermedad, tratamientos, atención durante el embarazo, el parto y el posparto, prevención de enfermedades profesionales, pensiones por vejez, invalidez y discapacidad, auxilio de funerales, pensiones de montepío, cesantía y seguro de desempleo. La pensión de montepío puede ser solicitada por los hijos hasta los 18 años o de manera vitalicia cuando presentan discapacidad, así como por el cónyuge o conviviente supérstite. La cesantía y el seguro de desempleo se regulan desde 2016 por la Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo. La gestión corresponde a los seguros especializados: a) Seguro General de Salud Individual y Familiar; b) Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte; y c) Seguro General

de Riesgos del Trabajo. Antes de otorgar una prestación, debe verificarse que la persona solicitante cumpla los requisitos normativos.

A continuación, se propone una reflexión crítica a otro nivel, se va a revisar la norma mínima en seguridad social, el Convenio nro. 102 de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado el 28 de junio de 1952 y vigente desde el 27 de abril de 1955, para verificar si el Estado ecuatoriano, que es miembro de esta organización internacional desde 1934 y que ha ratificado 62 convenios, cumple con otorgar a la población las prestaciones mínimas en las condiciones establecidas en el referido convenio.

En cuanto a la atención médica, esta se presta en los hospitales del IESS y de la red pública de salud a nivel nacional, no incluye la visita del profesional al domicilio del ciudadano, misma que no es una omisión cuestionable.

Con respecto a la prestación por desempleo que recoge el convenio es diferente a la concedida por la institución a los afiliados, en virtud de que tendrán derecho únicamente quienes hayan sido desvinculados sin justificación alguna de su puesto de trabajo, no para todos quienes estén disponibles para una actividad laboral y no han podido incorporarse en el mercado; esto financieramente sería insostenible para el IESS; teniendo presente siempre que todo derecho tiene un costo.

Si se repasa la prestación por vejez, la norma mínima de la OIT dispone que se podrá suspender el pago de la pensión demostrándose que la persona tiene trabajo. La realidad ecuatoriana acoge parcialmente el criterio de la OIT, puesto que el pensionista tiene la posibilidad de reincorporarse a prestar servicios bajo relación de dependencia. No obstante, dejará de percibir el 40 % correspondiente al aporte del Estado, en su pensión jubilar, si sus ingresos superan la canasta básica familiar. Adicional a esto, nuestra legislación prevé la jubilación por discapacidad, es decir va más allá del estándar mínimo.

Para cerrar este acápite, vale la pena indicar que la legislación nacional en el caso de la pensión de montepío o seguro de muerte no prevé la suspensión del derecho a la viuda por ejercer una actividad remunerada, sino únicamente lo perderá cuando contraiga segundas nupcias o se demuestre una convivencia en unión de hecho legalmente establecida, excediendo lo contemplado en la convención.

Con esto, se deja la cancha abierta para proyectar ideas acerca de asuntos de orden pragmático, tales como: el financiamiento con un diagnóstico demográfico y actuarial, las decisiones normativas que han influido en la sostenibilidad del sistema; cerrando con un esbozo de los retos a considerar si se quiere fortalecer a largo plazo el sistema de seguridad social.

Fuentes y estructura de financiamiento

Al respecto, el Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) se financia principalmente con: (i) aportes de afiliados y empleadores conforme a las tablas vigentes; (ii) contribución

estatal del 40 % para el pago de pensiones; (iii) rendimientos de las inversiones del fondo, y (iv) excedentes por gastos administrativos de la aseguradora (IESS, 2020b, pp. 44-45). Los egresos cubren pensiones (invalidez, vejez y montepíos), décimos, auxilio de funerales, subsidio transitorio por incapacidad y gastos administrativos.

Por su parte, el Seguro General de Salud Individual y Familiar (SGSIF) se financia con: (i) los aportes personales y patronales (según régimen de afiliación), (ii) aportes voluntarios, (iii) contribuciones del Estado cuando corresponda, (iv) y rentas/ingresos financieros del IESS (Ley de Seguridad Social, 2001).

Decisiones normativas y su impacto en la sostenibilidad

La sostenibilidad del Seguro General Obligatorio, administrado por el IESS, ha estado condicionada por decisiones históricas, normativas, estructurales y financieras que moldearon el sistema actual. A fines de los noventa, los déficits de control interno, la recaudación ineficiente, el aumento de pasivos contingentes y la necesidad de ordenar portafolios de inversión y reservas técnicas evidenciaron que la conducción ordinaria era insuficiente; por ello, la Constitución de 1998 ordenó la intervención inmediata del IESS mediante una Comisión Interventora tripartita, para racionalizar la estructura institucional, modernizar la gestión, recuperar el equilibrio financiero, optimizar la recaudación y garantizar prestaciones de calidad.

Este proceso derivó en la Ley de Seguridad Social de 2001, que introdujo medidas de modernización, como la provisión de prestaciones médicas por entidades públicas o privadas y un sistema de pensiones de carácter mixto (capitalización y solidaridad intergeneracional); sin embargo, varios artículos, en especial los relativos al modelo mixto, fueron posteriormente declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional. Pese a múltiples reformas y a haber sido expedida antes de la Constitución de 2008, dicha ley se mantiene vigente y constituye el marco normativo del IESS, que requiere una reforma integral ajustada a las actuales necesidades de la seguridad social (Velín *Fárez* et al., 2024, p. 102).

Durante la última década, varias reformas impactaron la estabilidad del sistema, específicamente al fondo de pensiones. En 2015, la Ley Orgánica para la Justicia Laboral eliminó el aporte del Estado del 40 % para cubrir el pago de pensiones jubilares, norma que posteriormente fue declarada inconstitucional, y, por consiguiente, desde 2019, el Estado retomó esta obligación,[7] no obstante, al no tener efecto retroactivo ocasionó pérdidas en el citado fondo. Así también, se tomaron decisiones administrativas como la redistribución de primas, mediante Resolución Nro. C.D. 501 de 13 de noviembre de 2015, que aumentó

7 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 002-18-SIN-CC, 2018.

la asignación al fondo de salud en detrimento del fondo de pensiones (IVM), y que trajo como consecuencia la disminución de los ingresos por aportes de este último.

Aquellas medidas legales y administrativas conllevaron a desinversiones del portafolio de inversiones del Fondo del Seguro IVM para de esta manera cubrir la brecha entre ingresos y gastos. Esta suma de decisiones generó una pérdida patrimonial estimada en USD 9.000 millones, equivalentes al 8,24 % del PIB de 2018 (IESS, 2018, p. 128). Estas medidas, muchas de ellas adoptadas sin un análisis actuarial robusto o sin reglas claras de sostenibilidad, han tenido efectos acumulativos que hoy comprometen la viabilidad del seguro de pensiones.

Finalmente, la mora patronal y los intereses aplicados a esas obligaciones reducen incentivos de pago oportuno y merman liquidez para cubrir prestaciones.

Tabla 1

Impacto de las decisiones en el IVM

Causa	Monto base	Lucro cesante	Total	Notas
Ausencia de la contribución del Estado	5.194.761.260,54	737.423.438,33	**5.932.184.698,87**	5,47 % del PIB
Reducción de primas (C.D. 501 vs C.D. 261)	2.197.056.726,00	278.381.929,50	**2.475.438.655,70**	2,28 % del PIB
Desinversiones del Fondo IVM		519.387.111,52	**519.387.111,52**	0,48 % del PIB

Nota. Elaboración propia con datos de IESS (2018).

Así también, durante la última década, existieron decisiones normativas y operativas que afectaron la estabilidad del Seguro General de Salud Individual y Familiar administrado por el IESS. La Resolución Nro. C.D. 501, antes mencionada, modificó la distribución de primas y, si bien elevó transitoriamente la tasa de aportación a 9,94 % en 2015, descendió gradualmente hasta 5,16 % en 2021-2022, por debajo del 5,71 % de referencia que estipulaba la Resolución Nro. C.D. 261 que estaba anteriormente en vigencia; es decir, este cambio paramétrico no corrigió el déficit actuarial y desde 2021 los ingresos vuelven a disminuir.

Por otra parte, subsisten prestaciones de salud sin financiamiento específico, entre ellas la incorporada a la Ley de Seguridad Social el 18 de noviembre de 2010, mediante la sustitución del artículo 117, que dispone que la aportación del Seguro General de Salud cubra la protección del afiliado, su cónyuge o conviviente con derecho y sus hijos hasta los 18 años.

A esto se suma que el IESS no ha logrado cobrar al Estado por atenciones prestadas a personas con enfermedades catastróficas y jubilados, para lo cual se debe considerar que el artículo 103 de la Ley de Seguridad Social determina que las enfermedades catastróficas deben ser cubiertas bajo un fondo solidario financiado con el aporte de los afiliados, empleadores y la contribución obligatoria del Estado, no obstante, hasta la presente fecha, este fondo no ha sido creado. Para 2018, los costos acumulados fueron de USD 2083 millones por atención a jubilados y USD 1133 millones por enfermedades catastróficas (IESS, 2020a). Adicional a ello no existe una metodología para derivar al Seguro de Riesgos del Trabajo los casos originados de accidentes laborales o enfermedades profesionales; por defecto, el Seguro de Salud se encuentra asumiendo esos costos (IESS, 2020a).

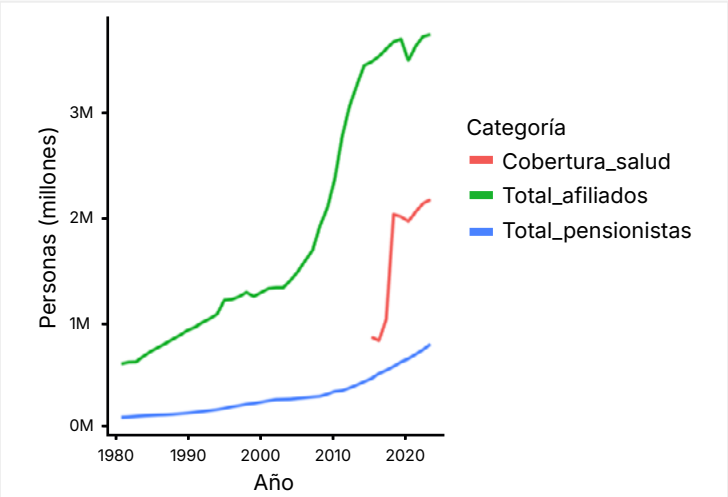
Finalmente, persisten otros factores que debilitan el financiamiento del Seguro de Salud como el uso intensivo de prestadores externos cuando la capacidad propia se satura, subvaloración de procedimientos de tercer nivel ante la falta de actualización del tarifario emitido por el Ministerio de Salud Pública y retraso de varios años de la auditoría médica de la calidad de la facturación que no permite transparentar valores (IESS, 2020a).

Diagnóstico demográfico, financiero y actuarial

La base contributiva del IESS ha experimentado un crecimiento sostenido pero modular: pasó de 606 237 afiliados en 1981 a 3 780 424 en 2023. Aunque la ampliación de la formalización laboral y campañas de afiliación han elevado el padrón, este ritmo queda rezagado frente al incremento de cargas que el sistema debe soportar.

Gráfico 1.

Evolución histórica de afiliados y pensionistas (1981-2023)



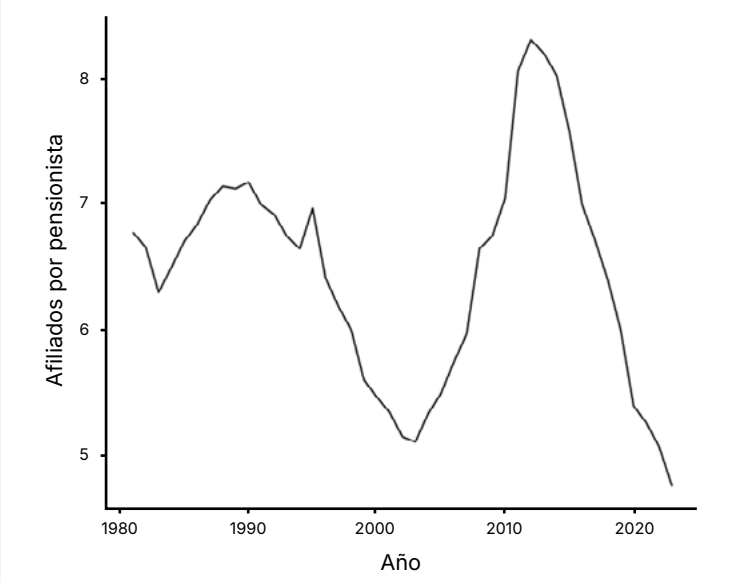
Nota. Elaboración propia con datos de IESS (2020b).

Por su parte, la población de pensionistas ha crecido aún más rápido: de 89 527 en 1981 a 794 130 en 2023, lo que eleva la proporción de pensionistas por afiliado de 14,8 % a 21 %. Este desfase demográfico implica que hoy cada cotizante debe financiar una pensión más de la que podía costear hace cuatro décadas, incrementando de forma directa el gasto periódico en jubilaciones y presionando los flujos de caja de la institución.

Finalmente, los dependientes no aportantes, hijos y cargas familiares con derecho a atención médica, se dispararon de 863 092 en 2015 a 2 188 561 en 2023. Este auge sitúa a la cobertura de salud y a las prestaciones médicas como centros de tensión financiera, dado que los recursos recaudados por cotizaciones deben destinarse crecientemente a una población que no aporta prima alguna.

Gráfico 2.

Ratio afiliados/pensionistas



Nota. Elaboración propia con datos de IESS (2020b).

La relación entre pensionistas y afiliados muestra una notable disminución: mientras en 1981 había aproximadamente 7 cotizantes por cada pensionista, para 2023 esta proporción disminuyó a 4 cotizantes para un pensionista. Esto refleja el estancamiento en el crecimiento de afiliados, el envejecimiento de las cohortes afiliadas y la maduración del sistema, lo cual presiona de manera directa la sostenibilidad financiera del IESS al elevar el gasto en jubilaciones respecto a los ingresos por cotizaciones.

Tabla 2.

Evolución de ingresos por aportes vs egresos prestacionales del Seguro IVM

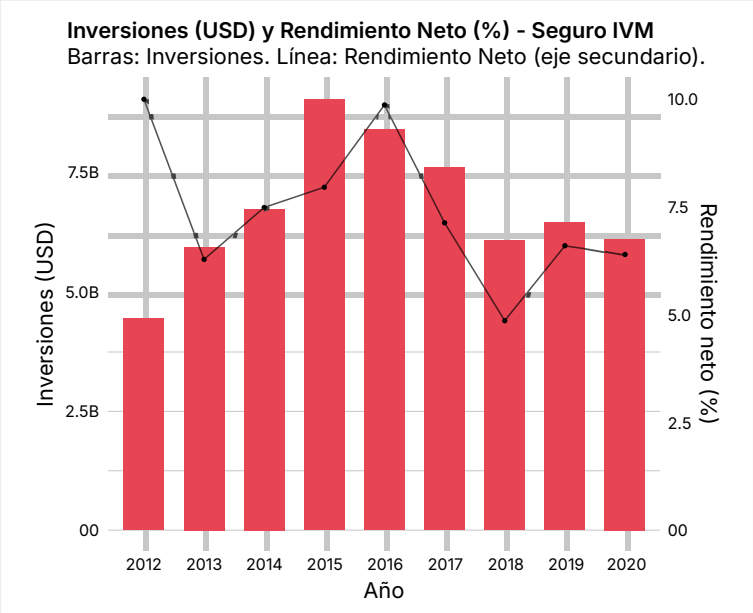
Año	Aportes	Egresos prest.	60 % Egresos	Resultado	Utilización
2010	1.217.079.612	1.268.297.308	760.978.385	456.101.227	62,52 %
2011	1.543.806.871	1.444.026.382	866.415.829	677.391.042	56,12 %
2012	1.865.048.629	1.687.028.775	1.012.217.265	852.831.364	54,27 %
2013	2.150.290.806	2.050.669.346	1.230.401.608	919.889.199	57,22 %
2014	2.366.635.820	2.470.638.703	1.482.383.222	884.252.598	62,64 %
2015	2.462.228.927	2.890.478.565	1.734.287.139	727.941.788	70,44 %
2016	1.511.300.093	3.296.544.153	1.977.926.492	-466.626.400	130,88 %
2017	1.871.247.050	3.670.118.378	2.202.071.027	-330.823.977	117,68 %
2018	2.232.073.723	3.928.646.589	2.357.187.953	-125.114.231	105,61 %
2019	2.790.048.760	4.221.014.327	2.532.608.596	257.440.164	90,77 %
2020	2.466.058.036	4.549.572.064	2.729.743.238	-263.685.20	110,69 %

Nota. Elaboración propia con datos de Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (2020b).

De la tabla anterior se evidencia que la masa salarial y densidad de cotización no alcanzaron a compensar el crecimiento de pasivos por pensiones; la mejora en 2019 no revierte la tendencia estructural. De tal manera que al año 2020 el Fondo de IVM mantiene un déficit de USD 263,69 millones; es decir, los egresos prestacionales superaron en 10,69 % a los ingresos por aportes.

Gráfico 3.

Inversiones y rendimiento neto del Seguro IVM



Nota. Elaboración propia con datos de IESS (2020b).

A su vez, el comportamiento del portafolio del Seguro IVM evidencia un ciclo atípico: pasó de USD 2243,63 millones en 2011 a USD 9030,56 millones en 2015, asociado a la acumulación de reservas e inversión, y luego descendió hasta USD 6091,66 millones en diciembre de 2020, vinculado a mayores requerimientos de liquidez y a decisiones de política de inversión. En cuanto al desempeño, la tasa de rendimiento promedio ponderada a diciembre de 2020 fue 8,18 %; el rendimiento neto máximo se registró en 2012 (10,01 %) y los mínimos en 2011 (1,88 %) y 2018 (4,87 %).

Tabla 3.

Resultados Valuación actuarial del Seguro IVM - Año 2020

Escenario	Aporte estatal	Prima suficiente	Balance actuarial	Último año con reserva positiva
Legal	40,00 %	11,62 %	−7.323.977.904,89	2054
Base	31,33 %	13,36 %	−21.103.882.389,85	2044
Pesimista	0,00 %	19,64 %	−70.899.085.101,95	2024

Nota. Elaboración propia con datos de IESS (2020b).

La valuación confirma la alta sensibilidad del equilibrio del IVM al aporte estatal. La prima suficiente aumenta del 11,62 % en el escenario legal al 19,64 % cuando no existe contribución estatal, lo que demuestra que este financiamiento es determinante. El resultado se agrava por factores demográficos y laborales: i) la mayor longevidad prolonga el pago esperado de las pensiones y eleva el valor actuarial de las obligaciones; ii) la reducción de la natalidad disminuye el flujo futuro de nuevos cotizantes y deteriora la relación de soporte; iii) la baja densidad de aportes, asociada con trayectorias laborales intermitentes, informalidad, desempleo y migración, reduce los ingresos y acelera el uso de reservas; y iv) los parámetros de diseño no se ajustan automáticamente a la evolución de la esperanza de vida o del salario real.

Entre 2010 y 2020, los ingresos y egresos del Seguro General de Salud Individual y Familiar presentaron dos rasgos principales. En primer lugar, los ingresos crecieron un 127,1 %, con un máximo de expansión en 2016 asociado al cambio de las tasas de aportación y una contracción pronunciada en 2020 por la reducción de aportes durante la crisis sanitaria y la ausencia de contribuciones estatales. En segundo lugar, los egresos aumentaron un 94,3 % en la década, aunque registraron variaciones negativas entre 2015 y 2018.

Tabla 4.

Evolución de ingresos vs egresos del SGSIF

Año	Ingresos	Egresos	Resultado del ejercicio	Utilización (%)
2010	731,667,501.05	574,883,672.28	156,783,828.77	78.57
2011	1,159,181,959.76	958,920,825.36	200,261,134.40	82.72
2012	1,440,854,882.95	1,368,474,796.16	72,380,086.79	94.98
2013	1,647,985,101.58	1,504,060,734.73	143,924,366.85	91.27
2014	1,466,351,390.43	1,860,030,814.88	−393,679,424.45	126.85
2015	1,703,796,177.03	1,443,412,533.30	260,383,643.73	84.72
2016	2,807,233,805.63	1,681,990,074.65	1,125,243,730.98	59.92
2017	3,002,608,033.43	1,601,183,962.35	1,401,424,071.08	53.33
2018	2,875,768,043.67	842,283,265.44	2,033,484,778.23	29.29
2019	2,339,120,817.85	1,101,749,176.91	1,237,371,640.94	47.10
2020	1,661,364,435.83	1,116,928,865.45	544,435,570.38	67.23

Nota. Elaboración propia con datos de IESS (2020a).

Así también, se evaluaron cuatro escenarios actuariales en un horizonte de proyección de diez años y cuyos resultados son los siguientes:

Tabla 5.

Resultados valuación actuarial del SGSIF

Escenario	Supuestos clave	Prima suficiente (%)	Balance actuarial (USD)	Último año con reserva positiva
Legal	100 % aporte estatal para jubilados y catastróficas; reserva inicial patrimonial (USD 8.708,85 M)	4.53	+9,410,533,444.27	2030
Base	Aporte estatal 31.33 %	7.72	−3,386,189,730.58	2029
Alternativo 50 %	Aporte estatal 50 % + primas catastróficas 0,43 % + 1,16 % para hijos	6.12	−317,612,343.91	2026
Pesimista	Aporte estatal 0 %; reserva inicial 0; incluye primas catastróficas 0,95 %	8.49	−10,361,619,781.88	2020

Nota. Elaboración propia con datos de IESS (2020a).

La valuación actuarial evidencia la sensibilidad del seguro al financiamiento público. La prima suficiente aumenta del 4,53 % en el escenario legal al 8,49 % en el escenario pesimista, mientras que el balance pasa de un superávit de USD 9,41 mil millones a un déficit de USD 10,36 mil millones cuando se elimina el aporte estatal. Con una contribución del 50 %, la prima requerida es del 6,12 % y el déficit se aproxima a USD 318 millones, pero la reserva se agota en 2026. El escenario base, con un aporte estatal del 31,33 %, también resulta insuficiente: registra un déficit de USD 3,39 mil millones y prevé el agotamiento de la reserva en 2029.

Desafíos y reformas para una seguridad social sostenible y un gobierno corporativo robusto

Las directrices de la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS) proponen un marco de excelencia con ejes de buena gobernanza, recaudación y cobranza, calidad del servicio, transformación digital, gestión de inversiones, trabajo actuarial y lucha contra el

error, la evasión y el fraude. Para la gobernanza, el enfoque descansa en responsabilidad, transparencia, previsibilidad, participación y dinamismo, como pilares para instituciones de seguridad social (AISS, 2025).

En ese sentido, para una seguridad social sostenible y un gobierno corporativo robusto se requiere garantizar el financiamiento estatal obligatorio, a través del pago oportuno de las contribuciones del Estado con reportes públicos trimestrales, reformas paramétricas y nuevas reglas de aportación, para lo cual se debe recalibrar la senda de primas a suficiencia actuarial de largo plazo con cláusulas de ajuste periódico con base en un dictamen actuarial independiente. Se debe implementar una política de gestión de activos y pasivos (ALM) IESS-BIESS con el fin de evaluar nuevas inversiones, asegurando que los ingresos futuros superen los gastos prestacionales (IESS, 2020b, p. 304).

Así también, respecto al Seguro de Salud deben adoptarse medidas efectivas de cobro de la deuda al Estado por las atenciones médicas a jubilados, enfermedades catastróficas y personas no aseguradas; implementar un esquema de primas segmentadas, de manera que las personas aseguradas en estratos de mayor riesgo aporten una prima más alta que quienes están en estratos de menor riesgo (IESS, 2020a, p. 299); fortalecer el primer y segundo nivel de atención; generar compras estratégicas de abastecimiento de unidades médicas con el fin de controlar y reducir la dependencia de prestadores externos; y definir una metodología con trazabilidad para identificar las atenciones que corresponden al Seguro de Riesgos del Trabajo y que hoy están siendo cubiertas por el Seguro de Salud.

Conclusiones

Posterior a lo plasmado en estas páginas, es factible anunciar que se ha cumplido con demostrar la hipótesis planteada al inicio, y es que la población no goza de prestaciones de calidad, aquello en razón de decisiones tomadas tanto en el ámbito administrativo como legal, que como se pudo notar con sustento teórico y los respectivos datos, han comprometido el fondo de pensiones y el de salud; presentando no solo los aspectos negativos sino también dejando sugerencias técnicas para mejorar el sistema de seguridad social. A continuación, se esbozarán algunas conclusiones específicas, en el ámbito teórico y en el práctico:

En primer lugar, se deja claro que la seguridad social es el derecho que ampara a los individuos, mientras que se utiliza el concepto seguro social, para referirse a la herramienta que vuelve realidad esa prerrogativa reconocida en la ley y en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Sobre la naturaleza jurídica del derecho a la seguridad social, se muestra una alineación hacia la categoría de derecho humano, al ser parte de la dignidad de la persona, apadrina a todos sin importar su condición socioeconómica, país de origen (los extranjeros

domiciliados en Ecuador, también pueden afiliarse bajo las diversas modalidades previstas en la ley de la materia), actividad que realicen (abriendo el abanico a las labores de autosustento y cuidado humano que se realizan en los hogares, en las que los ejecutantes no reciben una contraprestación económica por ello, demostrando así que la seguridad social ya no está directamente vinculada con el trabajo dependiente), apegándose a la característica de un derecho social y sin duda alguna de tipo prestacional, al exigir obligaciones concretas de los estados.

Aparte de los principios contemplados en la Constitución de la República del Ecuador, acerca del funcionamiento del sistema de seguridad social, en este estudio se aporta con otro mandato de optimización a considerar en todos los derechos, sobre todo en los de carácter social, y es el de progresividad y prohibición de regresividad, para justamente ir acorde con la lógica de un Estado constitucional como es Ecuador, donde lo primordial debería ser el avance real de los derechos a través de normativa y políticas públicas responsables, financieras, técnicas, transparentes.

Para los lectores que con certeza muchos de ellos no serán ecuatorianos, se muestran los riesgos cubiertos y las prestaciones que brinda el sistema de seguridad social, mismas que se canalizan a través de los distintos seguros especializados con los recursos, que deben ser administrados de manera responsable y para los fines que legalmente corresponden, dejando constancia en reiteradas ocasiones que por la extensión permitida se centrará el debate en las prestaciones de pensiones y de salud.

