



Cuadernos de **estudiantes**



Juan C. Cabrera

Medios de notificación notarial

Yadira Escobar

Londres: ciudad global post Brexit

Giancarlo Genovese

Intereses nacionales en los espacios marítimos

Yelena Moncada

Víctimas infantiles sin reparación integral

Karina Ortega

Prerrogativas de los Estados: la revisión de oficio

Estefanía Ortiz

Integración de tecnologías en la educación superior

Paulina Ramón

Valoración de la prueba científica en Ecuador

Bolívar Lucio
editor



Cuadernos de estudiantes n.º 1

Bolívar Lucio
Editor

Mayo de 2024



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial

300
C961c

Lucio, Bolívar

Cuadernos de estudiantes n.º 1 / Giancarlo Genovese, Yelena Moncada, Estefanía Ortiz, Paulina Ramón Vargas, Juan Carlos Cabrera, Karina Ortega, Yadira Escobar; editor Bolívar Lucio. —1.ª ed.— Quito: Editorial IAEN, 2024.
157 p.; 15 x 21 cm

ISBN electrónico: 978-9942-29-103-5

1. Derecho-Ciencias sociales 2. Relaciones internacionales 3. Geopolítica
4. Seguridad I. TÍTULO

Colección editorial
CUADERNOS DE ESTUDIANTES

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Coordinación General de Investigación

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

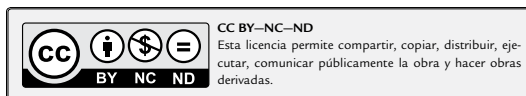
Dirección editorial: Bolívar Lucio Naranjo

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

© IAEN, 2024



Índice

Presentación.....	9
--------------------------	----------

Bolívar Lucio

Intereses nacionales en los espacios marítimos y áreas de interés de Ecuador

Giancarlo Genovese

1. Introducción.....	15
2. Declaración de adhesión y objeciones de los miembros de la convención	17
3. Políticas internas y externas relativas a los asuntos marítimos .	20
4. Intereses marítimos nacionales allende los espacios marítimos jurisdiccionales	23
5. Visión marítima, el derrotero hacia la gobernanza de los mares	30
6. Conclusiones	34
7. Referencias bibliográficas	36

Víctimas infantiles sin reparación integral: el caso Comisión de la Verdad en Ecuador (2007-2010)

Yelena Moncada

1. Introducción.....	41
2. Avances en los derechos de las víctimas infantiles: perspectivas internacionales y críticas desde la victimología...	43
3. Derecho a la reparación: víctimas infantiles en el contexto de la CVE	49
4. Conclusiones	55
5. Referencias bibliográficas	57

Políticas públicas en educación superior: integración de tecnologías digitales en Ecuador hacia 2035

Estefanía Ortiz

1. Introducción.....	59
2. La cuestión conceptual: tecnologías digitales y tecnologías de información y comunicación (TIC)	62
3. Relación entre tecnologías digitales en la educación	63
4. Desarrollo metodológico.....	65
5. Reflexiones finales.....	75
6. Referencias bibliográficas	76

Criterios para la valoración de la prueba científica en Ecuador

Paulina Ramón Vargas

1. Introducción.....	81
2. El rol de la ciencia en el proceso en atención al derecho a la libertad probatoria y el respeto al debido proceso	83
3. Ciencia, pericia y su relevancia en el proceso judicial.....	85
4. Sustrato material de diferenciación entre prueba pericial y científica, las dificultades para su valoración judicial	88
5. Criterios para valorar la prueba científica	90
6. Conclusiones	95
7. Referencias bibliográficas	96

Medios de notificación notarial y su idoneidad en los procedimientos voluntarios: el caso del desahucio en el inquilinato

Juan Carlos Cabrera

1. Introducción.....	99
2. El sistema notarial como auxiliar de justicia	101
3. Diferencias conceptuales entre el procedimiento notarial y el judicial	101
4. Notificación y citación: similitudes y diferencias	102
5. Medios idóneos de notificación establecidos en la ley.....	103
6. Eficacia procedimental en la notificación en el procedimiento notarial de desahucio	104
7. Propuestas de solución a la problemática planteada.....	106
8. El uso de la analogía como método de solución a corto plazo	108
9. Conclusiones	109
10. Referencias bibliográficas	110

La revisión de oficio a petición de persona interesada

Karina Ortega

1. Introducción.....	113
2. Desarrollo	115
3. Conclusiones	128
4. Referencias bibliográficas	129

Londres ciudad global: transformaciones a partir del proceso Brexit (2015-2020)

Yadira Escobar

1. Introducción.....	133
2. Desarrollo	136
3. Conclusiones	150
4. Referencias bibliográficas	151

Presentación

Mirada Pública lanza esta nueva propuesta que ofrece una plataforma de difusión para trabajos de estudiantes graduados del IAEN. Resolvimos esta muy pendiente tarea mediante la preselección realizada por las escuelas de la universidad y un trabajo de definición de política editorial que permitió transformar trabajos de titulación de veinte o treinta mil palabras en los artículos cortos incluidos en este volumen. La primera convocatoria reunió veintiún propuestas en los diversos campos de investigación que aborda el IAEN. El intercambio con las personas autoras fue dinámico y enriquecedor; mientras editábamos los trabajos, socializamos una propuesta gráfica para esta serie y la estructura final de los trabajos confirmó que los acercamientos de los estudiantes a los problemas de la sociedad se mantienen frescos.

La propuesta es publicar tres volúmenes este año. El primer número reúne siete aportes que cubren las áreas de derecho, relaciones internacionales, geopolítica y seguridad. Los artículos, al igual que los trabajos de titulación originales, han sido elaborados con rigurosidad académica, un buen manejo de recursos teóricos y comunicacionales y reflejan el compromiso de las personas participantes con el conocimiento y la sociedad. Estas son razones suficientes para tener las mejores expectativas sobre este trabajo editorial y las posibilidades de generar ideas para mejorar y fortalecer la gestión del Estado de manera eficiente e inclusiva.

Abrimos el primer número de *Cuadernos de Estudiantes* con el trabajo de Giancarlo Genovese “Intereses nacionales en los espacios marítimos y áreas de interés de Ecuador”. Se detalla con claridad cuál ha sido la “evolución social” de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Este mecanismo internacional pretende facilitar la resolución pacífica de cuestiones relacionadas con la delimitación de espacios marítimos y el uso de recursos clave para desarrollo de cada país. Sin embargo, la convención evidencia las amplias brechas entre países como Ecuador y China al examinar

sus capacidades para administrar esos territorios marítimos. Por ejemplo, se contrasta lo que pueden hacer las carteras de Defensa y Relaciones Exteriores con sus propios recursos frente a una numerosa y poderosa flota pesquera china. Además, se discute la capacidad operativa, el ejercicio de la soberanía, el equilibrio de esta con la de otros Estados, el reconocimiento de los océanos como canales de tránsito muy diverso; así como la relación entre la gestión política interna, las prioridades de cada gobierno y la necesidad de una gobernanza multinivel de los mares.

A propósito de equilibrar, el texto de Yelena Moncada consigue exponer una realidad tan sensible como la reparación de víctimas —mucho más cuando estas son personas infantes— a partir de testimonios de primera fuente. Esto se presenta en un contraste complementario entre una revisión adecuada de literatura sobre jurisprudencia, género y derechos. “Víctimas infantes sin reparación integral: el caso Comisión de la Verdad en Ecuador (2007-2010)” aborda un tema que no es extraño a otras publicaciones de *Mirada Pública*: en el país existe un marco legal adecuado que puede abordar las necesidades de poblaciones sensibles, la reincidencia de violencia basada en género y la sensibilización de funcionarios encargados de estos procesos; pero el desarrollo de una normativa que operativice la ley o políticas públicas que amplíen el espectro de la ley son temas pendientes. Esta exposición acierta al señalar que “[l]a reparación es un proceso político que busca restablecer la comunidad política y alcanzar un nuevo equilibrio social. Aspira a ser tanto justicia restauradora como transformadora. Es fundamental identificar a las víctimas de manera equitativa, sin discriminación, considerando la interseccionalidad y desarrollar programas de reparación integrales y flexibles”.

“Políticas públicas en educación superior: integración de tecnologías digitales en Ecuador hacia 2035”, escrito por Estefanía Ortiz, revisa un tema también actual. Es un hecho que el uso de las tecnologías digitales con fines educativos dio un salto más acelerado debido a la pandemia y los protocolos de distanciamiento social. Sin embargo, la cotidianidad de la pandemia también puso en evidencia las inequidades en el uso y acceso a estas tecnologías. Por lo tanto,

resulta adecuado el enfoque de la autora al señalar que “la integración de las tecnologías digitales [debe ser] un interés prioritario del Estado, al punto de que es necesario incorporarlas en la políticas públicas que aseguren el aprendizaje y enseñanza de los estudiantes”. El mundo ha cambiado y la manera en la que usamos las tecnologías sólo se intensificará; por ello, es importante trabajar con las personas en la innovación de metodologías pedagógicas y en la relación entre contenidos y las modalidades en las que se imparten.

Desde la Ilustración, el paradigma científico se presenta como el lenguaje y argumento superlativo, al punto en que cualquier discusión con otros criterios se ha ganado de antemano. Lo que propone Paulina Ramón en “Criterios para la valoración de la prueba científica en Ecuador” es que se olvida que la ciencia es producida e interpretada por seres humanos y que los acercamientos desde subjetividades son inevitables. Este trabajo expone que “la prueba pericial y la científica son distintas, pero [la] legislación no las diferencia” y si se quiere proporcionar “conocimiento especializado al juez” —que no levantó indicios ni es un perito con conocimiento científico fiscal— las pruebas científicas necesitan valorarse en por su aplicabilidad pericial, sólo así son útiles, fiables y relevantes. Pero la ciencia *per se* no vuelve verdadera una prueba, debe estudiarse de manera cuidadosa la relevancia, capacitar a los operadores de justicia, actualizar lo que se acepta como un criterio válido en la comunidad científica y, finalmente, que cualquier recurso (por científico que sea) debe apegarse a la ley.

El siguiente trabajo “Medios de notificación notarial y su idoneidad en los procedimientos voluntarios: el caso del desahucio en el inquilinato” de Juan C. Cabrera, es otra sumersión en el lenguaje y procedimientos especializados del derecho. No obstante, es también una herramienta para comprender mejor otra instancia tan cotidiana como el derecho notarial y una, también usual, circunstancia susceptible de desavenencias como es el inquilinato. “Los notarios, en calidad de servidores públicos, dotan de fuerza y legitimidad a los actos entre privados y la fuerza probatoria de la fe pública concede efectos jurídicos legítimos”. Además, las notarías tienen la responsabilidad de descongestionar el ejercicio de justicia y por ello deben ser instancias transparentes y confiables. Por lo que se menciona,

la notificación, que se afectada por una laguna normativa, podría beneficiarse del uso de la analogía, que es “el procedimiento a través del cual se le atribuye a un caso no regulado el mismo tratamiento jurídico que uno que sí está regulado y es similar a este” y de esta manera no dejar a los requeridos en la indefensión.

En la misma línea, “La revisión de oficio a petición de persona interesada”, de Karina Ortega, se pregunta “¿[c]ómo debe la Administración pública entender y aplicar el artículo 132 del COA, referente a la revisión de oficio para declarar la nulidad de un acto administrativo a petición de persona interesada?”. En primer lugar, la revisión de oficio debe ejercerse conforme a derecho; si se evidencia que un acto administrativo se aparta de este, es preciso corregir lo actuado, proscribir cualquier tipo de arbitrariedad para garantizar el ejercicio de los derechos e intereses de los administrados y de sus representantes. En consecuencia, la nulidad sólo puede establecerse en el momento en que se verifique, de forma razonable, que uno o varios requisitos de validez de acto administrativo se encuentren viciados. Por mandato constitucional, la Administración pública está obligada a garantizar el cumplimiento de las normas jurídicas y los derechos de los administrados. Esto implica que debe construir argumentos que enfrenten la discrecionalidad, es decir, que cualquier persona pueda interponer objeciones, de manera injustificada, a un acto administrativo; pero también debe y está obligada a revisar sus propios actos para cuidar el adecuado cumplimiento de la ley.

La noche del 23 de junio de 2016, los habitantes de Londres se fueron a dormir con la noticia de que la tendencia a favor de permanecer en la Unión Europea se mantenía. Parecía que se había superado el escollo que generó esa idiosincrática inclinación británica de evitar problemas, la misma que llevó al, entonces, primer ministro Cameron a conceder a la oposición el ejercicio de un referéndum cuyas consecuencias eran muy desconocidas. La mañana siguiente trajo lo impensable: una mayoría no muy significativa forzó a todo el Reino Unido a abandonar la comunidad de Estados que permitió dejar atrás las destructivas conflictividades y competencias que llevaron a dos guerras mundiales. Cameron anunció que renunciaría cuando el problema solo había empezado.

El artículo que cierra este volumen “Londres ciudad global: transformaciones a partir del proceso Brexit (2015-2020)”, escrito por Yadira Escobar, presenta una circunstancia más optimista a partir de descripciones objetivas. Si bien en Londres (como en Escocia) la mayoría de la población (60 %) se mostró a favor de la permanencia, a criterio de la autora, la desazón inicial fue convirtiéndose en iniciativas que provenían tanto de instancias públicas como privadas y buscaban que Londres siga siendo una ciudad global. Entre esas iniciativas se cuentan trabajos importantes en ámbitos como habitabilidad, medioambiente y accesibilidad. Aunque es innegable que las reglas y la cancha han cambiado, la administración de la capital británica busca refrescar y consolidar sus puentes con el resto del mundo mediante incentivos a la inversión, flexibilidad financiera, oferta cultural. Es interesante que la autora, objetivamente, observe que este es un trabajo en curso para Londres, porque señala que es posible que el voto del Brexit también refleje una oposición de otras ciudades y regiones de Gran Bretaña que no son tan prósperas, diversas, internacionales como la capital. Es, quizá, una oportunidad de aprendizaje para el Reino Unido, no sólo para la consolidación global de Londres si no para que todo el país se inserte en el contexto internacional de un modo que implique beneficio a la sociedad.

Esperamos que el público lector se interese por la producción académica de nuestros estudiantes, que puede ser más novedosa y fresca que los trabajos de personas investigadoras con cátedras probadas y establecidas desde hace años. Estamos seguros de que lo que no se ha construido bajo el membrete de largas experiencias, sí aparece con una flexibilidad que explora y se enriquece de la crítica y el debate. Hacemos una invitación doble, a estudiantes y lectores, a seguir los productos de *Cuadernos de Estudiantes*, ya sea en calidad de colaboradores o revisores. La meta sigue siendo generar insumos y herramientas de conocimientos para personas en instancia de toma de decisiones sobre las problemáticas que nos afectan como sociedad.

Bolívar Lucio
Director de Editorial del IAEN

Intereses nacionales en los espacios marítimos y áreas de interés de Ecuador¹

Giancarlo Genovese²

1. Introducción

LA CONVENCIÓN DE las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)³ surgió de una prolongada evolución social. Los Estados acordaron establecer una convención que contribuyera al sistema internacional con una significativa capacidad de congregación para la discusión de los asuntos marítimos de interés comunitario. Este esfuerzo siguió el modelo de organizaciones multilaterales que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial (Paolillo, 1982, pp. 337-339), como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esto permitió a los Estados disponer de un mecanismo que facilitara la resolución pacífica de cuestiones relacionadas con la delimitación de espacios marítimos y resolver disputas que generaban conflictos por la soberanía de áreas en las que los Estados tienen intereses estratégicos, promoviendo así el desarrollo nacional en función del uso del mar y sus recursos.

Un ejemplo que ilustra la importancia de la CNUDM en el derecho marítimo es el caso de Nicaragua contra Colombia. Nicaragua reclamaba la soberanía sobre las islas San Andrés, Providencia, Catalina y varios islotes adicionales; además, ante la Corte Internacional de Justicia Managua solicitó la delimitación de la Plataforma Continental

1 La tesis de maestría *Visión marítima del Ecuador en sus espacios marítimos jurisdiccionales y en la región del océano Pacífico oriental frente al derecho del mar, período 2012-2021* contiene una explicación amplia de varios de los temas tratados en este artículo.

2 Escuela de Relaciones Internacionales del IAEN

3 En Ecuador es aceptado el nombre abreviado Convemar, que proviene de Convención del Mar.

y Zona Económica Exclusiva entre ambos países (Grossman, 2013, p. 396). Respecto a las islas e islotes, la Corte Internacional de Justicia dictaminó que Colombia *à titre de souverain*⁴ ejercía soberanía sobre los territorios disputados. En cuanto a la delimitación marítima, el fallo de la corte estableció que, basándose en el derecho consuetudinario, ambas partes debían acatar la CNUDM (Grossman, 2013, pp. 397-399), independientemente de que Colombia no fuera Estado miembro de la convención.

Por otro lado, la CNUDM proporciona un marco normativo esencial para la lucha que varios países mantienen contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR), una actividad que no sólo presenta un gran desafío para la gobernanza de los mares, sino que también amenaza la seguridad económica, alimentaria y ecológica, entre otras (Shaver y Yozell, 2018a, p. 7). La CNUDM asigna a los países responsabilidades respecto al aprovechamiento de los recursos marinos y establece tres niveles de control a los Estados para la implementación de medidas en contra de la pesca INDNR (Shaver y Yozell, 2018b, pp. 18-20). Estas categorías de control son el Estado ribereño, el Estado de abanderamiento y el Estado rector de puerto.

Muchos eventos trascendentales ocurrieron desde la firma de la CNUDM, consolidando su impacto en el derecho del mar. Aunque Ecuador participó de forma activa en la Tercera Conferencia sobre el Derecho del Mar, optó por no participar en la votación final (ONU, 1982, p. 154). En consecuencia, el país no se adhirió en un inicio a la convención. No fue hasta el año 2002 que el Estado creó la Comisión Nacional sobre Derecho del Mar, la que implicó el principio del proceso de adhesión del país. Esta comisión se encargaría de los estudios iniciales de viabilidad para la adhesión a la convención (Presidencia de la República del Ecuador, 2002, art. 1). Luego de diez años, Ecuador completó su proceso de adhesión con la entrega de una declaración oficial a Naciones Unidas (ONU, 2012).

Este artículo se basa en la revisión de literatura existente sobre el derecho internacional público, de manera particular, en lo

4 Para que el efecto jurídico surta efecto, el Estado debe demostrar el ejercicio de soberanía mediante legislación, presencia, actividad económica, entre otras cuestiones.

concerniente al derecho del mar, complementada con datos obtenidos de la tesis de maestría del autor. Se analizan los aspectos más relevantes del período 2012-2022 para destacar los intereses del país en el mar, así como su relación con la CNUDM y la indiscutible utilidad de esta para los países que buscan garantizar sus derechos dentro del sistema internacional.

De esta manera, cuatro puntos son discutidos a lo largo del artículo. En primer lugar, la declaración de adhesión del Ecuador a la convención y las objeciones planteadas por algunos de los Estados miembros, sobre todo sobre algunos derechos consuetudinarios, como la libertad de navegación. Sin embargo, Ecuador ha precisado su postura de respeto irrestricto al derecho del mar.

En segundo lugar, este artículo revisa las políticas internas y externas emitidas durante el período de estudio relacionadas a cuestiones marítimas, lo cual permite comprender las prioridades de los Gobiernos de turno. Y en tercer lugar, se analizan los intereses nacionales en los espacios marítimos jurisdiccionales y en una zona de especial interés en el océano Pacífico. Sobre la base de toda esa información, el cuarto apartado delinea la estrategia de Ecuador para atender los temas de soberanía y fomentar el desarrollo marítimo.

Por último, se ofrecen conclusiones sobre las oportunidades que el mar ofrece a Ecuador para su desarrollo nacional, cimentadas en normas consuetudinarias y en los derechos universales para utilizar el mar y sus recursos de forma sustentable.

2. Declaración de adhesión y objeciones de los miembros de la convención

Ecuador presentó su adhesión al depositario de la CNUDM el 24 de septiembre de 2012 (ONU, 2012, p. 1). Transcurridos treinta días, la convención entró en vigor para el país,⁵ tal como lo establece dicho instrumento internacional. No sería hasta nueve años después, el 7 de octubre de 2021, que el Código Civil fue reformado para cambiar

5 El artículo 308 de la CNUDM señala los tiempos requeridos para que la convención entre en vigor luego de un proceso de adhesión (ONU, 1982a).

las doscientas millas marinas de mar territorial por las zonas marítimas establecidas en la convención (Asamblea Nacional del Ecuador [ANE], 2021, art. 2 y 4); es decir, aguas interiores y mar territorial bajo plena soberanía, zona contigua con jurisdicción estatal en el ámbito aduanero, fiscal migratorio y sanitario, así como zona económica exclusiva con soberanía limitada a la explotación y administración de recursos naturales.

En consecuencia, los espacios marítimos del Ecuador se organizaron en zonas reconocidas ante la comunidad internacional y conforme el derecho internacional público. No obstante, la declaración de adhesión del país enfrentó objeciones por parte de varios Estados europeos. En primer lugar, Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Irlanda, Italia, Letonia, Países Bajos y Suecia plantearon objeciones, considerando que la declaración era una reserva⁶ a la convención y que vulneraba temas como los espacios marítimos, la libertad de navegación, el paso inocente⁷ y las líneas de base (ONU, 2022, p. 36-41). Por otro lado, el Reino Unido, Grecia (República Helénica) y otros Estados de la Unión Europea también manifestaron objeciones iniciales, alegando que era una reserva a la convención; pero, tras conversaciones con Ecuador, aclararon las incertidumbres (ONU, 2022, p. 58) y expresaron su conformidad con la declaración de adhesión del país, entendiendo que no constituía una reserva.

En relación con las objeciones presentadas a la declaración de Ecuador, tras someterlas a un análisis cualitativo (ver gráfico 1), encontramos que los códigos con mayor número de casos son: reservas, con un 83,30 %; libertad de navegación y paso inocente, con un 66,70 %; y soberanía en los espacios marítimos, con 58,30 % del total de casos (Genovese, 2022, pp. 60-61). La declaración del Ecuador es explícita respecto a la soberanía marítima, la libertad de navegación y el paso inocente, al garantizar los derechos de paso inocente tanto en el Mar Territorial como en la Zona Económica Exclusiva;

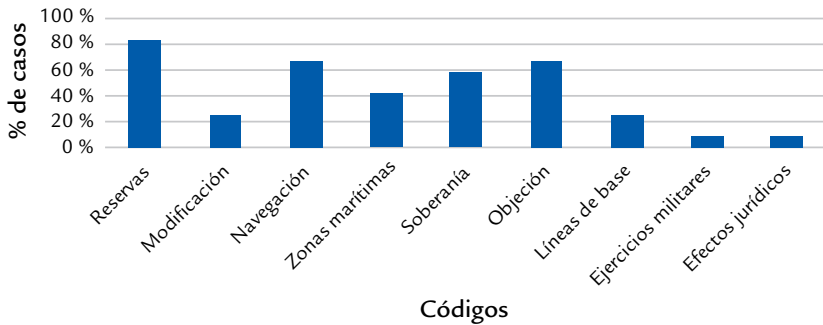
6 La CNUDM no admite reservas ni excepciones (ONU, 1982, art. 309). De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, una reserva es una declaración unilateral de un Estado que busca excluir o alterar los efectos jurídicos de un tratado.

7 De acuerdo con la CNUDM, el paso inocente es la navegación a través del mar territorial de otro Estado sin escalas, y sin perjuicio para la paz, buen orden y seguridad (ONU, 1982, art. 18).

pero, además, se compromete a respetar las libertades de navegación, sobrevuelo, tendido de cables y tuberías submarinas, tal como lo estipula la convención (ONU, 2012, arts. 3 y 4). Por lo tanto, no afecta a los derechos y deberes que la CNUDM establece para los Estados miembros.