Yendo más allá, se comparó la normativa interna con el Convenio Nro. 102 de la Organización Internacional del Trabajo, para verificar el cumplimiento del Estado ecuatoriano de los estándares exigidos por este organismo, se observaron novedades: a) En la jubilación por vejez, la norma mínima de la OIT contempla la opción de terminar con el pago de la pensión si se demuestra que el beneficiario realiza una actividad remunerada, mientras que en el caso ecuatoriano, la normativa dispone que el jubilado tiene la posibilidad de seguir prestando sus servicios *lícitos, personales y a cambio de una remuneración; reduciéndose su pensión* al 60 %, si sus ingresos superan la canasta básica familiar, b) el Estado ecuatoriano supera lo establecido al incorporar a la jubilación por discapacidad, c) en lo que respecta al seguro de muerte, el convenio dispone que cuando él o la cónyuge supérstite trabaje perderá el derecho, mientras que la normativa ecuatoriana, señala que el único motivo por el cual ya no se le pagará la pensión de montepío será al contraer nuevamente nupcias o reconocerse legalmente la unión de hecho.

Al hablar de las medidas, en esta sección se rescatan dos: a) la eliminación del aporte estatal en un 40 % desde abril de 2015 que entró en vigor la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y reconocimiento del trabajo en el hogar, perjudicando la liquidez del fondo de pensiones, siendo afectados los jubilados un grupo de atención prioritaria, por su vulnerabilidad y, b) extensión de la cobertura de salud sin sustento financiero a los hijos de los

afiliados hasta los dieciocho años; debiendo como una recomendación eliminar la dependencia del IESS hacia las clínicas y hospitales privados como prestadores externos, debido a que significa gastos para la institución.

Se muestra también un desequilibrio demográfico, en el sentido de que con las cifras presentadas es claro un aumento de los beneficiarios que no cotizan, solo reciben. Además, existe un desajuste entre el número de cotizantes y el aumento significativo de los pensionistas, influyendo negativamente en el presupuesto de la institución, debido a que generan más gastos en pago de pensiones jubilares y menos ingresos en aportes, por lo tanto, es urgente que se implementen políticas activas de empleo, reformas paramétricas (edad de jubilación, tiempo de servicio, cotizaciones y prestaciones) y se fortalezcan los canales de recaudación de las cotizaciones.

En suma, se contempla en la normativa ecuatoriana una intención de cumplir con la universalidad de la seguridad social, con la extensión horizontal (aumentar el número de ciudadanos protegidos) y extensión vertical (incrementar las prestaciones), sin tener respaldos financieros actuariales responsables, quedándose en meras promesas, dando prestaciones limitadas, generando malestar en los ciudadanos. Para que los derechos se cumplan, no se queden en la letra muerta de la ley y en buenas intenciones de los gobernantes, el sistema debe ser sólido, sostenible a largo plazo, administrar con eficiencia los recursos, contar con profesionales expertos en la materia, planificaciones serias, dejar de politizar la seguridad social y limpiar el cáncer de la corrupción.

Referencias bibliográficas

Ahumada, G. (1969). *Tratado de finanzas públicas*. Plus Ultra.

Asociación Internacional de la Seguridad Social. (2025). *Directrices de la AISS: Buena gobernanza*. https://www.issa.int/es/guidelines/gg

Ávila Santamaría, R. (2008). Los principios de aplicación de los derechos. En R. Ávila Santamaría (Ed.), *La Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado* (pp. 39-72). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ávila Santamaría, R. (2020). *Los derechos económicos, sociales y culturales: Doctrina, jurisprudencia y normativa*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Ediciones Legales.

Borja Laverde, P. (2018). *La descapitalización del fondo de pensiones del IESS frente al derecho de los afiliados*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Corporación de Estudios y Publicaciones.

Bowen, A. (1992). *Introducción a la seguridad social*. Editorial Jurídica de Chile.

Cabanellas de Torres, G. (2003). *Diccionario jurídico elemental*. Heliasta.

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

Constitución Política de la República del Ecuador. (1998). *Registro Oficial 1, 11 de agosto de 1998*.

Corte Constitucional del Ecuador. (2018). *Sentencia Nro. 002-18-SIN-CC, casos Nro. 0035-15-IN y acumulados, 21 de marzo de 2018*.

Corvalán, J. G. (2017). Reglas, principios y derechos sociales: Un caso de estudio, el derecho a la educación primaria en la ciudad de Buenos Aires. En J. P. Alonso y R. Rabbi-Baldi (Coords.), *Argumentación, derechos humanos y justicia* (pp. 267-290). Astrea.

De la Guerra Zúñiga, E. (2013). *El rol de los ingresos tributarios en las finanzas públicas ecuatorianas*. Corporación de Estudios y Publicaciones.

González Ortega, S., y Barcelón Cobedo, S. (2013). *Introducción al derecho de la seguridad social* (7.ª ed.). Tirant lo Blanch.

Gutiérrez Choque, J. A., Bautista, P., Calderón Romero, F. J., y Rodríguez Zelaya, L. A. (2025). Revisión bibliográfica de los modelos de seguridad social a largo plazo en Latinoamérica (2013-2023). *Perspectiva: Revista Científica de Economía*, *1*(1), 1-15. https://doi.org/10.56469/prce.v1i1.1924

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (1984). *Manual para afiliados y empleadores del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2009). *Resolución Nro. C.D. 261, 26 de mayo de 2009*.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2015). *Resolución Nro. C.D. 501, 13 de noviembre de 2015*.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2018). *Valuación actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del Seguro General Obligatorio*.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2020a). *Valuación actuarial del Fondo del Seguro General de Salud Individual y Familiar*.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (2020b). *Valuación actuarial del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte del Seguro General Obligatorio*.

Ley de Seguridad Social. (2001). *Registro Oficial 465, Suplemento, 30 de noviembre de 2001*.

Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. (2015). *Registro Oficial 483, Tercer Suplemento, 20 de abril de 2015*.

Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, Regulación Excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo. (2016). *Registro Oficial 720, Suplemento, 28 de marzo de 2016*.

Martínez Lago, M. A., y García de la Mora, L. (2010). *Lecciones de derecho financiero y tributario*. Iustel.

Navarro Fallas, R. A. (2002). El derecho fundamental a la seguridad social, papel del Estado y principios que informan la política estatal en seguridad social. *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social*, *10*(1), 13-18. https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592002000100002

Organización Internacional del Trabajo. (1952). *Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (Nro. 102)*. https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102

Parra Cortés, L. (2023). *Exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Ediciones Legales.

Pérez Luño, A. E. (1986). *Los derechos fundamentales*. Tecnos.

Podetti, H. A. (1997). Los riesgos sociales. En N. de Buen Lozano y E. Morgado Valenzuela (Coords.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social* (pp. 647-656). Universidad Nacional Autónoma de México.

Porras Velasco, A. (2015). La seguridad social en Ecuador: Un necesario cambio de paradigmas. *Foro: Revista de Derecho*, (24), 89-116.

Prieto Sanchís, L. (2010). Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial. En D. Caicedo Tapia y A. Porras Velasco (Eds.), *Igualdad y no discriminación: El reto de la diversidad* (pp. 95-153). Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.

Proaño Maya, M. (2014). *Seguridad social y sociedad democrática*. Editorial Americana.

Rodríguez Mesa, R. (2012). *Estudios sobre seguridad social*. Universidad del Norte; Grupo Editorial Ibáñez.

Rubio Velasco, F. (2016). *Los derechos laborales y de seguridad social de los inmigrantes irregulares en España* [Tesis doctoral, Universidad de Sevilla].

Sánchez Vera, M. C. (2020). *El derecho a la seguridad social y el principio de solidaridad en Ecuador: El trabajo no remunerado dentro del hogar*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador; Centro de Estudios Sociales de América Latina.

Sodero, E. R. (2017). Reflexiones sobre la filosofía jurídica de Robert Alexy. En J. P. Alonso y R. Rabbi-Baldi (Coords.), *Argumentación, derechos humanos y justicia* (pp. 49-105). Astrea.

Velín Fárez, M., Landy Soria, W. T., y Palán Buenaño, D. B. (2024). Sistema de seguridad social y pensiones en Ecuador: Evolución en el periodo 1980-2021 y análisis de sostenibilidad. En X. Jara, A. Mideros y M. G. Palacio (Eds.), *Política social, pobreza y desigualdad en el Ecuador: 1980-2021* (pp. 94-161). Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

Vignolo Cueva, O. (2009). El principio de subsidiariedad (en su vertiente social) y los servicios públicos en el ordenamiento peruano. En O. Vignolo Cueva (Coord.), *Teoría de los servicios públicos* (pp. 125-163). Grijley; Editorial Jurídica Grijley.

CC BY NC SA

Revista de Derecho Directum. Vol. 3, No. 2, pp. 25-42. Julio-Diciembre 2026
ISSN: 3028-8754. ISSN Elect. 3028-8762. Universidad Católica de Cuenca

Formas de terminar el procedimiento administrativo

Ways of Terminating Administrative Proceedings

Recepción: 22 de enero de 2026

Revisión: 2 de febrero de 2026

Aceptación: 18 de marzo de 2026

Publicación: 6 de julio de 2026

Miguel Agustín Crespo Crespo
Universidad Católica de Cuenca
Correo: mcrespo@ucacue.edu.ec
ORCID: https://orcid.org/0009-0008-5960-2192

https://doi.org/10.26871/directum.v3.n2.51

Cita sugerida:
Crespo Crespo, M. A. (2026). Formas de terminar el procedimiento administrativo. *Revista de Derecho Directum*, 3(2), 25-42. https://doi.org/10.26871/directum.v3.n2.51

Resumen

El presente trabajo estudió la relación entre las diversas formas de terminación del procedimiento administrativo en Ecuador y el marco regulatorio del Código Orgánico Administrativo (COA). Se abordó el procedimiento como el trámite en sede administrativa para atender peticiones y reclamaciones, cuya respuesta debe ser motivada por la administración. El estudio analizó de manera detallada tanto la resolución expresa como las formas extraordinarias de finalización: el silencio administrativo (positivo y negativo), el desistimiento, el abandono, la caducidad, la causa imprevista y la terminación convencional. Se enfatizó la distinción entre nulidad e ilegalidad del acto, así como los mecanismos procesales para la ejecución de actos presuntos en la vía judicial.

Palabras clave: acto administrativo, terminación, Ecuador, derecho administrativo.

Abstract

This study examined the relationship between the various forms of termination of administrative proceedings in Ecuador and the regulatory framework of the Organic Administrative Code (COA). The procedure was approached as the administrative process for handling requests and complaints, the response to which must be justified by the administration. The study analyzed in detail both the express resolution and the extraordinary forms of termination: administrative silence (positive and negative), withdrawal, abandonment, expiration, unforeseen circumstances, and conventional termination. The distinction between nullity and illegality of the act was emphasized, as well as the procedural mechanisms for the execution of presumed acts in the judicial sphere.

Keywords: Administrative Act, Termination, Ecuador, Administrative Law.

Introducción

El derecho administrativo contemporáneo en Ecuador ha experimentado una transformación estructural y normativa sin precedentes a raíz de la implementación del Código Orgánico Administrativo (COA). Esta norma surge con el objetivo primordial de unificar y simplificar los procedimientos de todas las instituciones que integran la administración pública, abarcando desde las entidades de la Función Ejecutiva hasta los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), eliminando así la dispersión jurídica que imperaba con reglamentos anteriores como el ERJAFE. En este nuevo escenario, el procedimiento administrativo se define no solo como un mero trámite formal, sino como la garantía de los derechos de los administrados, fundamentado en el derecho constitucional de petición y en el deber ineludible de la administración de emitir respuestas debidamente motivadas a toda clase de reclamaciones.

Bajo la óptica del COA, el órgano competente tiene la obligación estricta de resolver mediante un acto administrativo, el cual se entiende como la declaración unilateral de voluntad que produce efectos jurídicos individuales o generales. Sin embargo, la realidad de la gestión pública presenta escenarios donde el procedimiento no siempre concluye con una resolución expresa en los plazos previstos, los cuales generalmente se fijan en un mes tras la etapa de prueba.

Esta falta de pronunciamiento oportuno obliga a considerar formas extraordinarias de terminación que buscan evitar la indefensión del ciudadano y la incertidumbre jurídica. Entre estas figuras, el silencio administrativo positivo aparece como una solución jurídica de gran relevancia, permitiendo que el transcurso del tiempo convierta la inacción estatal en una respuesta favorable, siempre que se cumplan requisitos de legalidad y no se incurra en vicios de nulidad.

El presente trabajo propone realizar un análisis profundo de estos diversos medios de terminación del procedimiento. Además de la resolución y el silencio administrativo, se exploran figuras procesales como el desistimiento y el abandono, donde la voluntad o negligencia del administrado juegan un rol determinante en la conclusión del expediente.

Asimismo, se examina la caducidad como una sanción a la inactividad de la propia administración en procedimientos de oficio, y otras causales como la terminación convencional o la aparición de causas imprevistas que imposibilitan materialmente la continuación del trámite. A través de este ejercicio académico, se busca ofrecer una visión clara de los plazos, efectos y naturaleza jurídica de cada mecanismo, proporcionando una herramienta de comprensión fundamental para los operadores del sistema jurídico ecuatoriano.

Desarrollo

El procedimiento y el acto administrativo, algunas consideraciones generales

Para abordar adecuadamente esta temática, resulta necesario partir de una conceptualización del procedimiento administrativo. En este sentido, Pérez (2020) lo define de la siguiente manera:

> El trámite que se desarrolla en sede administrativa, que se denomina precisamente procedimiento administrativo. En la Función Ejecutiva y sus instituciones resulta aplicable el procedimiento descrito en el derogado Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva (ERJAFE). Actualmente, el Código Orgánico Administrativo (COA) establece los procedimientos de todas las instituciones y entidades que integran la administración pública, incluyendo aquellos desarrollados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), a partir de las reformas introducidas al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). En todo caso, la Constitución reconoce el derecho de petición, que comprende toda clase de reclamaciones, así como el deber de la administración de emitir las respuestas debidamente motivadas. (p. 55)

De la definición expuesta se desprende que el procedimiento administrativo constituye el conjunto de actuaciones desarrolladas en sede administrativa para atender las peticiones, solicitudes y reclamaciones formuladas por los administrados. Como correlato de ello, surge la obligación de la administración pública de emitir una respuesta debidamente motivada, en observancia de los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso. A partir de esta premisa, resulta pertinente analizar los distintos mecanismos de terminación del procedimiento administrativo previstos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

En este contexto, el COA consagra como regla general la obligación de la administración pública de resolver expresamente los procedimientos sometidos a su conocimiento. Así, el artículo 202 dispone que:

> El órgano competente resolverá el procedimiento mediante acto administrativo. El vencimiento de los plazos previstos para resolver no exime al órgano competente de su obligación de emitir el acto administrativo. Las administraciones públicas no pueden abstenerse de resolver con la excusa de la falta u oscuridad de la ley. (COA, 2017, art. 202)

De la disposición citada se evidencia que el legislador ha impuesto a la autoridad administrativa el deber ineludible de emitir una decisión expresa respecto de las pretensiones planteadas por los administrados. En consecuencia, la falta de pronunciamiento dentro de los plazos legalmente establecidos no extingue dicha obligación, sino que da lugar a

determinadas consecuencias jurídicas previstas por el propio ordenamiento, entre ellas, las distintas formas de terminación del procedimiento administrativo que serán objeto de análisis.

Continuando con el análisis, el artículo 98 del Código Orgánico Administrativo define al acto administrativo como:

> La declaración unilateral de voluntad, efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales o generales, siempre que se agote con su cumplimiento y de forma directa. Se expedirá por cualquier medio documental, físico o digital y quedará constancia en el expediente administrativo. (COA, 2017, art. 98)

De la definición transcrita se desprende que el acto administrativo constituye una manifestación unilateral de voluntad de la administración pública destinada a producir consecuencias jurídicas directas. Dichos efectos pueden recaer sobre una persona determinada o sobre una pluralidad de destinatarios, según la naturaleza del acto emitido. Como ejemplo de acto administrativo de efectos individuales puede mencionarse una acción de personal mediante la cual se designa o encarga un cargo público a un servidor determinado.

Ahora bien, con relación a los actos administrativos con efectos generales, el doctrinario Zavala Egas (2005) considera que esta actuación administrativa se encuentra direccionada a una pluralidad de personas que son indeterminadas, y a manera de ejemplo señala el acto de convocatoria de los aspirantes a llenar una vacante de juez; finalmente, los efectos jurídicos que producen deben ser directos, puesto que, si tuvieran el carácter de indirectos, estaríamos frente a los actos de simple administración. En ese mismo sentido, es necesario determinar los elementos del acto administrativo, que son los siguientes:

a) Competencia. Sobre este elemento, el artículo 49 del COA menciona que "el órgano administrativo es la unidad básica de organización de las administraciones públicas. Sus competencias nacen de la ley y las ejercen los servidores públicos, de conformidad con las normas e instrumentos que regulan su organización y funcionamiento" (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 49).
b) Objeto. Al respecto, se puede señalar que es todo lo que el acto decide o resuelve. Por lo tanto, si hay un vicio en el objeto, implica necesariamente que el acto tenga un conflicto con las disposiciones de la ley.
c) Voluntad. Sobre este tema se puede indicar que "es la expresión de la administración a través de sus actos. Ella está dirigida a su vez por dos elementos: la causa y la finalidad" (Gordillo, 2012, p. 6).
d) Causa. En lo que respecta a este elemento, se puede indicar que se convierte en el antecedente de hecho que exige la norma para que se produzca determinada consecuencia.

e) Procedimiento. Es la forma o los pasos que debe transitar la administración pública para emitir un acto administrativo. En su dimensión material se comprende que el procedimiento garantiza los derechos de los particulares. La omisión del mismo produce un acto nulo.
f) Motivación. Cuando hablamos de este elemento, nos referimos a la idea de exponer las razones que han llevado a la administración a dictar el acto administrativo.

De lo expuesto, y a manera de ejemplos, del acto administrativo podemos citar a una acción de personal en la que se le encarga un puesto a un servidor público; una resolución sancionatoria, una resolución que atiende el recurso de apelación; la resolución que desestima un recurso de revisión; la declaratoria de utilidad pública; la declaratoria de expropiación; la resolución que sanciona con la destitución de un cargo.

Continuando con el análisis, es necesario señalar que, si el acto administrativo no cumple con estos requisitos de validez, el resultado puede ser la nulidad o la ilegalidad. Sobre este tema, se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia nro. 116-06, en el juicio nro. 239-2003, con relación a la distinción entre la nulidad e ilegalidad del acto administrativo, ha señalado lo siguiente:

> La doctrina de los actos administrativos establece que los requisitos esenciales de dichos actos a saber serían: la competencia del órgano, el cumplimiento de los presupuestos de hecho previstos en la ley para que el acto pueda ser dictado, el objeto y contenido lícitos, la ausencia total del procedimiento administrativo previo, el acatamiento de los fines previstos en el ordenamiento jurídico y la motivación. La ausencia o incumplimiento de uno de ellos, de conformidad con las teorías de la nulidad, resultaría en una nulidad absoluta radical o de pleno derecho del acto, lo que provocaría la inexistencia del mundo jurídico del mismo. Lo contrario sucedería con los vicios del acto administrativo que generan nulidad relativa (anulabilidad), los cuales, al no ser graves, serían susceptibles de ser superados a través de convalidaciones, evitando así la invalidez del acto. Por su parte la ilegalidad es definida como la infracción de ley prohibitiva, incumplimiento de ley imperativa, ilegitimidad, abuso (Sentencia nro. 116-06, 2006).
>
> Dentro de la teoría de los actos administrativos, las infracciones a la ley se pueden generar en la consecución de cualquiera de los requisitos esenciales de los actos administrativos. c) De las consideraciones expuestas, en virtud de las disposiciones y doctrina indicada, se concluye que, en el sistema jurídico ecuatoriano, (...) la nulidad y la ilegalidad, tienen ciertos matices. Así en la formación del acto administrativo, cuando cualquiera de sus requisitos esenciales adolezca de un vicio contrario a derecho, el acto sería ilegal, mas si estos requisitos adolecieran de deficiencias graves que no fuera posible convalidarlos el acto adolecería de nulidad absoluta. Respecto de ellos, de manera jerárquica la Constitución de la República y la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa restringirían a los casos de nulidad

> absoluta a la falta de motivación, la incompetencia del ente que lo emite, y la inobservancia de las formalidades (procedimiento) para la emisión del acto, siempre que su influencia sea determinante en la resolución. (Sentencia nro. 116-06, 2006)

De lo expuesto, se establece que el acto administrativo será nulo cuando no cumpla con aquellos requisitos esenciales como son: la competencia del órgano, el cumplimiento de los presupuestos de hecho previstos en la ley para que el acto pueda ser dictado, el objeto y contenido lícitos, la ausencia total del procedimiento administrativo previo, el acatamiento de los fines previstos en el ordenamiento jurídico y la motivación; mientras que, el acto administrativo podría ser ilegal, cuando este infrinja una norma prohibitiva, o incumpla una ley imperativa.

Con relación al plazo de resolución, el artículo 203 del Código Orgánico Administrativo establece que:

> El acto administrativo en cualquier procedimiento será expreso, se expedirá y notificará en el plazo máximo de un mes, contado a partir de terminado el plazo de la prueba. El transcurso del plazo máximo para resolver un procedimiento y notificar la resolución se puede suspender, únicamente en los supuestos expresamente recogidos en este Código. (COA, 2017, art. 203)

Por otra parte, el artículo 204 *ibidem* en lo que respecta a la ampliación extraordinaria del plazo para resolver indica que:

> En casos concretos, cuando el número de personas interesadas o la complejidad del asunto exija un plazo superior para resolver, se puede ampliar el plazo hasta dos meses. Contra la decisión que resuelva sobre la ampliación de plazos, que debe ser notificada a los interesados, no cabe recurso alguno. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 204)

De las normas transcritas se desprende que la autoridad administrativa tiene el plazo de un mes para resolver el procedimiento administrativo, y de manera extraordinaria podrá ampliarse hasta dos meses por dos motivos: a) por el número de personas interesadas, y b) por la complejidad del asunto, sin que la norma señale cuántas personas interesadas deben concurrir al procedimiento para que reúna esta condición, de igual manera, respecto a la problemática del asunto, entendiéndose que será la discrecionalidad del funcionario público a quien le corresponderá explicar de manera motivada las razones que se han presentado para ampliar el plazo para resolver el asunto puesto a su conocimiento.

Asimismo, el artículo 205 del Código Orgánico Administrativo dispone que "el acto administrativo expresará la aceptación o rechazo total o parcial de la pretensión de la persona interesada, los recursos que procedan, el órgano administrativo o judicial ante el que deban presentarse y el plazo para interponerlos" (COA, 2017, art. 205).

De la disposición citada se desprende que el acto administrativo no solo debe contener una decisión expresa respecto de las pretensiones formuladas por el administrado, sino

también informar los mecanismos de impugnación disponibles, la autoridad competente para conocerlos y los plazos previstos para su interposición. Sin embargo, en la práctica administrativa es frecuente advertir que las resoluciones se limitan a aceptar o rechazar las pretensiones planteadas, omitiendo en ocasiones la identificación precisa de los recursos procedentes o de la autoridad ante la cual estos deben presentarse.

No obstante, dicha omisión no necesariamente determina la nulidad o ilegalidad del acto administrativo. Ello se debe a que tales elementos no constituyen requisitos esenciales para su validez, como sí ocurre con la competencia, el procedimiento o la motivación. En consecuencia, se trataría de una irregularidad susceptible de subsanación que, por sí sola, no afecta la existencia jurídica del acto ni compromete necesariamente su eficacia.

Por otra parte, el Código Orgánico Administrativo contempla situaciones excepcionales en las que la administración pública puede emitir actos administrativos bajo un régimen especial, particularmente cuando concurren circunstancias de emergencia que justifican una actuación inmediata de la autoridad competente:

> En aquellos casos en que medie una situación de emergencia, en referencia a acontecimientos catastróficos, la continuidad en la provisión de los servicios públicos, situaciones que supongan grave peligro para las personas o el ambiente o de necesidades que afecten el orden interno o la defensa nacional, debidamente motivada, el órgano competente puede emitir el acto administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del procedimiento administrativo previstos en este Código. Este acto administrativo contendrá la determinación de la causal y su motivación, observando en todo caso los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad. (COA, 2017, art. 206)

El silencio administrativo como forma de terminar el procedimiento administrativo

Con relación a esta forma de terminar el procedimiento administrativo, el COA (2017) en su artículo 207 establece que "los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días, vencido el cual, sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, se entenderá que es positiva" (art. 207). Conforme lo analizado, podemos indicar que el silencio administrativo puede provenir de reclamos, solicitudes o pedidos formulados por los interesados y dirigidos a las administraciones públicas, deben ser resueltos en el término de treinta días y notificados a sus destinatarios, por lo tanto, vencido ese lapso sin que se haya notificado la decisión que lo resuelva, el efecto que le da la ley es que esa respuesta ha sido positiva.

Es necesario señalar que, en nuestra legislación, sí existe el silencio administrativo negativo, que acontece en asuntos conocidos por la Contraloría General del Estado con relación a las órdenes de reintegro en particular conforme así se ha pronunciado la Sala

Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia. Así se desprende de la revisión de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, que en su artículo 85 respecto de la denegación tácita menciona que:

> Las resoluciones de la Contraloría General del Estado, sobre impugnación de responsabilidades civiles culposas y sobre reconsideraciones de órdenes de reintegro, se someterán a los plazos previstos en esta Ley. Su falta de expedición causará el efecto de denegación tácita y el interesado podrá ejercitar las acciones previstas en la ley. (Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, 2002, art. 85)

Otro caso es aquel que consta en el COA al regular el recurso extraordinario de revisión, cuando en su artículo 234 dice que "el recurso extraordinario de revisión, una vez admitido, debe ser resuelto en el plazo de un mes, a cuyo término, en caso de que no se haya pronunciado la administración pública de manera expresa se entiende desestimado" (COA, 2017, art. 234). En ese mismo sentido, el artículo 207 respecto del silencio administrativo menciona lo siguiente:

> Para que se produzca el silencio administrativo, el acto administrativo presunto que surja de la petición, no debe incurrir en ninguna de las causales de nulidad prescritas por este Código. El acto administrativo presunto que resulte del silencio será considerado como título de ejecución en la vía judicial. Al efecto, la persona interesada incluirá en su solicitud de ejecución una declaración, bajo juramento, de que no le ha sido notificada la decisión dentro del término previsto. Además, acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción. No serán ejecutables, los actos administrativos presuntos que contengan vicios inconvalidables, esto es, aquellos que incurren en las causales de nulidad del acto administrativo, previstas en este código, en cuyo caso el juzgador declarará la inejecutabilidad del acto presunto y ordenará el archivo de la solicitud. (COA, 2017, art. 207)

Respecto a esta forma de terminación del procedimiento administrativo, es necesario considerar que es justamente la petición o el recurso que ha presentado el administrado, lo que generaría el acto administrativo presunto, pero para que sea procedente es requisito sustancial que aquello que se persiga en la petición, no se encuentre incurso en alguna de las causales de nulidad por contener vicios inconvalidables y que se encuentran previstas en el artículo 105 del Código Orgánico Administrativo, siendo ellas las siguientes:

> 1. Sea contrario a la Constitución y a la ley. 2. Viole los fines para los que el ordenamiento jurídico ha otorgado la competencia al órgano o entidad que lo expide. 3. Se dictó sin competencia por razón de la materia, territorio o tiempo. 4. Se dictó fuera del tiempo para ejercer la competencia, siempre que el acto sea gravoso para el interesado. 5. Determine actuaciones imposibles. 6. Resulte contrario al acto administrativo presunto cuando se haya producido el silencio administrativo positivo, de conformidad con este Código. 7. Se origine en hechos

> que constituyan infracción penal declarada en sentencia judicial ejecutoriada. 8. Se origine de modo principal en un acto de simple administración. El acto administrativo nulo no es convalidable. Cualquier otra infracción al ordenamiento jurídico en que se incurra en un acto administrativo es subsanable. El acto administrativo expreso o presunto por el que se declare o constituyan derechos en violación del ordenamiento jurídico o en contravención de los requisitos materiales para su adquisición, es nulo. (COA, 2017, art. 105)

Por ejemplo, no se produciría un silencio administrativo positivo si la petición tiene por objeto que al administrado se le exonere de un tributo seccional cuya dispensa no se encuentre establecida en la ley; o solicitar un permiso de construcción en una calle ya que es considerada como un bien público, cuyo propietario es el Estado y no los particulares.

En conclusión, no toda petición genera el silencio administrativo positivo, para que este se produzca se requiere que lo peticionado no incurra en causales de nulidad señaladas en el COA. Sobre este punto en análisis, una sentencia de 2 de octubre de 2007 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia ha señalado:

> El acto administrativo presunto derivado de la omisión de la administración pública se ha de presumir legítimo y ejecutivo, como cualquier otro acto administrativo (expreso), salvo que se trate de un acto administrativo irregular, circunstancia en la que la presunción de legitimidad se desvanece por la existencia de vicios inconvalidables. Dicho de otro modo, aunque la regla general consiste en que un acto administrativo presunto, derivado del silencio administrativo es legítimo y ejecutivo, existen actos administrativos presuntos derivados del silencio administrativo que por contener vicios inconvalidables, no pueden ser ejecutados, por ilegítimos. En consecuencia, que para que se produzca el silencio administrativo y este genere un acto administrativo legítimo y válido, la petición debe cumplir ciertos requisitos como son: 1) Que se haya ejercido el derecho ante autoridad competente, 2) Que el funcionario competente no haya respondido en el término de ley, 3) Que lo solicitado se enmarque en los límites de la ley y el derecho, 4) Que la vía escogida sea la prevista en la Ley. (Gaceta Judicial, 2007, p. 2033)

Continuando con el análisis, se puede señalar que el COA regula diferentes casos respecto al silencio administrativo, así que en su artículo 208 sobre la falta de resolución en procedimientos de oficio sostiene lo siguiente:

> En el caso de procedimientos de oficio de los que pueda derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hayan comparecido deben entender estimadas sus pretensiones, por silencio administrativo. En los procedimientos en que la administración pública ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se produce la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones. (COA, 2017, art. 208)

Este precepto legal contiene dos casos diferentes. En el procedimiento de oficio que pueda ocasionar el reconocimiento o la constitución de derechos, los interesados que han comparecido al procedimiento deben entender aceptadas sus pretensiones, si la autoridad administrativa no se ha pronunciado en el tiempo previsto en la ley.

El otro supuesto se refiere al procedimiento sancionatorio o de intervención, que pueda producir efectos desfavorables al administrado, si no se pronuncia en el tiempo señalado en la ley, el efecto es la caducidad, que es otra forma de terminar el procedimiento administrativo y que será analizado posteriormente. Sobre este tema, el artículo 209 *ibidem* menciona que:

> La falta de resolución en procedimientos promovidos por la persona interesada. En los procedimientos que hayan sido iniciados a solicitud de la persona interesada, para obtener autorizaciones administrativas expresamente previstas en el ordenamiento jurídico, transcurrido el plazo determinado para concluir el procedimiento administrativo sin que las administraciones públicas hayan dictado y notificado la resolución expresa, se entiende aprobada la solicitud de la persona interesada. Los actos producidos por silencio administrativo generan efectos desde el día siguiente al vencimiento del plazo máximo para la conclusión del procedimiento administrativo sin que el acto administrativo se haya expedido y notificado. (COA, 2017, art. 209)

Con relación a este apartado de la norma, si el interesado ha presentado solicitud a fin de obtener autorizaciones administrativas previstas en la normativa, en caso de que no sean atendidas en el tiempo previsto en la ley, se entiende aprobada y el acto administrativo presunto, producirá sus efectos desde el día siguiente al vencimiento del plazo máximo para la conclusión del procedimiento, esto es, treinta días contados a partir de concluido el plazo de la prueba. A manera de ejemplo podemos señalar la petición del servidor público a veinticinco días de licencia con remuneración para atender los casos de hija(s) o hijo(s) hospitalizados o con patologías degenerativas que se encuentra contenida en el artículo 27 literal h) de la LOSEP.

Ejecución judicial del acto administrativo presunto

La ejecución del acto administrativo presunto que se origina en la falta de respuesta de la administración, ante un reclamo, petición o solicitud que ha presentado el interesado en aplicación de lo previsto en el artículo 66 numeral 23 de la Constitución de la República del Ecuador, y en lo concerniente al procedimiento a seguir, el mismo se encuentra regulado en el artículo 370A del Código Orgánico General de Procesos (COGEP) que dispone respecto de la ejecución por silencio administrativo:

> Si se trata de la ejecución de un acto administrativo presunto, la o el juzgador convocará a una audiencia en la que oirá a las partes. Corresponde a la o al accionante demostrar que se

> ha producido el vencimiento del término legal para que la administración resuelva su petición, mediante una declaración bajo juramento en la solicitud de ejecución de no haber sido notificado con resolución expresa dentro del término legal, además acompañará el original de la petición en la que aparezca la fe de recepción. (COGEP, 2015)

Del texto legal transcrito se observa que el legislador ha señalado el procedimiento para ejecutar el acto presunto mediante la realización de una audiencia, sin señalar mayores detalles. Por ello, para resolver este problema procedimental, se debe acudir al código antes invocado, pero con sustento en el artículo 18 del Código Civil que establece las reglas que se emplean para la interpretación de la ley, afirmando que:

> Los jueces no pueden suspender ni denegar la administración de justicia por oscuridad o falta de ley. En tales casos juzgarán atendiendo a las reglas siguientes: (…) 4. El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. (Código Civil, 2005, art. 18)

En aplicación de la norma legal antes invocada y a fin de encontrar aquellos elementos fundamentales que deben observarse; así, la audiencia se encuentra regulada en el artículo 79 del COGEP que en lo pertinente dice:

> Las audiencias se celebrarán en los casos previstos en este Código. En caso de que no pueda realizarse la audiencia se dejará constancia procesal. (…) La o el juzgador concederá la palabra a las partes, para que argumenten, presenten sus alegaciones y se practiquen las pruebas, cuidando siempre que luego de la exposición de cada una, se permita ejercer el derecho a contradecir de manera clara, pertinente y concreta lo señalado por la contraria. Iniciará la parte actora. (…) Las partes tendrán derecho a presentar de forma libre sus propuestas, intervenciones y sustentos. La o el juzgador concederá la palabra a quien lo solicite y abrirá la discusión sobre los temas que sean admisibles. (…) Se resolverá de manera motivada en la misma audiencia. Las personas serán notificadas con el solo pronunciamiento oral de la decisión. Para la interposición de recursos, los términos se contarán a partir de la notificación de la sentencia o auto escrito. Cualquier solicitud o recurso horizontal presentado por alguna de las partes antes de la fecha de audiencia, no suspenderá su realización. La o el juzgador resolverá dichas peticiones en la misma audiencia. (COGEP, 2015)

De lo expuesto se desprende que el legislador, al establecer que para la ejecución del silencio administrativo positivo el juez debe convocar a audiencia, por lo tanto, debería hacerlo de tal manera que posibilite y garantice el derecho a la defensa por parte de la administración pública, permitiéndole hacer uso de su derecho a la contradicción, y al no establecer el Código Orgánico General de Procesos término para ello, el juez puede establecerlo en aplicación de lo previsto en el artículo 76 del cuerpo legal antes indicado sobre el término judicial que dice: "en los casos en que la ley no prevea un término para

la realización de una diligencia o actuación procesal, lo determinará la o el juzgador, con el carácter de perentorio y vinculante para las partes" (COGEP, 2015, art. 76).

Debido a que la ejecución del silencio administrativo se encuentra regulada dentro del régimen de ejecución de títulos, la audiencia debe concentrarse en verificar la existencia y exigibilidad del acto presunto. El transcurso del tiempo no constituye el único requisito: también debe comprobarse que la petición se presentó ante la autoridad competente y que su contenido no incurre en causales de nulidad. Estas cuestiones deben debatirse en audiencia y resolverse mediante una decisión motivada.

Otras formas de terminación del procedimiento administrativo

La doctrina ha establecido como una de las formas de terminación del procedimiento administrativo al desistimiento. Este, de forma general, puede concebirse como la manifestación de voluntad mediante la cual la persona interesada abandona total o parcialmente el procedimiento y no puede volver a plantear igual pretensión con el mismo objeto y causa; se encuentra regulado en el artículo 211 del COA. Al respecto, el profesor Moreta señala que:

> Solo procede el desistimiento en los procedimientos que se hayan iniciado a petición del interesado. Puede ser total o parcial; si no se expresa, se entiende total. La persona interesada no puede volver a plantear igual pretensión en otro procedimiento con el mismo objeto y causa. Solo afecta a quienes lo soliciten. Se lo debe solicitar hasta antes de la notificación del acto administrativo. Se lo puede realizar de forma escrita o verbal; esta última exige comparecencia para ratificación. (Moreta, 2019, p. 217)

El desistimiento previsto en el COA guarda semejanza con la figura procesal regulada en el COGEP, aunque cada una opera en un ámbito distinto. En el proceso judicial, la parte actora puede desistir de su pretensión antes de la sentencia de primera instancia y no puede presentar nuevamente la misma demanda (COGEP, 2015, art. 237). En sede administrativa, la terminación se explica porque el procedimiento iniciado a petición de parte puede concluir por una manifestación expresa de esa misma persona, dentro de los límites legales.

El abandono, por su parte, constituye una consecuencia de la falta de impulso de la persona interesada en los procedimientos iniciados a su solicitud. Se produce cuando el trámite permanece paralizado durante dos meses por causa imputable a aquella, salvo que existan actuaciones pendientes a cargo de la administración o que, por el estado del procedimiento, no sea necesario el impulso de la parte.

El impulso puede realizarse incluso por correo electrónico, para lo cual las administraciones deben proporcionar los medios y facilidades pertinentes. El abandono no opera cuando existe una resolución firme en fase de ejecución, conforme al artículo 212 del COA.

La caducidad puede definirse como un modo de extinción vinculado con el incumplimiento de condiciones o con el transcurso del tiempo previsto para el ejercicio de una potestad. Dromi (1996) la caracteriza como una competencia legal que permite a la administración extinguir unilateralmente determinadas situaciones jurídicas cuando se verifican sus presupuestos (p. 76).

Respecto a la competencia y el efecto de su ejercicio fuera del tiempo que la ley otorga para su ejercicio, Agustín Gordillo (2012) señala que, "si el plazo constituye un límite al ejercicio de potestades administrativas, su transgresión vicia el acto y corresponde la sanción de nulidad". Así se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en su Resolución nro. 039-2019 de 19 de enero de 2019 que en su parte pertinente señala lo siguiente:

> La caducidad es un instituto procesal que opera *ipso facto*, cuando ha transcurrido el término o el plazo legal, sumado a la inacción administrativa dentro de aquel y su obvio efecto es la pérdida que sufre la administración de poder decidir en el caso concreto y, de hacerlo fuera de esa oportunidad, significa que la decisión adoptada carece de valor legal por falta de competencia en razón del tiempo (…) la extinción de ciertas situaciones activas que están acompañadas de la necesidad de cumplir con determinados deberes, cargas o modalidades, tanto así que (…) no existe ilegalidad o vicio alguno en el acto administrativo, que habiliten a la administración del Estado para volver sobre sus actos, sino que simplemente ocurre una circunstancia de hecho a la que el ordenamiento jurídico le atribuye el efecto de generar la extinción del acto administrativo (…). Lo cual provoca en palabras de Madariaga, que se entienda a estas situaciones "(…) el interés general de la colectividad, que sin lugar a duda se encuentra comprometido en la ejecución de las actuaciones admitidas y facilitadas por un acto administrativo de efectos individuales. Si el titular de estas facultades no las ejerce dentro del tiempo previsto, debe la administración velar porque otro interesado pueda desarrollar la misma actividad lícita, en las mismas condiciones y con acceso a los mismos bienes de carácter público, generalmente escasos. (Resolución nro. 039-2019, 2019)

Sobre esta forma de terminar el procedimiento administrativo, los doctrinarios de esta rama del derecho señalan que es necesario distinguir en el ámbito del derecho administrativo, la prescripción con relación a la caducidad. Al respecto la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia publicada en la Gaceta Judicial Serie XVII, nro. 7, p. 2193, del 20 de noviembre de 2001, ha dejado claro que:

> En innumerados fallos de esta sala ha recalcado el hecho de que no pueden confundirse las dos instituciones; prescripción y caducidad y que no deben utilizarse indistintamente. La diferencia existente entre prescripción y caducidad es la siguiente: cuando se alega la extinción del derecho sustancial, se trata de excepción de prescripción; cuando solo se alega la extinción del derecho de iniciar un proceso, se trata de caducidad. En el derecho administrativo,

> jamás se puede hablar de prescripción, sino de caducidad, con el fin de que los actos de la administración queden expuestos a la eventualidad de su revocación o anulación por tiempo indefinido, a fin de evitar una incertidumbre continua en la vida administrativa, es que se fijan términos perentorios más allá de los cuales el interés del particular no puede hacerse valer, no es más conocido. Concordante con lo anterior, hay caducidad cuando no se ha ejercitado un derecho dentro del término que ha sido fijado por la ley o la convención para su ejercicio.

El fin de la prescripción, es tener por extinguido un derecho que, por no haberse ejercitado, se puede presumir que el titular lo ha abandonado; mientras que el fin de la caducidad es preestablecer el tiempo en el cual el derecho debe ser últimamente ejercitado. Por ello en la prescripción se tiene en cuenta la razón subjetiva del no ejercicio del derecho, o sea, la negligencia real o supuesta del titular; mientras que en la caducidad se considera únicamente el hecho objetivo de la falta de ejercicio dentro del término prefijado, prescindiendo de la razón subjetiva, negligencia del titular, y aun de la imposibilidad de hecho. La caducidad opera de manera automática, es decir *ipso iure*, sin que fuese necesario, como en tratándose de la prescripción, que se alegue por la persona a quien favorece, para que sea declarada; caducidad que, por ser de orden público, no admite suspensión por causa alguna, por lo que esto opera inexorablemente por el solo transcurso del tiempo. (Gaceta Judicial, 2001, p. 2193)

De lo transcrito se puede establecer que la caducidad opera de manera automática, sin que sea necesario que el interesado lo alegue, lamentablemente, esta consideración no opera en el sector público, pero independientemente de lo señalado, esta forma de terminar el procedimiento opera por el transcurso del tiempo, límite temporal cuya violación vicia el acto de nulidad por la falta de competencia de la autoridad administrativa. Al respecto, el artículo 213 del Código Orgánico Administrativo, regula la caducidad, pero del procedimiento de oficio, en los siguientes términos:

> Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entienden caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de la persona interesada o de oficio, en dos meses contados a partir de la expiración del plazo máximo para dictar el acto administrativo, de conformidad con este Código. (COA, 2017, art. 213)

En consecuencia, se extinguirá el procedimiento iniciado de oficio y el archivo de las actuaciones procesales, si la autoridad administrativa ha incurrido en la inacción durante dos meses luego de concluido el plazo máximo para dictar el acto administrativo, esto es, tres meses en total, si consideramos el mes que establece el artículo 203 del COA; aunque otros estudios del derecho administrativo, consideran que el tiempo de la caducidad sería únicamente de dos meses, criterio con el que estamos en desacuerdo por lo expuesto. Finalmente, contra la resolución que declara la caducidad, proceden los recursos pertinentes, conforme así lo permite el artículo 214.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la causa imprevista, se puede señalar que esta es una forma de terminar el procedimiento administrativo que ha sido definida por el Código Orgánico Administrativo en el artículo 215 como la imposibilidad material de continuar con el procedimiento por este motivo. De su contenido se desprende que corresponde a esta causal la fuerza mayor y el caso fortuito que se encuentran definidos en nuestro Código Civil en el artículo 30 indicando que "se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc." (Código Civil, 2005, art. 30). De la misma forma se puede señalar que:

> Como se observa, el legislador ecuatoriano le ha dado tanto al caso fortuito como a la fuerza mayor, la característica de "imprevisto que no es posible resistir". No existe una diferenciación legal real de estas dos instituciones. Sin embargo, la doctrina ha determinado algunas precisiones y manifiesta ciertos contrastes en los mencionados términos. Según la naturaleza del evento, la mayoría de tratadistas consideran que la fuerza mayor se refiere a hechos provenientes de la naturaleza, mientras que el caso fortuito se trataría más bien de un hecho proveniente del ser humano, que resulta imposible de resistir para el deudor. (Puente y Asociados, 2020)

Si consideramos que la fuerza mayor y el caso fortuito son imprevistos que no es posible evitarlos, o pese a que haya sido previsto, dicho acontecimiento sucede. Como ejemplo en materia administrativa podemos establecer que si se ha iniciado de oficio un procedimiento administrativo sancionador por la intervención que ha realizado un ciudadano en su casa, pero antes de que la autoridad administrativa pueda realizar la inspección, acontece un terremoto de tal magnitud que termina con el inmueble; o ante el inicio de un procedimiento de declaratoria de utilidad pública y posterior expropiación, al realizar la declaratoria del proyecto, el bien inmueble a expropiar desaparece ante una inundación de gran magnitud; o, se inicia un procedimiento administrativo de destitución de un servidor público y este posteriormente fallece.

Por último, tenemos la terminación convencional. La conciliación, como forma extraordinaria de concluir el proceso judicial, está regulada en el artículo 233 del Código Orgánico General de Procesos, que establece que las partes pueden conciliar en cualquier estado del proceso, incluso respecto de las diferencias surgidas con ocasión del cumplimiento de la sentencia. Esta figura ha sido trasladada al procedimiento administrativo, para el cual se determinan los siguientes requisitos: que el procedimiento administrativo se puede terminar a través de un convenio celebrado entre la administración pública y el interesado, siempre que no sea contrario a la ley, y verse sobre materias que sean susceptibles de transacción; si ello acontece, con el acuerdo termina el procedimiento. (COA, 2017, art. 216).

Conclusiones

La resolución del procedimiento debe ser expresa y motivada, constituyendo una declaración unilateral de voluntad que produce efectos jurídicos directos. La falta de cumplimiento de requisitos esenciales como competencia, objeto, voluntad, causa, procedimiento y motivación puede acarrear la nulidad absoluta radical o la ilegalidad del acto.

El silencio administrativo positivo opera generalmente tras treinta días de inacción administrativa, convirtiendo la petición en un acto presunto. Sin embargo, este no es absoluto; para ser válido y ejecutable, lo solicitado debe enmarcarse en la ley y no incurrir en las causales de nulidad previstas en el artículo 105 del Código Orgánico Administrativo, como actuaciones imposibles o contrarias a la Constitución.

En el derecho administrativo ecuatoriano, la caducidad opera de forma automática (*ipso iure*) por el solo transcurso del tiempo, extinguiendo la competencia de la autoridad para decidir. A diferencia de la prescripción, que extingue el derecho sustancial por negligencia del titular, la caducidad se enfoca en el hecho objetivo de la falta de ejercicio de la potestad dentro del término prefijado.

El procedimiento puede terminar por voluntad del interesado a través del desistimiento de su pretensión o por su inactividad mediante el abandono. El abandono ocurre tras dos meses de paralización del trámite por falta de impulso del particular, siempre que la administración no tenga pronunciamientos pendientes que dependan únicamente de ella.

La ley reconoce la imposibilidad material de continuar el procedimiento debido a fuerza mayor o caso fortuito, definidos como imprevistos imposibles de resistir. Ejemplos de esto incluyen desastres naturales que destruyen el objeto del proceso, actos de autoridad ejercidos por funcionarios públicos o el fallecimiento del administrado en casos de derechos personalísimos.

Referencias bibliográficas

Código Civil. (2005). *Registro Oficial, Suplemento 46, 24 de junio de 2005*.

Código Orgánico Administrativo (COA). (2017). *Segundo Suplemento del Registro Oficial 31, 7 de julio de 2017*.

Código Orgánico General de Procesos (COGEP). (2015). *Suplemento del Registro Oficial 506, 22 de mayo de 2015*.

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

Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo. (2019, 19 de enero). *Resolución nro. 039-2019*.

Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. (2001, 20 de noviembre). *Sentencia publicada en la Gaceta Judicial, Serie XVII, nro. 7* (p. 2193).

Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. (2006). *Sentencia nro. 116-06, juicio nro. 239-2003*.

Corte Suprema de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo. (2007, 2 de octubre). *Sentencia sobre los requisitos de validez y ejecución del acto administrativo presunto. Gaceta Judicial* (p. 2033).

Dromi, J. R. (1996). *Derecho administrativo. Ciudad Argentina*.

Gordillo, A. (2012). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Teoría general del derecho administrativo*. Fundación de Derecho Administrativo.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. (2002). *Suplemento del Registro Oficial 595, 12 de junio de 2002*.

Ley Orgánica del Servicio Público. (2010). *Segundo Suplemento del Registro Oficial 294, 6 de octubre de 2010*.

Moreta, A. (2019). COA: *Procedimiento administrativo y sancionador*. Ediciones Continente.

Pérez, E. (2020). *Manual de derecho procesal administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones.

Puente y Asociados. (2020). *Caso fortuito o fuerza mayor*. https://www.puenteasociados.com/wp-content/uploads/2020/07/Caso-fortuito-o-fuerza-mayor-Paola-Quezada-1-2.pdf

Zavala Egas, J. (2005). *Derecho administrativo* (Tomo I). Edino.

CC BY NC SA

Revista de Derecho Directum. Vol. 3, No. 2, pp. 43-56. Julio-Diciembre 2026
ISSN: 3028-8754. ISSN Elect. 3028-8762. Universidad Católica de Cuenca

El amicus curiae en Ecuador y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: límites normativos y reformas necesarias

Amicus Curiae in Ecuador and Before the Inter-American Court of Human Rights: Regulatory Limits and Necessary Reforms

Recepción: 19 de diciembre de 2025

Revisión: 2 de febrero de 2026

Aceptación: 3 de marzo de 2026

Publicación: 6 de julio de 2026

Juan Carlos Castañeda Alencastro
Universidad Católica de Cuenca
juan.castaneda.42@est.ucacue.edu.ec
https://orcid.org/0009-0000-7225-3398

Juan Carlos Romero Heras
Universidad Católica de Cuenca
juan.romeroh@ucacue.edu.ec
https://orcid.org/0000-0003-1370-2565

https://doi.org/10.26871/directum.v3.n2.52

Cita sugerida:

Castañeda Alencastro, J. C., y Romero Heras, J. C. (2026). El *amicus curiae* en Ecuador y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos: límites normativos y reformas necesarias. *Revista de Derecho Directum*, 3(2), 43-56. https://doi.org/10.26871/directum.v3.n2.52

Resumen

Este trabajo estudia el *amicus curiae* en la justicia constitucional ambiental del Ecuador y en el sistema interamericano de protección de derechos humanos, con el propósito de identificar los factores normativos y procesales que condicionan su eficacia. El objetivo de la presente investigación se centra en analizar los alcances y limitaciones de esta figura. La metodología aplicada corresponde a un enfoque cualitativo con diseño de casos múltiples, mediante el análisis documental del marco constitucional y legal aplicable y de sentencias relevantes emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) entre 2020 y 2023, complementado con el estudio del Reglamento y la jurisprudencia de la Corte IDH. Los resultados demuestran que, en el contexto ecuatoriano, el *amicus curiae* presenta vacíos estructurales relacionados con su regulación procesal y tratamiento judicial, mientras que en el sistema interamericano se encuentra institucionalizado mediante normas claras sobre la presentación y comunicación de los escritos, que favorecen la transparencia procesal, la participación plural y la incorporación de aportes externos en decisiones relevantes. El estudio aporta insumos para el debate doctrinal y comparado sobre el fortalecimiento de la figura.

Palabras clave: amicus curiae, justicia constitucional ambiental, debido proceso.

Abstract

This study examines the amicus curiae in Ecuadorian environmental constitutional justice and in the Inter-American human rights protection system, with the purpose of identifying the normative and procedural factors that determine its effectiveness. The objective of this research is to analyze the scope and limitations of this legal mechanism. The methodology follows a qualitative approach with a multiple-case study design, based on the documentary analysis of the applicable constitutional and legal framework and of relevant judgments issued by the Constitutional Court of Ecuador (CCE) between 2020 and 2023. This analysis is complemented by a review of the Rules of Procedure and case law of the Inter-American Court of Human Rights. The results show that, in the Ecuadorian context, the amicus curiae presents structural gaps related to its procedural regulation and judicial treatment. In contrast, within the Inter-American system, it is institutionalized through clear rules governing the submission and communication of briefs, which promote

procedural transparency, plural participation, and the incorporation of external contributions into significant judicial decisions. The study provides useful input for the doctrinal and comparative debate on strengthening this legal mechanism.

Keywords: Amicus Curiae, Environmental Constitutional Justice, Due Process.

Introducción

El *amicus curiae* constituye una modalidad de intervención de terceros que permite incorporar al proceso argumentos jurídicos, conocimientos técnicos o perspectivas sociales relevantes para la decisión de una controversia. Su utilidad es particularmente visible en litigios de interés público, en los que la complejidad del problema excede el conocimiento estrictamente jurídico y demanda información proveniente de otras disciplinas. La figura no sustituye a las partes ni transforma al interviniente en titular de la pretensión; su función es auxiliar al órgano jurisdiccional y enriquecer la deliberación.

En Ecuador, a pesar de su reconocimiento constitucional y legal, subsisten vacíos que generan incertidumbre en su eficacia, lo que contrasta con la experiencia de la Corte IDH, que ha institucionalizado procedimientos claros de presentación y comunicación. En este escenario, como lo señalan García Ramírez y Morales Sánchez (2013) se plantean interrogantes sobre la suficiencia del marco normativo ecuatoriano y la necesidad de incorporar estándares comparados que aseguren la transparencia y seguridad jurídica.