Gráfico 1

Distribución de códigos al respecto de comunicados de Estados miembros de la CNUDM sobre la declaración de adhesión de Ecuador



Fuente: Segmentos codificados mediante análisis de datos cualitativos. Elaborado por: el autor (2022).

Por otro lado, considerando que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 establece reglas valoradas como consuetudinarias en el derecho internacional público para los acuerdos internacionales entre Estados (Herdegen, 2005, pp. 117-118), las objeciones que califican la declaración de Ecuador como una reserva no tendrían sustento. Al estudiar el documento de forma íntegra, se observa que el país demuestra pleno respeto y apego al tratado internacional, es decir, admite el principio de *pacta sunt servanda*⁸ respecto a la convención. Además, la declaración de Ecuador menciona de forma tácita que las normas consideradas por el derecho internacional público como *ius cogens*⁹ serán respetadas, por ejemplo, regulaciones como la libertad de navegación. En conclusión, las

8 Del latín “*los acuerdos deben mantenerse*”; las partes se obligan a cumplir los tratados.

9 Derecho consuetudinario internacional imperativo, las normas *ius cogens* no son susceptibles de modificación debido a la importancia que representan para la comunidad internacional (Herdegen, 2005, p. 155).

preocupaciones expresadas por otros Estados durante la adhesión del Ecuador a la CNUDM carecen de una base sólida, puesto que la posición de Ecuador no implica repercusiones jurídicas que pretendan modificar la convención.

3. Políticas internas y externas relativas a los asuntos marítimos

La Constitución de la República (CRE) establece los principios que rigen la soberanía ejercida por el pueblo por medio del poder público, abarcando todos los espacios marítimos, suelo y subsuelo. Esta soberanía popular se sustenta en cuatro pilares fundamentales: la soberanía alimentaria, la energética, la económica y la soberanía sobre la conservación de la biodiversidad (CRE, 2008, arts. 1, 3, 4, 15, 281, 283 y 400).

En los espacios soberanos existen intereses del Estado, y definirlos puede ser una tarea complicada. Varios factores pueden distorsionar la determinación de estos intereses, tales como corrientes ideológicas e indiferencia política (Roskin, 1994, p. 9). A fin de esclarecer la brecha entre los intereses nacionales y los estatales, Clinton (1986) argumenta que los intereses estatales buscan alcanzar el bienestar de una sociedad dentro de un Estado; mientras que los intereses nacionales operan en la esfera internacional, en la que están restringidos o liberados por el derecho internacional público (pp. 497-513) y por los acuerdos mutuos entre los Estados.

Para el caso de Ecuador, los intereses nacionales que establece la Constitución incluyen a los recursos naturales renovables y no renovables de todo el territorio soberano, sea este marítimo o terrestre, como parte del patrimonio natural. De forma consecuente, el Estado es responsable de regular el uso sustentable de los recursos que se encuentran en los espacios marítimos o ecosistemas marinos (CRE, 2008, arts. 403 y 406).

Durante el período de estudio se implementaron tres planes nacionales, los cuales delinearon los intereses nacionales para los Espacios Marítimos Jurisdiccionales, como se describe a continuación:

- El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 proponía objetivos como la garantía de paz, soberanía y relacionamiento estratégico a escala global y regional, acompañados del fortalecimiento de los mecanismos de defensa y control para los espacios marítimos, con el fin de desarrollar los intereses nacionales; esto incluía la Antártida (Senplades, 2013, pp. 346-348). Sin embargo, el plan no consideraba de manera puntual cuáles eran aquellos intereses primarios para aprovechar el mar y sus recursos; en otras palabras, no contemplaba metas concretas para el fortalecimiento del desarrollo marítimo nacional.
- El Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 también establecía como política la defensa de la soberanía y la integridad del territorio nacional; además, agregaba los intereses marítimos y proponía avanzar un 66,67 % en el proceso de definición del límite exterior de la plataforma continental a extender (Senplades, 2017, p. 106). Por lo demás, el plan no incluía objetivos o metas específicas para fomentar el desarrollo marítimo en los espacios marítimos nacionales o en el océano Pacífico.
- El Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025 incluye en su agenda la garantía de los derechos del Estado en el mar, el desarrollo de relaciones bilaterales para una gestión integral de los recursos naturales en las áreas fronterizas (esto incluye las fronteras marítimas) y la finalización de los trabajos necesarios para entregar la información que permita definir el límite exterior de la plataforma continental (SNP, 2021, p. 99). Al igual que los otros planes, las metas se centran en conservar la soberanía y extender la plataforma, pero carecían de propuestas sustanciales para el desarrollo marítimo.

En general, los planes nacionales de desarrollo por un lado aseguraban la soberanía sobre los espacios marítimos jurisdiccionales y proponían avanzar en el proceso de extensión de la plataforma continental más allá de 200 millas marinas; sin embargo, no establecían objetivos concretos para el desarrollo marítimo nacional. Durante el mismo período se emitieron planes de política exterior. El primero, cubriendo el lapso de 2006 a 2020, no se basaba en la CNUDM, ya que fue elaborado antes de la adhesión del país a esta convención (Genovese, 2022, p. 69). El segundo plan, correspondiente al período 2021-2025, proponía precautelar los intereses nacionales y los

recursos del mar en las aguas jurisdiccionales, conforme a los derechos determinados en la CNUDM y promulgaba la cooperación en asuntos marítimos y pesqueros por intermedio de órganos del sistema internacional (2021, pp. 35-37).

La Política de la Defensa Nacional establece que la adhesión del país a la CNUDM constituye, desde el punto de vista estratégico, el marco jurídico que garantiza el ejercicio soberano sobre los espacios marítimos y los recursos que contribuyen al desarrollo nacional (Ministerio de Defensa Nacional [MDN], 2018, pp. 41-42). Además, esta política señala que, para el desarrollo y supervivencia del Estado, existen intereses marítimos que deben ser protegidos de amenazas¹⁰ como la pesca ilegal no declarada y no reglamentada por naves de pesca de banderas extranjeras, y propone que exista cooperación entre Estados para enfrentar dicha amenaza (MDN, 2018, pp. 108-109). Por último, en 2014 fueron publicadas las Políticas Nacionales Oceánicas y Costeras, que establecían las directrices para el desarrollo, investigación y fomento de las actividades marítimas (CIM, 2014, art. 1); de estas, la política cuarta era la que más enfatizaba el desarrollo de las actividades marítimas en los espacios marítimos jurisdiccionales y en las áreas de interés de Ecuador.

Las políticas públicas implementadas durante el período de estudio contribuyeron a que Ecuador definiera los límites marítimos que estaban pendientes. Con Colombia, el límite para el mar territorial y Zona Económica Exclusiva fue establecido el 2 de octubre de 2012 (ONU, 2012a), mientras que con Costa Rica se determinó el límite marítimo entre las Zonas Económicas Exclusivas de ambas naciones el 21 de abril de 2014 (ONU, 2014). Así quedaron fijados los límites marítimos y terrestres de Ecuador con los países con los que colinda Colombia, Costa Rica y Perú.

10 De acuerdo con la Política de la Defensa Nacional (2018), para Ecuador en el mar las amenazas corresponden a “narcotráfico, terrorismo, contrabando de combustible, pesca ilegal, contrabando de mercadería, robo a mano armada [...] tráfico ilícito de migrantes, extracción del patrimonio subacuático, explotación ilegal de recursos marinos, exploración ilegal y extracción de la geo-data marina” (p. 106).

La entrega de información a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental (CLPC) ha sido una política constante,¹¹ aunque sin lograr alcanzar las metas propuestas en los planes. El 1 de marzo de 2022, Ecuador realizó una tercera entrega preliminar de información a la CLPC para evitar que el plazo de diez años para proporcionar información científica y técnica fenezca,¹² según lo establece la CNUDM (ONU, 2022a, p. 14). Sin embargo, la definición requiere que el país entregue la totalidad de la información, y hasta la fecha, el Estado no ha fijado un plazo definitivo para ello.

Tras la entrega de información, el tiempo estimado para obtener una recomendación de la CLPC es de catorce años.¹³ Esto significa que, en el escenario más favorable en el que Ecuador entrega toda la información científica y técnica requerida hasta el año 2025, un pronunciamiento de la CLPC sobre las cuatro regiones que el país pretende extender podría emitirse después del año 2039. Mientras tanto, el suelo bajo la columna de agua en las áreas a extender continuará siendo considerado patrimonio de la humanidad.

4. Intereses marítimos nacionales allende los espacios marítimos jurisdiccionales

La Política de Defensa Nacional propone un conjunto de intereses marítimos nacionales que promulgan el desarrollo marítimo nacional. Estos intereses están concebidos como componentes que

11 Comité que facilita la implementación de la CNUDM sobre los límites exteriores de la plataforma continental más allá de las 200 millas marinas.

12 De acuerdo con el artículo 4 del Anexo II de la Convemar, un Estado parte “presentará a la Comisión las características de ese límite junto con información científica y técnica [...] dentro de los 10 años siguientes a la entrada en vigor”; sin embargo, en la decimoctava reunión de los Estados parte de la Convemar se decidió que “Queda entendido que el plazo a que se hace referencia en el artículo 4 del anexo II [...] puede satisfacerse mediante la transmisión al Secretario General de información preliminar” (documento SPLOS/183 que puede accederse en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/398/79/PDF/N0839879.pdf?OpenElement>).

13 El 11 de abril de 2022, durante la trigésima tercera reunión de los Estados parte de la CNUDM, el presidente de la CLPC informó que debido al aumento en el volumen de trabajo, el tiempo de espera aproximado para instaurar una subcomisión es de catorce años, luego de la presentación de información de un país (Documento SPLOS/33/10 que puede accederse en <https://shorturl.at/alPY1>).

persiguen un mismo fin: el desarrollo marítimo nacional (MDN, 2018, p. 105). Los elementos que componen los intereses marítimos nacionales son: la conciencia marítima, economía marítima, sistema de marina mercante, infraestructura científica y tecnológica, complejo geomarítimo y las relaciones internacionales (*Ibid.*). De estos, dos intereses proporcionaron información tangible para el estudio, por lo que serán analizados en adelante.

a. Economía marítima

En primer lugar, la economía marítima, referida como una consecuencia de las actividades que son desarrolladas en el mar y que generan recursos económicos (ARE, 2014, p. 72), aporta con datos sobre la cantidad de importaciones y exportaciones que se realizan por la vía marítima y, además, sobre la extracción de recursos de los espacios acuáticos. Dentro del período de estudio, se halló que la carga exportada por vía marítima tuvo un crecimiento exponencial (ver gráfico 2) para los rubros no petroleros ascendiendo de 9972,8 millones de dólares en 2012 (BCE, 2016, p. 7) hasta 18091 millones de dólares durante el 2021 (BCE, 2022, p. 7). Aquello representa un incremento del 81,41 % en el ciclo en mención.

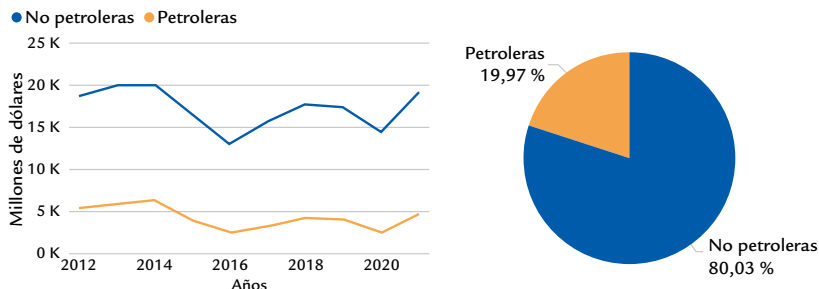
Traduciendo aquellos valores a toneladas métricas, encontramos que el área de influencia de Guayaquil, esto es, Autoridad Portuaria de Guayaquil (APG) y Terminales Portuarios Homologados (TPH), es la que aglomera el mayor movimiento de carga exportable no petrolera, por vía marítima, con un incremento vertiginoso del 223,08 % en el período estudiado; es decir, creció de 2 206 671 toneladas métricas en 2012 a 7 129 366,79 toneladas métricas durante el 2021 (MTO, 2021, p. 20). Por su lado, las exportaciones petroleras sufrieron una disminución, pasando en el año 2012 de 13 792 millones de dólares a 8607,3 millones de dólares en 2021 (BCE, 2022, p. 7), es decir, decrecieron a razón del 37,59 %. Se debe considerar que las exportaciones petroleras mantuvieron un rango de entre 20 y 25 millones de toneladas métricas anuales exportadas (MTO, 2021, p. 21). La disminución de valores se debe al decrecimiento del costo del barril de petróleo.

Al respecto de las importaciones, los indicadores reflejan que la mayor parte de estas corresponden a bienes y servicios no petroleros, con un promedio de 17 284 millones de dólares al año (ver gráfico 2); mientras que, las importaciones petroleras sostuvieron un promedio de 4314 millones de dólares anuales (BCE, 2022, p. 16). En general, estas cifras revelan que las importaciones no petroleras fueron del 80,03 % y las importaciones petroleras del 19,97 % del total.

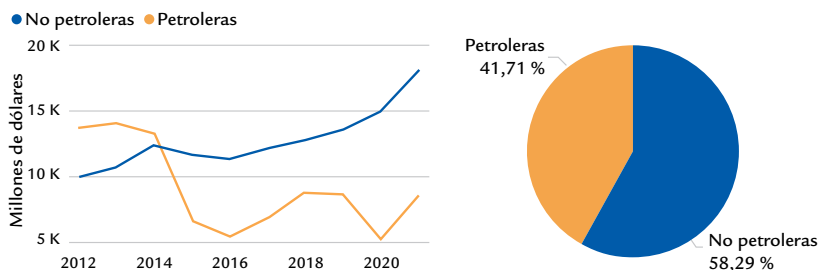
Gráfico 2

Exportaciones e importaciones 2012-2021 en millones de dólares

Importaciones



Exportaciones



Fuente: Banco Central del Ecuador, años 2012-2015 (BCE, 2016, pp. 7-12); años 2016-2018 (BCE, 2019, pp. 7-17); años 2019-2021 (BCE, 2022, pp. 7-16). Elaborado por: el autor.

De la misma manera que las exportaciones, la mayor cantidad de carga importada es manejada en los puertos del área de influencia de Guayaquil, sobre todo por los puertos de la Autoridad Portuaria de Guayaquil, con un manejo del 49,02 % de la carga importada, mientras que los terminales portuarios homologados¹⁴ tuvieron una participación 38,8 % de manejo de carga importada (MTO, 2021, p. 20). El porcentaje restante fue manejado por los puertos estatales de otras provincias.

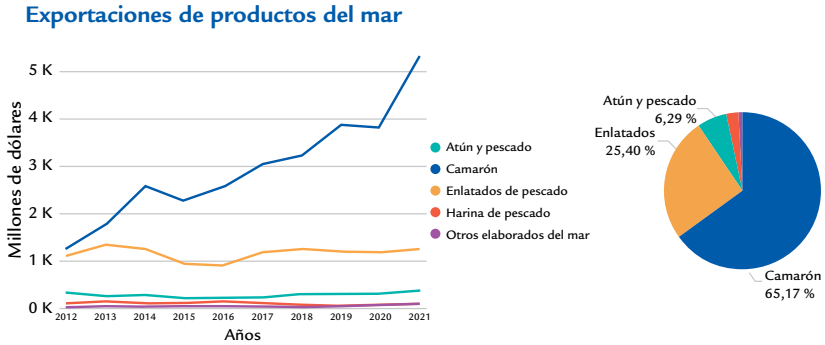
En términos de productos extraídos del mar y la industria de procesamiento y producción de dichos productos, las exportaciones muestran que, en relación con las exportaciones petroleras, los productos del mar crecieron hasta aproximarse a los valores de petróleo exportado durante el año 2021 (ver gráfico 3). El valor exportado de petróleo fue de 8607,3 millones de dólares, mientras que los recursos extraídos del mar tuvieron un monto de 7132,1 millones de dólares (BCE, 2022, p. 7). Para los productos del mar, se ha considerado aquellos que están reflejados como rubros reales en los datos del Banco Central del Ecuador. Estos son el camarón, atún y pescado, enlatados de pescado (ver gráfico 3), harina de pescado y otros elaborados. El camarón es el que mayor aporta a los productos del mar, sobre todo por el crecimiento que ha tenido durante el período estudiado, hasta llegar a un valor de 5323 millones de dólares en el año 2021 (*Ibid.*).

En general, las exportaciones de productos del mar durante el año 2021 se aproximan a los valores de exportación petrolera; es decir, los valores exportados en productos petroleros fueron de 8607,3 millones de dólares, mientras que los valores de los productos del mar alcanzaron los 7132,1 millones de dólares; clara representación de la magnitud de la economía marítima.

14 Terminales privados que han sido aprobados por la autoridad marítima y la autoridad de transportes nacional para operar.

Gráfico 3

Exportaciones 2012-2021 en millones de dólares



Fuente: Banco Central del Ecuador, años 2012-2015 (BCE, 2016, p. 7); años 2016-2018 (BCE, 2019, p. 7); años 2019-2021 (BCE, 2022, p. 7). Elaborado por: el autor.

b. Complejo geomarítimo

En segundo lugar, dentro de los intereses marítimos considerados para este análisis está el complejo geomarítimo, que está definido por las particularidades geográficas, oceanográficas, recursos del territorio nacional y los espacios marítimos jurisdiccionales (ARE, 2004, p. 14). También influye en este interés marítimo la ubicación del país al respecto de otros Estados y la influencia que la posición de otros países ejerce sobre el Ecuador o viceversa.

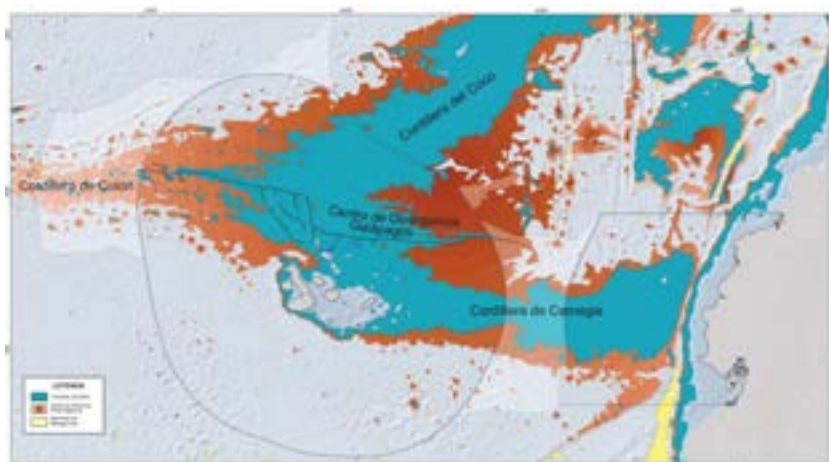
El complejo geomarítimo del Ecuador cuenta sobre todo con recursos vivos que son extraídos mediante la pesca en la Zona Económica Exclusiva insular, como ya fue discutido con anterioridad. Sobre los recursos no vivos en el suelo marino, de acuerdo con estudios realizados en la grieta de Galápagos (ver mapa 1) determinaron que en la zona este del archipiélago, a una profundidad de entre 2600 y 2850 metros, existen depósitos masivos de sulfito;¹⁵ sin embargo, una serie de cruceros de investigación durante la década de 1980 determinó que tales depósitos no eran económicamente explotables (AIFM, 2006, p. 390). La dificultad persiste, ya que, en la actualidad,

¹⁵ La palabra masivo en este caso se refiere a alto contenido de minerales, mas no a la dimensión del depósito.

la determinación de los recursos o la factibilidad económica para extraerlos no cuenta con estudios suficientes que abarquen la extensión del territorio marítimo. En otras palabras, los estudios cubren áreas muy pequeñas de la plataforma continental.

Mapa 1

Zonas potenciales de recursos minerales marinos en los espacios marítimos y zonas de extensión



Fuente: Carta didáctica del Territorio Marítimo del Ecuador (MDN, 2017a). Elaborado por: Ministerio de Defensa Nacional, Instituto Oceanográfico de la Armada.

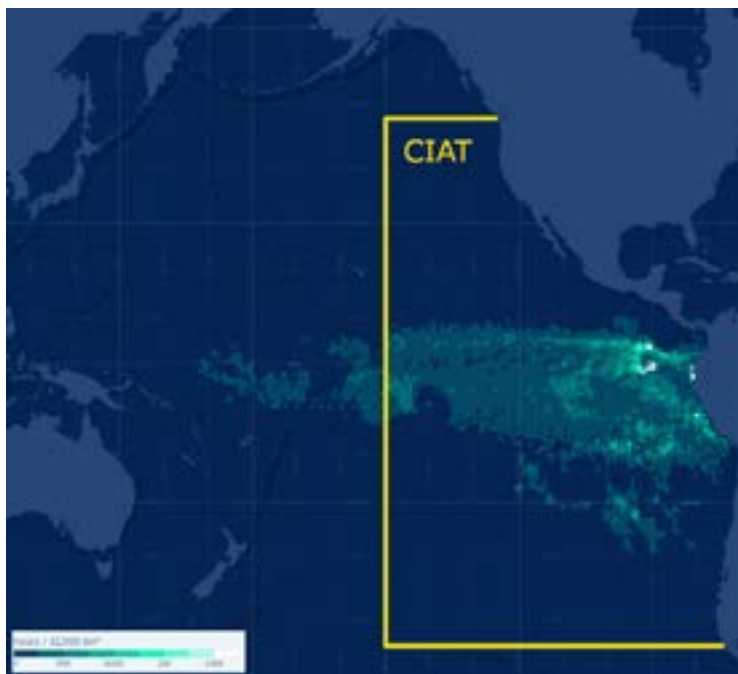
En cuanto a los recursos en el subsuelo marino, el Estado desarrolla extracción de gas natural en el golfo de Guayaquil, de manera específica, en el bloque petrolero seis o Campo Amistad, único lugar marítimo de extracción de recursos de la plataforma continental. En aquel lugar se han estimado reservas de 360 billones de pies cúbicos de gas natural (Petroecuador, 2013, p. 55), el cual sirve, a través de la planta deshidratadora de Bajo Alto, a las industrias de Azuay, Guayas y Pichincha.

Otro punto para considerar dentro del complejo geomarítimo es el área de interés donde la flota pesquera de Ecuador realiza actividades extractivas, la cual se extiende al alta mar en el océano Pacífico Oriental (OPO). La flota pesquera ecuatoriana, durante el período

de estudio, se desplazó por un área ubicada entre los paralelos 10° norte y 30° sur, y hacia el oeste hasta la longitud 170° en el OPO (ver mapa 2). Esta área se encuentra dentro de la zona de aplicación de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), con un mayor esfuerzo pesquero alrededor de las islas Galápagos.

Hay que considerar que en el océano Pacífico las flotas pesqueras de China, España, Taiwán, Japón y Corea ejercen el 85 % del esfuerzo pesquero total (Kroodsma *et al.*, 2018, p. 906). De manera particular, la flota de bandera China tiene alta presencia en los exteriores de la Zona Económica Exclusiva insular; en tanto que la flota pesquera española está presente con una menor cantidad de naves y se ubica a aproximadamente 200 millas marinas del mismo lugar.

Mapa 2
Posiciones AIS de naves de pesca de bandera ecuatoriana
del 2012 al 2021



Fuente: Global Fishing Watch (GFW, 2022). Elaborado y adaptado por: el autor.