La pregunta que guía nuestro estudio es ¿qué barreras normativas y procesales limitan la eficacia del *amicus curiae* en la justicia constitucional ambiental ecuatoriana y qué referentes de la práctica interamericana permiten superarlas? El recorte temporal (2020-2023) y la selección de la materia ambiental y de derechos de la naturaleza no son fortuitos. Estos casos de interés público, dada su alta complejidad técnica y emisión de fallos paradigmáticos en este lapso, exigen un profundo debate social, constituyendo el escenario idóneo para evidenciar falencias procesales de esta figura.

Este trabajo busca contribuir al campo académico y profesional ofreciendo un diagnóstico crítico y comparado que sirva de insumo para operadores judiciales, institucionales y la comunidad académica, a fin de robustecer el debido proceso y consolidar modelos de justicia más participativos en el marco del neoconstitucionalismo latinoamericano.

Metodología

La investigación adoptó un enfoque cualitativo, descriptivo-analítico y comparado. La técnica principal fue el análisis documental de normas, sentencias y bibliografía especializada. El corpus normativo estuvo integrado por la Constitución de la República del Ecuador, la LOGJCC y el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La unidad de análisis fue el tratamiento procesal y argumentativo de los escritos de *amicus curiae*.

En el contexto temporal, se delimitó al período 2020-2023, incorporando un antecedente de 2020 (Acuerdo Ministerial 80). El universo estuvo conformado por todas las decisiones en materia ambiental (interés público) o de derechos fundamentales en las que se registró la intervención del *amicus curiae*. La muestra fue intencional y teóricamente

guiada, integrando seis casos paradigmáticos en Ecuador y decisiones representativas en el ámbito interamericano.

El procedimiento metodológico se desarrolló en cinco fases: i) delimitación del corpus de estudio; ii) recopilación de normativa, reglamentos y sentencias; iii) elaboración de una matriz de análisis con categorías predefinidas (admisibilidad, contradicción y motivación judicial); iv) fichaje jurisprudencial mediante lectura integral y extracción estandarizada de información; y v) análisis comparativo intracaso y transversal para identificar patrones y contrastes entre los dos sistemas.

La recolección de datos fue exclusivamente documental. Como fuentes primarias se emplearon la Constitución de la República del Ecuador (CRE), la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), el Reglamento de la Corte IDH y las sentencias íntegras seleccionadas. Las fuentes secundarias incluyeron doctrina especializada y estudios comparados, utilizados para la triangulación conceptual y validación de hallazgos. La principal limitación radica en la dependencia de documentos públicos disponibles, lo que restringe el análisis a lo registrado oficialmente en expedientes y sentencias, sin acceso a prácticas procesales no documentadas.

Desarrollo y resultados teóricos

El amicus curiae en el ordenamiento jurídico

La expresión latina *amicus curiae* significa, de manera literal, "amigo del tribunal". Aunque parte de la literatura identifica antecedentes en la experiencia jurídica romana, la continuidad histórica de la figura es discutida y su configuración moderna se asocia principalmente con el *common law* inglés. Con el tiempo, el mecanismo se extendió a jurisdicciones constitucionales e internacionales como una vía para recibir aportes de terceros en asuntos de interés público (Defensoría del Pueblo del Perú, 2009; Tănase y Papuashvili, 2022).

La característica central de la figura es la ajenidad respecto de la controversia. El *amicus* no reemplaza a las partes, no dispone del objeto litigioso y no adquiere, por su sola intervención, derechos procesales equivalentes a los de quienes sostienen la pretensión o la contradicen. Su contribución se justifica por la calidad y pertinencia de la información que ofrece, no por la existencia de un derecho subjetivo a obtener una decisión favorable.

En Ecuador, los artículos 75 y 95 de la Constitución proporcionan un marco general de acceso a la justicia y participación ciudadana, pero la regulación directa se encuentra en el artículo 12 de la LOGJCC. La distinción es relevante: no se trata de afirmar que la Constitución consagre expresamente el *amicus curiae*, sino de reconocer que sus principios permiten comprender la apertura participativa que la ley desarrolla en materia de garantías jurisdiccionales.

> Cualquier persona o grupo de personas que tenga interés en la causa podrá presentar un escrito de *amicus curiae* que será admitido al expediente para mejor resolver hasta antes de la sentencia. De creerlo necesario, la jueza o juez podrá escuchar en audiencia pública a la persona o grupo interesado. Podrán también intervenir en el proceso, en cualquier estado de la causa, como parte coadyuvante del accionado, cualquier persona natural o jurídica que tuviere interés directo en el mantenimiento del acto u omisión que motivare la acción constitucional. (LOGJCC, 2009, art. 12)

El texto citado contiene dos instituciones diferentes. La primera oración regula el escrito de *amicus curiae* y permite su presentación por cualquier persona o grupo que tenga interés en la causa. La segunda habilita, de forma facultativa, la intervención oral del *amicus* en audiencia. La última oración, en cambio, regula la coadyuvancia del accionado y exige interés directo en el mantenimiento del acto u omisión impugnado. Por tanto, no resulta correcto deducir del artículo una clasificación del *amicus* en intervinientes de interés directo e indirecto; el interés directo corresponde a la figura distinta de la coadyuvancia.

La expresión "será admitido al expediente" limita la posibilidad de concebir una discrecionalidad absoluta para excluir escritos. No obstante, la norma deja abiertas varias preguntas: qué información debe contener la presentación; si el interviniente debe declarar sus vínculos con las partes o con el resultado del litigio; cómo se controla que el escrito aporte información pertinente y no reproduzca alegatos partidarios; y de qué manera se garantiza que las partes conozcan oportunamente su contenido.

También es necesario precisar el alcance del deber de motivación. El juzgador no está obligado a responder cada argumento formulado por un tercero ni a convertir la sentencia en un inventario de intervenciones. Sin embargo, cuando un aporte técnico resulta determinante para la reconstrucción de los hechos, la interpretación del derecho o el diseño de una reparación, la transparencia exige que la decisión identifique la fuente y explique, al menos de manera suficiente, la función que cumplió en el razonamiento.

La ausencia de reglas más detalladas no debe resolverse mediante una transformación del *amicus curiae* en parte procesal. Su valor depende precisamente de conservar un estatuto auxiliar. El desafío consiste en garantizar publicidad, trazabilidad y calidad argumentativa sin atribuir al tercero facultades de pretensión, impugnación o ejecución que corresponden a las partes.

El amicus curiae en la jurisprudencia ambiental (2020-2023)

El *amicus curiae* es una figura procesal clave en la justicia constitucional ecuatoriana, de manera especial cuando se abordan y analizan temáticas complejas como son los derechos de la naturaleza; sin embargo, su aplicación demuestra algunas falencias normativas y procesales que afectan su eficiencia.

En la revisión de la jurisprudencia ambiental seleccionada, se evidencia una constante procesal restrictiva, puesto que, si bien la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) admitió la participación de terceros en estos casos de interés público, no desarrolló de forma específica ni dogmática la figura procesal del *amicus curiae*. La Corte se limitó a una aceptación fáctica de los escritos, omitiendo un análisis procedimental profundo, lo que en la práctica termina invisibilizando los vacíos legales existentes sobre su presentación, comunicación y tratamiento judicial. A continuación, presentamos los resultados del análisis de la jurisprudencia constitucional emitida por la CCE entre los años 2020 y 2023.

Inconstitucionalidad del Acuerdo Ministerial n.º 080

Se presentaron tres *amicus curiae*: Jorge Acero González (Amazon Frontlines), Alonso Eduardo Aguinda Otavalo (comunidad Siona y Kichwa de San José de Wisuya) y la Defensoría del Pueblo. Si bien coincidieron en la existencia de vulneraciones de derechos, cada uno enfatizó derechos diferentes. Por ejemplo, Aguinda Otavalo resaltó las restricciones impuestas por el área protegida sobre su comunidad y la necesidad de regular progresivamente los derechos colectivos; la Defensoría del Pueblo, argumentó que el acuerdo ministerial limitaba derechos de varias comunidades, cuestionando su posible motivación militar y solicitó su inconstitucionalidad. Los tres intervinientes justificaron su interés legítimo con base en su representación institucional y su relación con las comunidades afectadas.

La CCE (2020), en su fallo, consideró e incorporó los argumentos de los *amicus curiae* en la decisión final, los cuales fueron considerados en la declaración de inconstitucionalidad del acuerdo ministerial número 080. Sin embargo, la sentencia no menciona si los argumentos fueron replicados por las partes. A pesar de ello, la CCE analizó los argumentos dentro de la deliberación, lo que demuestra en consecuencia la importancia del *amicus curiae* en temas ambientales.

Inconstitucionalidad de normas del Código Orgánico del Ambiente

En este caso, dentro de la audiencia (CCE, 2021a) se presentaron doce *amicus curiae*, entre ellos organizaciones indígenas, ambientalistas y expertos en derecho, quienes expusieron argumentos en torno a la protección de manglares, consulta previa y los derechos de la naturaleza. Dentro del texto no se precisan detalles sobre cómo se justificó el interés legítimo de los intervinientes.

En la sentencia se incorporaron varios de los argumentos presentados, de manera especial los relacionados con la importancia ecológica de los manglares, su relación con las comunidades locales y su rol en la mitigación de desastres naturales. Esto demuestra que los aportes de los *amicus curiae* tuvieron incidencia en la decisión final.

Caso Mona Estrellita (2022)

En este caso, se presentaron seis *amicus curiae* entre los que se encuentran fundaciones de protección animal, investigadores ambientales y programas universitarios especializados en derecho animal (CCE, 2022b). Entre los intervinientes, se destaca la participación de la Fundación PAE, la plataforma ZOOXI, Nonhuman Rights Project y académicos de la Universidad de Palermo.

No se evidencia que en el proceso los solicitantes del *amicus curiae* hayan justificado el interés legítimo, aunque señalan que su participación se fundamenta en su experiencia dentro de la temática. Tampoco se analiza si existen intereses económicos, profesionales o personales, centrándose únicamente en los aportes técnicos de los escritos.

Los *amicus curiae* fueron presentados durante la tramitación del proceso; tampoco se evidencia si las partes dentro del proceso tuvieron la posibilidad de referirse a los argumentos presentados. La CCE incluyó estos argumentos dentro de la sentencia, citando aportes sobre la sintiencia de los monos chorongos, el valor intrínseco de la naturaleza y precedentes jurisprudenciales internacionales. En conclusión, los *amicus curiae* jugaron un papel relevante en la fundamentación de la sentencia, fortaleciendo el debate sobre los derechos de la naturaleza.

Caso Río Aquepi (2021): protección del caudal ecológico

Aquí se defendió la protección del caudal ecológico al considerar que es un componente esencial de los derechos de la naturaleza, al valorar el impacto de un proyecto de riego sobre el ecosistema local. La Corte Constitucional estableció que hay un vacío jurídico relacionado con la falta de una figura institucional que represente formalmente a los ríos en los diferentes litigios ambientales, lo que conlleva una carencia de defensa efectiva de estos ecosistemas (CCE, 2021d).

Los *amicus curiae* fueron presentados por expertos en derecho ambiental e hidrobiología, pertenecientes a la Universidad Regional Amazónica Ikiam, los cuales presentaron evidencia contundente acerca del daño ecológico causado por la alteración del caudal, estos se alinearon con estudios científicos como los de Brian D. Richter (2006), quien destaca la importancia del flujo ecológico para la conservación de la biodiversidad fluvial.

Con esta sentencia, el derecho ambiental ecuatoriano evoluciona, empezando con la promulgación de los derechos de la naturaleza dentro de la Constitución del Ecuador y caminando paralelamente respecto a la jurisprudencia internacional.

Caso Río Monjas (2022)

En este caso se presentaron cuatro *amicus curiae*, quienes participaron de manera activa en las audiencias públicas; si bien la sentencia no detalla la forma como se justificó el interés legítimo, se advierte que participaron como propietarios de los predios, representantes de las comunidades y académicos. Los enfoques fueron diversos y comprendieron aportes técnicos, ambientales y jurídicos (CCE, 2022a).

Los escritos fueron presentados antes y durante las audiencias públicas. La CCE tomó en cuenta los criterios técnicos especialmente para el diseño de medidas de reparación como infraestructuras verdes y revegetación con especies nativas; esto evidencia que los argumentos de los *amicus curiae* fueron considerados en la decisión final y contribuyeron de manera protagónica a la formulación de soluciones del caso.

Bosque Protector Los Cedros (2021)

En esta sentencia, se reconocieron derechos a la naturaleza e implementó el principio de precaución, impidiendo actividades mineras en la región. Se presentaron varios *amicus curiae*, quienes alertaron sobre el impacto del extractivismo en la biodiversidad del ecosistema (CCE, 2021c).

Los aportes presentados resaltaron la importancia del Bosque Protector Los Cedros como hábitat de especies en peligro de extinción, lo que fortaleció la fundamentación científica del fallo. La CCE incorporó los argumentos presentados dentro del *amicus curiae* en la decisión final. Este caso es relevante, puesto que sigue la línea de precedentes internacionales sobre derechos de la naturaleza, reafirmando la obligación del Estado de aplicar el principio de precaución en litigios ambientales.

De lo detallado podemos precisar que el *amicus curiae* ha sido admitido de forma reiterada en procesos relevantes, lo que confirma su apertura en la justicia constitucional ecuatoriana. Sin embargo, en la mayoría de los casos no consta una justificación detallada del interés legítimo de los intervinientes, no se evidencian registros de puesta en conocimiento o respuesta a los argumentos y no se encontraron motivaciones expresas sobre el tratamiento otorgado por los jueces. A pesar de estas limitaciones, los aportes presentados por los *amicus curiae* fueron incorporados en las sentencias e incluso forman parte de la *ratio decidendi*.

Precedentes jurisprudenciales sobre la figura del amicus curiae

Más allá de los casos ambientales seleccionados, es adecuado para el debate contrastar esta realidad con precedentes de la CCE que sí desarrollan dogmáticamente el tema particular.

Por ejemplo, en las sentencias n.º 1812-20-EP/25 y 1583-15-EP/21, la Corte definió los límites procesales de los intervinientes, diferenciando su rol de las partes y estableciendo parámetros de pertinencia; esta divergencia demuestra que, aunque existen estándares procesales en Ecuador, se omite su aplicación sistemáticamente en los litigios ambientales.

El amicus curiae en la Corte IDH

El *amicus curiae* constituye un mecanismo recurrente en la práctica procesal de la Corte IDH, tanto en casos contenciosos como en opiniones consultivas; su desarrollo ha permitido fortalecer el debate jurídico y la legitimidad de las decisiones internacionales, al incorporar voces de la sociedad civil, personas expertas y académicas y organizaciones especializadas. Presentamos los resultados del análisis de su funcionamiento en el sistema interamericano.

Reglamento de la Corte IDH· presentación y comunicación de los escritos

A diferencia de Ecuador, el sistema interamericano sí regula de forma expresa los requisitos de presentación, los plazos y la comunicación de los escritos de *amicus curiae*. Asimismo, exige que estos se presenten en el idioma de trabajo del caso, con la identificación y firma de sus autores, dentro de los términos establecidos en su Reglamento.

En este sentido, el Reglamento dispone que los escritos y sus anexos se pongan de inmediato en conocimiento de las partes para su información, previa consulta con la Presidencia. Esta comunicación favorece la transparencia procesal y permite que las partes se refieran a los argumentos dentro de las oportunidades procesales disponibles; la Corte puede considerar estos aportes al fundamentar sus decisiones.

Actores participantes

Los *amicus curiae* han sido presentados por una amplia diversidad de actores: ONG como CEJIL, Amnistía Internacional y la Sociedad Interamericana de Prensa; instituciones académicas como la Universidad de Valencia, la George Washington University y la Universidad del Rosario; y personas expertas internacionales; estas acciones se han dado en temas vinculados a la libertad de expresión, derechos de los niños, desapariciones forzadas, corrupción y debido proceso (Ferrer Mac-Gregor, 2012; Gómez, 2018).

Opiniones consultivas y casos contenciosos (1981-1996)

Desde las primeras opiniones consultivas, la Corte IDH mostró apertura para recibir escritos de terceros. En la OC-5/85, se registró la participación de once organizaciones no gubernamentales; en la OC-7/86, relativa al derecho de rectificación o respuesta, intervinieron nueve organizaciones; y en la OC-13/93, sobre las atribuciones de la Comisión Interamericana, participaron nueve organizaciones y una persona natural.

Casos recientes

En el caso Córdoba y otro vs. Paraguay (Corte IDH, 2023), se admitieron dos *amicus curiae* de varios hospitales y universidades. Ambos aportaron criterios especializados sobre restitución internacional de menores, lo que influyó en la *ratio decidendi* de la sentencia, particularmente en la definición de estándares de celeridad y debida diligencia.

En el caso Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia (Corte IDH, 2012), intervinieron organizaciones académicas como el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario y el Centro de Estudios para la Libertad de Expresión de la Universidad de Palermo. Sus argumentos fueron acogidos por la Corte IDH en la construcción del nexo entre la libertad de expresión y la protección de la vida familiar de periodistas.

Como puede evidenciarse, en varias sentencias y opiniones consultivas la Corte IDH ha recogido de manera expresa argumentos de los *amicus curiae*, los cuales han contribuido a la generación de estándares interamericanos y confirman que, pese a su carácter externo al litigio, sus aportes pueden ser conocidos y considerados por las partes dentro de las oportunidades procesales disponibles.

Discusión

El análisis de los resultados permite contrastar el funcionamiento del *amicus curiae* en el sistema constitucional ecuatoriano y en la Corte IDH. En el ámbito interno, aunque la CRE y la LOGJCC reconocen su figura, su regulación presenta vacíos sustanciales. No se establecen criterios técnicos sobre el contenido y la presentación de los escritos, no se regula de manera expresa su puesta en conocimiento y tampoco existe una obligación judicial clara de explicar el tratamiento otorgado a los aportes relevantes, lo que genera discrecionalidad en la práctica judicial y limita la eficacia de la participación ciudadana en litigios ambientales.

En cambio, la Corte IDH ha desarrollado una práctica consolidada, respaldada por su Reglamento, cuyo artículo 44.3 dispone que los escritos de *amicus curiae* y sus anexos se pongan de inmediato en conocimiento de las partes para su información, previa consulta

con la Presidencia. Este procedimiento asegura transparencia y permite que las partes se refieran a los argumentos dentro de las oportunidades procesales disponibles. Además, los *amicus curiae* han tenido una incidencia visible en decisiones relevantes como Córdoba y otro vs. Paraguay (2023) y Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia (2012), donde sus argumentos fueron considerados en la fundamentación.

La comparación evidencia que, mientras en Ecuador el *amicus curiae* funciona como un mecanismo abierto, pero poco estructurado, en la Corte IDH se ha institucionalizado como un instrumento de legitimidad y pluralismo procesal. Esta diferencia pone de relieve la necesidad de reformar la LOGJCC para incorporar reglas claras de presentación, comunicación y tratamiento judicial, tomando como referencia la experiencia interamericana. De este modo, la justicia constitucional ecuatoriana podría alinearse con los principios del debido proceso y fortalecer su capacidad de respuesta frente a los retos ambientales.

Conclusiones

El presente examen comparado del *amicus curiae* en el contexto ecuatoriano y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos permite arribar a las siguientes conclusiones de orden normativo y procesal:

En primer lugar, en Ecuador esta figura constituye un mecanismo relevante para la defensa de derechos fundamentales y, en particular, de los derechos de la naturaleza. No obstante, su aplicación evidencia limitaciones estructurales: la ausencia de criterios técnicos sobre el contenido y la presentación de los escritos, la falta de reglas claras sobre su comunicación y tratamiento, y la carencia de motivación expresa respecto de los aportes relevantes reducen su eficacia y comprometen la seguridad jurídica.

En segundo lugar, la experiencia de la Corte IDH demuestra una evolución más robusta del *amicus curiae*, tanto en casos contenciosos como en opiniones consultivas. La previsión reglamentaria que exige poner de inmediato los escritos en conocimiento de las partes asegura un estándar mínimo de transparencia y permite que estas se pronuncien dentro de las oportunidades procesales disponibles. Además, la práctica interamericana ha mostrado que los aportes de los *amicus* no solo enriquecen el debate, sino que han incidido directamente en la fundamentación de sentencias relevantes, consolidando estándares en materia de libertad de expresión, debido proceso y restitución internacional de menores.

En tercer lugar, la comparación entre ambos escenarios confirma la necesidad de una reforma normativa en Ecuador, resultando indispensable que la LOGJCC incorpore reglas precisas sobre la presentación, comunicación y motivación de los escritos de *amicus curiae*, con el fin de alinear la práctica nacional a los estándares interamericanos y garantizar la coherencia con el principio constitucional de debido proceso.

Finalmente, se sostiene que fortalecer la regulación del *amicus curiae* no solo incrementaría la legitimidad y transparencia de la justicia constitucional ecuatoriana, sino que también consolidaría un modelo participativo más acorde con los desafíos del neoconstitucionalismo ambiental y con el rol de la sociedad civil en la defensa de los derechos fundamentales.

Referencias bibliográficas

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

Corte Constitucional del Ecuador. (2020, 1 de julio). *Sentencia n.º 20-12-IN/20*.

Corte Constitucional del Ecuador. (2021a, 8 de septiembre). *Sentencia n.º 22-18-IN/21*.

Corte Constitucional del Ecuador. (2021b, 27 de octubre). *Sentencia n.º 1583-15-EP/21*.

Corte Constitucional del Ecuador. (2021c, 10 de noviembre). *Sentencia n.º 1149-19-JP/21*.

Corte Constitucional del Ecuador. (2021d, 15 de diciembre). *Sentencia n.º 1185-20-JP/21*.

Corte Constitucional del Ecuador. (2022a, 19 de enero). *Sentencia n.º 2167-21-EP/22*.

Corte Constitucional del Ecuador. (2022b, 27 de enero). *Sentencia n.º 253-20-JH/22 (caso Mona Estrellita)*.

Corte Constitucional del Ecuador. (2025, 6 de febrero). *Sentencia n.º 1812-20-EP/25*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1985, 13 de noviembre). *La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85. Serie A n.º 5*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1986, 29 de agosto). *Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-7/86. Serie A n.º 7*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1993, 16 de julio). *Ciertas atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (arts. 41, 42, 44, 46, 47, 50 y 51 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-13/93. Serie A n.º 13*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012, 3 de septiembre). *Caso Vélez Restrepo y familiares vs. Colombia. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Serie C n.º 248*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023, 4 de septiembre). *Caso Córdoba y otro vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costas. Serie C n.º 505*.

Defensoría del Pueblo del Perú. (2009). *El amicus curiae: ¿qué es y para qué sirve?* Defensoría del Pueblo.

Ferrer Mac-Gregor, E. (2012). El *amicus curiae* en el sistema interamericano de derechos humanos: su evolución y perspectivas. *Revista IIDH, 55*, 15-42.

García Ramírez, S., y Morales Sánchez, J. (2013). El *amicus curiae* en la justicia interamericana: experiencias y perspectivas. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 13*, 123-166.

Gómez, F. (2018). El *amicus curiae* en el sistema interamericano: una herramienta para la sociedad civil. *Revista Derecho del Estado, 41*, 123-150.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. (2009). Registro Oficial, Suplemento 52, 22 de octubre de 2009.

Richter, B. D., Warner, A. T., Meyer, J. L., y Lutz, K. (2006). A collaborative and adaptive process for developing environmental flow recommendations. *River Research and Applications, 22*(3), 297-318.

Tănase, A., y Papuashvili, G. (2022). *Amicus Curiae Concept in Modern Justice*. OSCE Project Co-ordinator in Ukraine.

CC BY NC SA

Revista de Derecho Directum. Vol. 3, No. 2, pp. 57-79. Julio-Diciembre 2026
ISSN: 3028-8754. ISSN Elect. 3028-8762. Universidad Católica de Cuenca

Relación de dependencia laboral frente al principio de primacía de la realidad: su desnaturalización en contratos de servicios profesionales

The Employment Relationship and the Principle of Primacy of Reality: Misclassification Through Professional Services Contracts

Recepción: 16 de enero de 2026

Revisión: 2 de febrero de 2026

Aceptación: 2 de marzo de 2026

Publicación: 6 de julio de 2026

Sheisson Anderson Lucero Martínez
Universidad Nacional de Loja
Correo: salm95@outlook.es
ORCID: https://orcid.org/0009-0005-1115-7438

Diego Fernando Pineda Arévalo
Universidad Nacional de Loja
Correo: diego.pineda@unl.edu.ec
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5937-7203

https://doi.org/10.26871/directum.v3.n2.29

Cita sugerida:
Lucero Martínez, S. A., y Pineda Arévalo, D. F. (2026). Relación de dependencia laboral frente al principio de primacía de la realidad: su desnaturalización en contratos de servicios profesionales. *Revista de Derecho Directum*, 3(2), 57-79. https://doi.org/10.26871/directum.v3.n2.29

Resumen

En Ecuador surge un problema que ha afectado la seguridad jurídica y laboral de las personas económicamente activas (trabajadores), debido a situaciones adversas al derecho, como la falta de trabajo, la precarización laboral, la necesidad y la mala fe de empleadores. Se ha buscado evadir las obligaciones referentes a los derechos laborales mediante el uso indebido de determinados contratos, con la finalidad de encubrir relaciones laborales manifiestas. El presente trabajo se fundamentó en la indagación de la verdad y buscó estudiar el encubrimiento de relaciones laborales a través de contratos de servicios profesionales. Se estableció como herramienta fundamental el principio de primacía de la realidad y se profundizó en los elementos constitutivos para la existencia de una relación de dependencia, conforme al artículo 8 del Código del Trabajo. Para lograr una investigación efectiva, se emplearon los métodos analítico, exegético y sintético, con la finalidad de analizar los contenidos desde un criterio jurídico-técnico. De la misma manera, se utilizó un enfoque cualitativo y, mediante las técnicas de observación documental y entrevista, se obtuvo información relevante para el estudio. Se evidenció que, en varias ocasiones, mediante contratos de servicios profesionales se ha encubierto la existencia de relaciones laborales para evitar el pago de rubros propios de los trabajadores bajo relación de dependencia, vulnerando los derechos establecidos en la Constitución de la República y en el Código del Trabajo. La precarización laboral ha llevado a varios trabajadores, pese a conocer estas circunstancias, a aceptar tales condiciones por la falta de oportunidades de empleo.

Palabras clave: relación laboral, contrato de servicios profesionales, principio de primacía de la realidad.

Abstract

In Ecuador, a problem has emerged that has affected the legal and labor security of economically active individuals (workers). Due to situations adverse to the law, such as unemployment, precarious employment, need, and bad faith on the part of employers, various methods have been sought to evade obligations regarding workers' labor rights. One of these is the misuse of certain contracts to conceal clear employment relationships. This research was based on the pursuit of truth and sought to study the concealment of existing employment relationships through professional services contracts. The principle of primacy of reality was established as

a fundamental tool, and the study delved into the constitutive elements of labor law for the existence of a dependent relationship, as established in Article 8 of the Labor Code. In order to conduct an effective investigation, analytical, exegetical, and synthetic methods were used to analyze the content through a legal-technical lens. Similarly, the qualitative method was employed through documentary observation and interviews to obtain relevant information for the study. This revealed that, on several occasions, the existence of an employment relationship has been concealed through professional services contracts to avoid paying certain benefits owed to employees under a dependent employment relationship, thus violating workers' rights established in the Constitution of the Republic and the current Labor Code. Likewise, job insecurity has led many workers, despite having the necessary knowledge, to accept these conditions due to a lack of employment opportunities.

Keywords: employment relationship, professional services contract, principle of primacy of reality.

Introducción

El presente trabajo de investigación abordará la problemática referente al uso indebido de contratos de servicios profesionales para encubrir relaciones laborales manifiestas y la vulneración del principio de primacía de la realidad, con la finalidad de establecer la existencia de vulneraciones claras de derechos de los trabajadores en Ecuador.

La Constitución de la República del Ecuador considera al trabajo como un derecho inherente y fundamental de todas las personas, además de establecer principios fundamentales propios del derecho laboral. Estos principios de gran importancia para la sustentación de los derechos laborales y su aplicación, tal como lo menciona Podetti (1997) "es oportuno analizar los principios del derecho laboral, en primer lugar, la función político-legislativa, estriba en la inclusión dentro de la normativa laboral, dando paso a conseguir su eficacia en la práctica".

Para el presente trabajo es importante enfatizar en lo que establece el artículo 8 del Código del Trabajo, que hace referencia a la naturaleza del contrato individual, el cual, tras su lectura y análisis, contempla los requisitos para la existencia de relación laboral y menciona como factores fundamentales el acuerdo entre las partes, la prestación de servicios, la dependencia o subordinación y la remuneración.

Tal como lo menciona De Ferrari (1968): "Se define corrientemente al contrato de trabajo como aquel por el cual una persona se obliga a trabajar por cuenta y bajo dependencia de otra o a estar simplemente a sus órdenes, recibiendo como compensación una retribución en dinero". La investigación de la temática a estudiar en el presente trabajo se basa en el estudio crítico y análisis teórico de los elementos constitutivos por separado para poder entender la problemática existente; pero también se aplicarán técnicas de recopilación de datos como son las entrevistas para lograr determinar qué incidencia tiene este tema en la actualidad laboral ecuatoriana. Por lo antes mencionado, es preciso plantear la siguiente incógnita:

¿Los derechos y garantías de los trabajadores, como el principio de primacía de la realidad, están siendo vulnerados a través del ocultamiento de la relación laboral en los contratos de servicios profesionales?

La relación laboral y su tratamiento en el Ecuador

La relación laboral en Ecuador se rige especialmente por el Código del Trabajo, la Constitución de la República y los tratados internacionales, y se enfoca en la protección del trabajador, a pesar de la existencia de este sistema de protección robusto, una parte fundamental de su esencia radica en la interpretación de los principios fundamentales constitucionales y del derecho laboral.

La relación de dependencia laboral se configura como el vínculo jurídico y económico que se establece entre las partes intervinientes (empleador y trabajador), donde el trabajador se obliga a prestar sus servicios de manera personal, voluntaria y subordinada a cambio de una retribución económica:

> El que tiene por objeto la prestación continua de servicios privados y con carácter económico, por el cual una de las partes da una remuneración o recompensa a cambio de disfrutar o servirse, bajo su dependencia o dirección, de la actividad profesional de otra. (Cabanellas, 1979)

Con lo antes mencionado se puede determinar que la relación de dependencia es un acuerdo o vínculo entre las partes que intervienen en ella y que existen elementos esenciales para la existencia de esta, tales como: la prestación de servicios personales y lícitos, la subordinación o dependencia y la remuneración percibida.

La relación laboral implica especialmente la dependencia o subordinación por parte del trabajador hacia un empleador determinado, es así que el trabajador se compromete a seguir órdenes e instrucciones, a ejecutar las funciones para las cuales es contratado, deberá además cumplir con las obligaciones establecidas, tales como respetar horarios de trabajo, el reglamento interno y las demás disposiciones correspondientes a la relación laboral; a su vez el empleador debe garantizar un ambiente seguro de trabajo, cumplir con la normativa legal vigente, ejecutar y proteger los derechos de sus trabajadores y cumplir adecuadamente con los beneficios que les corresponden.

El contrato de trabajo en la legislación ecuatoriana

El contrato de trabajo es un instrumento jurídico esencial para formalizar la relación laboral entre las partes intervinientes (empleador y trabajador). El contrato establece obligaciones y derechos para quienes lo suscriben. En la legislación ecuatoriana se encuentra amparado en el Código del Trabajo, específicamente en el artículo 8, que establece:

> Contrato individual de trabajo es el convenio en virtud del cual una persona se compromete para con otra u otras a prestar sus servicios lícitos y personales, bajo su dependencia, por una remuneración fijada por el convenio, la ley, el contrato colectivo o la costumbre (Código del Trabajo, 2005).

El contrato de trabajo juega un papel fundamental en la relación laboral, en él se establecen las condiciones en las cuales ha de desarrollarse posteriormente la actividad laboral, además de expresarse la voluntariedad de las partes respecto a la prestación del servicio a cambio de una remuneración. Este contrato marca el inicio de una relación de trabajo y, por ende, el cumplimiento de derechos y obligaciones de las partes intervinientes.

En Ecuador los contratos de trabajo poseen una determinada clasificación de acuerdo con las características y necesidades de contratación, por ello, a continuación, se detallará la clasificación de estos.

Tabla 1.

Tipos de contrato de trabajo: extracto del Código del Trabajo ecuatoriano

Forma de ejecución	Tipo de contrato	Descripción
Por la forma de celebración	Expreso	Acuerdo entre empleador y trabajador, puede ser verbal o escrito.
	Tácito	Surge sin estipulación expresa, se sobreentiende la relación laboral
Por la forma de remuneración	Sueldo	Pago fijo en períodos determinados: diario, semanal, quincenal o mensual.
	Jornal	Pago según horas trabajadas por día.
	Participación	El trabajador recibe una parte de las utilidades del negocio.
	Mixto	Combinación de sueldo fijo y participación en el producto del negocio.
Por la duración del contrato	Por tiempo indefinido	No tiene un plazo fijo de finalización, brinda estabilidad laboral.
	De temporada	Contrato por temporadas específicas del año. Posible recontratación o despido intempestivo.
	Eventuales	Contratación por necesidades específicas del negocio.
	Ocasionales	Para tareas urgentes y ajenas al negocio, duración no mayor de 30 días al año.
Por la naturaleza del trabajo	Por obra cierta	Contrato para realizar una obra específica, sin importar su duración.
	Por tarea	Se establece un tiempo determinado para realizar una tarea.
	A destajo	Pago por unidad, pieza o medida de trabajo realizado.
Por el número de trabajadores	Individual	Relación directa entre empleador y un solo trabajador.
	Por equipo	Contrato con un grupo; los derechos y obligaciones se aplican colectivamente. No puede darse por terminado de manera individual.

Nota. Modalidades de contratación que establecen la existencia de una relación laboral en el Código del Trabajo ecuatoriano.

Elementos del contrato de trabajo

El Código del Trabajo ecuatoriano, en su artículo 8 se refiere del contrato individual de trabajo y establece lo siguiente:

> Contrato individual de trabajo es el convenio en virtud del cual una persona se compromete para con otra u otras a prestar sus servicios lícitos y personales, bajo su dependencia, por una remuneración fijada por el convenio, la ley, el contrato colectivo o la costumbre (Código del Trabajo, 2005).

En el análisis del texto anterior se pueden encontrar los elementos que se establecen en el contrato de trabajo, en primer lugar, tenemos el convenio, a continuación, la prestación de servicios lícitos y personales, también encontramos la dependencia o subordinación y, por último, la remuneración; elementos que se desarrollan a continuación. Se entiende por convenio al acuerdo existente entre las partes, el cual determinará la forma como se llevará a cabo la relación laboral posteriormente, De la Cueva define al convenio como:

> Aquel acuerdo al que las partes deberán llegar respecto de la relación laboral que están por empezar, entre los cuales pueden constar los horarios, la remuneración, el lugar de trabajo, entre otros, y una vez que se hayan puesto de acuerdo con estos aspectos solo ahí podrán celebrar el contrato o convenio. (De la Cueva, 1972, pp. 181-201)

En referencia a la prestación de servicios por la parte trabajadora debe destinarse a actividades de carácter lícito y legal, pues toda estipulación contraria afectaría la validez del contrato; del mismo modo se establece que será la persona contratada quien realice las actividades encomendadas y no podrá delegarse a un tercero o representante para realizarlas; con base en esto se considera que:

> Es indispensable que la prestación personal del trabajador exista sin la posibilidad de que su actividad sea suplida por un tercero, o sea, es tan importante este elemento, que la muerte del trabajador es causal de terminación del contrato de trabajo. Cuando no existe prestación personal, no hay contrato de trabajo. De hecho, cuando se habla de prestación personal, se hace relación al elemento *intuitu personae*, es decir, que se busca que la prestación solo deba ser proporcionada por esta persona y no se pueda trasladar esa actividad a nadie más. (Vallecilla, 2018)

La subordinación es un elemento de gran importancia en la determinación de la relación laboral existente, implica que el trabajador se encuentra bajo órdenes y subordinación del empleador, por lo tanto, deberá seguir las disposiciones encomendadas; se puede mencionar la existencia de una relación de poder en la contratación; sobre su importancia

en la determinación de la relación laboral, Vallecilla (2018) menciona que la subordinación se establece en dos beneficios para el empleador:

1) El poder de dirección en la actividad laboral: es decir, la facultad que recae en el patrono de dar órdenes al trabajador sobre el cuándo, cómo y dónde realizará este el trabajo para el cual fue contratado; y
2) La potestad disciplinaria que el empleador ejerce sobre sus trabajadores: aquí nos referimos a la posibilidad que tiene el patrono para crear o implementar reglamentos o sanciones con la finalidad de mantener el orden y disciplina dentro de su empresa.

Por último, la remuneración es la forma como el empleador retribuye al trabajador por el servicio prestado. Se consideran como remuneración todas las contraprestaciones que percibe el empleado por su trabajo; es decir, es el pago o compensación económica recibida. Vallecilla (2018) menciona que "Una vez verificada la existencia de la actividad personal y de la subordinación, el trabajador adquiere el derecho a que se le pague un salario como retribución y todas las obligaciones prestacionales subyacentes, configurándose así el contrato de trabajo".

Principios que sostienen el derecho al trabajo

Los principios del derecho laboral son instrumentos que ayudan a la interpretación y aplicación de los derechos laborales en el Ecuador. Estos principios buscan proteger a la parte más débil de la relación laboral (el trabajador) y buscan equilibrar la diferencia existente entre empleador y trabajador, en ese sentido:

> Los principios del Derecho del Trabajo, entendido como rama del derecho y, al mismo tiempo, en el sentido de sector especial del saber jurídico cuyo objeto es, precisamente, esa rama del derecho, son la fuente, el origen, la razón o el fundamento de las restantes normas e instituciones jurídicas integrantes de ella. (Lalanne, 2015)

Los principios laborales se encuentran amparados por la Constitución de la República del Ecuador de 2008 y el Código del Trabajo, nacen por la necesidad de amparar al trabajador ante la relación de poder existente en los vínculos laborales; es así como los operadores de justicia se ven en la imperiosa necesidad de analizar e interpretar los principios dentro de las decisiones judiciales respecto a conflictos laborales. Al respecto, Plá Rodríguez (1998) concibe los principios como: "líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones por lo que pueden promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos".

Se puede determinar que estos principios tienen funciones establecidas dentro del marco legal y su ejecución; la primera es la función legislativa, que hace énfasis en la importancia de informar, la segunda es la función interpretativa ante deficiencias, vacíos o confusiones en los distintos cuerpos legales; y, por último, la función de ser norma supletoria en casos de falta de normativa jurídica específica para cada caso.

Tabla 2.

Principios del derecho laboral en el Ecuador

Principio	Definición	Finalidad
Protector	Principio de protección de los derechos de los trabajadores, busca equilibrar la relación entre empleador y trabajador	Proteger al trabajador como parte más débil en la relación laboral
Irrenunciabilidad	Establece la incapacidad del trabajador de renunciar a sus derechos, será nula toda estipulación en contrario.	Impedir reducciones y renuncias voluntarias o forzadas de los derechos de los trabajadores.
Continuidad	Establece la presunción de contratos indefinidos en casos donde no exista estipulación temporal.	Proteger la estabilidad del trabajador y evitar la precarización laboral.
Primacía de la Realidad	En caso de discrepancia entre lo que ocurre en la realidad frente a lo pactado, prima la verdad de los hechos.	Evitar simulaciones y encubrimientos en la ejecución de la relación laboral
Pro operario	En la existencia de duda o conflictos en la interpretación o aplicación de normas, se aplicará la más favorable al trabajador.	Equilibrar la desigualdad entre las partes, con el uso de las normas más favorables al trabajador.
Intangibilidad	Los derechos y beneficios adquiridos por el trabajador no pueden ser reducidos, suprimidos ni modificados en perjuicio del mismo.	Proteger los derechos adquiridos de los trabajadores y asegurar la progresividad de derechos.
Igual trabajo, igual remuneración	Todas las personas que realicen iguales trabajos o de igual valor, en las mismas condiciones, deberán recibir la misma remuneración.	Evitar la discriminación salarial y fomentar la equidad en el ámbito laboral, además de promover la dignidad del trabajador
De asociación	Reconoce el derecho de los trabajadores y empleadores de asociarse libremente sin autorización previa ni interferencias indebidas.	Proteger los derechos colectivos de trabajadores y empleadores, además de fomentar la creación de asociaciones y sindicatos.

Nota. Principios fundamentales del derecho laboral destinados a proteger al trabajador, establecidos en la Constitución de la República y en el Código del Trabajo (Cherrez, 2021).

Principio de primacía de la realidad

En el Ecuador se ha determinado que las relaciones de poder existentes entre trabajador y empleador han generado que en muchas ocasiones los derechos de los trabajadores se vean vulnerados por arbitrariedades en la relación de trabajo, por ello, y como ya se mencionó anteriormente, los principios del derecho laboral juegan un papel esencial en las relaciones laborales, así, el principio de primacía de la realidad ha sido uno de los más importantes en la búsqueda de equidad e igualdad entre las partes intervinientes en la relación laboral. Este forma parte del conjunto de principios destinados a proteger los intereses y derechos propios de los trabajadores a pesar de no encontrarse de forma expresa en la normativa legal ecuatoriana.

La función de este principio radica en la prioridad de la verdad sobre lo que se encuentre pactado; es decir, la realidad de los hechos prevalece sobre cualquier documento firmado entre las partes de la relación laboral:

> La existencia de una relación de trabajo depende en consecuencia, no de lo que las partes hubieren pactado, sino de la situación real en que el trabajador se encuentre colocado y es como dice Scelle, la aplicación del Derecho de Trabajo depende cada vez de una relación jurídica subjetiva, cuanto de una situación objetiva, cuya existencia es independiente del acto que condiciona su nacimiento, de donde resulta erróneo pretender juzgar la naturaleza de una relación de acuerdo con lo que las partes hubieren pactado, ya que, estipulaciones consignadas en el contrato no corresponden a la realidad carecerían de todo valor. (Plá Rodríguez, 1998)

Aunque, como se manifestó anteriormente, el contrato de trabajo se basa en la voluntariedad de las partes, este principio busca la relevancia de la realidad de los hechos por encima de lo pactado. Por ello, los operadores de justicia deberán determinar la verdad de la situación laboral más allá de la existencia de contratos de trabajo pactados.

Cuando se conviene un contrato laboral entre las partes, se asume que dicha relación se llevará a cabo de la manera legalmente correcta, sin embargo, por las diferentes situaciones económicas y sociales de nuestro país, las relaciones contractuales se han visto alteradas en la forma de llevar a cabo la relación de trabajo y se crea un perjuicio moral y económico en los trabajadores, de ahí surge la necesidad de la aplicación de los principios laborales, y para el presente estudio del principio de primacía de la realidad.

En ese sentido se puede aseverar que el principio de primacía de la realidad distingue dos dimensiones, una formal y la otra objetiva, la formal, porque se estipula en un contrato y se establecen obligaciones y derechos para las partes, además de la verificación de que las actividades designadas al trabajador sean ejecutadas de la manera correcta y pactada

por los intervinientes a través de la subordinación y dependencia a la que se somete; y la objetiva se enfoca en la forma como se desarrollan las actividades laborales en la realidad.

En el Ecuador se ha determinado que este principio ha sido vulnerado, en casos donde se prestan servicios para encubrir la relación laboral o a través de contratos simulados, es por ello por lo que los operadores de justicia lo aplican al identificar estos supuestos. En relación con esto:

> Es un instrumento procesal que debe utilizar el magistrado al momento de resolver un conflicto dentro de un proceso (entiéndase laboral); por ello para aplicar este principio no se tiene como base subjetividades, sino cuestiones objetivas, por ello una vez que los hechos son demostrados, estos no pueden ser neutralizados por documentos o formalidad alguna. (Romero Montes, 2004)

Es así como el principio de primacía de la realidad, a pesar de no encontrarse de manera expresa en la legislación ecuatoriana, se configura como un mandato de optimización que orienta su aplicación en el derecho laboral de nuestro país, y posee características propias que hacen efectivo su accionar y se enmarcan en la finalidad del principio en mención.

El principio de primacía de la realidad se caracteriza por dar prioridad a la verdad laboral sobre lo pactado en los contratos de trabajo e identifica la realidad ante lo formal; esto quiere decir que, ante la existencia de discrepancia entre la realidad de lo que sucede en la práctica y lo establecido previamente en documentos, se debe privilegiar la realidad de los hechos sobre las formalidades aparentes en documentos escritos.

Posee una función protectora del derecho y busca la igualdad de condiciones en la relación laboral mediante la protección al trabajador ante posibles fraudes y simulaciones en los contratos que pudieren socavar derechos laborales. De esta manera, es importante entender su función protectora estableciendo realidades demostrables e imponiéndolas por sobre lo estipulado.

En tal sentido, permite que los jueces puedan aplicarlo en las controversias en las que se pueda verificar la existencia de anomalías en el desarrollo de la relación laboral, más allá de la existencia de un contrato formal. Para ello, se requiere realizar exámenes debidamente exhaustivos de los hechos concretos y de la prueba, lo que ayuda a determinar y desvirtuar lo pactado en su decisión judicial sobre casos concretos.

Para el presente estudio este principio es el eje central de análisis en los posibles encubrimientos de relaciones laborales manifiestas y ayuda a identificar la verdad en simulaciones de contratos; es decir, que permite afirmar la existencia de relación laboral, sin importar si las partes la denominaron de otra manera, o se utilizó otro tipo de contratación, a través del análisis técnico de sus elementos.

En América Latina, juristas importantes en el estudio del derecho laboral han sido parte fundamental en el entendimiento y aplicación de este principio y han contribuido

a generar la obligatoriedad de los jueces en la administración de justicia; por citar uno de los más importantes, establece que:

> El trabajo humano no puede ni debe quedar sujeto al derecho de las obligaciones y de los contratos, que es un derecho para las cosas, a diferencia del derecho del trabajo que es un derecho para los hombres. De ello resulta que entre la realidad y su reglamentación jurídica media un abismo: es injusto reglamentar al contrato de trabajo como un contrato de derecho civil. (De la Cueva, 1972)

La doctrina deja claro que debe realizarse una diferenciación entre el derecho laboral y otras ramas del derecho en lo referente a la igualdad entre las partes. Esta debe visualizarse desde una perspectiva diferente, ya que la existencia de subordinación y dependencia puede generar superioridad manifiesta; por ello, el juzgador no debe asumir los hechos solo por lo pactado, sino que debe identificar la verdad sobre aquello.

Con el nacimiento de este importante principio se origina una contradicción al sistema formalista tradicional, en el cual el juzgador para emitir una decisión simplemente se basa en la prueba presentada; ahora el mismo debe analizar e interpretar este principio con la finalidad de garantizar la eficacia del derecho del trabajo en su ámbito protector; en el mismo sentido:

> La realidad de las relaciones de trabajo ha tenido siempre la fuerza necesaria para imponerse sobre la apariencia de los negocios jurídicos y ha llevado al Derecho a la consagración del principio que manda que, en caso de divergencia entre lo que ocurre en la práctica y lo que resulta de los documentos, debe darse preferencia a lo primero. (Barbagelata, 2009)

El principio de primacía de la realidad se configura como un logro importante en el derecho laboral ante la formalidad en la justicia. Nace por una necesidad y posee raíces doctrinales importantes de juristas destacados que lo establecen como instrumento de justicia social; este principio se ha consolidado como una herramienta importante en la búsqueda de la igualdad entre las partes y la protección de los derechos de los trabajadores.

El contrato de servicios profesionales

Se conoce como contratos de servicios profesionales a aquellos acuerdos o convenios en los cuales una persona presta sus servicios de acuerdo con el área de su profesión y lo realiza de manera autónoma e independiente hacia otra persona o personas, según cada caso, al respecto, Benavides menciona:

Instrumento corriente de gestión para la administración pública, el contrato de prestación de servicios se distingue nítidamente de las relaciones laborales de los servidores públicos. La autonomía del contratista, la especialidad de su gestión y el carácter excepcional

del contrato que lo caracterizan constituyen, sin embargo, elementos de difícil realización práctica. (Benavides, 2010)

Para su mayor comprensión y diferenciación con el área laboral, es necesario mencionar que esta modalidad no genera relación de dependencia entre las partes, sino una mera relación de servicios profesionales, por lo tanto, con lo antes expuesto, se puede sintetizar que el prestador del servicio no es un trabajador o empleado del cliente, sino que se convierte en un contratista independiente y prestador autónomo de sus servicios profesionales y regulado por el Código Civil (2005). El contrato de servicios profesionales posee características específicas que ayudan a determinar su finalidad de mejor manera y, a su vez, permiten entender que este tipo de contrato no configura el establecimiento de relación laboral:

Este contrato es meramente civil. Su aplicación no debe tener elementos propios de la relación laboral; es decir, no debe existir subordinación entre el contratante y el contratado. Este último posee autonomía en su accionar. Al tratarse de un profesional especializado en un área específica, la prestación del servicio encomendado se debe realizar con libertad de horarios y no deberá el contratado ser inmiscuido en la estructura de la empresa. El valor económico recibido por el prestador del servicio a cambio de una obra determinada ya sea por tiempo o resultado, deberá pactarse con anterioridad a su celebración por las partes intervinientes de manera libre. Por último, al tratarse de un contrato netamente civil, el prestador del servicio no obtiene ningún derecho o beneficio de carácter laboral, tales como vacaciones, décimos, indemnizaciones o afiliaciones al seguro social.

Es importante señalar que la problemática presentada en el presente trabajo de estudio no solo radica en Ecuador; por el contrario, otros países de Latinoamérica en su afán de proteger al trabajador y garantizar sus derechos propios de la relación laboral, han establecido en sus normas correspondientes factores de protección como en los casos siguientes:

En Colombia la ley protege a los trabajadores y al igual que en Ecuador establece elementos que debe tener el contrato de trabajo para configurarse la relación laboral; es así como el Código Sustantivo del Trabajo (1950) establece:

> Artículo 23. Elementos esenciales
>
> 1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurran estos tres elementos esenciales:
>
> a) La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;
>
> b) La continuada subordinación o dependencia del trabajador o trabajadora respecto del empleador, que faculta a este para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponer reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador o trabajadora, en concordancia

con los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos relativos a la materia ratificados por Colombia que sean de carácter vinculante.

c) Un salario como retribución del servicio.

En el mismo sentido, la legislación venezolana se refiere al principio de primacía de la realidad y establece en la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (2012):

> Artículo 22. Primacía de la realidad: En las relaciones de trabajo prevalece la realidad sobre las formas o apariencias, así como en la interpretación y aplicación de la materia del trabajo y la seguridad social.
>
> Son nulas todas las medidas, actos, actuaciones, fórmulas y convenios adoptados por el patrono o la patrona en fraude a esta Ley, así como las destinadas a simular las relaciones de trabajo y precarizar sus condiciones.
>
> En estos casos, la nulidad declarada no afectará el disfrute y ejercicio de los derechos, garantías, remuneraciones y demás beneficios que les correspondan a los trabajadores y las trabajadoras, derivados de la relación de trabajo.

En la legislación chilena el Código del Trabajo (2003) establece:

> Art. 7°. Contrato individual de trabajo es una convención por la cual el empleador y el trabajador se obligan recíprocamente, este a prestar servicios personales bajo dependencia y subordinación del primero, y aquel a pagar por estos servicios una remuneración determinada.
>
> Art. 8°. Toda prestación de servicios en los términos señalados en el artículo anterior, hace presumir la existencia de un contrato de trabajo.
>
> Los servicios prestados por personas que realizan oficios o ejecutan trabajos directamente al público, o aquellos que se efectúan discontinua o esporádicamente a domicilio, no dan origen al contrato de trabajo.

Metodología

En el presente trabajo de investigación y su efectivo desarrollo se aplicó el método analítico, el cual ayuda principalmente a descomponer los elementos constitutivos de la relación laboral para una mejor comprensión y su tratamiento en el Código del Trabajo, lo propio sucede con el principio de primacía de la realidad y el contrato de servicios profesionales con sus elementos, lo cual incide de manera directa en la comprensión y diferenciación entre contratos mencionados.

De la misma manera, se utilizó el método exegético que tiene influencia en la interpretación correcta de la norma, en especial del artículo 8 del Código del Trabajo, esto con la finalidad de identificar los elementos constitutivos de la relación laboral, así como de la Constitución de la República y demás normas pertinentes en la materia de estudio.

Por consiguiente, a través del método sintético se abordaron la relación laboral, el principio de primacía de la realidad y el contrato de servicios profesionales desde ópticas distintas, para posteriormente analizar y entender el fenómeno materia del estudio en su conjunto.

Finalmente, mediante el método cualitativo se realizó el estudio y la comprensión explícita del fenómeno estudiado, mediante la aplicación de las técnicas específicas para el caso. En primera instancia, la observación documental permitió revisar, analizar, clasificar e interpretar documentos con información relevante para el trabajo de investigación; su finalidad es obtener datos importantes que ayuden a elaborar el estudio de manera correcta y precisa, tanto del fenómeno normativo como doctrinal. Como segunda técnica se empleó la entrevista, que se ejecutó tanto a personas que se encuentran realizando sus actividades bajo el régimen del contrato de servicios profesionales y a un inspector del trabajo para comprender los dos puntos de vista y conocimiento empírico de este fenómeno en la práctica.