Otras banderas realizan también actividades extractivas en el OPO, dentro del área de aplicación de la CIAT. Los mayores registros de recursos extraídos corresponden al Ecuador, con capturas de atún de 276 641 toneladas métricas en el año 2021, las cuales representan el 42,5 % del total de capturas de atún efectuadas por los países integrantes del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2022, p. 38). En otras palabras, el Estado posee amplios intereses en la zona de la CIAT de la que se extraen recursos vivos.

Dentro del complejo marítimo también hay que considerar la posición de nuestros puertos en relación con las rutas marítimas y los demás puertos del continente por los que transitan las líneas navieras. En el año 2021 los puertos de Ecuador se ubicaron en séptimo lugar en la región de América Latina y el Caribe, con un *throughput*¹⁶ de 236 4017 TEU¹⁷ (Barleta y Sánchez, 2022, p. 15). Sin embargo, hay que ser cautos en los significados de los indicadores portuarios, pues para el caso de Ecuador representa un crecimiento en los bienes y servicios importados y exportados, mas no significa que el país maneje carga regional; aquello sucede en los puertos consolidadores de carga en Panamá y México.

5. Visión marítima, el derrotero hacia la gobernanza de los mares

La información que ha sido discutida y analizada sugiere que la visión de Ecuador hacia el mar está edificada sobre preceptos de soberanía, intereses nacionales y relaciones internacionales, todos ellos enmarcados en el derecho del mar. Esta visión abarca tanto los espacios marítimos como las áreas de interés del país.

En primer lugar, el concepto de soberanía se define por el accionar de un Estado dentro de un espacio determinado por límites, en el que un Gobierno cuenta con poder político y legitimidad para gobernar, como producto de la transferencia voluntaria de los individuos de la sociedad al poder público (Held, 1997, pp. 61-63); coincide con las

16 Cantidad de carga movilizada a través de un puerto durante un período de tiempo establecido.

17 Twenty Equivalent Unit (TEU) es la unidad utilizada para referirse a contenedores de 20 pies.

características que debe tener un Estado para establecer relaciones dentro de la comunidad internacional, esto es, una población con un territorio explícito y un Gobierno facultado para relacionarse con las demás naciones (Herdegen, 2005, p. 72). En el derecho internacional público, los Estados son los actores principales, en parte debido a su capacidad de ser miembros de la ONU (Herdegen, 2005, p. 70). Ecuador ha aprovechado esta facultad para fijar sus límites marítimos y establecer las áreas jurisdiccionales sobre las que tiene soberanía total o limitada. Además, ha establecido las bases para el desarrollo de los intereses marítimos y el aprovechamiento de sus derechos a una plataforma continental extendida.

En segundo lugar, sobre los intereses nacionales los planes de desarrollo sectoriales de Ecuador determinaron la importancia que tienen los recursos naturales renovables y no renovables para el desarrollo nacional. Tal importancia conlleva a que la Carta Magna les otorgue el orden de patrimonio del Estado (CRE, 2008, art. 1). El Estado considera como intereses vitales a los recursos naturales. Esto no implica que deja de lado la realidad política de la comunidad internacional, reflejando una conducta que se asemeja a una política que fusiona los intereses propios con aquellos de los demás Estados para perseguir el bien común (Clinton, 1986, pp. 512-513), tal como lo propone la CNUDM.

En tercer lugar, en cuanto a las relaciones internacionales, los planes de desarrollo y los planes sectoriales del período de estudio determinaron tres objetivos: la extensión de la plataforma continental, la inserción estratégica del Ecuador en la cuenca del Pacífico y su presencia en la Antártida (Genovese, 2022, p. 98-99). Por consiguiente, la visión marítima del Ecuador, luego de la adhesión del país a la CNUDM y durante el período de estudio, orientó sus esfuerzos al uso del derecho internacional público para la delimitación de los espacios marítimos jurisdiccionales y la provisión de las áreas de reservas que protejan el patrimonio natural. Sin embargo, dentro de esta visión, los intereses marítimos nacionales fueron expuestos por los planes de gobierno como metas endebles (Genovese, 2022, pp. 98-99) para el desarrollo marítimo. De acuerdo con Lara (2020), una posible razón para la ligereza de las metas sobre los intereses

marítimos puede tener relación con los momentos políticos. La visión geopolítica del Ecuador se ha ceñido a las coyunturas políticas de la región, las cuales han buscado respaldar ideologías, incluso a costa de los intereses nacionales (pp. 135-136).

El análisis hasta aquí propuesto deriva en dos axiomas. Primero, Ecuador aprovechó el derecho del mar en ámbitos de soberanía y áreas de interés. Segundo, la trayectoria que debe tomar la política exterior para abonar al desarrollo marítimo nacional debe estar basada en el derecho del mar. Sobre el primer axioma, la información reveló que los límites marítimos fueron acordados de manera pacífica con Colombia (ONU, 2012a), Costa Rica (ONU, 2014) y Perú (ONU, 2011) y depositados ante la ONU en apego al derecho del mar. Queda pendiente la definición de los límites de la plataforma extendida entre Ecuador y Costa Rica, una vez que tengan opinión favorable de la CLPC.

En el área de interés en el OPO, el derecho del mar ha permitido consolidar las alianzas que han forjado Ecuador, Perú, Colombia y Chile con objetivos como la conservación, el uso de los recursos naturales y la lucha contra la pesca ilegal no declarada y no reglamentada; al punto de coincidir en tales objetivos dentro de los organismos de cooperación regional que se amparan en el derecho del mar (Genovese, 2022, pp. 100-101); como por ejemplo, la Comisión Permanente del Pacífico Sur, Comisión Interamericana del Atún Tropical, Red contra la pesca ilegal no declarada y no reglamentada, Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur, entre otros.

A la par del crecimiento de la extracción de recursos vivos por la flota pesquera ecuatoriana en los espacios marítimos jurisdiccionales y en el área de interés, en la que Ecuador tiene la mayor cantidad de atún capturado de los países miembros de la CIAT (2022, p. 38), debemos considerar que la adhesión a la CNUDM aportó a la posición del país un marco jurídico internacional frente a la presencia repetitiva de flotas pesqueras extranjeras cerca de las aguas jurisdiccionales del país (CPPS, 2020, p. 1).

Un ejemplo bastante evidente de la fuerza que supone el fondo universal de la CNUDM en la posición del país sobre los recursos vivos de sus espacios marítimos y del área de interés fue la tirantez entre Estados Unidos y China en el momento en que Ecuador expresó su descontento por la presencia de la flota del país asiático cerca de la Zona Económica Exclusiva (ANE, 2020). Esto produjo un intercambio de declaraciones: por un lado, EE. UU., apoyando a Ecuador, manifestó la necesidad de congregarse a la comunidad internacional para adoptar medidas contra China (Embajada de EE. UU. en Ecuador, 2020, párrs. 1-2); y, por otro lado, China defendió su facultad de realizar actividades extractivas en la alta mar y rechazó las declaraciones estadounidenses, considerando que ese país no ha ratificado la CNUDM (Embajada de la República Popular China en Ecuador, 2020, párrs. 3-4).

Al respecto del segundo axioma, la CNUDM señala con claridad que los recursos que se encuentran en alta mar corresponden a toda la humanidad (ONU, 1982a, arts. 86, 136). El fondo universal de la convención es clara al precisar que los mares son de todos, con las excepciones impuestas a los espacios soberanos de mar territorial y zonas económicas exclusivas. Ante los desafíos en el OPO, Ecuador debe proponer una política exterior fundamentada en la CNDUM. Sobre todo en las normas *ius cogens*, sobre las que los Estados se obligan a acatar y evitan contravenirlas, pues hacerlo afecta su seguridad jurídica (Henkin, 2005, pp. 11-12) y por tanto su economía.

Como hemos visto, la CNDUM también se transforma en un mecanismo que permite a los países menos poderosos contar con herramientas que consoliden sus derechos, aún frente a grandes actores; ya que contravenir el derecho del mar implica que las actuaciones contrarias sean condenadas por la comunidad internacional, lo que limita las acciones de las grandes potencias. Por último, un conjunto de políticas exteriores formuladas de manera adecuada, con sustento en la CNUDM y las normas consuetudinarias que rigen los mares, agrega sentido a una identidad marítima nacional y permite avanzar hacia el desarrollo nacional, pues el camino es la gobernanza de los mares (Genovese, 2022, pp. 110-111).

6. Conclusiones

La adhesión de Ecuador a la CNUDM motivó la objeción de varios países que discreparon por considerar que la proclama en su fondo era una reserva a la convención. También aseveraron que la declaración afectaba la condición *ius cogens* de la libertad de navegación y paso inocente; sin embargo, la posición del Ecuador refería que no existían repercusiones jurídicas sobre los principios de la convención y mucho menos sugería una modificación. El análisis de la declaración permite resolver que Ecuador admite *pacta sunt servanda* el tratado; por tanto, el país respeta en su totalidad el derecho internacional público y los derechos consuetudinarios de libertad de navegación y paso inocente en las zonas marítimas establecidas por la CNDUM.

No obstante, el esfuerzo y compromiso depositado por los Estados en el sistema internacional para que la evolución del derecho del mar sea una norma universal encara un panorama distinto, reflejado en una dicotomía que concibe, por un lado, Estados que respetan el orden internacional y los derechos y deberes otorgados por la convención; por otro lado, Estados que utilizan medidas tangenciales que riñen con el equilibrio del sistema para justificar sus intereses en el mar. En el caso de Ecuador, los principales intereses residen en la extracción de recursos vivos del mar y en el uso de este para la importación y exportación de materias primas, bienes y servicios. En el período de estudio, las cifras revelaron que las exportaciones de productos del mar crecieron de tal manera que llegaron a aproximarse al valor de las exportaciones de petróleo; lo que refleja que el uso del transporte marítimo y los puertos nacionales mueven casi la totalidad de la carga importada y exportada del país.

El análisis de los intereses marítimos y de los recursos en el complejo geomarítimo llevó a Ecuador a construir, por intermedio de las Carteras de Defensa y Política Exterior, una visión marítima que integra los intereses, recursos y áreas de interés apegados al derecho internacional. Lo mismo no sucedió con las políticas internas del Estado, ya que los datos estudiados revelan que los planes sectoriales de los ámbitos relacionados al mar no compartían la visión exterior; más bien, propusieron metas laxas para el desarrollo marítimo

nacional. Un ejemplo de lo antes referido es el objetivo de la inclusión del Ecuador en la cuenca del Pacífico, la cual ha sido repetitiva en los diferentes planes de gobierno o planes sectoriales; pero no hubo resultados concretos sobre el cumplimiento de la meta; más bien, el sector privado, por su cuenta, impulsó al Estado hacia los organismos regionales que se encargan del ordenamiento pesquero, en un efecto de abajo hacia arriba.

En consecuencia, la adhesión del Ecuador a la CNUDM ha sido favorable para que la posición del país, en defensa de sus intereses en el mar, sea consolidada por el derecho del mar, el cual constituye para los países menos poderosos o en desventaja un mecanismo para hacer respetar sus intereses y los derechos que otorga la CNUDM. Considerando que el uso de la fuerza no es una opción frente a las grandes potencias, las trasgresiones al derecho del mar significan un problema para estas, que deben enfrentar la crítica y amonestación de la comunidad internacional en el momento en que sus actuaciones afectan los derechos de todos.

En conclusión, una política marítima bien delineada y orientada a la protección de los intereses que Ecuador tiene en el mar contribuye de manera significativa al desarrollo nacional. Bajo esa ruta trazada, los cambios políticos o ideológicos no deberían interferir en el progreso marítimo. El derecho del mar nos conecta con todo el mundo y, por lo tanto, reafirmamos que el mar está más allá de políticas: el derrotero es la gobernanza de los mares.

7. Referencias bibliográficas

- Armada del Ecuador [ARE]. (2004). *Ecuador y los intereses marítimos*. Dirección General de Intereses Marítimos.
- _____. (2014). *Libro II Concepto Estratégico Marítimo. Directrices Institucionales*. Comandancia General de la Armada.
- Asamblea Nacional del Ecuador [ANE]. (2021). *Ley Reformatoria al Código Civil en materia de regulación marítima en concordancia con la COVEMAR*. Registro Oficial No. 561 del 19 de octubre de 2021.
- Autoridad Internacional de los Fondos Marinos [AIFM]. (2006). *Mining cobalt-rich ferromanganese and polymetallic sulphides deposits: technological and economic considerations*. Jamaica: Autoridad Internacional de los Fondos Marinos. https://isa.org.jm/files/files/documents/2006sculpcrusts-web_.pdf
- Banco Central del Ecuador [BCE]. (2016). *Evolución de la balanza comercial enero-diciembre 2015*. Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc201602.pdf>
- _____. (2019). *Evolución de la balanza comercial enero-diciembre 2018*. Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc201902.pdf>
- _____. (2022). *Evolución de la balanza comercial enero-diciembre 2021*. Dirección Nacional de Síntesis Macroeconómica. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorExterno/BalanzaPagos/balanzaComercial/ebc202202.pdf>
- Barleta, E., y Sánchez, R. (2022). Informe portuario 2021: las primeras señales de recuperación en el transporte marítimo internacional vía contenedores de América Latina y el Caribe. *Boletín 391 Facilitación, comercio y logística en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47901-informe-portuario-2021-primeras-senales-recuperacion-transporte-maritimo>
- Clinton, D. (1986). The National Interest: Normative Foundations. *The Review of Politics*, 48(4), 495-519. <http://www.jstor.org/stable/1407381>
- Comisión Interamericana del Atún Tropical [CIAT]. (2022). *Reporte de pesquería atunera, las poblaciones y el ecosistema en el Océano Pacífico*

- Oriental en 2021*. https://www.iattc.org/GetAttachment/e9e250f2-3450-4ab0-ba0be29cf10a9955/No-20-2022_Pesquería-atunera,-las-poblaciones,-y-el-ecosistema-en-el-Océano-Pacífico-oriental-en-2021.pdf
- Comisión Permanente del Pacífico Sur [CPPS]. (2020). *Declaración de la XIII Asamblea Extraordinaria de la Comisión Permanente del Pacífico Sur*. <http://cpps.dyndns.info/consulta/index.php/asambleas/extraordinarias/126-xiii-asamblea-extraordinaria-2020/456-xiii-asam-extra-2020-declaracion>
- Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Incluye reformas del Referéndum y Consulta Popular del 7 de mayo de 2011 y Enmiendas Constitucionales publicadas en el RO 653 de 2015. Asamblea Nacional Constituyente. Registro Oficial 449. <http://archivobiblioteca.asambleanacional.gob.ec/2008issuu-espanol>
- Embajada de EE. UU. en Ecuador. (2020). *Prácticas pesqueras predatorias de China en las Galápagos*. <https://ec.usembassy.gov/es/practicap-esqueras-predatorias-de-china-en-las-galapagos/>
- Embajada de la República Popular China en la República del Ecuador. (2020). *Comunicado de la Embajada de la República Popular China en la República de Ecuador*. http://ec.china-embassy.gov.cn/esp/sgxw/202008/t20200803_4214597.htm
- Genovese, G. (2022). *Visión marítima del Ecuador en sus espacios marítimos jurisdiccionales y en la región del océano pacífico oriental frente al derecho del mar, período 2012-2021* (tesis de maestría). Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Ediciones Paidós Ibérica.
- Herdegen, M. (2005). *Derecho Internacional Público*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Kroodsma, D., Mayorga, J., Hochberg, T., Miller, N., Boerder, K., et al. (2018). Tracking the global footprint of fisheries. *Science*, 359(6378), 904-908. doi: 10.1126/science.aao5646
- Lara, L. (2020). *Visión geopolítica del Ecuador en el período 2006-2016: su influencia en la seguridad y defensa* (tesis de maestría). Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito. Recuperado de <http://repositorio.iaen.edu.ec/handle/24000/4969>

- Ministerio de Defensa Nacional [MDN]. (2018). *Libro Blanco - Política de la Defensa Nacional*. Ministerio de Defensa Nacional. <https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/2019/01/Pol%C3%ADtica-de-Defensa-Nacional-Libro-Blanco-2018-web.pdf>
- Ministerio de Transporte y Obras Públicas [MTOPE]. (2021). *Estadísticas portuarias y de transporte marítimo 2021*. Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial. <https://almacenamiento.mtop.gob.ec/index.php/s/83r8Kgyt3oJ22qk#pdfviewer>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (30 de abril de 1982). 182.nd *Pleinary Meeting. Extract from the Official Records of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Volume XVI. A/CONF.62/SR.182*. https://legal.un.org/diplomaticconferences/1973_los/docs/english/vol_16/a_conf62_sr182.pdf
- _____ (10 de diciembre de 1982a). *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*. Montego Bay, Jamaica. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf
- _____ (2011). *Agreement by exchange of notes of identical content between the Republic of Peru and the Republic of Ecuador of 2 May 2011*. United Nations Treaty Collections. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%202756/Part/volume-2756-I-48631.pdf>
- _____ (2012). *Depositary Notification C.N.595.2012.TREATIES-XXI.6. ECUADOR: ACCESSION*. United Nations Treaty Collection. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2012/CN.595.2012-Eng.pdf>
- _____ (2012a). *Circular M.Z.N..90.2012.LOS. Depósito de una carta de la República del Ecuador*. División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas. https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/mzn_s/mzn90ef.pdf
- _____ (2014). *Convenio sobre delimitación marítima entre la República del Ecuador y la República de Costa Rica*. United Nations Treaty Collections. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume-54729/Part/I-54729-08000002804d7787.pdf>
- _____ (2022). *6. United Nations Convention on the Law of the Sea*. United Nations Treaty Collection. <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XXI/XXI-6.en.pdf>

- Paolillo, F. (1982). El impacto del nuevo derecho del mar en la evolución de la organización internacional. *Estudios Internacionales*, 15(59), 337-357. <http://www.jstor.org/stable/41391062>
- Petroecuador. (2003). *El petróleo en el Ecuador. La nueva era*. Coordinación General de Imagen Empresarial EP Petroecuador. <https://www.eppetroecuador.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/03/El-Petróleo-en-el-Ecuador-La-Nueva-Era.pdf>
- Presidencia de la República del Ecuador [PRE]. (15 de julio de 2012). *Decreto Ejecutivo No. 1238*. Registro Oficial No. 759 del 2 de agosto del 2012.
- Roskin, M. (1994). *National Interest: from abstraction to strategy*. Strategic Studies Institute, US Army War College. <http://www.jstor.com/stable/resresp11527>
- Secretaría Nacional de Planificación [SNP]. (2021). *Plan Nacional de Desarrollo. Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Registro Oficial, Suplemento 544. Quito.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades]. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo - Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Registro Oficial, Suplemento 78. Quito.
- _____ (2017). *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Todo una Vida*. Registro Oficial, Edición Especial 234. Quito.

Víctimas infantiles sin reparación integral: el caso Comisión de la Verdad en Ecuador (2007-2010)

Yelena Moncada¹

1. Introducción

HAN TRANSCURRIDO MÁS de trece años desde la presentación del Informe Final de la Comisión de la Verdad: ni silencio ni impunidad (CVE), que incluía 155 recomendaciones sobre justicia y reparación integral. Entre estas recomendaciones se propuso la creación de una normativa para regular dicho proceso, lo que resultó en la promulgación de la Ley para la reparación de las víctimas y la judicialización de graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008. Sin embargo, el listado de víctimas en el informe no incluía a aquellas que, por diversas razones, no testificaron; entre estas, las víctimas infantiles nacidas en situaciones de represión y privación ilegal de libertad de sus madres embarazadas, presas políticas.

La falta de reconocimiento a estas víctimas infantiles, en especial, a aquellas nacidas en contextos de cárcel debido a la persecución de sus madres, revela la interseccionalidad de las discriminaciones, al ser niñas y mujeres cuyas madres fueron presas políticas. Las consecuencias de estos actos violatorios se agravan al tratarse de víctimas pertenecientes a un grupo vulnerable, limitando sus capacidades para afrontar las vulneraciones a sus derechos humanos. La paradoja radica en que, durante los hechos violatorios, mujeres embarazadas fueron víctimas de tratos crueles, dando a luz en contextos carcelarios, en los que sus hijas experimentaron violaciones a sus derechos desde sus primeras etapas de vida.

1 Escuela de Seguridad y Defensa.

El impacto de estos actos va más allá de las violaciones directas, ya que afecta el desarrollo físico y emocional de las víctimas infantiles y limita sus posibilidades de crecer en un entorno saludable y libre de violencia. La obligación del Estado, de implementar mecanismos para garantizar la reparación integral de estas víctimas infantiles, conforme a la normativa nacional e internacional, es evidente. Este proceso debe considerar las particularidades del daño a su proyecto de vida, reconociendo su condición de víctimas de crímenes de lesa humanidad.

Es obligación del Estado implementar mecanismos adecuados para garantizar que estas víctimas sean beneficiarias de una reparación integral y accedan a verdad, justicia y garantías de no repetición, bajo los principios de igualdad y no discriminación. Con base en lo expuesto, la pregunta guía es: ¿cómo incide el no reconocimiento a su calidad de víctimas infantiles de crímenes de lesa humanidad en su derecho a verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición?

Desde un enfoque metodológico, esta investigación es cualitativa y se centra en analizar las implicaciones del no reconocimiento de las víctimas infantiles en casos relacionados con la CVE, en especial en su derecho a ser reparadas. La autora, desde su posición de víctima embarazada mencionada en el Informe, aporta una perspectiva única a la investigación. Adopta un enfoque victimológico, comprometiéndose con las víctimas infantiles como protagonistas activas en la sociedad. El objetivo es concientizar sobre la necesidad de intervenir y reconocer el derecho de las víctimas a la justicia, no impunidad y reparación, desafiando visiones de indiferencia que perpetúan la revictimización.

La investigación, que aborda los derechos de las víctimas a escala internacional y nacional, considera tanto el Sistema Universal como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relevantes para esta problemática. Además, se incluyen testimonios de víctimas y la perspectiva de un abogado experto. El artículo se estructura en tres partes: avances en los derechos de las víctimas infantiles: perspectivas internacionales y críticas desde la victimología; derecho a la reparación: víctimas infantiles en el contexto de la CVE; y conclusiones de la investigación.

2. Avances en los derechos de las víctimas infantiles: perspectivas internacionales y críticas desde la victimología

Tanto el Sistema Universal como el Sistema Interamericano de los Derechos Humanos han sido los espacios de una creciente evolución y consolidación de los derechos de las víctimas, a partir del avance en la connotación de víctima. En este sentido, estos instrumentos brindan los elementos teóricos y fundamentos jurídicos necesarios que permiten determinar la calidad de víctimas de infantiles, no reconocidas como tal en el marco de la CVE y, en consecuencia, la obligación del Estado de garantizarles verdad, justicia, reparación y no repetición.

En el Derecho Internacional, los Estados han predominado sobre las víctimas, pero desde la Segunda Guerra Mundial, estas últimas han ganado importancia, en especial en ámbitos como los derechos humanos, el derecho internacional penal y el derecho internacional humanitario. La evolución refleja la necesidad de otorgarles mayor participación y protección en los procesos legales, evidenciando el creciente protagonismo de la sociedad civil a escala internacional. Reconocer los derechos de las víctimas implica su recuperación mediante la reparación y una participación más efectiva en el proceso penal, evitando la revictimización. Es esencial garantizar sus derechos en todos los ámbitos legales pertinentes (Salvioli, 1997; Fernández de Casadevante, 2009).

Por su parte, la Corte Penal Internacional, establecida mediante el Estatuto de Roma, aborda de manera significativa la victimología, dada la globalización de las violaciones a los derechos humanos que han internacionalizado la acción en este campo. El desafío jurídico radica en garantizar los derechos de participación, protección y reparación a un gran número de víctimas, muchas de las cuales han sufrido daños en su identidad social, lo que genera miedo, ira y traumas significativos a nivel personal (Herrera, 2012). Es importante señalar que la Resolución 60/147² es el instrumento legal más desarrollado del derecho internacional en relación con las víctimas y

2 La Resolución 60/147 de Naciones Unidas se refiere a los principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

sus derechos. Sin embargo, desde su enfoque conceptual y cultural, conserva la postura unilateral del derecho que restringe y limita a la víctima como sujeto pasivo del delito. Por lo tanto, la noción de víctima se tergiversa y disminuye frente a los nuevos escenarios y desafíos impuestos en la actualidad desde la teoría contemporánea de los derechos humanos (Arias, 2016).

En forma paralela al Sistema Universal, el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos ha evolucionado de manera paulatina y ha colocado en el debate la discusión sobre los mecanismos que permiten mayor efectividad y dinamismo al sistema. Busca adecuar el sistema a las necesidades de las personas, reevaluando el papel de las víctimas y sus representantes. Este sistema cuenta con instrumentos normativos clave, las instituciones encargadas de supervisar el cumplimiento de estas son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta última, responsable de enjuiciar a los Estados (Salvioli, 1997).

Las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad son un conjunto de principios y directrices destinados a guiar a los operadores de justicia en su trato con usuarios en situaciones de vulnerabilidad. Estas reglas tienen como objetivo garantizar que las personas vulnerables puedan acceder, de manera efectiva, a la justicia mediante la aplicación de herramientas que faciliten su participación. Este instrumento es crucial para que aquellos encargados de implementar programas de reparación consideren la vulnerabilidad de las víctimas, en especial mujeres e infantes, al buscar acceder a medidas reparadoras (Arroyo, 2011).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) define el concepto de víctima desde dos perspectivas: según las reglas generales de la Responsabilidad Internacional de los Estados y conforme al Reglamento de la Corte. A su vez, ha avanzado notablemente en el reconocimiento de la vulneración de derechos humanos por parte de los Estados, al ampliar la definición de víctima mediante el concepto de *rationae personae*, lo que implica reconocer la calidad de víctima sustentada en derecho propio. Este enfoque se ha aplicado en casos como Villagrán Morales, Bámaca Velásquez, Blake contra Guatemala, entre otros, en los que la Corte ha reconocido la calidad

de víctima a familiares y personas afectadas por violaciones de derechos humanos (Feria, 2006).

De igual forma, los programas de reparación que se centran en el enfoque *rationae personae* deben incorporar la perspectiva interseccional y de género al reparar a las víctimas, para evitar generar exclusiones e inclusiones injustas. De lo contrario, podrían perpetuar los patrones de desigualdad estructural que existían en el momento de la violación, determinando quién será reparado y quién no. Por lo tanto, los responsables de los programas de reparación no deben limitarse a tomar decisiones técnicas, sino también políticas con implicaciones significativas para la reproducción o erradicación de los patrones de discriminación de género (Guillerot, 2010).

En lo concerniente a los derechos de los menores, estos fueron estipulados con la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño en 1989 (en adelante CDN). La CDN marcó un cambio significativo al reconocer a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, priorizando su bienestar y compartiendo responsabilidades entre el Estado, la sociedad y la familia. Reconoció la vulnerabilidad de los menores ante diversas formas de violencia y la necesidad de protegerlos independientemente de su origen, edad o situación. Sin embargo, la violencia contra la infancia va más allá de los actos violentos, perjudica su evolución y requiere una atención especial en áreas como salud y bienestar para garantizar un crecimiento saludable y un futuro satisfactorio, especialmente en niñas, que son aún más vulnerables en contextos de violencia armada o doméstica (Escorial *et al.*, 2008; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef], (2017); Marroquín, 2018).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) destaca que los instrumentos internacionales de protección a la niñez buscan asegurar el disfrute de sus derechos y el pleno avance de su personalidad, siendo responsabilidad del Estado garantizar su cumplimiento y adoptar medidas para promoverlos, así como apoyar a las familias en la protección de los niños, niñas y adolescentes. En el caso Atala Riffo y niñas contra Chile, la Corte IDH enfatiza que los niños no deben ser discriminados por sus propias condiciones ni por las de sus padres o familiares, considerando que la discriminación

contra los padres puede afectar directamente a los hijos, lo cual constituye una violación de sus derechos, según el Comité de los Derechos del Niño (Corte IDH, 2012a, Sentencia: Caso Atala Riffo y niñas contra Chile).

Contrario a lo que establece la CDN, en Ecuador fueron vulnerados los derechos de infantes, como lo denuncia Alejandra,³ al destacar la vulnerabilidad de las madres y sus hijos frente a la violencia y la represión estatal. Las mujeres, al ser detenidas y torturadas, se enfrentan a la separación de sus hijas/os, la amenaza constante a la vida de estas/os y la pérdida de derechos fundamentales como la seguridad, la salud, el afecto y cariño, porque en muchos casos pasaban a vivir en situaciones muy precarias, o sea, clandestinizados. La represión estatal se manifiesta en la utilización de los niños como rehenes y en actos de chantaje para mantener el control sobre las familias afectadas. Esta situación muestra una flagrante violación de los derechos humanos y una total indiferencia hacia la vulnerabilidad de niñas y niños, utilizados como herramienta de manipulación (Alejandra, comunicación personal, 17 de septiembre de 2022).

A pesar del reconocimiento internacional de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, la normativa interna de los Estados a menudo no se alinea con la realidad, la cual atropella los derechos de esta población vulnerable. Esta situación se invisibiliza aún más en el caso de las hijas e hijos de personas privadas de libertad, quienes también se convierten en víctimas, debido a la afectación en el pleno goce de sus derechos. Las consecuencias de esta situación impactan de forma negativa en su bienestar, desarrollo integral y “en el acceso a oportunidades en igualdad de condiciones” con sus pares (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2017).

Para Daniela,⁴ la represión ha tenido un impacto significativo, destacando las repercusiones a largo plazo de la violencia estatal en la vida de las personas afectadas. Estas no se limitan al momento

3 Víctima sobreviviente de la violencia de Estado. Fue detenida de manera arbitraria y torturada mientras se encontraba en estado de gestación.

4 Víctima infante no reconocida, hija de presa política en estado de gestación detenida de manera arbitraria y torturada.

del acto violento, sino que incluyen problemas de salud, dificultades para socializar y persecución constante a la familia. La presencia de gobiernos autoritarios, en el marco del capitalismo neoliberal, intensifica estas dificultades, que abarcan desde la imposibilidad de hablar libremente hasta la necesidad de vivir en constante vigilancia y precaución. Además, señala la ruptura familiar como uno de los resultados de las violaciones de derechos, lo que subraya la persistencia y profundidad del impacto de la violencia estatal en la vida cotidiana (Daniela, comunicación personal, 10 de diciembre de 2022).

Concomitante con la normativa internacional de los derechos humanos, surge desde la academia una reciente y prominente disciplina: la victimología. Su evolución ha promovido la creación de nuevas leyes y acciones destinadas a mejorar la situación de las víctimas, destacando su importancia y abordando sus necesidades. Esta disciplina se centra en el estudio de las víctimas y busca comprender las razones y consecuencias de su victimización, con el propósito de reparar, restituir y compensar los derechos afectados a causa de actos violentos perpetrados por individuos, grupos o el Estado. Es importante destacar que la identificación de la víctima y su significado no son universales ni unívocos, sino que están influenciados por procesos históricos, sociales, culturales, políticos y económicos. En consecuencia, las categorías de víctimas se relacionan con circunstancias individuales o grupales ligadas a actos de violencia y requieren intervención y reparación por parte de las instituciones competentes o el Estado (Guglielmucci, 2017).

Según Christian Paula,⁵ la calificación de víctima se aborda desde tres perspectivas: la personal, la social y la jurídica. En lo personal, implica que las personas reconozcan y autoidentifiquen el trauma vivido, sobre todo en casos de graves violaciones a los derechos humanos por parte del Estado. En el ámbito social, también se requiere un reconocimiento de la calidad de víctima, dado que en la sociedad

5 Christian Alexander Paula Aguirre es abogado. Se dedica a la docencia y al estudio de los derechos humanos, con énfasis en los temas LGBT y justicia transicional. Es activista en los derechos de la población LGTBI dentro de la Fundación Pakta y también colaborador en el Comité y en la Mesa Nacional de Víctimas de la Comisión de la Verdad Ecuador (2007-2010).

existe un desconocimiento sobre las significativas afectaciones de los derechos humanos debido a la violencia estatal, influido por un discurso hegemónico que estigmatiza a estas personas como terroristas o subversivas. En el ámbito jurídico, la calificación de víctima requiere el reconocimiento oficial del Estado, ya sea por medio de dictámenes jurídicos o sentencias que establezcan la responsabilidad objetiva de los hechos. Además, las sentencias internacionales, como las de la Corte IDH, pueden validar la condición de víctima, independientemente del reconocimiento estatal (C. Paula, comunicación personal, 5 de abril de 2022).

Por otra parte, el discurso de los derechos humanos requiere una reevaluación crítica que reconozca las diversas formas de violencia y garantice la igualdad para las víctimas. Es necesario ampliar la idea de justicia y reconocer a la víctima como agente de resistencia. Aunque la aplicación de la justicia puede generar tensiones, es crucial reflexionar sobre el tratamiento de las víctimas en el ámbito legal y social (Arias, 2016).

Sobre la base de lo anterior, las víctimas infantiles, descalificadas como tal en el Informe de la CVE, se ven expuestas a un proceso de revictimización por parte del propio Estado que cometió graves violaciones a sus derechos humanos, ante la falta de identificación y reconocimiento de su calidad de víctimas; por lo tanto, se violenta su derecho a la reparación integral. En el momento de los hechos violatorios fueron niñas y niños, hijas e hijos de mujeres y hombres víctimas de delitos de lesa humanidad y graves violaciones de los derechos humanos. Estos actos incluyeron ejecuciones extrajudiciales, homicidios, muertes bajo custodia, desapariciones forzadas, torturas, violencia sexual y detenciones arbitrarias (Comisión de la Verdad, 2010).

De igual manera, numerosas investigaciones respaldan el derecho de las víctimas infantiles a ser reconocidas como tales. Birkbeck (2003) destaca que la victimología debe incorporar dimensiones éticas para prestar una atención más completa a la persona afectada y su reparación. Gastón Zoroastro (2012) resalta las diferencias en el diagnóstico del síndrome de trauma fetal y temprano en los hijos de víctimas del terrorismo de Estado en el Cono Sur. Es esencial

considerar la etapa de vida que la víctima atraviesa durante los hechos violatorios para llegar a un diagnóstico y tratar a las víctimas de manera adecuada.

En relación con este tema, Alejandra menciona la falta de reconocimiento por parte del Estado hacia las experiencias traumáticas de infantes que fueron víctimas de violencia estatal. Destaca que estas vivencias, aunque no sean conscientemente recordadas, dejan huellas profundas en la memoria celular y en el subconsciente de las/os niñas/os, influyendo en su formación. Además, critica la omisión del Estado al no reconocer su condición de víctimas y al no incluirlos de forma adecuada en los procesos de reparación. Señala que incluso las víctimas infantiles sin problemas aparentes pueden sufrir secuelas del trauma, en especial si sus madres fueron torturadas durante el embarazo. Por lo tanto, demanda que el Estado asuma su responsabilidad y responda por esta omisión, incluso a nivel internacional (Alejandra, comunicación personal, 17 de septiembre de 2022).

3. Derecho a la reparación: víctimas infantiles en el contexto de la CVE

En lo concerniente a la reparación, es importante resaltar que las graves violaciones de los derechos humanos tienen consecuencias irreparables, tanto en lo individual como en lo colectivo. Las reparaciones, en lugar de reparar completamente, más bien alivian el sufrimiento humano. El mal cometido no desaparece, simplemente es combatido y mitigado. Las reparaciones otorgadas hacen que la vida de los familiares sobrevivientes sea quizás más soportable, ya que el silencio, la indiferencia y el olvido no han logrado superar las atrocidades, mientras que el mal perpetrado no ha prevalecido sobre la constante búsqueda de la justicia (Guzmán y Sepúlveda, 2015).

Al respecto, Daniela señala la dificultad de reparar el daño causado por las violaciones de derechos humanos, resaltando que es algo irreparable. No se trata sólo de recibir una compensación económica y hacer como si nada hubiera ocurrido, ya que la huella del trauma perdurará toda la vida. Sin embargo, lo que sí se puede lograr es cambiar las condiciones para prevenir que estos abusos vuelvan a ocurrir.

Este cambio debe ser liderado por el Estado, pero también implica la participación de toda la sociedad y sus instituciones para asegurar el respeto a los derechos humanos en el futuro (Daniela, comunicación personal, 10 de diciembre de 2022).

La reparación, considerada un derecho fundamental para quienes han sufrido violaciones de derechos humanos, requiere un enfoque integral que reconozca la singularidad de cada caso y garantice una reparación completa. Es esencial considerar elementos que aborden las brechas de género y discriminación. Además, los programas de reparación deben cuestionarse sobre su potencial transformador en la vida de las víctimas, especialmente mujeres e infantes. La participación activa de las víctimas en el diseño de políticas y estrategias de reparación es fundamental para garantizar medidas transformadoras y subvertir la mirada vertical sobre ellas (Gómez, 2008; Nash, 2009).

La reparación es un proceso político que busca restablecer la comunidad política y alcanzar un nuevo equilibrio social. Aspira a ser tanto justicia restauradora como transformadora. Es fundamental identificar a las víctimas de manera equitativa, sin discriminación, considerando la interseccionalidad y desarrollar programas de reparación integrales y flexibles. Estos programas deben permitir la participación directa de las víctimas para prevenir la revictimización. La reparación, que se entiende como un derecho que va más allá de la obligación estatal, promueve el reconocimiento público y el respeto a las demandas de las víctimas (Sanabria, 2013; Guzmán y Sepúlveda, 2015).

Alejandra sostiene que la reparación debe responder a las necesidades específicas de cada víctima. Es fundamental reconocer su condición de víctimas de manera integral y desarrollar un proceso de reparación que considere las necesidades individuales de cada una de estas personas. Cada víctima sabe qué es lo que realmente le ayudará a sanar. Además, el reconocimiento de las víctimas es un componente fundamental del proceso de reparación, ya que no solo facilita el acceso a la misma, sino que en sí mismo constituye una parte importante de la reparación (Alejandra, comunicación personal, 17 de septiembre de 2022).

Por otra parte, la CVE, resultado de las luchas de organizaciones de víctimas y la voluntad política del Gobierno de Rafael Correa (2007-2017), se estableció para investigar crímenes de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos humanos cometidos por el Estado ecuatoriano entre 1984 y 2008. Esta comisión comenzó el proceso de recolección de información documental y testimonial para identificar 459 presuntos responsables y 453 víctimas⁶ en 118 casos. El Informe Final “Sin Verdad No Hay Justicia” reveló que la mayoría de las víctimas (315) correspondían al período 1984-1988, caracterizado por una política represiva basada en la Doctrina de Seguridad Nacional, catalogando las vulneraciones como crímenes de lesa humanidad.

A este período corresponden las víctimas infantiles, quienes han sido invisibilizadas en las investigaciones realizadas por la CVE, ya que sus experiencias de violencia estatal y vida no fueron debidamente consideradas. En consecuencia, se les ha negado el derecho a una reparación adecuada. De esta manera, se evidencia una interseccionalidad de discriminaciones relacionadas con el hecho de ser infantiles en situación de vulnerabilidad, no sólo por su condición sino por la actividad política de sus progenitores.

La Ley de reparación establece la responsabilidad del Estado en crímenes de lesa humanidad y graves violaciones a los derechos humanos, garantizando verdad, justicia, reparación y no repetición a todas las víctimas identificadas por la CVE. Sin embargo, las víctimas infantiles, excluidas en el informe de la comisión, enfrentan una revictimización al no ser reconocidas, lo que vulnera su derecho a la reparación integral y el principio de igualdad. Es crucial que el Estado garantice este principio de manera coherente, rápida, eficiente y sin condiciones, en consonancia con los estándares internacionales de derechos humanos (Arroyo, 2011). Entonces, es pertinente señalar que las víctimas infantiles tendrían derecho a una reparación integral según la Ley para la reparación, si fuesen reconocidas; sin embargo, hasta ahora esto no ha ocurrido, vulnerando sus derechos.

6 En el Informe de la Comisión de la Verdad se identifica a 459 víctimas. Sin embargo, existen investigaciones que dan cuenta de 453 víctimas debido a la duplicación de código a 6 víctimas (Moncada, 2022).

Para Daniela, el reconocimiento de la condición de víctima es un acto que va más allá de la individualidad, lo que implica la aceptación de las violaciones de derechos humanos en la sociedad ecuatoriana. Señala que Ecuador no ha estado exento de conflictos y violencia, enfrentando graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad que han dejado secuelas profundas en las víctimas y en la sociedad en su conjunto. Además, critica la idea de normalizar o ignorar estas violaciones mediante comisiones de verdad, al tiempo que enfatiza que el reconocimiento debe significar la confrontación de la realidad de la violencia institucionalizada y combatir la pérdida progresiva de la memoria histórica en cada generación (Daniela, comunicación personal, 10 de diciembre de 2022).

De acuerdo con Sanabria (2013), la victimización que el Estado ocasionó en quienes en su momento fueron infantes dejó huellas profundas en sus cuerpos y en sus vidas. Por tal razón, la ejecución de todo proceso de reparación tiene que observar tanto la etapa de vida de las víctimas como sus expectativas para que se logre un verdadero restablecimiento de sus derechos.

La implementación de medidas de reparación requiere una perspectiva interseccional que considere las particularidades de las víctimas y sensibilidad de género. Esto implica reconocer no sólo a las mujeres directamente afectadas, sino también a aquellas que han luchado por la justicia en condición de familiares. Las reparaciones sensibles al género buscan transformar la desigualdad estructural y reconstruir sociedades justas y pacíficas (Guillerot, 2010). Es esencial implementar un enfoque de género y derechos en el proceso de reparación, ya que el daño psicológico afecta de manera diferente a mujeres que a hombres. Se necesita una mirada interseccional que reconozca las múltiples formas de discriminación, en especial para víctimas que son infantes, mujeres o hijas de mujeres presas políticas, cuyas experiencias son distintivas. Este enfoque respalda la exigencia de igualdad y acceso a la reparación por parte de las víctimas (Symington, 2004).

Daniela enfatiza que los derechos más afectados incluyen el derecho a la vida, el derecho a crecer en libertad y el derecho a vivir sin violencia. Este caso muestra cómo las interseccionalidades afectan,

de manera particular, a quienes están en situaciones de vulnerabilidad, no sólo por la violencia de Estado y la afectación al derecho a la vida, sino también por el hecho de ser mujeres y el hecho de ser niñas en un entorno profundamente patriarcal. En este contexto, sus capacidades o las condiciones ya están disminuidas debido a su género. A eso se le suma la violencia de Estado y esta afectación que genera el Estado contra ellas, contra sus cuerpos, lo cual las pone en una situación de mayor vulnerabilidad (Daniela, comunicación personal, 10 de diciembre de 2022).

En los casos de las mujeres detenidas de manera ilegal durante su embarazo, se ha tomado en consideración como víctimas únicamente a las madres gestantes que en el contexto de su detención ilegal fueron aisladas de su entorno familiar, no solamente privadas de cuidados gestacionales, sino también en medio de las torturas sufridas, la cual incluyó violencia física, psicológica, sexual y obstétrica. La violencia padecida en esta etapa de su ciclo vital tuvo implicaciones no sólo en la salud integral de las ciudadanas detenidas ilegalmente, sino también en la salud y desarrollo integral de sus hijos e hijas.

Para Alejandra, en el momento en que empiezan a surgir los relatos de las víctimas directas, específicamente de compañeras o mujeres que sufrieron represión estando embarazadas o con bebés recién nacidos, y fueron separadas violentamente sin permitírseles contacto ni cuidado materno para sus hijos, se revela una narrativa que recopila estos testimonios. Esto nos permite observar que estas mujeres eran víctimas directas, algo que el Estado nunca ha reconocido hasta la fecha. Estas víctimas, por lo tanto, se encontraban doblemente vulnerables, ya que no sólo fueron afectadas en el momento de la represión, sino que también fueron completamente ignoradas en un proceso que parecía apuntar hacia la reparación. No fueron consideradas en ninguna etapa del proceso que debía garantizar verdad, justicia y reparación (Alejandra, comunicación personal, septiembre de 2022).

De acuerdo con Alejandra, la situación de persecución truncó los proyectos de vida de las víctimas y sus familias. Cuando se vive bajo amenaza y la vida de los hijos está en riesgo, las prioridades cambian de manera drástica, al tiempo que se deja de lado el crecimiento profesional y otras metas. Las víctimas infantiles se vieron afectadas

en sus propios proyectos de vida debido a la interrupción de los planes de sus madres y, en muchos casos, de sus padres también (Comunicación personal con Alejandra, 17 de septiembre de 2022).

El proyecto de vida es un conjunto de aspiraciones, anhelos e intereses que guían la existencia y la identidad de una persona. Según diversos enfoques teóricos, esta idea implica la construcción del ser humano y su realización personal. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte IDH han destacado que la destrucción del proyecto de vida debido a violaciones de derechos constituye un daño irreparable y fundamentalmente existencial. Esta noción va más allá del lucro cesante y el daño emergente, comprende la libertad y la realización personal como aspectos centrales de la vida humana. En el momento en que este proyecto se ve afectado de manera injusta y arbitraria, se interrumpe gravemente el desarrollo personal, lo que constituye una pérdida irreparable o muy difícil de reparar (Galdámez, 2007).

Desde otra perspectiva, según Christian Paula, bajo la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana, se establece que las víctimas tienen derecho a la memoria, la verdad, la justicia y la reparación, al ser esta última un derecho fundamental en sí mismo. Por lo tanto, en el contexto de la justicia transicional, la vulneración que están experimentando las víctimas infantiles se centra en el derecho a la reparación (Christian Paula, comunicación personal, 5 de abril de 2022).

En este sentido, la memoria, la verdad y la justicia son medidas que cohesionan y cristalizan una efectiva reparación para las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad; en razón de que “se constituyen como construcciones multidimensionales que hablan de la congruencia y reconocimiento de la responsabilidad de los hechos por parte del Estado; por lo que poseen un alto sentido simbólico, de satisfacción y transformación cultural” (Bezanilla, Miranda y González, 2016).

Cabe resaltar que la justicia transicional se centra en la protección de los derechos humanos y busca evitar la impunidad de crímenes estatales y graves violaciones de derechos humanos. Sus metas incluyen la implementación de medidas para asegurar la reparación material y simbólica de las víctimas. Expertos colombianos abogan por

reparaciones transformadoras que no buscan restablecer condiciones anteriores, sino modificar los contextos que propiciaron los eventos pasados. Esto implica reconstruir proyectos de vida, preservar la memoria y prevenir la repetición de los hechos, así como transformar las condiciones sociales y contextuales para fomentar el respeto hacia el pensamiento divergente (Solís, 2018; Christian Paula, comunicación personal, abril de 2022).

En definitiva, la reparación para las víctimas se traduce en “la manifestación más tangible de los esfuerzos del Estado por remediar el daño que han sufrido (...) una oportunidad de integrar a las víctimas en la sociedad, pero también de prevenir nuevas violaciones en el futuro” (Beristain, 2009, p. 174).