Población y muestra

Para el presente trabajo de investigación se tomó como población a personas bajo este régimen en fundaciones de la sociedad civil que han firmado convenios y contratos con el Ministerio de Desarrollo Humano antes conocido como Ministerio de Inclusión Económica y Social. Es importante señalar que estos convenios son destinados a brindar atención referente a protección especial en diferentes modalidades, tales como Erradicación del Trabajo Infantil, Erradicación Progresiva de la Mendicidad y Movilidad Humana en la modalidad ciudades de acogida. Cabe señalar que las fundaciones son quienes tienen la potestad de contratar al personal que cumplirá con las obligaciones establecidas en las normas técnicas correspondientes. Para el efecto, se encontró que existen tres fundaciones dedicadas a estas actividades en la ciudad de Tulcán, que fue el territorio donde se realizó la investigación.

En ese sentido se efectúa una selección por conveniencia del investigador para determinar los factores importantes para el presente trabajo. Así, se logra identificar una de las fundaciones que tiene a su cargo dieciséis personas que se encuentran bajo el régimen de contrato de servicios profesionales, de la cual se obtuvo una muestra de cinco trabajadores, quienes, a solicitud de todos los participantes, fueron entrevistados bajo un régimen estricto de confidencialidad y privacidad.

Resultados

Para la correcta ejecución del presente trabajo de investigación se procedió a realizar entrevistas a puntos focales clave en la materia del estudio, esto es, personas que se encuentran realizando sus actividades económicas bajo el régimen de contrato de servicios profesionales por un tiempo considerable, esto es en promedio de cinco años delimitados anteriormente; así como a un inspector del trabajo, que para el efecto se lo consideró experto en la materia.

Tabla 3.

Resumen de resultados

Resumen de resultados			
Personas bajo el régimen de servicios profesionales (5 años mínimo de tiempo bajo este régimen en la misma empresa)		**Inspector del trabajo del Carchi**	
Preguntas sobre parámetros de:	**Respuestas**	**Preguntas sobre parámetros de:**	**Respuestas**
Jornadas y horarios, control y supervisión	- Cumplen con horario de 8 horas diarias, se registra entrada y salida. - En caso de ausencia se debe solicitar permiso vía escrita. - No se cancelan horas extraordinarias y suplementarias en casos de trabajar excediendo el horario establecido. - Reciben órdenes directas de un superior quien supervisa, evalúa y sanciona de ser el caso.	Indicadores de dependencia laboral	- En caso de realizar inspecciones y existencia de posibles casos de esta naturaleza, los indicadores los encuentran en el artículo 8 del Código del Trabajo. - Indicadores como prestación de servicios, subordinación, jornada y remuneración. - Importante a considerar las órdenes emanadas por el empleador ya que se puede determinar la subordinación existente.
Recursos, materiales y medios de la empresa	- Poseen un espacio físico en la empresa además de materiales y recursos de la misma. - No pueden delegar su trabajo a un tercero bajo ningún concepto, como tampoco subcontratar. - Algunos han recibido descuentos por pérdida de materiales de oficina.	Importancia del principio de primacía de la realidad	- Principio importante en la búsqueda del efectivo goce de derechos. - Principio que ha tomado fuerza a través de la jurisprudencia y doctrina. - En la práctica se aplica este principio al priorizar lo que se encuentra en la realidad ante lo pactado en documentos. - Tanto empleadores como trabajadores desconocen totalmente la existencia y aplicación de este principio, más aún de lo que conlleva.

Remuneración y exclusividad	- Reciben pagos periódicos de manera mensual, pagos que han tardado en varias ocasiones. - Lo asemejan a lo percibido por un trabajador bajo relación de dependencia. - Nunca han recibido incentivos, ni tampoco beneficios como décimos, vacaciones y demás beneficios de ley correspondientes a los trabajadores. - Indican que está totalmente prohibido prestar sus servicios a otras empresas o clientes	Prevalencia en sector privado o público	- En el sector privado es en donde se evidencia en mayor cantidad este tipo de casos. - Dificultades para obtener y recabar información tanto de empleadores y trabajadores. - Evidencia en la falta de información por parte de los trabajadores al temor de perder su fuente de recursos y falta de empleo.
Conocimiento de norma legal y estructural	- Desconocimiento sobre lo pactado en el contrato debido a que no les dan el tiempo oportuno para analizar. - De acuerdo con las actividades que realizan se identifican como trabajadores bajo relación de dependencia con base en las actividades y horarios, pero que se les obliga a presentar factura para su pago. - Con base al contrato de servicios profesionales denotan descontento, ya que, piensan que es la manera como evitan pagarles los beneficios y derechos propios de los trabajadores. - Desconocimiento total del principio primacía de la realidad y la norma vigente respecto de este tema.	Poder sancionador	- Las sanciones no son suficientemente disuasorias. - Se considera importante establecer sanciones específicas para estos casos en el Código de Trabajo. - En el mismo sentido establecer parámetros de presunción de relación laboral. - Es importante establecer de manera escrita y clara al principio de primacía de la realidad en nuestra legislación. - Posteriormente capacitación constante y socialización de estos factores para evitar casos futuros y minimizar índices existentes.
Información extra importante	Si bien existe el desconocimiento de la norma legal, dos de los entrevistados sí poseen varios conocimientos respecto del tema, en donde manifiestan seguir bajo este régimen debido a la falta de empleo y precarización actual.		

En primera instancia se hace referencia al primer grupo entrevistado (personas que se encuentran realizando sus actividades económicas bajo el régimen de contrato de servicios profesionales) para reflejar los resultados de esta investigación. Cabe señalar que para este punto se aplicaron los criterios éticos correspondientes de investigación, considerando la susceptibilidad del tema abordado, por ello, para obtener la información requerida se obtuvo bajo un precepto de estricta confidencialidad y consentimiento.

La entrevista fue semiestructurada, es decir, con la posibilidad de ahondar en el tema de acuerdo con cómo se desarrollará la misma, y partió de preceptos muy generales para obtener la información deseada. Es importante señalar que los resultados obtenidos en este particular fueron similares en todos los entrevistados como se detalla a continuación:

Como primer parámetro se consultó sobre las jornadas y horarios, control y supervisión; en esta parte coinciden todos los entrevistados en que están obligados a cumplir con un horario laboral establecido y no pueden disponer libremente de su tiempo. La jornada laboral se encuentra establecida en ocho horas diarias con una hora de almuerzo. De la misma forma, tienen la obligación de registrar su entrada y salida de acuerdo con lo dispuesto por el contratante, también mencionan que, de necesitar ausentarse, deben pedir permiso vía escrita al presidente de la empresa. Además, refieren en varias ocasiones haber trabajado más horas diarias de lo establecido y fines de semana, horas que nunca han sido retribuidas.

Indican recibir órdenes directas de su superior, quien es el encargado de supervisar, evaluar el trabajo ejecutado y la jornada laboral. Además, citan que en ocasiones han recibido sanciones o amonestaciones por parte del presidente de la empresa, ya sea por el trabajo ejecutado o por la jornada laboral, tomando en consideración que sus actividades forman parte de la misión y visión propia de la empresa.

Como segundo parámetro se consultó sobre los recursos, materiales y medios; ante lo cual responden que hacen uso de un espacio físico establecido propio de la empresa. Además de los materiales y recursos que esta posee, indican que bajo ningún concepto pueden delegar su trabajo o subcontratar el servicio de otra persona, pues de acuerdo con lo dispuesto está totalmente prohibido y el trabajo deberá ser realizado por ellos mismos. Mencionan en ocasiones haber tenido descuentos de su pago por factores como deficiencias en la ejecución de sus labores.

Como tercer parámetro se hace referencia a la remuneración y exclusividad; en esta parte señalan recibir pagos mensuales resaltando que en ocasiones estos han tardado más de lo habitual, según su criterio, los asemejan a una remuneración de un trabajador bajo relación de dependencia, informan que en el transcurso de los años que han prestado sus servicios, nunca han sido beneficiarios de algún tipo de incentivo o bonificaciones, además de no haber gozado de vacaciones ni recibir beneficios legales como décimos.

Indican que de acuerdo con su conocimiento el contrato que tienen con la empresa les prohíbe rotundamente prestar sus servicios a otras empresas o clientes, y hacen énfasis en que por el tiempo y dedicación que le prestan a esta empresa se les hace imposible realizar otro tipo de actividades económicas.

Como cuarto y último parámetro se hace referencia a la parte legal y estructural de su contratación para medir su conocimiento, se les preguntó si identificaban cuáles son las diferencias entre lo que está pactado en el contrato de servicios profesionales que tenían

firmados frente a lo que realiza o ejecuta en su rutina diaria. Se obtuvo como respuesta que los contratos que han firmado no han sido analizados de manera profunda, debido a que cuando lo realizan no tienen el tiempo prudencial de hacerlo y como otro factor en su contra atribuyen la dificultad al desconocimiento y entendimiento de lo que se encuentra establecido en el mismo.

Se les solicitó que indicaran si a través del tiempo y las actividades que ejecutaban se identifican como trabajadores independientes o bajo relación de dependencia, todos coincidieron en sentirse como lo segundo, debido a que siguen órdenes directas y cumplen un horario específico, además señalan tener la obligación de facturar cuando se realizan los pagos correspondientes.

Finalmente, se consultó sobre su percepción ante el contrato de servicios profesionales, y manifestaron su descontento, ya que, si bien no tienen todo el conocimiento de este tema, perciben cierto mal uso de este contrato con la finalidad de evitar pagarles los rubros que por ley consideran que son beneficiarios legítimos, además coinciden en desconocer los riesgos que asume la empresa al ejecutar sus actividades bajo esta modalidad contractual.

Como factor extra, tomando en cuenta el tiempo que llevan realizando sus actividades en la empresa, se puede advertir en algunos de los entrevistados desconocimientos de la norma legal y todo lo referente al tema tratado, pero a su vez dos de los entrevistados que poseen mayor conocimiento de la norma y lo que implica esta investigación. Se procedió a preguntar por qué no han tomado acciones legales si bajo su criterio se estarían vulnerando sus derechos laborales, para lo cual mencionan temor de represalias y falta de empleo en la actualidad.

Como se menciona en líneas anteriores y con la finalidad de contrastar información, se procedió a realizar la entrevista a un inspector del trabajo, entrevista que de la misma manera se realizó bajo estrictos parámetros de confidencialidad y de la cual se pudo obtener los resultados que se detallan a continuación.

Para el primer parámetro se consultó sobre qué indicadores de dependencia laboral, quien manifestó que, al momento de realizar inspecciones de trabajo y encontrar posibles casos de esta naturaleza verifican los indicadores principales de existencia de una relación laboral, haciendo uso del artículo 8 del Código del Trabajo, mismos indicadores que para el efecto son la prestación de servicios lícitos y personales, la subordinación, jornada laboral y remuneración, además considera como factor importante para determinar la relación laboral son las órdenes que se emiten por parte del empleador hacia un subordinado, ya que esto indica la dependencia existente. Otro factor y no menos importante es el uso de equipo y herramientas de trabajo propios de la empresa.

Se procedió a cuestionar sobre su consideración profesional y personal del principio de primacía de la realidad en este tipo de casos, manifestó que, si se identifica un caso de esta naturaleza, a través de las inspecciones y la investigación correspondiente, el principio

juega un papel fundamental en la búsqueda del efectivo goce de derechos laborales. Si bien no se encuentra estipulado de manera escrita en nuestra legislación, la jurisprudencia ha hecho que tenga validez legal.

Por lo tanto, es importante su correcta aplicación en la práctica y es muy importante saber diferenciar las características de los contratos civiles y laborales, por ello, según su criterio, debe aplicarse lo que establece este principio y priorizar lo que ocurre en la realidad diaria ante lo pactado en documentos. En el mismo sentido, señaló que las partes que intervienen en la relación laboral ya sean empleadores o trabajadores, tienen un desconocimiento absoluto de la existencia de este principio, aún más de lo que conlleva, siendo este un factor fundamental para que siga existiendo este tipo de casos.

En el diálogo mencionó encontrar mayor número de casos de esta naturaleza en el sector privado y atribuyó este factor al control que se da en entidades públicas, de la misma manera mencionó que, en ocasiones, existen dificultades en la obtención de información tanto de empleadores como trabajadores; estos últimos, debido al temor de perder su fuente de recursos. Mencionó que la importancia de este tema radica en la declaración de relación laboral y, por ende, en garantizar los derechos propios de los trabajadores, ya que, una vez determinada la relación, los empleadores se ven en la obligación de pagar todas las obligaciones de manera retroactiva a los trabajadores.

Por último, aclaró que a su criterio las sanciones no están siendo lo suficientemente disuasorias y que considera importantes determinados cambios en nuestro marco legal. Considera fundamental establecer sanciones claras y específicas para este tipo de casos en el Código del Trabajo ecuatoriano, así como parámetros de presunción de relación laboral. Además, cree conveniente establecer de manera escrita y clara el principio de primacía de la realidad, si bien este es aplicable en nuestra justicia, consideró fundamental su implementación. Finalmente, ante estos dos aspectos estima necesarias capacitaciones y socializaciones constantes a empleadores y trabajadores sobre esta temática de interés general en el Ecuador.

Discusión

Tras el análisis de los resultados de investigación es inevitable encontrar la existencia de este tipo de casos en la actualidad laboral ecuatoriana, si bien los factores pueden variar la finalidad es la misma. Lamentablemente, los derechos laborales propios de los trabajadores se ven vulnerados ante el no reconocimiento de la relación laboral por la parte empleadora. La simulación de contratos se ha conformado como una manera de evadir responsabilidades y pagos laborales, y, por ende, privar del goce efectivo de derechos establecidos en la Constitución de la República.

Se puede evidenciar que las variables para la presencia de esta problemática radican principalmente en el factor evasivo de obligaciones patronales, siendo el contrato de servicios profesionales la cortina de humo que esconde una relación laboral en muchos casos, haciendo mal uso de este contrato, los empleadores han encontrado la forma de ahorrar recursos y evitar problemas laborales futuros; sin embargo, no han considerado que están vulnerando de manera grave varios derechos constitucionales fundamentales de los trabajadores, partiendo del buen vivir como eje central.

El desconocimiento de la norma configura una debilidad importante de la parte trabajadora. Se logró identificar que no existen los conocimientos necesarios para hacer efectivos sus derechos, la falta de capacitación y sensibilización ha generado que los trabajadores no tengan el conocimiento necesario y por este hecho poder gozar de los beneficios propios de las relaciones laborales establecidas. En el mismo sentido, otro de los problemas que se presentan es la grave situación y precarización laboral que atraviesa el Ecuador en la actualidad. Este factor no ha permitido que varios de los trabajadores hagan efectivos sus derechos laborales. Tener el conocimiento de la norma en varios de los casos no ha sido factor suficiente en búsqueda de la garantía de derechos, ya que el temor a quedar sin una fuente de recursos económicos hace que estas personas opten por aceptar encontrarse bajo esta modalidad.

La normativa actual ecuatoriana no logra llegar a ese efecto disuasorio ante casos de esta naturaleza; por ello, que se identifica la necesidad de poseer un amparo legal específico que ayude a evitar la presencia de estas situaciones. Tomando en cuenta que de no ser así el índice de casos seguirá en aumento. Por ello, el Código del Trabajo debería tener un apartado específico sobre los parámetros de existencia de relación laboral y sanciones coherentes para los empleadores que infrinjan, para de esta manera tener normas más disuasorias al respecto.

Es también fundamental recalcar la importancia que llega a tener el principio de primacía de la realidad para este tipo de casos, siendo el camino que conduce a la verdad existente y al reconocimiento de derechos laborales, logrando de esta manera alcanzar un ideal de justicia, es necesario como factor preventivo que se dé mayor relevancia a este principio mediante la socialización dirigida tanto a empleadores y trabajadores, con la finalidad de que su desconocimiento no sea otro factor para la presencia de más casos similares.

Conclusiones

Luego de la investigación realizada y la metodología empleada se pueden establecer algunas conclusiones específicas para el caso motivo de análisis. En la actualidad y realidad ecuatoriana, por diferentes motivos aún se presentan problemas de este tipo que vulneran de manera directa los derechos laborales de las personas, y es importante señalar que, por

consiguiente, se vulneran también otro tipo de derechos constitucionales. El tema analizado refleja de manera clara un problema central denominado precarización laboral.

La evasión se configura como uno de los factores que inciden en esta problemática, tomando en cuenta que los empleadores, a través del mal uso del contrato de servicios profesionales, encuentran la forma de evitar cancelar rubros propios de la relación laboral, factor que les permite generar un ahorro para sí mismos y minimizar los derechos, garantías y principios que establece la Constitución y la norma laboral correspondiente.

De la misma manera se puede concluir que el desconocimiento de la normativa legal correspondiente por las partes que intervienen en la relación laboral se configura como otro factor ante casos de esta naturaleza. No existe la respectiva socialización ni capacitación específica en el tema. El índice de conocimiento es muy bajo sobre todo en la parte vulnerable que es el trabajador; sin embargo, es importante señalar que del número de trabajadores que tienen conocimiento de aquello, pero la situación laboral y económica que atraviesa el Ecuador no les permite exigir sus derechos laborales y se ven en la obligación de aceptar este tipo de condiciones, con la finalidad de obtener ingresos económicos.

Los principios laborales juegan un papel importante en la búsqueda de justicia y equidad en nuestra legislación. Su uso es garantía de efectivo goce de derechos, entre los cuales se establece el principio de primacía de la realidad, principio que para el caso analizado es de vital importancia al determinar relaciones laborales encubiertas. Si bien no se encuentra establecido de manera escrita en las leyes pertinentes, este ha tomado su valor a través de la jurisprudencia y la práctica propia del derecho en el Ecuador.

Es importante señalar que la lectura comprensiva de la norma nos permite determinar las diferencias existentes entre modalidades de contrato contrapuestas, así, conforme a lo que establece el artículo 8 del Código del Trabajo podemos identificar de manera clara los requisitos para la existencia de relación laboral; requisitos que en síntesis son el convenio, la prestación de servicios lícitos y personales, la subordinación y la remuneración; en ese sentido considero relevante la determinación de la subordinación como requisito esencial en la relación laboral.

Finalmente, se puede concluir, después de analizar los resultados recabados, que la norma vigente y las sanciones que existen para estos casos no resultan lo suficientemente disuasorias; por ello, que existen todavía muchas de estas circunstancias, algunas de ellas demasiado evidentes. Por lo tanto, se considera la necesidad de establecer en el Código del Trabajo un apartado propio sobre los parámetros de existencia de relación laboral y sanciones específicas para estas situaciones. En el mismo sentido, es importante que el principio de primacía de la realidad se encuentre establecido de manera escrita como lo es en otros países. Esto ayudará, mediante la socialización y lectura a reducir el índice de casos existentes de esta naturaleza específica.

Referencias bibliográficas

Barbagelata, H. (2009). *El particularismo del derecho del trabajo y los derechos humanos laborales*. Fundación de Cultura Universitaria.

Benavides, J. L. (2010). Contrato de prestación de servicios: difícil delimitación frente al contrato de realidad. *Revista Derecho del Estado*, (25), 85-115.

Cabanellas, G. (1979). *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Heliasta.

Cherrez, N. (2021). *La vulneración de los derechos del trabajador mediante el uso indebido del contrato de prestación de servicios profesionales* [Tesis, Universidad Nacional de Chimborazo].

Código Civil. (2005). Registro Oficial Suplemento 46, 24 de junio de 2005.

Código del Trabajo de Chile. (2003). Diario Oficial de la República de Chile.

Código del Trabajo de Ecuador. (2005). Registro Oficial Suplemento 167, 16 de diciembre de 2005.

Código Sustantivo del Trabajo. (1950). Decreto Ley 2663. Colombia.

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

De Ferrari, F. (1968). *Derecho del trabajo*. Depalma.

De la Cueva, M. (1972). *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. Porrúa.

Lalanne, J. (2015). *Los principios del derecho del trabajo*. Universidad Católica Argentina.

Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras. (2012). Gaceta Oficial Extraordinaria nro. 6076. Venezuela.

Plá Rodríguez, A. (1998). *Los principios del derecho del trabajo* (3.ª ed.). Depalma.

Podetti, H. (1997). Los principios del derecho del trabajo. En N. de Buen Lozano y E. Morgado Valenzuela (Coords.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social* (pp. 139-153). Universidad Nacional Autónoma de México.

Romero Montes, F. J. (2009). El principio de veracidad o primacía de la realidad. En Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Ed.), *Los principios del derecho del trabajo en el derecho peruano: Libro homenaje al profesor Américo Plá Rodríguez* (2.ª ed., pp. 516-538). Grijley.

Vallecilla, L. F. (2018). *La relación laboral y el contrato de trabajo*. Universidad Católica de Colombia.

CC BY NC SA

Revista de Derecho Directum. Vol. 3, No. 2, pp. 80-92. Julio-Diciembre 2026
ISSN: 3028-8754. ISSN Elect. 3028-8762. Universidad Católica de Cuenca

Vacíos jurídicos en el derecho civil ecuatoriano tras la Sentencia nro. 10-18-CN/19 sobre matrimonio igualitario

Legal Gaps in Ecuadorian Civil Law Following Judgment No. 10-18-CN/19 on Same-Sex Marriage

Recepción: 9 de enero de 2026

Revisión: 27 de enero de 2026

Aceptación: 21 de abril de 2026

Publicación: 6 de julio de 2026

Mauro Fernando López Altamirano
Universidad Católica de Cuenca
Correo: mauro.lopez@ucacue.edu.ec
ORCID: https://orcid.org/0009-0009-4232-5392

Stefani Elizabeth Cugusha Tsere
Universidad Católica de Cuenca
Correo: stefani.cugusha@est.ucacue.edu.ec
ORCID: https://orcid.org/0009-0006-5279-1926

Guadalupe Alexandra Barrera Macas
Universidad Católica de Cuenca
Correo: guadalupeabm2001@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0009-0007-3157-1702

José Eduardo Juank Wampiu
Universidad Católica de Cuenca
Correo: jose.juank.25@est.ucacue.edu.ec
ORCID: https://orcid.org/0009-0001-2004-8808

https://doi.org/10.26871/directum.v3.n2.53

Cita sugerida:

López Altamirano, M. F., Cugusha Tsere, S. E., Barrera Macas, G. A., Juank Wampiu, J. E. (2026). Vacíos jurídicos en el derecho civil ecuatoriano tras la Sentencia n.º 10-18-CN/19 sobre matrimonio igualitario. *Revista de Derecho Directum*, 3(2), 80-92. https://doi.org/10.26871/directum.v3.n2.53

Resumen

El reconocimiento del matrimonio igualitario en Ecuador a partir de la Sentencia nro. 10-18-CN/19 de la Corte Constitucional ha representado un avance significativo en la garantía del principio de igualdad y no discriminación; sin embargo, su implementación ha evidenciado limitaciones dentro del derecho civil ecuatoriano. El presente estudio tiene como objetivo analizar los vacíos jurídicos derivados de dicha sentencia y su impacto en la aplicación efectiva de los derechos de las parejas del mismo sexo. Para ello, se empleó un enfoque cualitativo con diseño descriptivo y explicativo, basado en la revisión documental de normativa nacional, jurisprudencia constitucional y estándares internacionales de derechos humanos, especialmente la Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los resultados evidencian que, pese al reconocimiento formal del matrimonio igualitario, persisten aspectos que requieren armonización normativa. En materia de adopción existe una restricción constitucional expresa, mientras que, en los ámbitos patrimonial y sucesorio, el régimen general de los cónyuges resulta aplicable, aunque algunas normas conexas requieren actualización. Esto puede generar inseguridad jurídica y trasladar determinadas controversias al ámbito judicial mediante el control de convencionalidad. Asimismo, se identifican diferencias en la implementación del matrimonio igualitario según el contexto territorial y sociocultural, así como desafíos en el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado ecuatoriano. En conclusión, el matrimonio igualitario en Ecuador constituye un avance relevante, cuya consolidación requiere una reforma legislativa que armonice el derecho civil con los principios constitucionales y los estándares internacionales, garantizando una protección uniforme de los derechos.

Palabras clave: adopción, Ecuador, igualdad, jurisprudencia, matrimonio igualitario, reformas legales.

Abstract

The recognition of same-sex marriage in Ecuador, following Constitutional Court Judgment No. 10-18-CN/19, represents a significant advancement in the protection of the principles of equality and non-discrimination; however, its implementation has revealed structural limitations within the Ecuadorian civil law system. This study aims to analyze the legal gaps derived from this judgment and their impact on the effective enforcement of the rights of same-sex couples. A qualitative

approach with a descriptive and explanatory design was employed, based on a documentary review of national legislation, constitutional jurisprudence, and international human rights standards, particularly Advisory Opinion OC-24/17 of the Inter-American Court of Human Rights. The findings indicate that, despite the formal recognition of same-sex marriage, certain issues still require normative harmonization. Adoption is subject to an express constitutional restriction, while the general legal regime applicable to spouses extends to property and inheritance matters, although some related provisions require terminological and administrative updating. This may lead to legal uncertainty and unequal application of the law, while also shifting certain disputes to the judicial sphere through conventionality control. Additionally, territorial and sociocultural disparities in the implementation of same-sex marriage were identified, along with challenges in complying with the international obligations assumed by the Ecuadorian State. In conclusion, same-sex marriage in Ecuador constitutes an important legal advancement whose consolidation requires legislative reform to harmonize civil law with constitutional principles and international standards, thereby ensuring effective and uniform protection of rights.

Keywords: Adoption, Ecuador, Equality, Jurisprudence, Legal Reforms, Same-Sex Marriage.

Introducción

El reconocimiento del matrimonio igualitario se ha consolidado como uno de los debates jurídicos más relevantes del siglo XXI, particularmente en América Latina, donde diversos Estados han reformado sus marcos normativos con el fin de garantizar el principio de igualdad y no discriminación hacia las parejas del mismo sexo; en el caso ecuatoriano, la Sentencia nro. 10-18-CN/19 de la Corte Constitucional marcó un punto de inflexión al declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones que restringían el matrimonio a la unión entre un hombre y una mujer, configurando así un avance significativo en materia de derechos humanos, aunque no exento de tensiones jurídicas y sociales (Peña-Roche et al., 2024).

Este reconocimiento no se produjo de manera aislada, sino como resultado de un proceso jurídico impulsado por la negativa del Registro Civil a inscribir el matrimonio de una pareja del mismo sexo, lo que derivó en una acción constitucional que obligó a la Corte a pronunciarse bajo enfoques contemporáneos como el neoconstitucionalismo y el constitucionalismo transnacional; en este contexto, la decisión se sustentó además en la Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual estableció la obligación de los Estados de garantizar el acceso igualitario a las instituciones jurídicas, incluyendo el matrimonio, para todas las personas sin distinción.