4. Conclusiones

En el Informe Final “Sin verdad no hay justicia” de la CVE no se encuentran identificadas como víctimas aquellas que no rindieron su testimonio por diferentes motivos y, por lo tanto, sus nombres no constan en el listado publicado por la entidad. Sin embargo, tanto en el Sistema Interamericano como en el Sistema Universal de Derechos Humanos adquieren tal calidad porque fueron transgredidos sus derechos y el Estado les ocasionó graves afectaciones. De forma consecuente, es aún más grave la omisión del reconocimiento si las víctimas pertenecen a grupos vulnerados como son las niñas, niños y adolescentes.

La entrega del Informe de la CVE abre el camino para la creación de normas jurídicas y administrativas que viabilicen la implementación de medidas de reparación. Consecuentemente, las víctimas infantiles deben ser reconocidas para que su derecho a la reparación sea garantizado, conforme lo establecen las disposiciones de la Ley para la reparación. En esta se determinan competencias para diferentes instituciones: así, la Defensoría del Pueblo es responsable de la reparación inmaterial por vía administrativa; el actual Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos de la reparación material o indemnizatoria; el Ministerio de Cultura de la reparación simbólica; en tanto que la reparación por vía judicial está a cargo de la Fiscalía General del Estado.

En este marco, las víctimas infantiles tienen el derecho a beneficiarse de las medidas que a futuro se implementen⁷ y tengan como fin restaurar, en la medida de lo posible, sus derechos vulnerados y las consecuencias de la dificultad de acceder a una vida digna por las violaciones de derechos humanos sufridas por sus madres y padres. Las medidas que deberían ser garantizadas se relacionan con los derechos afectados como el de la salud, educación, vida digna y libre de violencia y, sobre todo, memoria y no repetición.

El Programa de Reparación, la Ley para la Reparación, la Constitución y los tratados internacionales forman los pilares legales para asegurar la reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, la ausencia de garantías para la reparación plantea desafíos significativos, en especial para las víctimas infantiles, quienes enfrentan múltiples obstáculos en su búsqueda de verdad, memoria, justicia y prevención de futuras violaciones. Aunque los proyectos de vida de las víctimas infantiles fueron destruidos, su reconocimiento en calidad de víctimas tiene impactos sociales para romper con los silencios sobre la violencia estatal y abrir el camino para un gran diálogo social que facilite la construcción de una memoria del *nunca más*.

Es precisamente por lo mencionado con anterioridad que, tras 37 años de los hechos violatorios cometidos por el Estado y más de una década desde la entrega del Informe de la CVE, diversas organizaciones de víctimas y familiares, así como de derechos humanos, todavía seguimos luchando por el derecho a ser reconocidas como víctimas y a una reparación integral. A pesar del tiempo transcurrido, el Estado todavía no ha establecido políticas públicas adecuadas para la reparación, ni ha cumplido con su obligación de hacerlo por intermedio de las instituciones competentes.

7 A pesar de la existencia de un Programa de Reparación por Vía Administrativa en la Defensoría del Pueblo, no existe una política pública de reparación y, por lo tanto, ni siquiera aquellas víctimas documentadas en el Informe de la CVE han sido reparadas integralmente. Hasta el momento, dicha institución ha enmarcado la reparación en la emisión de oficios y suscripción de un acuerdo de reparación que no se cumple, su función es trasladar a la víctima al actual Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos.

5. Referencias bibliográficas

- Arias, A. (2016). *Ensayos críticos de derechos humanos. Tesis, imperativos y derivas*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Arroyo, R. (2011). Acceso a la justicia para las mujeres. El laberinto androcéntrico del derecho. *Revista Instituto Interamericano. Acceso a la Justicia* (53), 35-62.
- Beristain, C. (2009). *Diálogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*. Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Bezanilla, J., Miranda, M., y González, J. (2016). Violaciones graves a derechos humanos: violencia institucional y revictimización. *Cuadernos de crisis y emergencias* 2 (15), 21-33.
- Birkbeck, C. (2003). Tres enfoques necesarios para la victimología. *Revista CENIPEC* 22, 33-66.
- Comisión de la Verdad (2010). *Informe Final: Sin Verdad No Hay Justicia*. Resumen Ejecutivo y 5 tomos. Ediecuatorial.
- Escorial, A., Bellio, F., Curet, F., y Gaspari, M. (2008). *La violación de los derechos de la infancia y su protección internacional*. Save the Children.
- Feria, M. (2006). La víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a 25 años de su funcionamiento. *Revista IIDH* (43), 159-203.
- Fernández de Casadevante, C. (2009). Las víctimas y el derecho internacional. *A.E.D.I.*, vol. XXV, 3-66.
- Galdámez, L. (2007). Protección de la víctima, cuatro criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: interpretación evolutiva, Ampliación del concepto de víctima, daño al Proyecto de vida y reparaciones. *Revista Chilena de Derecho* 34(3), 439-455.
- Gómez, F. (2008). Memoria y reparación a las víctimas por violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos. *Revista electrónica Aportes Andinos* No. 23, <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/1023>.
- Guglielmucci, A. (2017). El concepto de víctima en el campo de los derechos humanos: una reflexión crítica a partir de su aplicación en Argentina y Colombia. *Revista de Estudios Sociales* 59, 83-97.
- Guillerot, J. (2010). *Reparaciones con perspectiva de género*. OACNUDH.
- Guzmán, G., y Sepúlveda, L. (2015). Las víctimas desde una perspectiva jurídica latinoamericana. En A. Tapias (comp.), *Victimología en América Latina: enfoque psicojurídico* (pp. 69-98). Ediciones de la U.

- Herrera, M. (2012). Humanización social y luz victimológica. *Eguzkilore: cuaderno del Instituto Vasco de Criminología* (26), 73-85.
- Marroquín, A. (2018). Primera infancia, derechos humanos y régimen penitenciario: los niños y niñas como víctimas. En B. Apolinar *et al.* (coord.), *Víctimas en Perspectiva de Derechos Humanos* (pp. 187-214). LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados.
- Moncada, T. (2019). *Solicitud de reconsideración de reparación integral*. Documento de trabajo. Ecuador.
- Nash, C. (2009). *Las reparaciones ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1988-2007)*. Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
- Salvioli, F. (1997). Derechos, acceso y rol de las víctimas en el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *El futuro del sistema interamericano de protección de los derechos humanos* (pp. 293-342). Costa Rica.
- Sanabria, L. (2013). *Reparar a la infancia y a la adolescencia. Desafíos del enfoque diferencial de edad en la política pública*. Corporación Editora Nacional.
- Solís, M. (2018). Reparación a víctimas de violación de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad en Ecuador. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (62), 183-201.
- Symington, A. (agosto, 2004). Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. *Derechos de las mujeres y cambio económico* (9), 1-8.
- Zoroastro, G. (2012). *Síndrome del trauma fetal y temprano*. Ponencia presentada en II Congreso de Psicología. Córdoba.

Documentos jurídicos

- Corte Interamericana de Derechos Humanos [Corte IDH] (24 de febrero de 2012). Sentencia. Fondo, Costas y Reparaciones. Caso Atala Riffo y niñas contra Chile.
- _____(30 de diciembre de 2017). Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección. Doc. 206/17.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef] (2017). La violencia en la primera infancia. Cecilie Modvar y María Elena Ubeda.
- Ley para la Reparación de las Víctimas y la Judicialización de Graves Violaciones de Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad ocurridos en el Ecuador entre el 4 de octubre de 1983 y el 31 de diciembre de 2008. (2013). Asamblea Nacional del Ecuador. Registro Oficial, Suplemento No. 143.

Políticas públicas en educación superior: integración de tecnologías digitales en Ecuador hacia 2035

Estefanía Ortiz¹

1. Introducción

AL HABLAR DE largo plazo se hace alusión al futuro. Esto plantea un reto en la construcción de políticas públicas, planificación y toma de decisiones, procesos que requieren de una mirada multitemporal en los diversos sectores (Barragán-Ochoa y Vélez, 2021), como es el caso de la Educación Superior (ES). En este sentido, es imperativo la construcción de políticas públicas que fomenten no sólo el uso de las tecnologías digitales, sino también el desarrollo de competencias digitales, habilidades de investigación basadas en las TIC y destrezas de procesamiento de información que permitan generar conocimiento, entre otros, con el fin de que los futuros profesionales tengan éxito en el mercado laboral.

A escala mundial, la integración de las tecnologías digitales continúa siendo un desafío en la construcción de políticas y cumplimiento en el ámbito educativo. Por tanto, se desarrollan varias acciones, como cumbres mundiales, acuerdos internacionales y alianzas interinstitucionales, entre otros, para asegurar el uso eficiente de los dispositivos y herramientas tecnológicas. Asimismo, a escala regional, “se han formulado Planes de Acción Regional para América Latina y el Caribe por medio de las conferencias ministeriales [...], para definir las políticas de TIC en el sector de la educación” (Sunkel, Trucco y Espejo, 2013, p. 17).

¹ Escuela de Seguridad y Defensa del IAEN.

Frente a estos retos, Ecuador busca garantizar el acceso a una educación de calidad y la implementación de nuevas tecnologías por intermedio de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) de 2008, la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010 y la Ley Orgánica Reformatoria de Educación Superior en 2018 (Orellana e Hinojosa, 2019, p. 19). A pesar de dichos esfuerzos, en el país persisten desigualdades educativas, condicionadas por disparidades económicas, falta de conectividad, ausencia de competencias digitales, dificultades en la integración de tecnologías digitales y analfabetismo digital, entre otras problemáticas que fueron evidenciadas y exacerbadas por la pandemia.

En el caso del acceso a internet en Ecuador, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [INEC] (2023) informó que, en 2023, el 62,2 % de los hogares ecuatorianos contaba con acceso a este servicio, mientras que el 37,8 % no tenía acceso a internet a escala nacional. Además, existe el 33,1 % de los hogares a nivel nacional disponía de equipamiento tecnológico; no obstante, el 66,9 % no contaba con dicho equipamiento (pp. 4-7), lo que demuestra la existencia de una brecha en el acceso a internet y dispositivos tecnológicos en el país.

Otra consideración son las escasas competencias digitales por parte de docentes y estudiantes. Según Henríquez, Gisbert y Fernández (2018), “Estados Unidos y Europa cuentan con estándares de competencia digital y con instancias de acreditación en educación; no obstante, América Latina carece de tales estándares” (p. 91). Esto se refleja en la escasez de espacios de seguimiento, acompañamiento y monitoreo en el ámbito educativo en los países de la región. “En ALC, solamente Uruguay cuenta con plataformas digitales para todo el currículo que permiten que los docentes monitoreen y acompañen a los aprendizajes de los estudiantes (Banco Internacional de Desarrollo, 2020, p. 11).

Además, el analfabetismo digital es otro factor propio del siglo ^{xxi} que impacta no sólo en el sector educativo, sino también en el desarrollo social. El INEC (2023) reportó en su Informe Tecnologías de la Información y Comunicación que, en 2023, en Ecuador existe un 7,6 % de analfabetismo digital en personas entre 15 y 49 años (p.

20). Vale decir que dicho indicador se basa en una premisa que sólo contempla acceso a dispositivos digitales y conexión a internet durante el último año. Sin embargo, este concepto es aún más amplio. Según Icaza, Campoverde, Arias y Verdugo (2019) “los analfabetos digitales son todas aquellas personas que desarrollan sus actividades personales y profesionales sin vincularse con tecnologías o medios digitales, limitando sus procesos a recursos tradicionales y concretos” (p. 399), por ende, se debe considerar como un analfabetismo ‘funcional’, ya que las personas se limitan no sólo en el uso de recursos tecnológicos, sino también en el desarrollo de otras competencias y habilidades que en la actualidad se ven condicionadas al dominio de las tecnologías.

Otra falencia es la limitada infraestructura tecnológica en el ámbito educativo, la cual no es suficiente para responder las necesidades de los modelos educativos actuales. Por lo que se requiere una implementación efectiva de las tecnologías, la cual debería fundamentarse en tres ejes principales: el acceso, uso y apropiación de las TIC (Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, 2019, p. 44). En la “Agenda 2035 para la Educación Superior en el Ecuador” no se considera la innovación del sistema de ES apoyada en la integración de tecnologías digitales, ni tampoco se prevé la posibilidad de que aparezca algún evento disruptivo.

En virtud de lo expuesto, este artículo busca construir escenarios optimista y pesimista en torno a la integración de tecnologías digitales en las políticas públicas de educación superior en Ecuador para el año 2035. El objetivo es aportar información clave que pueda servir de base a los actores políticos vinculados con la ES en la toma de decisiones al momento de diseñar políticas públicas. Es importante explicar que este artículo contempla una explicación conceptual, un desarrollo metodológico, la presentación de resultados en los que se aprecian los escenarios optimista y pesimista, así como reflexiones finales.

2. La cuestión conceptual: tecnologías digitales y tecnologías de información y comunicación (TIC)

Es necesario aclarar la diferencia entre tecnología digital y tecnologías de información y comunicación (TIC) para establecer las delimitaciones semánticas, ya que estos términos suelen utilizarse como sinónimos. La tecnología digital es un concepto amplio que contempla varias aristas, de acuerdo con lo planteado por Serrano:

[Que a las] tecnologías digitales se les denomine tecnologías de la información y la comunicación (TIC), es una visión reduccionista, pues —apunta Reig (2012)— la apropiación que de ellas hacen que las personas las conviertan también en tecnologías del aprendizaje y el conocimiento (TAC) y en tecnologías para el empoderamiento y la participación (TEP). Todo ello confluye en la configuración de un nuevo ecosistema comunicativo, en el que emergen nuevas prácticas comunicativas y de interacción social. Gracias a la tecnología digital la sociabilidad humana se extiende y amplía: las personas pueden ya relacionarse tanto en el ámbito offline como en el online (Serrano, 2013, p. 354).

En ese sentido, las tecnologías digitales desempeñan un papel central en las nuevas formas de socialización y relación entre las personas. Este término incluye las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), tecnologías del aprendizaje y el conocimiento (TAC), tecnologías para el empoderamiento y la participación (TEP), las cuales han transformado procesos complejos y específicos, tales como el acceso a la información y conocimientos, el aprendizaje y la enseñanza, socialización, entre otros, que son los que generan interacción en la sociedad.

Además, el concepto de tecnologías digitales se entiende más allá del mero uso de dispositivos o enseñanza, y abarca grandes bases de datos puestos al alcance de cualquier dispositivo, inteligencia artificial, ciencia de datos, proyecciones de la ingeniería genética, dilemas éticos y dudas sobre la eficiencia del método (Moncayo, 2024, pp. 71-72).

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define a las TIC como:

El universo de dos conjuntos, representados por las tradicionales Tecnologías de la Comunicación (TC) —constituidas principalmente por la radio, la televisión y la telefonía convencional— por las Tecnologías de Información (TI), caracterizadas por la digitalización de las tecnologías de registro de contenidos (información), de las comunicaciones (telemática) y de las interfaces, lo cual ha sido posible dada la adaptabilidad que ofrece la computadora. El producto bandera de las TIC es internet (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2002, p. 10).

Por lo tanto, se define a las TIC como un concepto más limitado, en el sentido de que se las concibe como herramientas destinadas a la recolección y procesamientos información. Además, engloba a los medios de comunicación como las nuevas tecnologías y al internet como su producto estrella, el cual ha propiciado nuevas formas de comunicación en el ciberespacio. En virtud de ello, el término tecnologías digitales es el más apropiado para utilizarlo, ya que ampara a las TIC, TAC y TEP. Es decir, no sólo se centra en la digitalización que ha modificado las relaciones sociales, sino que integra el aprendizaje y la enseñanza.

3. Relación entre tecnologías digitales en la educación

En la actualidad, las nuevas tecnologías son clave en la educación, ya que generan maneras novedosas de producción de conocimiento y sistemas culturales. “La nueva era de la tecnología obliga a la educación a cambiar desde sus bases para conseguir en los estudiantes una formación integral y como parte de ella, la habilidad de aprender, a hacer, a vivir y a convivir” (Navarrete y Mendieta, 2018, p. 126). Existe un imaginario social según el cual las tecnologías digitales se han insertado en la educación con el objetivo de mejorar la enseñanza y aprendizaje; sin embargo, no se reflexiona sobre los aspectos necesarios para que estas cumplan su cometido. Uno de los retos en la educación es romper con el paradigma tradicional e integrar nuevos modelos que mejoren las competencias digitales de profesores y estudiantes. Díaz, Pedraza y Valdiri (2014) plantean que uno de los principales desafíos al diseñar políticas educativas es contemplar las

actuales modalidades virtuales de aprendizaje, como la *E-learning*,² *B-learning*,³ *U-learning*⁴ y *M-learning*,⁵ que incorporan nuevas tecnologías digitales desde una perspectiva innovadora en la ES a escala mundial. Pérez, Mercado, Martínez, Mena y Partida (2018) sostienen que, en el marco de la innovación educativa, la implementación adecuada de tecnologías digitales es clave en la ES para generar procesos que fortalezcan el aprendizaje de manera creativa (párr. 34), promoviendo así una enseñanza de calidad.

a. Las tecnologías digitales en las políticas públicas de Educación Superior en Ecuador

La integración de las tecnologías digitales es un interés prioritario del Estado, al punto de que es necesario incorporarlas en la políticas públicas que aseguren el aprendizaje y enseñanza de los estudiantes.

La integración de las herramientas tecnológicas como soporte para el mejoramiento de las prácticas pedagógicas en las Instituciones de Educación Superior [IES] se realiza en base a políticas educativas relacionadas a la incorporación de las TIC en las prácticas de enseñanza y aprendizaje (Pardo, Chamba, Gómez y Jaramillo, 2020, p. 935).

Las políticas públicas deben diseñarse no sólo para resolver problemáticas del presente respecto al uso de las TIC, sino también para analizar las necesidades que se puedan generar en el futuro, así como solventarlas hoy y tener una educación de calidad que forme profesionales que se puedan enfrentar a los retos profesionales. Garcés,

-
- 2 *E-learning* (en inglés, *electronic learning*): aprendizaje mediante internet, el cual se basa en la utilización de plataformas virtuales, con actividades basadas en la asincronía (Díaz, Pedraza y Valdiri, 2014, p. 194).
 - 3 *B-learning* (en inglés, *blended learning*): es una modalidad más cercana a las tradicionales clases semipresenciales, con el uso de plataformas virtuales y guía escritas por el docente (Díaz, Pedraza y Valdiri, 2014, p. 194).
 - 4 *U-learning* (en inglés, *ubiquitous learning*): se refiere al aprendizaje ubicuo, es decir, apunta a una modalidad que aprovecha las tecnologías digitales desde cualquier parte del mundo, pudiéndose entender como una mezcla del *E-learning* y el *M-learning* (Díaz, Pedraza y Valdiri, 2014, p. 194).
 - 5 *M-learning* (en inglés, *mobile learning*): se la define como el uso de dispositivos móviles y el uso de internet por medio de los cuales puede acceder a la información y estudiar (Díaz, Pedraza y Valdiri, 2014, p. 194).

Garcés y Alcívar (2016) sostienen que el uso de tecnologías digitales ha cambiado los procesos de aprendizaje y enseñanza en la ES, en cuanto a planificación e implementación de recursos con el fin de obtener mejores resultados (p. 172). Cabe mencionar que las políticas públicas en educación se modifican y no perduran en el tiempo, debido a que pierden vigencia de acuerdo con las necesidades del entorno.

Las políticas ya implementadas se enfrentan a una realidad que progresa más rápidamente de lo que el proceso de formulación permite: el avance de los servicios en la nube, particularmente los provistos por la industria de contenidos en línea (*online*) conocidos como aplicaciones, servicios y contenidos *over the top* (OTT) [contenidos *online* disponibles que se difunden y transmiten por determinadas infraestructuras digitales], ejemplos de los cuales son WhatsApp o Netflix (Jordán, Galperin y Peres, 2013, p. 31).

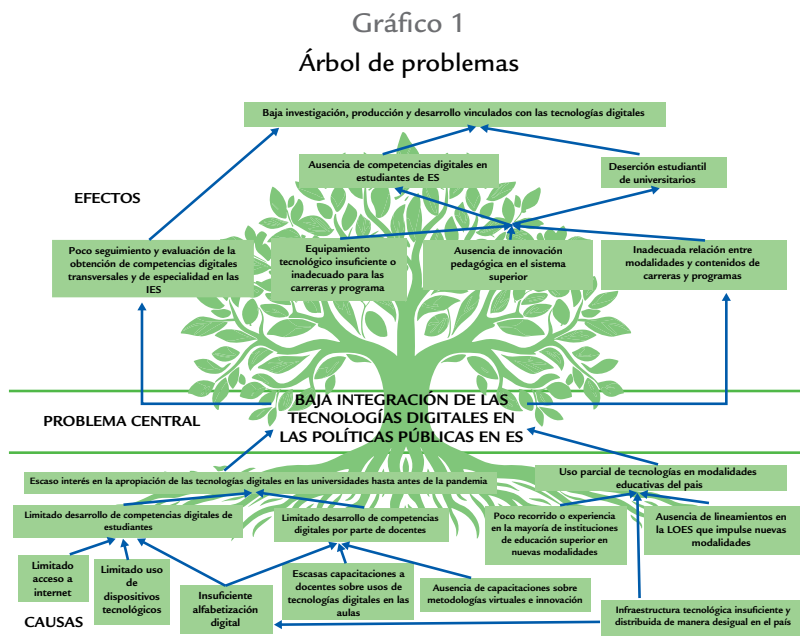
En ese sentido, existe la obligación de evaluar y rediseñar de forma constante las políticas públicas con una visión prospectiva, identificando hechos portadores de futuro. Sólo de esa manera se dejará de crear políticas que respondan únicamente a necesidades enmarcadas en el presente o a retos y desafíos emergentes. Ríos y Ruiz (2020) plantean que al diseñarse las políticas públicas en educación se debería considerar procesos pedagógicos innovadores que mejoren la calidad de la enseñanza-aprendizaje (p. 200). El objetivo es fortalecer los soportes pedagógicos para que contribuyan de manera efectiva y significativa a la integración de las tecnologías digitales en la enseñanza y aprendizaje.

4. Desarrollo metodológico

Para la construcción de la metodología con enfoque cualitativo, se parten de los pasos propuestos por la Escuela Voluntarista con enfoque prospectivo, clave para la toma de decisiones alrededor del diseño y construcción de políticas públicas. Con este enfoque, se analiza la problemática a partir de un diagnóstico situacional (mediante un árbol de problemas) que esquematice las causas y efectos de la problemática central, con base en la recolección de información (presente y pasada), entrevistas a profundidad y revisión documental.

Una vez identificada la problemática y completado el diagnóstico, se procede a la aplicación de las herramientas prospectivas. En principio, se aplica el Ábaco de François Régnier, que es un método dirigido a expertos para consultarles a partir de una escala de colores sobre la probabilidad de ocurrencia de cada una de las variables. Este “ábaco es una herramienta universal y multiusos [...]”. Se caracteriza por utilizar un código muy sencillo conocido por todos; además, tiene la virtud de permitir indicar de manera simbólica la argumentación de los expertos” (Mojica, 2008, p. 283). También se utiliza los Ejes de Peter Schwartz, aplicados a especialistas de las zonas administrativas de planificación, autoridades y expertos de la Senescyt, docentes y prospectivistas. El fin fue proponer la construcción de escenarios futuros que sirvan como insumos a los tomadores de decisiones al momento de elaborar políticas públicas.

a. Resultados: un diagnóstico



Fuente: elaboración propia, basada y adaptada de: Román (2016).

Una manera efectiva de entender el nudo crítico de la problemática es el árbol del problema, que presenta un sistema causal; es decir, realiza un análisis interrelacionado entre las causas y efectos.