A partir de este precedente, surge la necesidad de analizar no solo el alcance formal de la sentencia, sino también sus efectos reales dentro del derecho civil ecuatoriano, planteándose como problema central la existencia de vacíos jurídicos que limitan la aplicación efectiva de los derechos reconocidos; en este sentido, la investigación se orienta a responder cómo la Sentencia nro. 10-18-CN/19 ha impactado el sistema jurídico y qué deficiencias persisten en ámbitos clave como la adopción, el régimen patrimonial y la seguridad jurídica de las parejas del mismo sexo.

Diversos estudios han evidenciado que, pese a los avances normativos, la discriminación estructural continúa presente en la práctica, debido a factores culturales, sociales e institucionales que obstaculizan la implementación uniforme del derecho, generando así una brecha entre la igualdad formal y la igualdad material (Peña-Roche et al., 2024); asimismo, se ha señalado que, aunque la Corte Constitucional ha desempeñado un rol activo en la protección de derechos, la falta de reformas legislativas por parte de la Asamblea Nacional ha dejado incompleto el proceso de adecuación normativa, provocando incertidumbre jurídica y aplicación desigual de la ley (Pinargoty Alonzo, 2023; Estupiñán Zamora y Estupiñán Hinojosa, 2024).

En este contexto, el presente estudio se sitúa en el análisis del período reciente comprendido entre 2023 y 2024, enfocándose en la evaluación de las transformaciones sociojurídicas derivadas del reconocimiento del matrimonio igualitario, así como en la identificación

de los principales obstáculos que persisten en su implementación; para ello, se consideran tanto la jurisprudencia constitucional ecuatoriana como los estándares internacionales de derechos humanos, con especial énfasis en la interacción entre el derecho interno y el sistema interamericano (Estupiñán Zamora y Estupiñán Hinojosa, 2024).

A pesar del avance que representa la legalización del matrimonio igualitario, subsisten problemas estructurales relacionados con la falta de armonización normativa y la resistencia sociocultural. En materia de adopción permanece vigente una restricción expresa contenida en el artículo 68 de la Constitución; en otras áreas del derecho civil, algunas disposiciones conexas conservan un lenguaje que requiere actualización. Esta situación puede generar un escenario de inseguridad jurídica en el que determinados derechos dependen, en algunos casos, de interpretaciones judiciales o administrativas individuales (Peña-Roche et al., 2024).

Desde una perspectiva comparada, la experiencia ecuatoriana se inserta en una tendencia regional donde los tribunales constitucionales han desempeñado un papel protagónico en la expansión de derechos frente a la inacción legislativa, como se observa en países como México y Costa Rica. Esto permite comprender que el avance hacia la igualdad jurídica en América Latina ha sido impulsado principalmente por decisiones judiciales antes que por reformas legislativas estructurales; sin embargo, esta dinámica también plantea desafíos en términos de coherencia normativa y estabilidad jurídica (Astrain Bañuelos, 2021; Ramírez Monge, 2023).

Finalmente, el análisis del matrimonio igualitario en Ecuador trasciende el ámbito estrictamente legal y se vincula con procesos sociales más amplios, en los que persisten tensiones entre modernidad y tradición, especialmente en contextos donde factores culturales y religiosos influyen en la percepción de la diversidad sexual; en este escenario, la falta de adecuación legislativa y la persistencia de vacíos normativos reflejan la necesidad de fortalecer el sistema jurídico ecuatoriano mediante reformas que garanticen una protección integral y efectiva de los derechos de las parejas del mismo sexo (Pinargoty Alonzo, 2023).

Desarrollo

Alcance jurídico de la Sentencia nro. 10-18-CN/19

El alcance jurídico de la sentencia representa una transformación sustancial en la comprensión del matrimonio dentro del ordenamiento jurídico nacional, al ampliar su reconocimiento hacia las parejas del mismo sexo bajo el principio de igualdad y no discriminación; este cambio no implicó únicamente la habilitación formal de una nueva categoría de sujetos, sino la reinterpretación de normas constitucionales y civiles a la luz de estándares internacionales de derechos humanos, particularmente aquellos derivados del sistema interamericano (Estupiñán Zamora y Estupiñán Hinojosa, 2024).

Desde una perspectiva constitucional, la decisión de la Corte no se limitó a declarar la inconstitucionalidad de disposiciones restrictivas, sino que incorporó una interpretación progresiva del derecho, basada en el principio de control de convencionalidad, lo que permitió integrar la Opinión Consultiva OC-24/17 como parámetro vinculante para el reconocimiento del matrimonio igualitario; en este sentido, el fallo evidencia una articulación entre el derecho interno y el derecho internacional, posicionando al Estado ecuatoriano dentro de una tendencia regional de ampliación de derechos (Estupiñán Zamora y Estupiñán Hinojosa, 2024).

No obstante, el análisis del alcance de esta sentencia permite identificar que su impacto se ha concentrado principalmente en el plano declarativo, es decir, en el reconocimiento formal del derecho al matrimonio, sin que ello haya sido acompañado por una reforma estructural del sistema normativo civil; en consecuencia, aunque la Corte logró modificar la interpretación del concepto de matrimonio, no se produjo una adecuación integral de las instituciones jurídicas vinculadas a esta figura, lo que ha generado una desconexión entre el contenido del fallo y su aplicación práctica.

En este contexto, la sentencia debe entenderse como un punto de partida y no como un proceso concluido, ya que su efectividad depende de la capacidad del sistema jurídico para adaptarse a las nuevas realidades que introduce; sin embargo, la ausencia de reformas legislativas posteriores ha limitado el alcance real de la decisión, trasladando la responsabilidad de garantizar derechos al ámbito judicial y generando escenarios de interpretación variable en función del caso concreto.

Así, el alcance jurídico de la Sentencia nro. 10-18-CN/19 no puede evaluarse únicamente por el reconocimiento del matrimonio igualitario, sino por las tensiones que ha generado dentro del derecho civil ecuatoriano, evidenciando que la ampliación de derechos en el plano constitucional requiere necesariamente de una armonización normativa que permita su aplicación efectiva; de lo contrario, el reconocimiento se mantiene en un nivel formal que no logra consolidarse plenamente en la práctica jurídica.

Vacíos normativos en el derecho civil ecuatoriano

El reconocimiento del matrimonio igualitario en Ecuador, a partir de la sentencia, no estuvo acompañado de una reforma integral del derecho civil, lo que ha generado una serie de vacíos normativos que afectan directamente la aplicación efectiva de los derechos derivados de esta institución; en este sentido, el problema central no radica en la existencia del matrimonio como figura jurídica, sino en la falta de adecuación del marco legal que regula sus efectos y consecuencias dentro del sistema jurídico ecuatoriano.

Uno de los problemas más evidentes se presenta en materia de adopción. En este ámbito no existe una simple omisión normativa, pues el segundo inciso del artículo 68

de la Constitución establece expresamente que la adopción corresponde solo a parejas de distinto sexo. Esta restricción constitucional impide considerar que el reconocimiento del matrimonio igualitario haya extendido automáticamente el acceso a la adopción y mantiene abierto un debate específico sobre igualdad, protección familiar e interés superior de niñas, niños y adolescentes.

Esta situación genera una diferencia jurídica expresa entre los efectos del matrimonio y el acceso a la adopción. Por ello, la discusión no puede resolverse únicamente mediante interpretaciones extensivas de normas civiles, sino que exige considerar el contenido del artículo 68 de la Constitución y los mecanismos constitucionales previstos para su eventual modificación. En consecuencia, el problema no depende exclusivamente de la discrecionalidad judicial.

En el ámbito de los derechos patrimoniales y sucesorios, el reconocimiento jurídico del matrimonio entre personas del mismo sexo permite, en principio, aplicar el régimen general previsto para los cónyuges. No obstante, algunas disposiciones conexas conservan expresiones asociadas al modelo heterosexual y pueden requerir una actualización terminológica o administrativa para evitar interpretaciones restrictivas. Por tanto, la existencia de vacíos en estas materias debe analizarse de forma concreta y no puede presumirse únicamente por la falta de una reforma integral del Código Civil.

De igual forma, la regulación de la sociedad conyugal se aplica, en principio, a las personas unidas mediante matrimonio, con independencia de su sexo. Sin embargo, su configuración histórica responde a un modelo tradicional y algunas reglas conexas pueden requerir adecuaciones terminológicas y administrativas. En consecuencia, los procesos de administración y disolución de bienes deben interpretarse conforme a los principios de igualdad y no discriminación (Peña-Roche et al., 2024).

Estos vacíos normativos evidencian que el reconocimiento del matrimonio igualitario ha sido parcial, en la medida en que no se ha extendido de manera coherente a todas las instituciones jurídicas vinculadas a esta figura; en este contexto, la falta de reforma legislativa no solo limita el alcance del derecho reconocido, sino que también genera una fragmentación del sistema jurídico, en la que coexisten normas actualizadas a nivel constitucional con disposiciones civiles desfasadas.

En conjunto, los vacíos identificados reflejan una deficiencia estructural en el proceso de incorporación del matrimonio igualitario en el derecho ecuatoriano, ya que la ausencia de un marco normativo integral impide garantizar una protección uniforme y efectiva de los derechos de las parejas del mismo sexo; por tanto, la consolidación de este avance jurídico depende necesariamente de una reforma legislativa que permita armonizar el sistema civil con los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

Inseguridad jurídica y dependencia de la interpretación judicial

La ausencia de una reforma legislativa posterior al reconocimiento del matrimonio igualitario ha generado un escenario de inseguridad jurídica dentro del derecho civil ecuatoriano, en el cual la aplicación efectiva de los derechos depende en gran medida de la interpretación que realicen los operadores judiciales; esta situación evidencia una debilidad estructural del sistema jurídico, al no contar con normas claras y actualizadas que regulen de manera uniforme los efectos del matrimonio entre personas del mismo sexo.

En este contexto, el poder judicial ha asumido un rol protagónico en la garantía de derechos, recurriendo de manera frecuente al principio de control de convencionalidad como mecanismo para suplir los vacíos normativos existentes; este principio, desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, obliga a los jueces a interpretar el derecho interno conforme a los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado, permitiendo así extender la protección jurídica a las parejas del mismo sexo en ausencia de regulación expresa (Pinargoty Alonzo, 2023).

Sin embargo, aunque esta herramienta ha permitido resolver casos concretos en favor de la igualdad, también ha generado una dependencia excesiva de la interpretación judicial, lo que se traduce en decisiones heterogéneas y, en ocasiones, contradictorias; en consecuencia, situaciones similares pueden ser resueltas de manera distinta dependiendo del criterio del juez, lo que afecta la previsibilidad del derecho y debilita la seguridad jurídica de las personas involucradas.

Esta dinámica refleja una tensión entre el derecho constitucional y el derecho civil, en la medida en que el primero reconoce de manera amplia el principio de igualdad, mientras que el segundo mantiene disposiciones desactualizadas que no han sido adaptadas a las nuevas realidades jurídicas; como resultado, los jueces se ven obligados a realizar interpretaciones extensivas o analógicas para garantizar derechos, lo que, si bien responde a un enfoque garantista, también evidencia la falta de coherencia del sistema normativo.

Además, la necesidad de recurrir constantemente a mecanismos interpretativos revela una omisión legislativa que ha trasladado la responsabilidad de garantizar derechos desde el poder legislativo hacia el judicial, generando un desequilibrio en la función de los poderes del Estado; esta situación no solo compromete la estabilidad del sistema jurídico, sino que también limita el acceso equitativo a la justicia, ya que no todas las personas cuentan con los recursos necesarios para iniciar procesos judiciales que les permitan ejercer sus derechos.

La inseguridad jurídica derivada de la falta de regulación expresa y la dependencia de la interpretación judicial ponen en evidencia que el reconocimiento del matrimonio igualitario en Ecuador no ha sido plenamente institucionalizado, sino que continúa operando bajo un modelo en el que la garantía de derechos depende de decisiones individuales; por tanto, la consolidación de este avance requiere la construcción de un marco normativo

claro, uniforme y coherente que reduzca la discrecionalidad judicial y fortalezca la seguridad jurídica.

Aplicación desigual del matrimonio igualitario en Ecuador

La implementación del matrimonio igualitario en Ecuador no se ha desarrollado de manera homogénea en todo el territorio nacional, evidenciándose una aplicación desigual que responde tanto a factores institucionales como socioculturales; en este sentido, aunque la Sentencia nro. 10-18-CN/19 estableció un reconocimiento jurídico general, su materialización en la práctica ha estado condicionada por el contexto geográfico y la capacidad de los operadores públicos para aplicar la normativa de manera efectiva.

En los principales centros urbanos, donde existe mayor acceso a información, capacitación institucional y recursos administrativos, la aplicación del matrimonio igualitario ha sido relativamente más fluida, permitiendo a las parejas del mismo sexo formalizar su vínculo con menores obstáculos; sin embargo, en contextos rurales o en localidades con fuerte arraigo cultural y religioso, se han identificado prácticas de resistencia que limitan el acceso equitativo a este derecho, generando una brecha territorial en su ejercicio (Peña-Roche et al., 2024).

Estas dificultades se manifiestan en la imposición de requisitos adicionales no previstos en la normativa, retrasos injustificados en los trámites o incluso negativas iniciales por parte de funcionarios públicos, lo que evidencia la persistencia de barreras administrativas que afectan directamente la garantía del derecho reconocido; en este escenario, la aplicación del matrimonio igualitario no depende únicamente del marco jurídico vigente, sino también de la actitud y formación de quienes tienen la responsabilidad de ejecutarlo.

Asimismo, la falta de capacitación de los operadores del sistema, particularmente en materia de derechos humanos y diversidad, ha contribuido a una interpretación limitada o incorrecta de la sentencia constitucional, lo que refuerza la desigualdad en su aplicación; en concordancia con lo señalado por Estupiñán Zamora y Estupiñán Hinojosa (2024), esta situación demuestra que la eficacia del derecho no se garantiza únicamente mediante su reconocimiento formal, sino a través de su implementación adecuada en todos los niveles del Estado.

La persistencia de estas diferencias territoriales pone en evidencia que el cambio jurídico no se traduce automáticamente en una transformación social uniforme, sino que requiere procesos complementarios que incluyan capacitación institucional, políticas públicas inclusivas y mecanismos de control que aseguren el cumplimiento efectivo de la normativa; de lo contrario, el derecho al matrimonio igualitario continúa operando de manera fragmentada.

Armonización con estándares internacionales y eventual responsabilidad estatal

El reconocimiento del matrimonio igualitario en Ecuador no puede analizarse únicamente desde el derecho interno, sino que debe ser comprendido dentro del marco de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en materia de derechos humanos; en este sentido, la Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció de manera clara la obligación de los Estados de garantizar el acceso igualitario a las instituciones jurídicas, incluyendo el matrimonio, sin discriminación por orientación sexual (Estupiñán Zamora y Estupiñán Hinojosa, 2024).

Si bien la Sentencia representó un avance en el cumplimiento de estos estándares, la falta de adecuación legislativa posterior evidencia desafíos para el cumplimiento integral de dichas obligaciones, ya que el Estado no ha desarrollado un marco normativo plenamente armonizado que permita garantizar de manera efectiva los derechos reconocidos; esta omisión legislativa genera una desconexión entre los compromisos internacionales y la normativa interna, afectando la coherencia del sistema jurídico.

En este contexto, la regulación de la adopción debe diferenciarse de los aspectos patrimoniales y de la sociedad conyugal. La primera contiene una restricción constitucional expresa, mientras que en las otras materias el régimen general del matrimonio resulta aplicable, aunque algunas disposiciones pueden requerir actualización. La falta de armonización normativa puede producir cuestionamientos sobre el cumplimiento de los estándares de igualdad y no discriminación (Astrain Bañuelos, 2021).

Además, una implementación insuficiente de estas obligaciones puede tener implicaciones jurídicas y repercusiones en la legitimidad del Estado en el ámbito internacional, ya que la falta de aplicación efectiva de los estándares de igualdad y no discriminación podría ser interpretada como una debilidad en el compromiso con la protección de derechos humanos. En este sentido, la ausencia de reformas legislativas no solo afecta a nivel interno, sino que también puede comprometer la imagen del país en escenarios internacionales.

Por otro lado, la necesidad de recurrir al control de convencionalidad por parte de los jueces para garantizar derechos evidencia que el sistema jurídico ecuatoriano aún depende de mecanismos correctivos para cumplir con sus obligaciones internacionales; si bien este principio ha permitido avanzar en la protección de derechos en casos concretos, también pone de manifiesto la falta de una estructura normativa clara que garantice la aplicación uniforme de estos principios.

Conclusiones

El análisis desarrollado permite concluir que la Sentencia nro. 10-18-CN/19 constituye un hito jurídico en el reconocimiento del matrimonio igualitario en Ecuador, al incorporar de manera efectiva el principio de igualdad y no discriminación dentro del ámbito civil; sin embargo, este avance se ha materializado principalmente en el plano declarativo, ya que no ha sido acompañado por una transformación integral del marco normativo que garantice la aplicación plena y coherente de los derechos derivados de esta institución, lo que evidencia una implementación incompleta del reconocimiento constitucional.

En este sentido, se determina que la principal limitación del sistema jurídico ecuatoriano no radica en la ausencia de reconocimiento del derecho al matrimonio igualitario, sino en la persistencia de aspectos que requieren armonización normativa. En materia de adopción existe una restricción constitucional expresa, mientras que en el régimen patrimonial y sucesorio se aplica, en principio, la regulación general de los cónyuges, aunque algunas disposiciones conexas pueden requerir actualización. Esta situación puede generar inseguridad jurídica cuando la solución depende de interpretaciones individuales y no de una regulación clara y uniforme.

Asimismo, se concluye que la falta de adecuación legislativa posterior a la sentencia ha producido una desconexión estructural entre el derecho constitucional y el derecho infraconstitucional, generando tensiones dentro del sistema jurídico que afectan su coherencia y estabilidad; en este contexto, el uso recurrente del control de convencionalidad por parte de los jueces, si bien ha permitido avanzar en la protección de derechos en casos concretos, también evidencia la insuficiencia del marco normativo vigente y la necesidad de una intervención legislativa que consolide los avances alcanzados.

Por otro lado, el estudio demuestra que la aplicación del matrimonio igualitario en Ecuador no se desarrolla de manera homogénea en el territorio nacional, ya que factores socioculturales, institucionales y territoriales inciden directamente en su implementación, generando diferencias significativas entre contextos urbanos y rurales; esta realidad pone en evidencia que el reconocimiento jurídico no garantiza por sí mismo la igualdad material, sino que requiere ser acompañado por procesos de capacitación institucional, políticas públicas inclusivas y mecanismos de control que aseguren su aplicación efectiva.

Desde una perspectiva internacional, se establece que el Estado ecuatoriano ha avanzado en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del sistema interamericano de derechos humanos, particularmente aquellas desarrolladas en la Opinión Consultiva OC-24/17. No obstante, todavía existen desafíos de armonización normativa para garantizar una implementación integral; esta situación puede limitar la protección efectiva de derechos a nivel interno y generar cuestionamientos en el ámbito internacional.

En consecuencia, se concluye que el matrimonio igualitario en Ecuador debe ser entendido como un proceso jurídico en construcción, en el que los avances logrados a nivel constitucional requieren ser consolidados mediante una armonización normativa integral que permita garantizar la igualdad en los ámbitos vinculados al derecho civil. Para ello, resulta necesaria la intervención del poder legislativo en la actualización del Código Civil y demás normas conexas, respetando los procedimientos constitucionales aplicables a las materias que cuentan con regulación expresa en la Constitución.

Finalmente, se determina que la consolidación del matrimonio igualitario no depende únicamente de su reconocimiento formal, sino de la capacidad del Estado para articular de manera coherente el derecho constitucional, la legislación civil y los estándares internacionales de derechos humanos; en este sentido, la garantía plena de derechos para las parejas del mismo sexo exige no solo reformas legales, sino también un compromiso institucional sostenido que permita superar las barreras estructurales existentes y avanzar hacia una verdadera igualdad en la práctica.

Referencias bibliográficas

Astrain Bañuelos, L. E. (2021). Matrimonio igualitario en México: entre la discriminación y el discurso de odio. Reflexiones en torno a sus implicaciones jurídico-penales. *Alegatos*, (107), 75-96. https://bit.ly/4wTUiT0

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

Corte Constitucional del Ecuador. (2019, 12 de junio). *Sentencia n.º 10-18-CN/19*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017, 24 de noviembre). *Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Opinión Consultiva OC-24/17. Serie A n.º 24*.

Estupiñán Zamora, C. F., y Estupiñán Hinojosa, N. T. (2024). Interpretación constitucional y Opinión Consultiva de la CIDH en el caso del matrimonio igualitario. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8(3), 7799-7817. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i3.11970

Peña-Roche, G. P., Figueroa-Rodríguez, M. S., Loor-Barreiro, L. H., y Campaña-Muñoz, L. C. (2024). Legalización del matrimonio igualitario y su efecto social [Legalisation of equal marriage and its social effect]. *Revista Multidisciplinaria Perspectivas Investigativas*, 4, 90-97. https://doi.org/10.62574/rmpi.v4iDerecho.194

Pinargoty Alonzo, M. A. (2023). El activismo jurídico de la Corte Constitucional en matrimonio igualitario. *Revista Lex*, 6(19), 8-21. https://doi.org/10.33996/revistalex.v6i19.143

Ramírez Monge, N. (2023). Uniones civiles entre personas del mismo sexo y sus implicaciones ante la reforma procesal del derecho de familia en Costa Rica. *Derecho en Sociedad, 17*(2), 82-103. https://bit.ly/4gRDsQc

CC BY NC SA

Revista de Derecho Directum. Vol. 3, No. 2, pp. 93-107. Julio-Diciembre 2026
ISSN: 3028-8754. ISSN Elect. 3028-8762. Universidad Católica de Cuenca

Avances y retos en materia de derechos humanos de las mujeres en Ecuador: un análisis desde el derecho crítico y el ODS 5

Progress and Challenges in Women's Human Rights in Ecuador: An Analysis from Critical Law and SDG 5

Recepción: 20 de enero de 2026

Revisión: 27 de enero de 2026

Aceptación: 13 de marzo de 2026

Publicación: 06 de julio de 2026

Mario Enrique Sánchez Armijos
Universidad Nacional de Loja
Correo: sanchez.mario@unl.edu.ec
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9733-2711

Raúl Marcelo Mogrovejo León
Universidad Nacional de Loja
Correo: marcelo.mogrovejo@unl.edu.ec
ORCID: https://orcid.org/0009-0006-5994-2264

María Isabel Espinosa Ortega
Universidad Nacional de Loja
Correo: maria.i.espinosa@unl.edu.ec
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1785-5879

Gladys Beatriz Reátegui Cueva
Universidad Nacional de Loja
Correo: gladys.reategui@unl.edu.ec
ORCID: https://orcid.org/0009-0004-2303-6935

Fausto Noé Aranda Peñarreta
Universidad Nacional de Loja
Correo: fausto.aranda@unl.edu.ec
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4043-0342

Janeth Verónica Castro Solórzano
Universidad Nacional de Loja
Correo: janetht.castro@unl.edu.ec
ORCID: https://orcid.org/0009-0000-7683-9978

https://doi.org/10.26871/directum.v3.n2.56

Cita sugerida:

Espinosa Ortega, M. I., Aranda Peñarreta, F. N., Sánchez Armijos, M. E., Mogrovejo León, R. M., Reátegui Cueva, G. B., y Castro Solórzano, J. V. (2026). Avances y retos en materia de derechos humanos de las mujeres en Ecuador: un análisis desde el derecho crítico y el ODS 5. *Revista de Derecho Directum*, 3(2), 93-207. https://doi.org/10.26871/directum.v3.n2.56

Resumen

Ecuador se define como un Estado constitucional de derechos y justicia que, en su norma constitucional, protege el derecho a la igualdad y no discriminación y el derecho a una vida libre de violencia. A la par, ha adoptado una serie de compromisos en materia de derechos humanos de las mujeres, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, los compromisos de la Plataforma de Acción de Beijing y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Sin embargo, hasta la fecha, estos compromisos no han podido materializarse plenamente, por lo que proponemos el derecho crítico como una herramienta para desmontar patrones culturales arraigados que perpetúan la desigualdad de mujeres y niñas.

Palabras clave: derechos, Objetivos de Desarrollo Sostenible, igualdad, mujeres, derecho crítico.

Abstract

Ecuador defines itself as a constitutional state of rights and justice, whose Constitution protects the right to equality and non-discrimination and the right to a life free from violence. It has also adopted a series of commitments regarding women's human rights, such as the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment, and Eradication of Violence against Women, and commitments under the Beijing Platform for Action and the United Nations Sustainable Development Goals. However, to date, these commitments have not been fully realized. Therefore, we propose critical law as a tool to dismantle deeply rooted cultural patterns that perpetuate inequality for women and girls.

Keywords: Rights, Sustainable Development Goals, Equality, Women, Critical Law.

Introducción

El Estado ecuatoriano ha asumido una serie de compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres. Es así que, en 1995, durante la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer que se desarrolló en Beijing, se comprometió a emprender acciones para lograr avances en el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, a través de estrategias clave para transversalizar el enfoque de género en áreas clave como trabajo, empleo, salud, educación, entre otras.

Este compromiso va de la mano con otras obligaciones asumidas por el Estado en materia de derechos humanos de las mujeres ante el Sistema Universal y Regional (Interamericano) de Derechos Humanos, como son la adopción de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, ratificada por Ecuador en 1981; y, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), adoptada en 1994 y ratificada por Ecuador en 1995. En ese mismo sentido:

> Gracias a los compromisos internacionales para promover la igualdad de género se ha avanzado en algunos ámbitos: los casos de matrimonio infantil y mutilación genital femenina han disminuido en los últimos años, y la representación de la mujer en la esfera política es mayor que nunca. Aun así, sigue sin cumplirse la promesa de un mundo en el que todas las mujeres y niñas disfruten de plena igualdad de género y en el que se hayan eliminado todas las barreras jurídicas, sociales y económicas que impiden su empoderamiento. De hecho, ese objetivo está probablemente aún más lejano que antes, ya que las mujeres y niñas están siendo duramente castigadas por la pandemia de la COVID-19. (ONU Mujeres, 2023)

Sin embargo, pese a estos esfuerzos, la efectivización de los derechos humanos y la consecución de la igualdad continúa siendo un reto. Es así como el 25 de septiembre de 2015, los líderes del mundo adoptaron un conjunto de objetivos globales con el fin de atender demandas mundiales como la erradicación de la pobreza, la protección del planeta y el aseguramiento de la prosperidad para todas las personas, que fueron compilados en la denominada Nueva Agenda de Desarrollo Sostenible (haciendo alusión a las agendas como instrumentos de planificación).

La Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015) tiene objetivos que cuentan con metas que deben ser alcanzadas hasta el año 2030. En materia de derechos humanos de las mujeres e igualdad de género, el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) nro. 5 se plantea "Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas". Este objetivo se plantea las siguientes metas:

5.1 Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo;

5.2 Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación;

5.3 Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina;

5.4 Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país;

5.5 Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública;

5.6 Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen;

5.a Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales;

5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres;

5.c Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles (Naciones Unidas, 2015).