En ese sentido, factores como el acceso a internet, el uso de dispositivos tecnológicos y el analfabetismo digital influyen en la apropiación de las tecnologías digitales en la ES. Es importante mencionar que, por lo general, al hablar de apropiación se suele pensar sólo en las prácticas de los estudiantes con las tecnologías; no obstante, esa definición es limitada, ya que lo que se busca es que desarrollen competencias digitales mediante el uso de tecnologías que les permita generar conocimiento con pensamiento crítico y resolver los problemas concretos de la realidad.

La competencia digital cumple un rol clave debido a que tiene una interacción directa con muchas otras competencias del siglo XXI, impulsándolas a través del uso activo y crítico de las TIC. Es decir, si bien la competencia digital es una parte de las competencias del siglo XXI, su rol es central y transversal, porque permite adquirir otras competencias clave. Todo esto plantea también el desafío y la reflexión de la transversalización de la competencia digital en los currículos educativos (Martínez, Sádaba y Serrano, 2021 p. 83).

El reto es aplicar, de una manera transversal, las competencias digitales en el sistema de ES mediante los currículos, de tal manera que los estudiantes se apropien de los aprendizajes (curriculares y técnicos), por medio del uso de tecnologías digitales y que adquieran tanto competencias directas⁶ como transversales⁷ aplicables a la vida profesional.

Otro elemento relevante es el internet, que constituye un factor clave para el aprendizaje y la investigación, pero sobre todo para el acceso a la educación, por lo que los hogares intentan acceder a este servicio; sin embargo, persiste una brecha digital en el país. El último

6 Competencias directas: 1) información y datos, 2) técnica y 3) comunicación y colaboración (Martínez, Sádaba y Serrano, 2021 p. 90)

7 Competencias transversales: 1) pensamiento crítico, 2) pensamiento creativo, 3) pensamiento de futuro, 4) interpersonal y 5) ciudadanía global y conciencia multicultural (Martínez, Sádaba y Serrano, 2021 p. 90)

informe de DataReport (2024) del panorama del entorno digital en Ecuador señala que, en enero de 2024, se albergaba a 15,29 millones de usuarios de internet, alcanzando una tasa de adopción del 83,6 % en relación con la población total. Este aumento es evidente al comparar con las cifras de 2023, revelando un crecimiento del 2,3 %. Además, se evidencia que 16,4 % de la población aún no utilizaba internet a principios de 2024. En cuanto a las conexiones móviles, el reporte resalta que el país contaba con 17,56 millones de conexiones móviles a principios de 2023. Esto representa un 96 % de la población total (pp. 1-3).

En cuanto al analfabetismo digital, en el país se ha identificado un índice bajo. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “el país cuenta con un porcentaje muy bajo analfabetismo digital (12,2 %) según datos de la CAF, dándole al país una ventaja competitiva en cuanto a la capacidad de la población de sentirse empoderada con tecnologías digitales” (2023, p. 44). En este sentido, lo que se busca es que en Ecuador exista un alto nivel de preparación digital, entendiendo a la alfabetización digital no sólo como el uso de las tecnologías digitales sino también como el desarrollo de competencias, habilidades, conocimientos y actitudes por medio de las tecnologías digitales por parte de los estudiantes, para que puedan ser competentes en el ámbito laboral.

La alfabetización digital es un concepto convergente de varias alfabetizaciones, la cual implica, más que un enfoque técnico, una visión tecnosocial y crítica. Esta facilita trabajar, vivir y participar en la era digital, lo cual impulsa el desarrollo humano y económico. Este análisis nos conduce a comprender la alfabetización digital como un conjunto de competencias, conocimientos, habilidades y actitudes que permiten el uso seguro y crítico de las TIC, para consumir, producir y participar en el ecosistema digital. Así pues, la alfabetización digital contempla las mismas habilidades fundamentales que la alfabetización tradicional, es decir, implica la capacidad de leer, interpretar, dar significado y comunicarse, pero a través de diferentes códigos, formatos y contextos digitales (Martínez, Sádaba y Serrano, 2021, p. 10).

Cabe mencionar que la alfabetización digital es un aspecto prioritario que se trabaja en América Latina, tal es así que existe un esfuerzo de parte de docentes e investigadores. No obstante, no existen políticas institucionales que diseñen guías, como en otras regiones (Brussa, 2024, p. 370). Además, al diseñar políticas, es crucial considerar que el mundo está en constante cambio y nada es estable, incluso las habilidades técnicas o procesos establecidos dentro de la educación y el aprendizaje están desafiados a buscar nuevos procesos.

En nuestro mundo volátil, de cambios instantáneos y erráticos, las metas últimas de la educación ortodoxa, con hábitos establecidos, estructuras cognitivas sólidas y preferencias de valoración estables, se convierten en desventajas. Al menos, así los definió el mercado del conocimiento, en el que —como en todos los mercados de todos los productos— la lealtad, los compromisos a largo plazo y los vínculos indestructibles son anatemas, obstáculos para salirse del camino y como tales tratados (Bauman, 2011, p. 70).

A pesar de establecer procesos e innovaciones, no se generará un enfoque educativo que permanezca único y constante en el tiempo, en cambio, aparecerán diversos enfoques o modelos que conviven y evolucionan en el sistema educativo, adaptándose a las necesidades o desafíos que se generan con la innovación tecnológica y en el entorno (Cevallos, 2019, pp. 28-29). Este mundo volátil, incierto, cambiante y ambiguo se lo apreció con claridad durante la crisis sanitaria de 2020, lapso que aceleró la integración total de las tecnologías digitales en la ES, pasando así de un modelo analógico a un paradigma tecnológico. Durante esta transición, las IES tuvieron que adaptarse a la virtualidad y utilizar plataformas gratuitas. En ese entonces, las plataformas digitales gratuitas más utilizadas por docentes ecuatorianos y sus estudiantes fueron WhatsApp (94,5 %), Facebook (44,5 %), Zoom (23,9 %), Skype (15,1 %), Gmail-Hangouts (10,2 %), otros (11,1 %) (p. 2). Sin embargo, “en Quito, Guayaquil y Cuenca existen problemas de saturación de las plataformas digitales y altos costos de conectividad” (Grupo Faro, 2020, párr. 11). Además, durante esta época de crisis sanitaria, en la ES se popularizaron algunas tecnologías:

El alcance y utilidad de las tecnologías digitales han marcado tendencia entre las principales decisiones adoptadas en la ES [Educación Superior]: 1) realidad virtual; 2) aprendizajes basados en videos juegos; 3) *E-learning*; 4) *B-learning*; 5) inteligencia artificial; 6) educación *online*; 7) educación mediada por tecnología móvil; y 8) los recursos considerados como soporte a la viabilidad de estas: impresoras digitales, aulas virtuales, pizarras digitales interactivas; cuyo fin es el modelamiento dinámico y transformador de la gestión en la ES (Paredes, Inciarte y Wallés, 2020, p. 102).

En consecuencia, tanto docentes como estudiantes incorporaron a su vida diaria este tipo de tecnologías digitales, adaptando los modelos educativos presenciales a la virtualidad. Según Varguillas y Bravo (2020), “el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) no sólo provee herramientas, medios, recursos y contenidos, sino, principalmente, entornos y ambientes que promueven interacciones y experiencias de interconexión e innovación educativa” (p. 220). Cabe mencionar que la Organización Mundial de la Salud (OMS) puso fin a la emergencia en salud pública de importancia internacional a causa de la covid-19 el 5 de mayo de 2023, por lo que el sistema de educación retornó a la presencialidad. No obstante, la pospandemia genera retos, al considerar que no todos retornaron a la presencialidad. En el caso de algunas IES se acogieron la modalidad en línea (sincrónica y asincrónica).

La educación tuvo que asumir otro chip. Ahora el personal docente está exigido a enseñar en línea [...] Una tarea pendiente de las IES es recabar la experiencia educativa entre un mundo anterior a la pandemia y otro pospandemia, pues los ajustes metodológicos, tecnológicos, instrumentales, pedagógicos y evaluativos se desarrollaron en tiempos e intensidades diferentes, y en correspondencia con las capacidades, recursos y talentos de las universidades, escuelas politécnicas e institutos (Ulloa, 2024, p. 46).

Implementar nuevas metodologías, procesos y estrategias que aborden las necesidades de las recientes modalidades educativas adoptadas por las IES representa un desafío significativo. El objetivo

es brindar un aprendizaje efectivo a los estudiantes y mejorar las prácticas de los docentes.

La educación no está dada por sí sola, sino que abarca el lugar donde se realiza la formación, el tipo de docentes con quienes se da el proceso, la tecnología del centro de estudio y el tipo de contenidos. Significa que los procesos de capacitación realmente liberadores, en términos de tecnología, son aquellos que permiten entender cómo funciona, a efectos de este estudio, el código y la programación, cómo amplificar discursos, cómo generar redes sociales y no solamente cómo usar las herramientas ya existentes (Angulo, 2020, p. 135).

Por lo tanto, esta situación obliga a evaluar las políticas públicas en ES con el fin de analizar si en ellas se contemplan las necesidades actuales que tienen los estudiantes o si se necesita reformular las mismas con base en la integración de las tecnologías digitales en las distintas modalidades de aprendizaje. Es importante mencionar que, según el Reglamento De Régimen Académico Consejo Educación Superior, el artículo 40 establece las modalidades de estudio o aprendizaje para las IES, las cuales son: presencial, semipresencial, dual, en línea y a distancia.

b. Variables representativas del sistema

Una vez realizado el diagnóstico situacional, se definió la lista del variables del sistema. A partir de esta lista general, se priorizaron las variables estratégicas mediante la aplicación de Ábaco de Régnier, dando como resultado las siguientes variables estratégicas:

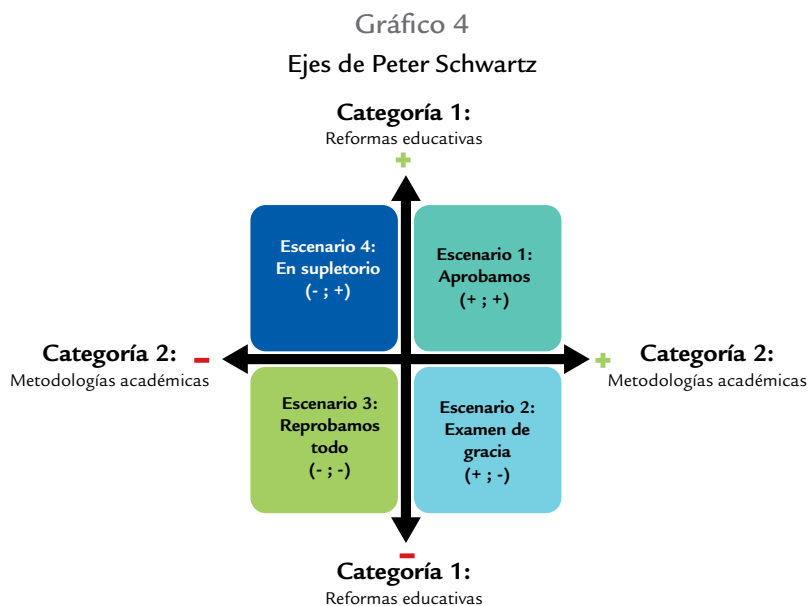
Tabla 1
Definición de variables

Variables estratégicas	Definición variable estratégica	Macrovariables	Definición macrovariable
Asignación de presupuesto	Garantizar un porcentaje del presupuesto para temas vinculados con tecnología, tales como equipamiento, laboratorios, investigación y desarrollo.	Reformas académicas	Promueven cambios sustantivos en las prácticas de enseñanza y en las modalidades de aprendizaje.
Inclusión de tendencias educativas apoyadas en las tecnologías digitales	Actualizar los modelos educativos (<i>E-learning</i> , <i>B-learning</i> , <i>U-learning</i> y <i>M-learning</i>) y también incluir procesos e incentivos que permitan a las universidades explorar estas modalidades, apoyadas en tecnologías digitales, en función de su autonomía.		
Innovación pedagógica	Elevar el conocimiento y los soportes pedagógicos que permitan integrar de manera efectiva y significativa las potencialidades de las tecnologías digitales a la enseñanza-aprendizaje.	Metodologías académicas	El conjunto de estrategias, procedimientos y acciones organizadas y planificadas que posibilitan y facilitan el aprendizaje del estudiante.
Capacitaciones a docentes en metodologías en línea/digitales	Capacitaciones a docentes sobre nuevas metodologías de enseñanza/aprendizaje en entornos digitales.		

Fuente y elaboración: propia.

Como se evidencia, las cuatro variables estratégicas se agruparon en dos macrovariables o familias de variables para proceder con la aplicación de los Ejes de Schwartz. Así, se definen los escenarios apuesta y pesimista que se les denominaron con los siguientes nombres:

- “Aprobamos”: corresponde al estado positivo de las dos macrovariables que se interpreta como un ganar-ganar o escenario apuesta.
- “Reprobamos todo”: las dos macrovariables fueron negativas presentando el peor de los escenarios denominado pesimista.



Fuente: elaboración propia, basada y adaptada de: Baena (2016).

c. Escenario optimista: aprobamos

En concordancia con la implementación de los modelos virtuales de aprendizaje, en el marco de las políticas públicas correspondientes, se ha establecido que se brinden una serie de capacitaciones para docentes en metodologías en línea, con el fin de que los profesores tengan conocimientos al momento de brindar clases en modelos educativos *E-learning*, *B-learning*, *U-learning* y *M-learning*, y que apliquen pedagogías de enseñanza que contemplen aprendizajes teórico-prácticos de manera virtual, dinámicas y didácticas basadas en tecnologías digitales, rubricas de evaluación, gamificaciones, entre otros. Además, en el marco de estas modalidades, se evidencia la necesidad de la innovación pedagógica, lo que implica que en las funciones sustantivas de docencia, investigación y vinculación se integran procesos teóricos y prácticos de manera efectiva y significativa, incorporando las potencialidades de las tecnologías digitales. Gracias a la innovación pedagógica en las funciones sustantivas, las IES desarrollan

estrategias específicas para contenidos, simuladores de negociación, hospitales simulados apoyados en las tecnologías digitales, prácticas en 3D, así como laboratorios virtuales.

Otro aspecto positivo es que el 80 % de la asignación presupuestaria obligatorio de las IES es para investigación y desarrollo, enfocándose en investigación experimental y aplicada, la adquisición de infraestructura tecnológica, equipamiento de laboratorios con tecnología de punta, publicaciones de textos en revistas indexadas, entre otros, lo cual mejora la calidad de la educación. Así, el país equipara el porcentaje presupuestario que asignaba China —hace 15 años— a las universidades para estos temas; por citar un ejemplo, se aplica innovación pedagógica en las prácticas e investigaciones que utilizan laboratorios virtuales.

d. Escenario pesimista: reprobamos todo

Si bien al 2035 la educación se ha visto impactada por la masificación de la tecnología, en el país aún no se integran de manera significativa las tecnologías digitales en las políticas públicas en ES. En el marco de las políticas se han realizado “reformas educativas” que no contribuyen al desarrollo de la ES, como es el caso del Reglamento de Régimen Académico, en el que las modificaciones son mínimas, a tal punto de que se registran las mismas modalidades de aprendizaje y estudio (semipresencial, en línea, a distancia, dual e híbrida) de hace 15 años y con los mismos lineamientos, es decir, no se han actualizado con nuevas modalidades virtuales educativas (*U-learning* y *M-learning*). Además, desde que terminó la emergencia sanitaria, el modelo presencial ha vuelto a tomar protagonismo y los recursos digitales se utilizan de forma mínima en clases, incluso son pocas las IES que han integrado la modalidad híbrida. Esto ha repercutido también en las metodologías académicas, ya que las competencias de los catedráticos están centradas en lo tradicional. Por ello, las pocas capacitaciones a docentes que se brindan están enfocadas en temas instrumentales, debido a que no se evidencia la necesidad de explorar metodologías en línea de manera significativa que respondan las necesidades de los estudiantes de tercer nivel. Por ello, las

IES no desarrollan modalidades de aprendizaje propias, ya que existe falta de conocimiento de metodologías en línea.

Además, como no existen avances sobre la incorporación de metodologías digitales tampoco en las políticas públicas, se integra una representativa innovación pedagógica. Ciertamente, se continúan planteando objetivos y metas de manera teórica sobre la implementación de este proceso, pero esto sólo permanece en lo teórico y en la investigación, ya que no se ha logrado llevar a la práctica. Es decir, se siguen buscando los mecanismos para que los docentes pueden incorporar la innovación pedagógica en su labor académico.

Asimismo, se redujo el porcentaje de la asignación presupuestaria obligatoria de las IES, que antes era de mínimo el 6 %, por lo que no se pueden ejecutar proyectos de investigación, no se cuenta con el presupuesto para adquirir infraestructura tecnológica, los laboratorios carecen de recursos tecnológicos, al tiempo que existe un déficit de publicaciones en textos en revistas indexadas, lo cual perjudica, en grado significativo, a la calidad de la educación.

5. Reflexiones finales

La aplicación de la metodología con enfoque prospectivo es clave para la construcción de los escenarios apuesta y optimista. Estos escenarios permiten visualizar elementos direccionadores a largo plazo que podrían integrarse en las políticas públicas de Educación Superior, tales como las ‘reformas académicas’ y ‘metodológicas académicas’. El objetivo es superar la necesidad de integrar de manera efectiva y significativa las tecnologías digitales buscando mejorar la calidad de la educación y responder a los desafíos del futuro. Sin embargo, una de las falencias en la planificación de políticas públicas educativas en Ecuador es centrarse en la solución de los problemas urgentes y emergentes del presente, sin tomar en cuenta las necesidades de mediano y largo plazo. Por ello, la planificación y el diseño de las políticas públicas educativas deberían contemplar una visión integral a largo plazo (2035) que incorporen el desarrollo de competencias digitales, con el fin de garantizar que los estudiantes

adquieran habilidades, competencias y conocimientos sobre la base de las tecnologías digitales y así alcanzar el escenario.

Sin bien, es un gran desafío lograr una integración real de las tecnologías digitales en las políticas públicas de la educación superior, para ello, es clave la aplicación del conocimiento prospectivo para la toma de decisiones al momento de la articulación de la política pública de educación superior. Esta disciplina es el medio que permite la construcción de una visión a mediano y largo plazo en la que la planificación y la prospectiva son herramientas esenciales para lograr el futuro deseado. Por ello, se analizan los sucesos del pasado y del presente a fin de que los tomadores de decisiones tengan una visión integral, previo la construcción de una política pública. Con esto se impide que se cumpla el escenario pesimista, por el contrario que las políticas públicas refuercen el uso y empoderamiento de las tecnologías digitales por parte de docentes y estudiantes, impulsando así las competencias digitales, la reducción de la brecha digital, entre otros.

Asimismo, el impacto masivo y acelerado de la tecnología en la educación es un aspecto que no se debería subestimar. No es de sorprenderse que estos escenarios puedan alcanzarse en un lapso menor al previsto en nuestro estudio al 2035, de manera que es imperativo elaborar políticas públicas de educación superior que desarrollen estrategias que ayuden a prever crisis o anticiparse a los hechos de manera proactiva y propositiva.

6. Referencias bibliográficas

- Angulo, N. (2020). *El rostro del Ciudadano 2.0: Las ficciones de la conversación y la participación política en medios sociales, a partir de la construcción de una tipología de usuarios de Twitter en la cuenta de Rafael Correa, ex presidente de Ecuador* (Tesis de doctorado no publicada). Universidad Nacional de Cuyo.
- Baena, G. (2016). *Prospectiva: sus métodos y técnicas*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.
- Barragán-Ochoa, F., y Vélez, Ca. (2021). La planificación para el largo plazo: más allá de los cambios de Gobierno. *Mirada Pública 4: Políticas públicas prioritarias para el nuevo Gobierno*. Instituto de Altos de Estudios Nacionales. <https://shorturl.at/eZ237>

- Bauman, Z. (2011). *44 cartas desde el mundo líquido*. Editorial Paidós.
- Brussa, V. (2024). Entrevista a Javiera Atenas. Alfabetizaciones digitales en la encrucijada. *InMediaciones de la Comunicación*, 19(1), 367-376. DOI: 10.18861/ic.2024.19.1.3706
- Cevallos, G. (2019). *Práctica y Formación Docente con Tecnologías Digitales: Reflexiones desde una Unidad Educativa del Milenio - Ecuador* (tesis doctoral). Universidade Federal da Bahia, Salvador.
- DataReport (febrero de 2024). *Informe Digital 2024: Ecuador*. <https://shorturl.at/tACFZ>
- Díaz, V., Pedraza A., y Valdiri, L. (2014). Conceptos para el desarrollo de un modelo de formación en competencias tecnológicas para Colombia. *Hallazgos*, vol. 11, núm. 22, pp. 183-198. Universidad Santo Tomás Bogotá.
- Garcés, E., Garcés, E., y Alcívar, O. (diciembre de 2016). Las tecnologías de la información en el cambio de la Educación Superior en el siglo XXI: reflexiones para la práctica. *Revista Científica Multidisciplinar de la Universidad de Cienfuegos*, 8(4). pp. 171-177.
- Grupo Faro (23 de abril 2020). Educación en tiempos del Covid-19 en Ecuador. *15 ideas y acción colectiva*. <https://bit.ly/3zKfBJ2>
- Henríquez, P., Gisbert, M., y Fernández, I. (julio de 2018). La evaluación de la competencia digital de los estudiantes: una revisión al caso latinoamericano Chasqui. *Revista Latinoamericana de Comunicación*, núm. 137, 2018, abril-julio, pp. 91-110. Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina Ecuador.
- Icaza, D., Campoverde, G., Arias, P., y Verdugo, D. (febrero de 2019). El analfabetismo tecnológico o digital. *Polo del Conocimiento*. (Edición núm. 30) vol. 4, n.º 2, 393-406.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos [INEC] (2023). Encuesta Tecnologías de la información y comunicación. <https://shorturl.at/mvH17>
- Jordán, V., Galperin, H., y Peres, W. (Coords.) (2013). *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad*. Comisión Económica Para América Latina y el Caribe. <https://shorturl.at/qwZ12>
- Martínez-Bravo, M. C., Sádaba-Chalezquer, C., y Serrano-Puche, J. (2021). Meta-marco de la alfabetización digital: análisis comparado de marcos de competencias del siglo XXI. *Revista Latina de Comunicación Social*, 79, 76-110. <https://www.doi.org/10.4185/RLCS-2021-1508>

- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información y Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (2019). *Libro Blanco, Líneas de investigación y transferencia del conocimiento en TIC 2019*. <https://shorturl.at/eHRU7>
- Moncayo., E. (2024) Tercera reforma de la universidad ecuatoriana a la luz de los cambios del mundo contemporáneo. En P. Crespo (coord.) *Hacia dónde va la educación superior: En el caso de Ecuador* (pp. 59-96). Fundación Esquel.
- Mojica, F. (2008). *La construcción del futuro*. Universidad Externado de Colombia.
- Navarrete, G., y Mendieta, R. (2018). Las Tic y la Educación Ecuatoriana en tiempos de Internet: Breve Análisis Ecuador. *Ecuador: Espirales Revista Multidisciplinaria De Investigación*, vol. 2, n.º 15, 126-136.
- Orellana, M., e Hinojosa, A. (junio de 2019). Tecnología y organización. Una perspectiva sistémica de las TICS en instituciones de educación superior ecuatorianas. *PERSPECTIVAS*, vol. 1, n.º 14, abril-junio. ISSN 2145-6321 e-ISSN 2619-1687
- Pardo, M., Chamba, L., Gómez, Á., y Jaramillo, B. (2020). Las TIC y rendimiento académico en la educación superior: Una relación potenciada por el uso del Padlet. *RISTI. Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Información*, (E28), 934-944. <https://shorturl.at/dpuBE>
- Pérez, R., Mercado, P., Martínez, M., Mena, E., y Partida, J. (2018). La sociedad del conocimiento y la sociedad de la información como la piedra angular en la innovación tecnológica educativa / The Knowledge Society and the Information Society as the cornerstone in educational technology innovation. *RIDE Revista Iberoamericana Para La Investigación y El Desarrollo Educativo*, 8(16), 847-870. <https://doi.org/10.23913/ride.v8i16.371>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2002). *Informe sobre desarrollo humano en Venezuela 2002: Las tecnologías de la información y la comunicación al servicio del desarrollo. Sinopsis*. Programa de las Naciones Unidas. <https://shorturl.at/lqwyT>
- Ríos, P., y Ruiz, C. (junio de 2020). La innovación educativa en América Latina: lineamientos para la formulación de políticas públicas. *Revista Innovaciones Educativas*. ISSN 2215-4132, vol. 22, n.º 32, junio.

- Román, M. (2016). *Guía práctica para el diseño de proyectos sociales*. Centro de Investigación y Desarrollo Ecuador CIDE, 38. <http://www.biblioteca.org.ar/libros/88594.pdf>
- Serrano, J. (noviembre de 2013). Vidas conectadas: tecnología digital, interacción social e identidad. *Historia y Comunicación Social*, vol. 18, n.º especial, pp. 353-364. <https://dadun.unav.edu/handle/10171/35761>
- Sunkel, G., Trucco, D., y Espejo, A. (2013). *La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América latina y el caribe, una mirada multidimensional*. Naciones Unidas.
- Ulloa, C. (2024). ¿Hacia dónde va la educación superior? Dilemas y transformaciones en Ecuador. En P. Crespo (coord.) *Hacia dónde va la educación superior: En el caso de Ecuador* (pp.16-58). Fundación Esquel.

Criterios para la valoración de la prueba científica en Ecuador

Paulina Ramón Vargas¹

1. Introducción

LOS AVANCES CIENTÍFICOS y desarrollos tecnológicos se aplican a la vida cotidiana y son aprovechados por los operadores de justicia. Los sistemas de justicia penal acusatorios, como el ecuatoriano, se sirven también de la ciencia. La etapa de investigación hasta el juzgamiento comprende una trilogía de trabajo integrada por fiscalía, Policía de investigación y servicios periciales, cuyo fin es acreditar la teoría del caso. El sustrato jurídico lo dominará el fiscal, brindará auxilio y soporte fáctico la Policía y corresponde al perito ofrecer el punto de vista científico (García, 2016, p. 2) a las partes intervinientes en el proceso.

Si bien el uso procesal de ciencias ajenas al derecho es frecuente, no son menos las discusiones sobre su uso por razones epistemológicas o científicas y procesales. Este trabajo sugiere que, desde lo doctrinario, la prueba pericial y la científica son distintas; pero nuestra legislación no las diferencia, las unifica en un catálogo de especialidades periciales, científicas y técnicas que proporcionarán conocimiento especializado al juez. Estudiaremos que ese conocimiento deberá ser útil, fiable y relevante como criterios a considerar por el juez para valorar las pruebas científicas en tanto pruebas periciales.

Marina Gascón Abellán (2010), Carmen Vázquez (2014) y Mauricio Duce (2018) abordan la complejidad de la prueba pericial

1 Abogada de los Tribunales de la República del Ecuador (PUCE), especialista en Derecho Penal por la Universidad Católica Argentina (UCA), magíster en Derecho con mención en Estudios Judiciales por la Escuela de Derechos y Justicia del IAEN. Abogada penalista litigante en libre ejercicio de la profesión.

y se revisa su valoración. En sistemas de corte continental europeo, la prueba pericial ingresa al proceso penal por petición de uno o varios sujetos procesales y si bien ingresa como testimonio de *un tercero experto* que dota de conocimiento técnico-científico al juzgador, sólo este último posee la facultad de valorarla. Sin la reflexión anotada, puede sostenerse que la realización de una pericia dentro de un proceso jurisdiccional es una suerte de espada de Damocles para los litigantes, con mayor frecuencia ahora, que estamos impregnados de la ciencia y sus avances en cada actividad que realizamos. Pero, en la línea de la analogía pretendida y ya con la segunda reflexión arriba planteada, si se trata de usar la espada, esta sólo debe ser empleada por el juez de la causa.

Para Mauricio Duce, la incidencia de la prueba pericial en el proceso responde a la evolución natural de las sociedades; en el caso particular de Chile, a la masificación y ampliación de cobertura de la educación superior en dicho país (Duce, 2018, pp. 226-228). En Ecuador, las pericias se relacionan con más de cien ciencias, técnicas y oficios que se detallan en el *Manual del Catálogo de Especialidades Periciales del Consejo de la Judicatura* (2008) e ingresan al juicio mediante testimonio de expertos acreditados de la sociedad civil o miembros del Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (en adelante Servicio Nacional de Medicina Legal).

Ese conocimiento se toma por científico y goza de confiabilidad *per se*, siendo ese uno de los mitos de la prueba científica. En nuestra legislación dicho mito debería eliminarse, pues el juez, al valorar ese conocimiento, debe atender a los criterios normativos determinados en el artículo 457 del Código Orgánico Integral Penal (COIP) y observar el grado de aceptación científica y técnica de los principios en que se fundamenten los informes periciales. El conocimiento extrajurídico se toma como indispensable y fiable pero sin objetividad, por la “idealización, implícita o explícita, de la ciencia, asumiendo que esta es siempre sinónimo de conocimiento garantizado, es decir: porque es científica es confiable” (Vázquez, 2014, p. 65). Este estudio propone la siguiente interrogante: si los conocimientos científicos por serlo son confiables, ¿se puede cuestionar su valor en juicio?

2. El rol de la ciencia en el proceso en atención al derecho a la libertad probatoria y el respeto al debido proceso

El referente de la producción de lo que en el proceso llegará a ser prueba científica en nuestro país está a cargo del Servicio de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Esta es una entidad pública dependiente del Ministerio de Gobierno, que por intermedio de personal policial, calificado y capacitado previamente para la realización de análisis periciales (*v. gr.* sobre biología, química, ingeniería en sistemas, etc.), realiza análisis técnicos y científicos que le son requeridos en el ámbito de los procesos jurisdiccionales demarcados por el objeto de pericia. Sin perjuicio de que la pericia que se requiere dentro de un proceso puede ser realizada por peritos civiles, que integran el listado de peritos acreditados por el Consejo de la Judicatura el Ecuador, he tomado como referencia las cifras constantes presentes en los Informes de Rendición de Cuentas correspondientes a los años 2020, 2019 y 2018, presentados por el Servicio de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

En el año 2020, se llevaron a cabo un total de 121 561 pericias a escala nacional. Estas, que fueron realizadas por el Servicio Nacional de Medicina Legal y la Dirección Nacional de Investigación Técnico Científica Policial, comprenden los ámbitos de medicina legal y criminalística, así como accidentología vial (Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias forenses [Servicio Nacional de Medicina Legal], 2021, p. 5).

En el año 2019, se realizaron un total de 156 655 pericias, correspondientes a las especialidades de medicina legal, criminalística y accidentología vial (Servicio Nacional de Medicina Legal, 2020, p. 5). En el año 2018, la cifra fue aún más alta, se realizaron 164 166 pericias a escala nacional, referentes a las especialidades de criminalística, medicina legal y accidentología vial (Servicio Nacional de Medicina Legal, 2019, p. 11). Quizás el descenso en la cantidad de pericias realizadas en el año 2020, en comparación con la tendencia de ascenso entre los años 2018 y 2019, se deba a la declaratoria del estado de excepción, decretado el 17 de marzo de 2020, por calamidad pública ante la declaratoria de pandemia de covid-19 por la Organización Mundial de la Salud.

Pensemos en un conflicto social y el inicio de un proceso judicial penal en el que existen hechos acaecidos y hechos a probarse que involucran tanto la recopilación como el análisis de indicios. Con esa imagen devendrán otras en las que los sujetos procesales libran una batalla en la arena del juicio propiamente dicho, en el que por principio de contradicción se ejercita el derecho a la presentación y contradicción de las pruebas, las cuales, según los datos arriba anotados, serán con seguridad pruebas periciales. Por lo tanto, en sistemas procesales como el nuestro, conforme resalta García Falconí (2014), tomando pronunciamientos de la Corte Constitucional Colombiana y del Tribunal Constitucional Español:

La igualdad de armas es importante, por cuanto es un modelo adversarial, donde se confrontan adversarios frente a un juez imparcial [En este sentido] se requiere la posibilidad de que el Fiscal y la defensa acudan ante el magistrado en las mismas condiciones para persuadir, con las mismas herramientas de convicción (p. 86).

La igualdad de armas y la libertad o iniciativa probatoria comprenden la capacidad de recurrir para el efecto a la práctica de prueba pericial. *El Manual de catálogo de especialidades periciales*, mencionado previamente, da cuenta de cómo las diferentes disciplinas científicas y técnicas están al servicio de la administración de justicia en Ecuador convertidas en auxiliares de los jueces, quienes se servirán de los conocimientos que ingresaron al proceso para sustentar las proposiciones fácticas de las partes. Entonces, la prueba, entendida como el conjunto de diligencias tendientes a dilucidar el hecho constitutivo del objeto del proceso es parte de un planteamiento lógico que estructura el proceso judicial (D’Albora, 2009, p. 379). Así, para los litigantes es el ejercicio de un derecho y para el juez una obligación, pues es quien debe fundar en derecho su decisión, presentando su resolución y convicción sobre los hechos que conoció.

En el medio, las partes demostrarán la plena coincidencia entre los hechos alegados y la realidad; ese estadio llamado período probatorio es en el que la prueba se erige como la actividad por medio de la cual se persigue lograr la convicción del tribunal. En el proceso penal la acusación producirá pruebas de cargo y el procesado propondrá

pruebas de descargo, ambos en el ejercicio de un derecho que implica, *grosso modo*, la intervención en la actividad probatoria con la utilización de los medios de prueba pertinentes.

Esa actividad (la prueba como derecho que es ejercido dentro del proceso) comprende los siguientes elementos definitorios que, según Jordi Ferrer (2003, pp. 26-30), consideramos importante anotar, pues resumen lo que el derecho a la prueba implica como parte del debido proceso: a) derecho a utilizar todas (con la única limitante intrínseca que es la relevancia de la prueba propuesta) las pruebas de las que dispone para demostrar la verdad de los hechos que fundan la pretensión; b) derecho a que las pruebas sean practicadas en el proceso con la efectiva participación de las partes en atención al principio de contradicción; c) derecho a una valoración racional de las pruebas practicadas por parte del juez. La valoración racional lo debe ser del conjunto de los elementos de juicio que se aportaron al proceso; y d) obligación de motivar las decisiones judiciales, en cuanto al razonamiento sobre los hechos.

Según el ordenamiento jurídico ecuatoriano, el derecho a la prueba es necesario para ejercer plenamente el derecho a la defensa, permitiendo presentar todos elementos probatorios al juez. “Medios adecuados” dice nuestra Constitución [CRE] en su artículo 76, numeral 7), literales b) y h). Como resulta lógico, en el proceso, el ejercicio del derecho a la prueba recae sobre los hechos que deben probarse. Nuestro ordenamiento jurídico prevé la libre práctica de la prueba, principio contenido en el artículo 454 del COIP, numeral 4), cuyo único límite es la práctica de prueba inconstitucional o ilegítima, por violar otros valores relevantes en un Estado constitucional, en el momento en que toda prueba que se hubiere obtenido o actuado contraviniendo la Constitución o la ley “no tendrá validez alguna y carecerá de eficacia probatoria” (CRE, artículo 76, numeral 4).

3. Ciencia, pericia y su relevancia en el proceso judicial

La ciencia ingresa al proceso por medio de la pericia, pero las terminologías prueba pericial y prueba científica, aunque usadas indistintamente para aludir a conocimientos externos y ajenos al derecho, tienen

conceptos distintos. Antes de discernir ambas, dado que se presentarán criterios para la valoración de la prueba científica, es necesario indicar que la prueba pericial está consagrada en Latinoamérica como una prueba “especial”, que se practica como testimonio sujetándose a los principios y reglas de atendibilidad, credibilidad e idoneidad del testigo. El perito comparece en el juicio para explicitar su experticia, método y resultados (García, 2016, p. 2).

Se propone que, para su práctica adecuada, los abogados cuenten con un correcto manejo de técnicas de litigación oral, en cuanto al interrogatorio y contrainterrogatorio que se realice al perito. Pero también se sugiere dejar el paradigma de la individualización por el de la verosimilitud, crucial para alcanzar una valoración judicial racional de los hechos (Gascón, 2010). Este salto en el paradigma implica abandonar la falaz interpretación de que las pruebas practicadas por peritos son irrefutables, que permiten realizar identificaciones categóricas, para sustituirlo por el paradigma de la verosimilitud, pues no poseen esa supuesta capacidad de llegar a identificar plenamente a un individuo o a un objeto a partir de vestigios (Gascón *et al.*, 2010, pp. 2-3). El perito, por sus conocimientos, permitirá al juez realizar la correcta interpretación de su informe.

La prueba obtenida con la intervención de un perito, si se trata de la incorporación al proceso de conocimientos generados por las ciencias llamadas duras, goza de un alto prestigio. El informe en el que se contienen sus resultados se asume sin grandes cuestionamientos y el perito resulta ser quien indica al juez lo que debe creer sobre el *factum probandum*. Esto genera en los operadores de justicia el pensamiento equivocado de que el juez está relevado de fundamentar, argumentar o motivar su decisión sobre los hechos (Gascón, 2016, pp. 349-350) y que el perito decide y es autoridad sobre estos.

Para Carmen Vázquez es la “cientificidad” de la pericia lo que avalla su admisión al proceso y debe ser criterio de valoración. Sin embargo, es esencial tomar en cuenta que la prueba científica no implica “conocimiento garantizado” (Vázquez, 2014, pp. 65-66); el hecho de que sea científico no es sinónimo de confiable; de ser así, bastaría presentar en juicio la práctica de la testimonial del “científico

adecuado” respecto de hechos relevantes. La pericia en el proceso, por ser tal, no tiene valor probatorio preconstituido, ni genera certezas sobre los hechos del caso. Debe ser sometida, como las otras pruebas y junto a todo el plexo probatorio a la aplicación del estándar probatorio vigente, “más allá de toda duda razonable” conforme el artículo 5, numeral 3) del COIP.

La realización y práctica de la pericia tiene por objetivo llevar un conocimiento que sea útil al juez, más aún en casos complejos. El fin es que ese conocimiento adquirido permita al juzgador valorar las pruebas en su conjunto y emitir una resolución;

[...] De lo contrario se estaría renunciando a descubrir o valorar correctamente una prueba, o bien se pretenderá obtenerla con los personales conocimientos especializados, lo cual no sería legítimo, pues afectaría el derecho de defensa de las partes y el principio del contradictorio. (Cafferrata *et al.*, 2004, p. 364).

Entonces, para su distinción consideraremos que el medio probatorio llamado pericia es el género o continente de la prueba científica. Al igual que todo acervo probatorio por el principio de comunidad de la prueba, servirá al proceso con la “función principal [...] de ofrecer al juzgador información fiable acerca de la verdad de los hechos en litigio” (Taruffo, 2008, p. 131). La fiabilidad referida por Taruffo se alcanzaría si, en el proceso de admisibilidad, la prueba pericial es aceptada habiéndose antes librado desde el aparato de justicia los recaudos pertinentes para ingresar al proceso, es decir, un control previo respecto de lo que sería descartar el *junk science* (Taruffo, 2013, p. 70), desechando el mito del cientifismo de la prueba pericial.

La prueba pericial incluye la prueba científica y ambas se introducen al proceso por el testimonio del perito. Tienen por objeto presentar datos y sobre ellos responder tres preguntas para distinguir los roles de quién la práctica y quién la valora. La primera pregunta se refiere a qué revelan los datos, la segunda a cómo se deben manejar y la tercera a qué conclusiones deben extraerse de ellos. Sobre la interpretación de los datos, esta es la única pregunta que el perito responde, mientras que la segunda y tercera son exclusivas del juez,

quien decidirá conforme los estándares de prueba que la legislación determine (Gascón, 2010, p. 8).

4. Sustrato material de diferenciación entre prueba pericial y científica, las dificultades para su valoración judicial

Sin teorizar sobre el conocimiento científico, para diferenciar la prueba pericial de la científica, se considera el concepto de ciencia que “habitualmente es entendida como aquel conocimiento cierto, riguroso y sistemático, basado en la recopilación de datos empíricos guiados por un sistema de racionalidad y obtenidos con una metodología objetiva” (González, 1997, p. 1). La prueba científica, siguiendo a Marina Gascón, está vinculada a los conocimientos de las ciencias duras como la química, la ingeniería, la biología, la medicina, entre otras; no están contempladas aquellas relacionadas con la psicología o sociología —a las cuales se las ha denominado ciencias suaves— y otros campos similares del conocimiento, pero importantes también en el proceso (Gascón, 2016, p. 348). Se distingue a las primeras como aquellas dirigidas al descubrimiento y formulación de leyes de la naturaleza y explicación de fenómenos empíricos. Las ciencias sociales serían aquellas dirigidas al conocimiento de actos, comportamientos o tendencias (Luna, 2018, p. 125).

Las ciencias duras y sociales auxilian a la justicia para el descubrimiento de la verdad de los hechos que con otros medios de prueba no se lo podría hacer, aunque no ha existido un proceso afín de cautelas y controles dentro del proceso respecto de las primeras (Gascón, 2016, p. 348) y considero que tampoco respecto de las segundas. Ambas son incorporadas al proceso por un medio de prueba llamado pericia que, si bien se practica en el juicio como testimonio, se “realiza mediante una forma escrita, la cual lleva implícito el motivo de la solicitud, la descripción del objeto de estudio, los datos inherentes al proceso de investigación técnica, los resultados veraces obtenidos reflejados en la conclusión” (Ruiz y Ruiz, 2017, p. 200).

Cabe mencionar otra postura respecto a lo que se entiende por prueba científica. Así, procesalistas como Luigi Lombardo y Vittorio Denti, referidos por Francisco Verbic, indican que lo que califica a

una prueba como científica es su acepción como argumento o resultado, el cual se plasma en la resolución del juez luego del contradictorio. Y que por referirse a conocimientos que salen de la cultura media del juzgador debe requerirse en el proceso de otros conocimientos externos, sean técnicos o científicos (Verbic, 2008).

La legislación ecuatoriana no distingue entre prueba científica y pericial. La incorporación de sapiencias científicas en el proceso está implícitamente dotada, como indica Marina Gascón Abellán, de “objetividad y prestigio que ha frenado la reflexión crítica sobre las mismas, con el resultado de que su fiabilidad y valor probatorio se asumen con frecuencia como dogmas de fe” (Gascón, 2016, p. 349). Sin embargo, “sólo cuando un elemento probatorio concreto deriva del uso de nociones de carácter científico en sentido estricto se puede hablar propiamente de prueba científica, mas no cuando se trata de conocimientos de carácter técnico” (Taruffo, 2008, p. 278). Por tanto, si bien el conocimiento científico se incorpora al proceso recurriendo a la pericia (prueba pericial), no toda pericia constituye una prueba científica como tal, porque “la prueba científica es una prueba pericial cualificada, porque su práctica requiere conocimientos altamente especializados, verificables y aceptados por la comunidad mundial” (Rodríguez, 2017, p. 104).

La pericia, conocimiento técnico o científico, constituye ayuda o auxilio en el proceso para presentar al juzgador y poner a su disposición conocimiento que permita valorar los demás elementos incorporados y constituir prueba propiamente dicha. Por lo expuesto, al tratarse de conocimientos ajenos al derecho, la valoración de la prueba científica presenta retos para el juez e implica discernir y valorar ese conocimiento ante las siguientes dificultades:

a) Magnificación de la confianza en las pericias

Ha sucedido con las pruebas científicas también, relevando al perito incluso la tarea de realizar bien su trabajo. La cientificidad de la prueba no implica su fiabilidad y tampoco su valor probatorio, esto depende del ejercicio valorativo del juez y aplicación del estándar de prueba vigente.

b) Sobrevaloración epistémica

De las pruebas científicas en el proceso, pensando y sosteniendo que dicen algo que no expresan, incluso el juez podría ceder a fundamentos “científicos” de las pruebas periciales que no analiza; esto sería una actitud deferencial injustificada hacia las declaraciones de peritos.

c) Vinculación al informe pericial

Porque el juez no puede disponer de todos los conocimientos expertos o específicos para realizar una valoración crítica del informe pericial. Las máximas de la experiencia y casos previamente resueltos pueden construir su acervo de conocimientos adicionales al derecho, pero no puede dominarlos todos, aun cuando haya resuelto varios procesos al mes.

d) Criticar informes periciales

Si la resolución de varios procesos no da al juez experiencia impregnada de crítica judicial, no podrá valorar de forma racional las pruebas. El juez debe criticar los informes periciales, esto implica analizar los principios científicos que los sustentan, la metodología empleada y en general observar la estructura lógica del informe.

e) Juez y perito son humanos

Pueden errar en sus informes. Sea por cuestiones de fiabilidad o reproducibilidad del método, el control sobre este medio probatorio no puede soslayarse por llevar la carátula de científica.

5. Criterios para valorar la prueba científica

La valoración de la prueba como juicio de aceptabilidad de la información aportada al proceso por los medios de prueba implica evaluar si esas afirmaciones (en rigor, hipótesis) pueden aceptarse como verdaderas (Gascón, 2010, p. 9). Desde la concepción cognoscitivista de la prueba se obtienen claves o criterios para la valoración de las hipótesis, como: la evaluación de la aceptabilidad de la información introducida al proceso por los medios de prueba,

considerando como aceptable la suficiencia en su probabilidad, conforme el estándar ecuatoriano: los resultados de la valoración exigen superar, en materia penal, el grado de ocurrencia “más allá de toda duda razonable”.

La valoración de la prueba científica es una valoración de información. Según Carmen Vázquez (2014, p. 66), dos son los criterios que los jueces deben considerar para realizar el juicio de aceptabilidad de la información que la prueba científica proporciona: relevancia y fiabilidad, para la determinación racional de las premisas fácticas del razonamiento judicial y tener mayor probabilidad de acierto en decisiones judiciales materialmente correctas.

La *relevancia* de un elemento de prueba que se determinará en función de otro elemento de prueba. El juicio de relevancia de una prueba se caracteriza por ser individual, relacional, de todo-nada y dinámico; también es individual, ya que se realiza sobre cada uno de los elementos de prueba. La prueba es *relevante o irrelevante* en función de su relación con los hechos a determinar, he ahí su característica de relacional. Es dinámica, ya que depende de las circunstancias concretas de cada caso, existentes al momento de determinar la admisibilidad. El resultado del análisis de la relevancia de la prueba dentro del proceso será su admisión o exclusión, lo cual sucede al realizar el anuncio probatorio.

La *fiabilidad* corresponde con nociones como credibilidad, autenticidad, aceptabilidad o validez. Si tomamos credibilidad como sinónimo, corresponde sin duda referirnos directamente al perito, en tanto la prueba pericial se practica como se lo hace como la prueba testimonial (Vázquez, 2014, p. 66). Para Marina Gascón Abellán, las pruebas científicas se han convertido en la clave para probar algunos hechos que de otro modo difícilmente podrían haberse probado, por el despunte científico y tecnológico en diferentes áreas del conocimiento, de ahí que el recurso a aquellas es más habitual. Lo anterior no ha implicado los controles y cautelas necesarias, porque se toman sin reflexión crítica, dotándole de fiabilidad a su resultado porque se las ha sobrevalorado por una llamada actitud deferencial del juez hacia las declaraciones de expertos, magnificando la confianza que la pericia merece (Gascón, 2016, pp. 348-349).