Sin duda, lograr estos compromisos requiere de herramientas institucionales, de planificación y de comprensión de los fenómenos sociales, que permitan abordarlos desde su génesis y no solo atender las consecuencias de manera paliativa, lo cual sigue siendo un reto para el Estado ecuatoriano.

En el ámbito del derecho, se desarrolla una perspectiva teórica que puede utilizarse como herramienta para entender y comprender los fenómenos sociales, denominada derecho crítico. La expresión hace alusión a la teoría crítica del derecho, la cual nace del agotamiento y la crisis del actual paradigma de la ciencia jurídica tradicional que evidencia la necesidad de un modelo crítico-interdisciplinario que reconcilie las normas que regulan

la sociedad con la sociedad que es regulada, es decir, que se adapten a las necesidades sociales y sirvan de instrumentos transformadores para estas. Una definición posible es:

> El instrumental pedagógico operante (teórico-práctico) que permite a los sujetos inertes, subalternos y colonizados una toma histórica de conciencia, desencadenando procesos de resistencia que conducen a la formación de nuevas sociabilidades al ser poseedores de una concepción de mundo antidogmática, participativa, creativa y transformadora. Se trata de una propuesta liberadora que no parte de abstracciones, de un *a priori* dado o de la elaboración mental pura y simple, sino de la experiencia histórico-concreta de lucha, de práctica cotidiana insurgente, de los conflictos contextualizados y de las interacciones sociales y de las necesidades humanas esenciales. (Wolkmer, 2017, p. 2)

Esta herramienta ha sido tomada por diversas escuelas y actores. En el campo que nos ocupa, Alda Facio propone una metodología para analizar las normas con enfoque de género desde una perspectiva crítica, la cual se compone de los siguientes pasos:

> 1. Tomar conciencia a partir de la experiencia personal, de la subordinación del género femenino al masculino; 2. Se trata de profundizar en la comprensión de lo que es el sexismo y las formas en que se manifiesta, identificando y cuestionando los elementos de la doctrina jurídica, de los principios y fundamentos legales y de las investigaciones que fundamentan esos principios y esas doctrinas, que excluyen, invisibilizan o subordinan a las mujeres; 3. Identificar cuál es la mujer que la ley está contemplando como "el otro" del paradigma de ser humano que es el hombre y analizar sus efectos en las mujeres de distintos sectores, razas, orientaciones sexuales, discapacidades visibles, edades, etc.; 4. Buscar cuál es la concepción de "mujer" que sirve de sustento al texto para encontrar soluciones prácticas a la exclusión, los problemas y necesidades de las mujeres que no impliquen la institucionalización de la desigualdad; 5. Analizar el texto tomando en cuenta los otros dos componentes; y, 6. Colectivizar el análisis, no solo para que sea enriquecido por mujeres (y hombres conscientes) de distintos sectores a la vez que se hace educación legal popular, sino más importante aún, para continuar el proceso de concientización que es, como lo he venido diciendo, el paso previo a cualquier análisis de un texto legal, ya que sin la toma de conciencia de que las mujeres por nuestro sexo, somos subordinadas y discriminadas, ni siquiera se puede iniciar un cuestionamiento de un sistema legal desde una perspectiva de género. (Facio, 1992, p. 75)

Es así como el presente artículo aborda cómo esta herramienta del derecho crítico es clave para alcanzar la verdadera igualdad y ejercicio efectivo de los derechos de las mujeres. Esta puede ser utilizada por el Estado ecuatoriano para evaluar las normas y políticas públicas existentes y emprender acciones para efectivizar estos derechos, los compromisos internacionales en la materia y la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible nro. 5 de Naciones Unidas.

Desarrollo

La teoría crítica del derecho y la igualdad real de las mujeres

Desde la perspectiva del derecho crítico, el análisis de las políticas públicas y del marco normativo ecuatoriano permitió evidenciar que la existencia de normas jurídicas avanzadas no garantiza necesariamente la transformación de las condiciones estructurales de desigualdad que afectan a las mujeres. El derecho crítico plantea que el derecho no es neutral, sino que se encuentra influenciado por relaciones de poder, estructuras sociales y patrones culturales que pueden reproducir desigualdades históricas.

En el caso del Estado ecuatoriano, si bien es cierto se han adoptado instrumentos normativos importantes para promover la igualdad de género, su implementación aún se encuentra condicionada por factores institucionales, económicos y culturales. La persistencia de brechas salariales, la feminización de la pobreza, la violencia de género y la limitada autonomía económica de las mujeres evidencian que las normas jurídicas no siempre logran transformar las relaciones sociales que generan desigualdad.

En este sentido, el derecho crítico nos ha permitido comprender que el desafío no radica únicamente en la creación de nuevas leyes, sino en cuestionar las estructuras que limitan su aplicación efectiva, promover transformaciones institucionales y generar políticas públicas que respondan a las realidades diversas de las mujeres.

Espinosa Ortega (2023) menciona que en el ámbito universal la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), en 1979. En uno de sus considerandos, la CEDAW expresa su preocupación por la discriminación que enfrentan las mujeres, señalando que esta viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana. Recoge, además, que la máxima participación de la mujer en todas las esferas, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz (Espinosa Ortega, 2023).

Por su parte, el artículo 2 de la CEDAW establece que los Estados parte condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer. El numeral 2 del artículo 15 hace referencia al derecho a un trato igual en todas las etapas de procedimiento en cortes de justicia y tribunales. En cuanto al Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos de las mujeres, el 9 de junio de 1994 se adoptó, en Belém do Pará, Brasil, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém

do Pará, la cual fue ratificada por el Estado ecuatoriano el 15 de septiembre de 1995. La misma autora expone que:

> En ese sentido, se recalca que la violencia contra las mujeres encuentra su fundamento en la desigualdad porque como consecuencia de esta, las mujeres sufren violencia de manera desproporcionada, bajo una idea de inferioridad y subordinación, de posesión; pero, además, la violencia contra las mujeres perpetúa la desigualdad, ya que quienes la sufren no pueden acceder o gozar de sus derechos en igualdad de condiciones. (Espinosa Ortega, 2023, p. 6)

Ecuador cuenta con un marco jurídico robusto en materia de derechos humanos de las mujeres, que incorpora principios constitucionales, leyes especializadas y políticas públicas destinadas a reducir desigualdades históricas. Sin embargo, la efectividad de este marco depende no solo de su existencia formal, sino de su aplicación real en los distintos contextos sociales, económicos, culturales y territoriales del país.

La Constitución de 2008 constituye el punto de partida de este marco jurídico. Con un enfoque de derechos, reconoce que la igualdad no es únicamente formal, sino que requiere medidas específicas para superar desigualdades históricas. Este mandato constitucional obliga al Estado a adoptar políticas redistributivas, garantizar trabajo digno y promover condiciones que permitan la autonomía económica de las mujeres. Además, establece la corresponsabilidad social y familiar en las tareas de cuidado, tema fundamental para comprender la distribución desigual del trabajo no remunerado que limita la participación económica de las mujeres.

A nivel internacional, instrumentos como la CEDAW y la Convención de Belém do Pará han orientado la transformación normativa en Ecuador. La CEDAW exige eliminar la discriminación en todas sus formas, lo cual implica garantizar igualdad en el empleo, acceso a la propiedad, seguridad social, educación y participación político-económica. La Convención de Belém do Pará, por su parte, reconoce explícitamente la relación entre violencia y desigualdad, evidenciando que la violencia económica y patrimonial afecta directamente la libertad y autonomía de las mujeres, y que sin su erradicación no es posible alcanzar la igualdad económica.

En el marco jurídico nacional, la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres es uno de los instrumentos más relevantes, ya que incorpora la violencia económica y patrimonial como una forma de afectación a los derechos humanos. Esta ley reconoce que la limitación, negación o control de recursos económicos constituye una manifestación de subordinación. Además, obliga al Estado a generar políticas de atención, prevención y reparación, pero su implementación enfrenta obstáculos como falta de recursos, personal insuficiente y débil articulación institucional.

El Código del Trabajo también desempeña un papel esencial, al establecer garantías para prevenir la discriminación laboral, asegurar la igualdad salarial y promover condiciones

dignas para las trabajadoras. Sin embargo, la brecha salarial persiste y la informalidad es una realidad que afecta a la mayoría de las mujeres trabajadoras. Esto impide su acceso a seguridad social, estabilidad laboral y oportunidades de movilidad económica. A su vez, el COIP tipifica diversas conductas relacionadas con la violencia contra las mujeres o miembros del núcleo familiar; sin embargo, los procesos judiciales siguen siendo poco efectivos debido a la falta de capacitación especializada y la carga probatoria que recae principalmente en las víctimas.

A pesar de los avances normativos, se evidencian realidades como la feminización de la pobreza, la cual es una de las expresiones más evidentes de la desigualdad estructural. Las mujeres, especialmente las rurales, indígenas, afroecuatorianas y jefas de hogar, enfrentan condiciones económicas más precarias debido a barreras múltiples: menor acceso a educación, recursos productivos, financiamiento, propiedad de tierras y oportunidades laborales formales. Esta realidad limita su autonomía económica y las expone a mayores riesgos de violencia y dependencia financiera.

Además, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, que continúa siendo asumido mayoritariamente por mujeres, restringe significativamente su participación en actividades económicas formales. Este trabajo sostiene la economía del país, pero no es reconocido ni remunerado. La falta de consolidación de un sistema nacional de cuidados profundiza estas desigualdades, ya que obliga a muchas mujeres a combinar empleo informal con responsabilidades domésticas, reduciendo aún más su capacidad de generar ingresos y acceder a protección social.

Si bien existen programas gubernamentales que buscan apoyar a mujeres en situación de pobreza, como bonos, créditos productivos, emprendimientos asociativos y políticas de inclusión financiera, la mayoría de estas iniciativas no tienen alcance estructural. Muchas funcionan como mecanismos temporales o paliativos que alivian necesidades inmediatas, pero no abordan las causas profundas que perpetúan la desigualdad económica. Esta insuficiencia limita la eficacia de las normas, ya que la pobreza de las mujeres no se resuelve únicamente con transferencias monetarias, sino con cambios estructurales que garanticen igualdad de oportunidades reales.

A nivel institucional, existen debilidades importantes: falta de información desagregada que permita evaluar el impacto de las políticas, insuficientes recursos financieros para su implementación, baja cobertura territorial en zonas rurales y dificultades para articular acciones entre instituciones nacionales y locales. Estos vacíos generan una desconexión entre las políticas diseñadas y las necesidades reales de las mujeres en sus diferentes contextos.

En conjunto, estos elementos muestran que Ecuador posee un marco jurídico sofisticado y coherente con los compromisos internacionales. Sin embargo, todavía no se traduce en condiciones de igualdad real para las mujeres. Las normas existen, pero su impacto está limitado por barreras estructurales, institucionales, económicas y culturales. Para avanzar

hacia una igualdad sustantiva, es necesario fortalecer la implementación, ampliar el enfoque interseccional y asegurar que todas las mujeres, sin distinción de territorio, etnia o condición socioeconómica, puedan ejercer plenamente sus derechos.

La evaluación de la política pública de Ecuador en materia de derechos humanos de las mujeres

Por su parte, la evaluación de la política pública ecuatoriana en materia de derechos humanos de las mujeres constituye un elemento central para comprender los avances y desafíos en el cumplimiento de la Plataforma de Acción de Beijing (Naciones Unidas, 1995) y del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (Naciones Unidas, 2015). En cuanto a instrumentos de política pública encaminados a cumplir con el ODS, encontramos:

Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2020-2030: Este plan es la política central del Estado para abordar la violencia de género. Se estructura en ejes de prevención, atención, protección/reparación, sanción y coordinación interinstitucional (Secretaría de Derechos Humanos, 2021). Constituye un avance significativo al articular acciones integrales contra la violencia. No obstante, su implementación enfrenta serias limitaciones prácticas, entre ellas insuficientes recursos financieros, escasa capacidad institucional y falta de articulación entre niveles de gobierno.

Estas carencias han sido señaladas tanto por evaluaciones nacionales como por organismos internacionales; por ejemplo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos destacó la profunda brecha entre el desarrollo de marcos regulatorios en materia de violencia y su aplicación efectiva en la realidad. Lo anterior se traduce en deficiencias en la investigación y prevención de la violencia, y en una atención limitada de las víctimas, pese a la existencia del Plan Nacional.

Agenda Nacional para la Igualdad de Género (ANIG 2021-2025): Esta agenda, emitida por el Consejo Nacional para la Igualdad de Género (2021), incluye lineamientos de política pública orientados a promover la autonomía económica de las mujeres, garantizar sus derechos sexuales y reproductivos, e incrementar su participación política, entre otros objetivos de igualdad de género. La ANIG refleja un enfoque transversal que reconoce las distintas etapas del ciclo de vida y las brechas que enfrentan mujeres de diversas edades. Sin embargo, los hallazgos indican que la ejecución de esta agenda ha sido desigual y con alcances limitados.

Existe una brecha entre la planificación y la implementación efectiva de las acciones propuestas, evidenciada en la ausencia de resultados homogéneos en todas las áreas: por ejemplo, se han logrado ciertos avances normativos en salud reproductiva, pero persisten rezagos en la participación política paritaria y en la autonomía económica real de las mujeres, especialmente de aquellas en situación de vulnerabilidad.

Política pública de igualdad de género: el marco legal ecuatoriano obliga a transversalizar el enfoque de género en todas las instituciones del Estado. En particular, la Constitución de 2008, en su artículo 70, ordena que el Estado formule y ejecute políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres e incorpore el enfoque de género en los planes y programas, garantizando su aplicación obligatoria en el sector público. En cumplimiento de este mandato constitucional, se han adoptado políticas públicas de igualdad de género que buscan institucionalizar la perspectiva de género en la administración pública.

Sin embargo, el nivel de cumplimiento de esta transversalización se caracteriza más por un acatamiento formal que por cambios sustantivos. Muchas instituciones cuentan con unidades de género o planes de igualdad sobre el papel, pero su impacto para transformar prácticas institucionales y resultados efectivos para las mujeres ha sido limitado. La brecha entre la igualdad jurídica formal y la igualdad material persiste, lo que indica que la sola existencia de la normativa no ha sido suficiente para modificar patrones culturales y estructuras discriminatorias arraigadas.

Políticas sectoriales en justicia, salud, educación y gobiernos locales: Además de las políticas de alcance nacional, distintos sectores del Estado han desarrollado instrumentos específicos para abordar la violencia de género y promover los derechos de las mujeres en sus ámbitos de competencia. Por ejemplo, la Función Judicial ha implementado protocolos especializados de atención a víctimas de violencia (Consejo de la Judicatura, 2020); el Ministerio de Educación expidió protocolos para prevenir y atender la violencia sexual en el ámbito educativo (Ministerio de Educación, 2021), y el Ministerio de Salud Pública estableció normas para la atención integral de víctimas de violencia sexual (Ministerio de Salud Pública, 2020).

Asimismo, varios gobiernos autónomos descentralizados (municipios y provincias) han emitido ordenanzas y planes locales para la igualdad de género. Estos esfuerzos sectoriales reflejan un reconocimiento generalizado del problema y la voluntad institucional de enfrentarlo. No obstante, su eficacia varía significativamente según la capacidad y compromiso de cada entidad. Persisten deficiencias en la coordinación intersectorial y en la capacitación de los funcionarios para aplicar correctamente dichos protocolos. En la práctica, la respuesta estatal sigue siendo fragmentada: la cobertura de las unidades especializadas (por ejemplo, judicaturas especializadas en violencia) no abarca todo el territorio y muchos casos siguen sin ser adecuadamente atendidos en ciertos sectores, lo que redunda en una protección irregular de los derechos de las mujeres.

Vinculación con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 (Igualdad de Género): Ecuador ha alineado formalmente sus políticas nacionales con la Agenda 2030 de Naciones Unidas. El Plan Nacional de Desarrollo (SENPLADES, 2017) integró el ODS 5 dentro de sus objetivos, reconociendo la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como prioridades transversales para el desarrollo sostenible. En términos prácticos, esto se ha traducido

en la incorporación de metas específicas, como la reducción de la tasa de femicidios, el aumento de la participación laboral femenina y la disminución de brechas de acceso a servicios básicos para mujeres.

Sin embargo, la evaluación de medio término hacia el 2030 muestra que el avance hacia el ODS 5 es insuficiente. A pesar de algunos logros puntuales, las desigualdades de género estructurales no se han reducido al ritmo necesario. Por ejemplo, las tasas de violencia contra la mujer siguen siendo alarmantemente altas (65 de cada 100 mujeres en Ecuador han experimentado algún tipo de violencia a lo largo de su vida (Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2019)), y las brechas en participación económica y política de las mujeres se mantienen. Estos indicadores evidencian que, si bien el ODS 5 está presente en la planificación, su cumplimiento real está en riesgo de quedar rezagado sin una aceleración de las acciones y recursos destinados a este fin.

Los resultados expuestos revelan una tensión marcada entre los avances formales en políticas públicas y los limitados cambios sustantivos en la situación de las mujeres. Desde una perspectiva crítica y de género, este panorama sugiere que Ecuador ha logrado establecer un marco normativo bastante completo en pro de los derechos de las mujeres, sin embargo, dicho marco no ha logrado permear completamente la realidad social. En otras palabras, existe todavía una brecha entre la igualdad legal proclamada y el goce efectivo de derechos por parte de las mujeres.

La auditoría de género, algunos de sus resultados

Por su parte, la Contraloría General del Estado, en el año 2020, elaboró una Auditoría Coordinada de Género, con el fin de medir el cumplimiento del ODS 5 por parte del Estado ecuatoriano en el marco de la Auditoría Iberoamericana Coordinada de Género, organizada por la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), para ello se basó en 3 ejes que fueron: planificación, financiamiento y seguimiento. Se obtuvieron los siguientes resultados:

Eje planificación

Las instituciones han desarrollado y suscrito parcialmente documentos, planes, publicaciones, convenios marco de cooperación y convenios, pero sin orientarse de forma específica en el fortalecimiento de la equidad de género. Existe ausencia de instrumentos normativos que permitan que las instituciones implementen Agendas de Género. No se han propuesto mecanismos ni lineamientos que involucren a todas las instituciones en el proceso de implementación del ODS 5 (Contraloría General del Estado, 2020).

Eje financiamiento

El gobierno no ha establecido directrices que permitan integrar a los actores externos y partes interesadas para definir los recursos necesarios para implementar el ODS 5. Existe ausencia de presupuesto y de oportunidades de cooperación nacional e internacional con entidades públicas y privadas. Tampoco se evidencia el total de recursos destinados por cada institución para ejecutar actividades que fomenten las políticas de igualdad de género, ni existen documentos donde se identifiquen los requerimientos de recursos para atender el ODS 5 (Contraloría General del Estado, 2020).

Eje seguimiento

La autoridad competente estableció un plazo para expedir el instrumento que normaría el proceso de seguimiento y evaluación de los indicadores y metas de la Agenda 2030. Las instituciones, sin embargo, no publicaron información relevante del proceso de implementación del ODS 5. Además, a partir del régimen de austeridad del Estado, se suprimieron instituciones, lo que dificultó continuar con las respectivas reuniones para el diseño y establecimiento de indicadores de este objetivo, retrasando este proceso (Contraloría General del Estado, 2020).

Según los reportes oficiales consultados, el 60 % de los ministerios del Ecuador estaban encabezados por mujeres; además, Ecuador alcanzó el puesto 16 entre 146 países en el Índice Global de Brecha de Género de 2024. También se reportó la implementación de políticas de igualdad de género en el ámbito laboral, la elaboración de guías metodológicas para formular agendas territoriales y evaluar políticas públicas con enfoque de género, así como la puesta en funcionamiento de 46 centros Violeta entre 2021 y 2024, destinados a brindar atención integral a víctimas de violencia (Foro Económico Mundial, 2024; Secretaría Nacional de Planificación, 2025).

El Estado también ha reportado que la tasa de femicidios por cada 100.000 mujeres pasó de 1,25 en 2023 a 0,89 en 2024. Asimismo, informó sobre la atención de mujeres, niñas, niños y adolescentes mediante asesoramiento legal, terapias psicológicas y trabajo social, así como sobre acciones de inserción laboral dirigidas a víctimas directas e indirectas de violencia y femicidio (ODS Ecuador, 2023; Secretaría Nacional de Planificación, 2025).

Conclusiones

El análisis realizado evidencia que Ecuador cuenta con un marco jurídico sólido y progresivo en materia de derechos humanos de las mujeres, alineado con los estándares internacionales y con los principios constitucionales de igualdad, no discriminación y justicia social. Sin

embargo, la existencia de una normativa avanzada no garantiza, por sí sola, el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres ni la eliminación de las desigualdades estructurales.

Aunque se observan avances en la incorporación de enfoques de género en leyes y políticas públicas, persisten barreras estructurales que limitan su impacto. Si bien se registran avances, persisten retos estructurales relacionados con patrones socioculturales profundos que alimentan la discriminación y la violencia contra las mujeres. La persistencia de dichos patrones exige que las políticas públicas se orienten hacia transformaciones culturales a largo plazo, más allá de una simple implementación normativa.

Ecuador ha desarrollado un conjunto amplio de políticas, planes y normas orientadas a la igualdad de género y la protección de los derechos de las mujeres. No obstante, el nivel de cumplimiento efectivo de estas políticas es bajo. La brecha entre lo establecido en el papel y la realidad evidencia que muchas medidas quedan en intenciones más que en resultados tangibles.

La ejecución de las políticas ha sido fragmentaria y carece de integralidad. Las acciones estatales se encuentran dispersas entre distintas instituciones y niveles de gobierno, sin una coordinación sólida. Esto redunda en que no se garantice el acceso pleno de las mujeres a sus derechos en forma homogénea; el impacto de las políticas varía según la provincia o el sector institucional, generando inequidades en la protección de derechos.

Un elemento fundamental para comprender las desigualdades de género en Ecuador es la perspectiva interseccional, la cual permite analizar cómo distintas formas de discriminación se superponen y generan condiciones de vulnerabilidad diferenciadas. En este contexto, en el Estado ecuatoriano, las mujeres indígenas, afroecuatorianas y rurales enfrentan mayores barreras estructurales en el acceso a la educación, empleo formal, servicios de salud y de participación política. Asimismo, las mujeres jefas de hogar y aquellas que viven en zonas rurales experimentan mayores niveles de pobreza y dependencia económica; estas desigualdades muestran que las políticas públicas orientadas a la igualdad de género deben incorporar un enfoque interseccional que reconozca las múltiples dimensiones de la discriminación y, a la vez, permita diseñar respuestas diferenciadas que atiendan las realidades específicas de los distintos grupos de mujeres.

De continuar las tendencias actuales, el Ecuador corre el riesgo de no alcanzar las metas establecidas en el ODS 5 para 2030. Los lentos avances y, en ciertos casos, estancamientos en indicadores clave (violencia contra la mujer, participación política y económica, entre otros) sugieren la necesidad de redoblar esfuerzos. Sin un compromiso reforzado, con asignación presupuestaria adecuada y voluntad política decidida, los objetivos de igualdad de género podrían quedar incumplidos en el plazo previsto.

En conclusión, este análisis realizado demuestra que el Ecuador ha desarrollado un marco jurídico e institucional importante para la protección de los derechos humanos de las mujeres y de esta forma dar cumplimiento al Objetivo de Desarrollo Sostenible 5. Sin

embargo, los resultados evidencian una brecha significativa entre la existencia de normas y políticas públicas y su implementación efectiva dentro de la realidad social.

Además, se puede concluir que, desde la perspectiva del derecho crítico, esta brecha puede explicarse por la persistencia de estructuras institucionales, económicas y culturales que reproducen desigualdades de género. En consecuencia, la igualdad jurídica formal no ha logrado traducirse plenamente en igualdad material para las mujeres.

Asimismo, el análisis evidencia que las políticas públicas en materia de igualdad de género presentan limitaciones en su financiamiento, coordinación institucional y mecanismos de seguimiento. Estas debilidades reducen su capacidad para generar transformaciones estructurales sostenidas.

Desde un enfoque de derechos humanos, se vuelve imprescindible no solo la creación de normas y políticas, sino también la transformación de prácticas sociales arraigadas y la redistribución equitativa del poder en los distintos ámbitos de la vida pública y privada.

Para que Ecuador avance de manera sostenida hacia la igualdad de género, resulta necesario profundizar los procesos de implementación, fortalecer las capacidades institucionales y asegurar que las políticas sean inclusivas, interseccionales y orientadas por un enfoque integral de derechos.

Referencias bibliográficas

Asamblea Constituyente del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial, Suplemento 180.

Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). *Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*. Registro Oficial, Suplemento 175.

Código del Trabajo. (2005). *Registro Oficial, Suplemento 167*.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: buenas prácticas y desafíos en América Latina y el Caribe*. Organización de los Estados Americanos.

Consejo de la Judicatura. (2020). *Protocolo de atención a víctimas de violencia de género en la Función Judicial*.

Consejo Nacional para la Igualdad de Género. (2021). *Agenda Nacional para la Igualdad de Género 2021-2025*.

Contraloría General del Estado. (2020). *Resultados de la Auditoría Coordinada de Género en el Ecuador*.

Espinosa Ortega, M. I. (2023). *Directrices generales de actuación para la tutela judicial efectiva en casos de violencia basada en género en materia penal* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador]. UASB-Digital.

Facio, A. (1992). *Cuando el género suena cambios trae: una metodología para el análisis de género del fenómeno legal*. ILANUD.

Foro Económico Mundial. (2024). *Global Gender Gap Report 2024*.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2019). *Encuesta Nacional sobre Relaciones Familiares y Violencia de Género contra las Mujeres (ENVIGMU): resultados principales*.

Ministerio de Educación. (2021). *Protocolo para la prevención y atención de la violencia sexual en el ámbito educativo*.

Ministerio de Salud Pública. (2020). *Norma para la atención integral a víctimas de violencia sexual*.

Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*.

Naciones Unidas. (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*.

Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

Naciones Unidas. (s. f.). *Objetivo 5: lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*. https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/gender-equality/

ODS Ecuador. (2023). *Informe de avance de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

ONU Mujeres. (2023). *Perfil nacional sobre igualdad de género: Ecuador*.

Organización de los Estados Americanos. (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)*.

Secretaría de Derechos Humanos. (2021). *Plan Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2020-2030*.

Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES). (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021: Toda una Vida*.

Secretaría Nacional de Planificación. (2025). *Informe de avance de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

Wolkmer, A. C. (2017). *Teoría crítica del derecho desde América Latina*. Akal.

Universidad Católica de Cuenca | EDUNICA EDITORIAL UNIVERSITARIA

ISSN IMPRESO: 3028-8754
ISSN ELECTRÓNICO: 3028-8762