La magnificación de la confianza, ya anotada como problema de la prueba científica, viene dada por el aura de objetividad y prestigio del que toda ciencia goza y sobre todo por el modo en que los peritos comunican al tribunal las conclusiones de sus análisis, utilizando expresiones individualizadoras que afirman sobre que un vestigio hallado en una escena que presenta una coincidencia relevante con una fuente específica proviene de esa fuente (Gascón, 2016, p. 352); es decir, “expresan con frecuencia los resultados de las pruebas justamente en los términos en que el juez debe pronunciarse, y de este modo las pruebas aparecen como una poderosa herramienta que ‘cierra’ la decisión judicial”.

Según la legislación ecuatoriana, para evitar ese problema se ha señalado como parámetros o criterios a considerar en la valoración de la prueba: legalidad, autenticidad y el sometimiento a la cadena de custodia, al tratarse de prueba material. De igual forma, se ha previsto que se observe el grado de aceptación científica y técnica de los principios que fundamenten los informes periciales (COIP, 2014, artículo 457). Un tercer criterio sería que las afirmaciones y conclusiones provengan de explicaciones racionales claras y que le sean útiles y pertinentes al proceso (Rodríguez, 2017, pp. 223-224), que según Marina Gascón es la relevancia.

La *relevancia* es componente de este criterio y lo es no por el hecho de ser realizada por un experto, sino por ser necesaria para esclarecer los hechos (sea la materialidad de la infracción o responsabilidad del procesado) en el juicio. Así, el juzgador debería analizar si era relevante para el caso la práctica de tal o cual pericia. Si fue necesaria, en su entendimiento individual y en el entendimiento del total del acervo probatorio. Un cuarto criterio concierne a que el juzgador debe realizar un análisis del informe pericial, para controlar sus postulados ajustados a una metodología científica.

En ese orden de ideas, cabe referir la experiencia estadounidense para admitir en el proceso la incorporación como prueba un conocimiento científico. El Daubert Test sugerido por la Corte Suprema de Estados Unidos en 1993, al resolver el caso Daubert contra Merrel

Dow Pharmaceutical Inc., considera los siguientes parámetros de admisión:

- a. Consenso general en la comunidad científica sobre el conocimiento que se introducirá. Se excluye su utilización cuando medien dudas acerca de su validez epistemológica;
- b. Verificación empírica;
- c. Que se conozca el margen de error que lo condiciona;
- d. Revisión previa, por parte de un comité de probada jerarquía científica, del método y principios rectores del conocimiento científico o técnico que se practicará en el juicio;
- e. Publicaciones previas en revistas especializadas respecto de los conocimientos técnicos o científicos que se practicarán en el juicio y su relación con el objeto de la pericia (entendido como un control preventivo por parte de científicos especializados –así se certificará su valor científico);
- f. Relación directa del conocimiento científico a incorporarse con el caso que se trata.

Si bien este trabajo no se ciñe a un estudio sobre el contenido ni estructura del informe pericial, sí corresponde señalar brevemente y en líneas generales que debe estar adecuado al objeto de la prueba; es decir, al objeto de la pericia dispuesta por el juez. Poseer fuerza y motivación en las deducciones determinadas por el perito que lo realizó; claridad, precisión, firmeza, coherencia en las conclusiones, ausencia de contradicciones y ambigüedades. En resumen, constituir un análisis cuidado en cuanto a la fundamentación y razón de la ciencia que representa.

Entonces, ese dictamen pericial, el mismo que conforme a nuestra legislación será sustentado en audiencia de juicio por el perito que realizó la pericia, deberá superar controles dentro del ejercicio mental de valoración que realiza el juez. Siguiendo la Doctrina Daubert son:

a. Control del método utilizado por el perito

Que lleve a una aceptabilidad de la metodología (tecnológica o científica) que el perito o experto aplicó, admitiendo únicamente la prueba cuya atendibilidad resulte segura por la metodología específica,

basada en la aceptación de la comunidad científica y disponibilidad para ser controlado. Este criterio debe considerar la fiabilidad del método utilizado, así como lo atinente a la calidad de las herramientas empleadas; junto con los procedimientos y protocolos que integran el método.

b. Análisis de la pericia misma

Conforme a criterios de lógica racional, de argumentación y análisis técnico-jurídicos. El contenido del informe será examinado en cuanto a coherencia interna y externa, la racionalidad conclusiva, sin descartar factores indirectos de valoración como credibilidad, emotividad (restar objetividad), claridad u obscuridad comunicacional del perito.

c. Objetividad e incorrección del perito

Que no adopte un rol de decisor sino de colaborador de la justicia y por tanto debe ser valorada como prueba personal (incluso en el testimonio pericial), valorando las cualidades del perito y las circunstancias en las que fueron realizadas las operaciones periciales, v.g. observación personal y directa del objeto de la pericia, medios e instrumentos utilizados, pero sin subjetividad respecto a la personalidad y presentación del perito.

La valoración de la prueba es un examen crítico (Álvarez y Coto, 1985, p. 20), en el cual la lógica está presente en las diferentes estimaciones de la sana crítica como concepto. No obstante, el juzgador debiera también tomar en cuenta pautas y advertencias, como son la estimación ético-psicológica de la personalidad del perito, quien deberá ser objetivo en la ejecución de la tarea a él encomendada en el objeto de la pericia, determinado por fiscalía o el juez, según corresponda, junto con el análisis del sustento de los métodos científicos por el perito utilizados (Cafferata, 2003, pp. 83-85).

6. Conclusiones

El ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé la libre práctica de la prueba, principio contenido en el artículo 454 del COIP, numeral 4), cuyo único límite es la práctica de prueba inconstitucional o ilegítima. Nuestro ordenamiento jurídico prevé la libre práctica de la prueba, principio contenido en el artículo 454 del COIP, numeral 4), cuyo único límite es la práctica de prueba inconstitucional o ilegítima, por violar otros valores relevantes en un Estado constitucional. Así, toda prueba que se hubiere obtenido o actuado contraviniendo la Constitución o la ley “no tendrá validez alguna y carecerá de eficacia probatoria” (CRE, artículo 76, numeral 4).

El conocimiento científico o técnico ingresa al proceso, conforme nuestra legislación vigente, mediante la pericia. Esta, como medio de prueba, deberá ser valorada por el juzgador de acuerdo con los parámetros establecidos para la prueba pericial determinados en el artículo 457 del COIP, que son: legalidad, sometimiento a la cadena de custodia del objeto peritado, grado de aceptación científica y técnica de los principios que fundamentan los informes periciales.

El mito de la científicidad de las pruebas científicas, al considerarlo conocimiento garantizado, merma el ejercicio racional de valoración que debe realizar el juzgador a la hora de dar por probado un hecho y pronunciar sentencia, pues se ha creado la idea de que el perito es quien valora la prueba, cuando su rol es auxiliar al juzgador respecto de conocimientos ignorados por él y necesarios al proceso.

La formación permanente de los operadores de justicia, como por ejemplo abogados de la defensa y agentes fiscales, en técnicas de litigación, *v.gr.* realización adecuada del examen y contra examen de testigos, permitirá eliminar el velo de la científicidad, como conocimiento garantizado, respecto de las pruebas científicas. Preguntas referentes a la metodología de trabajo del perito, herramientas utilizadas, protocolos, formación y años de experiencia permitirán que el juez forme su criterio fundamentado para valorar la prueba científica, generando más o menos fiabilidad respecto de sus conclusiones.

Es necesario implementar de manera permanente capacitación para los peritos registrados ante el Consejo de la Judicatura, enfocada en los aspectos legales de las pruebas que se presentarán en los juicios, así como en la práctica de su área de experticia. No sólo en relación con la estructura de los informes y las implicancias de sus conclusiones, sino también respecto de la presentación y fundamentación de este ante el tribunal.

En el ejercicio mismo del contradictorio los sujetos procesales podrán, al momento del examen de testigos, abordar los parámetros de la doctrina Daubert sobre el experto/perito que fundamente de forma oral su dictamen, indagando sobre la existencia de consenso general o grado de aceptación en la comunidad científica respecto del conocimiento que introduce el perito y solicitándosele el señalamiento del margen de error que condiciona sus conclusiones.

El juez debe estudiar la relevancia y utilidad de prueba científica practicada en juicio dentro de la valoración individual y del plexo probatorio. Si resulta relevante, debe indicarse en su razonamiento probatorio y en caso contrario también indicar las razones de su exclusión. Esto hace parte de la motivación de las sentencias a la cual, por mandato constitucional, está obligado.

7. Referencias bibliográficas

- Cafferata, J. (2003). *La prueba en el proceso penal*. Ediciones Depalma.
- Cafferata, J., Montero, J., Vélez, V., Ferrer, C., Novillo, M., Balcarce, F., Hairabedián, M., Frascaroli, M., y Arocena, G. (2004). *Manual de derecho procesal penal*. Ciencia, Derecho y Sociedad UNC.
- D'Albora, F. (2009). *Código Procesal de la Nación. Anotado. Comentado. Concordado*. Abeledo Perrot.
- Gascón, A. (2010). Prueba científica: mitos y paradigmas. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez* (44), 81-103.
- García Falconí, R. (2014). *Código Orgánico Integral Penal Comentado*. Tomo I. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Rodríguez, I. (2017). *Contradicción y valoración de la prueba pericial*. Grupo editorial Ibáñez.

- Ruiz, W., y Ruiz J. (2018). *Medios de prueba y criminalística en el proceso penal acusatorio en aplicación del COIP*. Ediciones y Distribuciones Marwil.
- Taruffo, M. (2008). *La Prueba*. Marcial Pons.
- _____. (2013). *Verdad, prueba y motivación en la decisión sobre los hechos*. Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral 20. Colección TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Verbic, F. (2008). *La prueba científica en el proceso judicial. Identificación de la noción en el marco de la teoría general de la prueba. Problemas de Admisibilidad y Atendibilidad*. Editorial Rubinzal Culzoni. https://www.academia.edu/49546109/La_prueba_cient%C3%ADfica_en_el_proceso_judicial_Identificaci%C3%B3n_de_la_noci%C3%B3n_en_el_marco_de_la_teor%C3%ADa_general_de_la_prueba_Problemas_de_admisibilidad_y_atendibilidad

Artículos de revistas científicas

- Álvarez, F., y Coto, J. (1985). La actividad probatoria en el proceso penal costarricense. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (80). <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/14018>
- Duce, M. (2018). Prueba pericial y su impacto en los errores del sistema de justicia penal: antecedentes comparados y locales para iniciar el debate. *Revista Ius et Praxis*, (2), 223-262. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid
- Gascón, M. (2016). Conocimientos expertos y deferencia del juez (Apunte para la superación de un problema). *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, (39), 347-365. <https://doxa.ua.es/article/view/2016-n39-conocimientos-expertos-y-deferencia-del-juez-apunte-para-la-superacion-de-un-problema>
- Gascón, M., Lucena, J., y González, J. (4 de octubre de 2010). Razones científico-jurídicas para valorar la prueba científica: una argumentación multidisciplinar. *Diario La Ley*, (7481), 1-9. https://www.researchgate.net/publication/285898344_Razones_cientifico-juridicas_para_valorar_la_prueba_cientifica_una_argumentacion_multidisciplinar/link/567b1eb508ae1e63f1df8d65/download
- González, L. (1997). Teoría de la ciencia, documentación y bibliometría. *Revista General de Información y Documentación*, 7(2), 201-215. <https://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/RGID9797220201A>

- Luna, F. (enero-diciembre de 2018). El mito del cientificismo en la valoración de la prueba científica. *Jurídicas CUC*, 14(1), 119-144. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6639704>
- Vázquez, C. (enero- diciembre de 2014). Sobre la cientificidad de la prueba científica en el proceso judicial. *Anuario de psicología jurídica 2014*, 24, 65-73. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=315031876009>

Páginas web consultadas

- Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2019). Informe de Rendición de cuentas 2018. <https://www.cienciasforenses.gob.ec/rendicion-de-cuentas/>
- _____ (2020). Informe de Rendición de cuentas 2019. <https://www.cienciasforenses.gob.ec/rendicion-de-cuentas/>
- _____ (2021). Informe de Rendición de cuentas 2020. <https://www.cienciasforenses.gob.ec/rendicion-de-cuentas/>

Conferencia

- García, Z. (2016). *La argumentación en la valoración de la prueba científica en el sistema penal acusatorio, emergente en el mundo latino*. Ponencia presentada en el I Congreso de Filosofía del Derecho para el Mundo Latino. <http://ius-filosofiamundolatino.ua.es/download/VALORACIO%CC%81N%20DE%20LA%20PRUEBA%20CIENTI%CC%81FICA%20EN%20EL%20SISTEMA%20PENAL%20ACUSATORIO.pdf>

Documentos jurídicos

- Constitución de la República [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Código Orgánico Integral Penal [COIP] (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Asamblea Nacional. Registro Oficial, Suplemento 180.

Medios de notificación notarial y su idoneidad en los procedimientos voluntarios: el caso del desahucio en el inquilinato

Juan Carlos Cabrera¹

1. Introducción

HABLAR DE JUSTICIA en el ejercicio práctico de la abogacía escénfica, en el imaginario popular, dos sujetos en conflicto y un juez en el medio. Sin embargo, esta imagen es limitada en su alcance, por cuanto existen “quehaceres” jurídicos fuera de la esfera jurisdiccional, como el sistema notarial. En tal sentido, el artículo 177 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) contempla como auxiliares de la Función Judicial a las notarías, martilladores y depositarios judiciales. De manera específica, el notario aparece como depositario de la fe pública, cuya definición, de acuerdo con Rodríguez, es “la eficacia jurídica [el valor] que en la normalidad de la vida jurídica y en el proceso tienen por sí mismos los documentos públicos” (Rodríguez, 1995, p. 69).

Los notarios, en calidad de servidores públicos, dotan de fuerza y legitimidad a los actos entre privados y la fuerza probatoria de la fe pública concede efectos jurídicos legítimos. Dentro de sus funciones, se encuentran aquellas otorgadas a raíz de la reforma del año 2018 a la Ley Notarial. El motivo de esta reforma fue descongestionar la vía judicial y facilitar los trámites voluntarios de las y los ciudadanos. Un cambio se encuentra al desahucio en materia de inquilinato, regulado tanto en la Ley de Inquilinato, como en el Código Civil y la Ley Notarial.

¹ Doctor en Jurisprudencia, graduado de la maestría de Derecho Notarial y Registral del IAEN, magíster en Derecho civil y procesal civil.

Es obligación del notario en el referido procedimiento de desahucio, además de otras, el practicar la notificación al requerido, diligencia que se ejecuta conforme las reglas de citación establecidas en el Código Orgánico General de Procesos (Cogep).² De tal disposición nace la problemática de diferenciar la notificación de la citación como instituciones procesales, con las implicaciones prácticas de esta última en procedimientos notariales, razón por la que surge la pregunta: ¿en qué medida son idóneos los medios de citación judiciales, aplicados en el procedimiento voluntario notarial de desahucio?

Las implicaciones prácticas de la notificación en los procedimientos notariales surgen por las diversas circunstancias que ocurren al momento de su ejecución. Por ejemplo, al notificar a una persona cuyo domicilio se ignora, o cuando, conociendo su domicilio, este se encuentra fuera de la competencia territorial del notario, si sólo se conoce su dirección electrónica, etc. En estas circunstancias, el notario no tiene a la mano, de manera expresa, una norma procesal que le posibilite realizar la notificación por la prensa, por comisión o en su defecto vía telemática; esto, en salvaguarda del principio de legalidad tantas veces exaltado por dichos servidores públicos, lo cual, a su vez, provoca un estado de indefensión del usuario del servicio notarial.

Este estudio, que se desarrolla dentro del marco socio-jurídico, con un enfoque académico y línea investigativa cualitativa, por medio del método inductivo-descriptivo, tendrá como finalidad analizar el contenido del numeral 35 del artículo 18 de la Ley Notarial. Se expondrá que, en efecto, la norma no es idónea para garantizar los derechos del arrendatario, lo cual surge como consecuencia de la existencia de una laguna normativa. Esto, en consideración de que el legislador remite al usuario del sistema notarial las reglas de dos tipos específicos de citación: personal y boletas; no obstante, en el sistema ecuatoriano sí existen más formas de realizarla que se encuentran contenidas en el propio Cogep.

2 Artículo 18 numeral 35 de la Ley Notarial (2018).

2. El sistema notarial como auxiliar de justicia

Según Blanquer (2006, p. 276), el sistema notarial es “el conjunto de reglas o principios que, en un determinado ordenamiento, organiza a los notarios, regula su actividad, así como los efectos atribuidos al resultado de esta en relación con los intereses de la organización general”. La tradición civilista (a la que se adscribe al modelo ecuatoriano) encuentra sus orígenes en la promulgación de las ordenanzas emitidas por Gonzalo Díaz de Pineda durante la Colonia y, ya en el contexto republicano, fue durante la presidencia de Yerovi Indaburu (1966) que se promulgó la Ley Notarial vigente hasta la actualidad (Federación Ecuatoriana de Notarios [FEN], s/f).

La institucionalización del sistema notarial se consolida con la Constitución de 2008. Esta es la primera definición constitucional del carácter jurídico de las notarías, porque la dispersión y desorganización del aparato público fue característica en el país hasta el surgimiento del Estado constitucional de derechos y justicia, que organiza e integra a los órganos de este poder en cuatro grupos: jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos. El notarial es el órgano auxiliar de justicia que, al haber adoptado ciertas competencias jurisdiccionales, ha contribuido al descongestionamiento judicial.

3. Diferencias conceptuales entre el procedimiento notarial y el judicial

Los notarios llevan a cabo procesos administrativos que, por la autoridad ante la que se sustancian, operan por medio de lo que en términos generales denominaremos procedimiento notarial y que, según la definición de Goma (2014, p. 199), debe entenderse como “un procedimiento administrativo especial, regulado por la legislación notarial o sectorial del Estado, cuyo acto final es expedido, autorizado o intervenido por un notario público”.

Los procedimientos notariales se diferencian de los judiciales bajo la luz de los siguientes parámetros:

- a. *Autoridad sustanciadora*: ya que por un lado tenemos una de tipo administrativo (aunque sea auxiliar de la judicial) y, por otro, una autoridad de tipo judicial.
- b. *Inexistencia de controversia*: es la característica y diferencia fundamental, por cuanto el notario únicamente sustancia cuestiones que carecen de controversia, ya que no tiene potestad de decisión. Por su parte, los procesos judiciales suelen implicar una controversia (la excepción son los procedimientos voluntarios) y el juez es la única autoridad dotada de jurisdicción.
- c. *El resultado*: por cuanto en el procedimiento notarial tiene como consecuencia efectos jurídicos de diversos tipos contenidos en protocolos, mientras que en los procedimientos judiciales se obtiene una sentencia o resolución.
- d. *El efecto de cosa juzgada*: que nace de la diferencia anterior, puesto que esta es efecto únicamente de la sentencias en firme.

Entre los procesos de carácter administrativo que lleva adelante el notario dentro de sus competencias se encuentra el desahucio en el inquilinato que motiva el presente estudio. En este proceso rigen reglas a ser observadas y aplicadas de manera obligatoria al tratarse de normas que integran el derecho público. Entre dichas reglas se encuentran la forma de practicar la notificación al desahuciado. Para adentrarnos al problema jurídico propuesto analizaremos, someramente, las instituciones jurídicas de la notificación y citación.

4. Notificación y citación: similitudes y diferencias

Al formar parte de las instituciones que comprenden al derecho procesal, varias han sido las definiciones dadas por diversos catedráticos a lo largo de la historia. Eduardo Couture (1985, p. 194), por citar un ejemplo, define a la notificación como “un acto de comunicación dirigido a notificar (*notum facere*) a las partes o a otras autoridades, los actos de decisión”. Su finalidad, de acuerdo con lo establecido por la propia Corte Constitucional del Ecuador, es “darles a conocer los actos de decisión de las autoridades jurisdiccionales, para que estos, a su vez, puedan contradecir su contenido, presentar pruebas o recurrir del fallo o resolución en defensa de sus derechos en todo procedimiento” (2013, p. 6).

La citación y la notificación no son instituciones que deban verse cómo sinónimos, pese a ser similares; ambas son actos de comunicación procesal, pero su naturaleza es distinta. La citación es el acto por medio del cual se pone en conocimiento del demandado o requerido del contenido de la demanda o diligencia preparatoria (Cogep, artículo 53, 2016). Se define, en palabras de Alvarado (2018, p. 356), como “la orden que emite la autoridad para que alguien comparezca al proceso para realizar allí determinada actividad”. En consecuencia, este es el acto por el cual se da aviso con el inicio del proceso judicial a la contraparte, entendiéndose que el acto de proposición que comprende a la demanda (o, en ciertos casos la reconvencción) es el único susceptible de citación. El resto de actos procesales son de notificación.

Las formas de citación y de notificación difieren en el derecho procesal ecuatoriano. La citación, por un lado, puede hacerse de diversas formas, que son excluyentes entre sí; aquello significa que si no puede efectuarse de un modo, se prosigue con el siguiente, debiendo haber agotado las formas que se prefieren. En tal sentido, el capítulo I del libro primero del Cogep nos detalla como formas de practicar una citación: a) la citación en persona; b) mediante tres boletas; c) la citación por la prensa; d) las citaciones que se realizan en los consulados del Ecuador en territorio extranjero, mediante carteles dirigidos a ecuatorianos que se encuentran domiciliados (domicilio consular) en el extranjero, cuando se desconoce su domicilio; y por último, e) como fruto de la reforma a la norma *ibidem* publicada en el año 2020, tenemos la citación telemática.

5. Medios idóneos de notificación establecidos en la ley

El Cogep establece una lista de lo que se considera como medios idóneos para cumplir con una notificación: casillero judicial, domicilio judicial electrónico y correo personal. Lo que se señala en la Ley Notarial respecto a la notificación en el procedimiento de desahucio es que el desahuciado deberá ser notificado según las reglas de citación del propio Cogep. Sin embargo, en el acápite anterior explicamos la diferencia entre la citación y notificación, y ahí surge la problemática que motiva esta investigación, pues la citación es, como ya

se lo explicó, la diligencia que pone sobre aviso a un sujeto procesal sobre el inicio de un proceso, mientras que la notificación se produce una vez citado el requerido. Entonces, ¿lo que ocurre en el proceso de desahucio es una citación o una notificación?

El criterio no vinculante de la Corte Nacional de Justicia (2017) de primera mano sólo nos brinda la idea preliminar de que un notario no puede citar y, por otro lado, por la naturaleza del trámite, es obvio que los medios de citación deben ser usados en el desahucio, puesto que sería ilógico aplicar los de la notificación judicial, ya que no existe casilla electrónica por un lado y, por otro, porque este tipo de diligencia es, como ya se explicó, propia de procesos en los que ya se ha efectuado una citación.

6. Eficacia procedimental en la notificación en el procedimiento notarial de desahucio

El artículo 18 de la Ley Notarial tiene una naturaleza dual, por cuanto contiene reglas sustantivas y adjetivas. Su numeral 35 determina el procedimiento a seguir para el caso del desahucio en el inquilinato, señalándose que el requerido, es decir, el desahuciado, debe ser notificado, de forma taxativa, de dos formas subsidiarias, siendo estas las equivalentes a la citación personal y por boletas, dejando de lado la posibilidad de notificar a los requeridos por los otros medios que se consagran de manera subsidiaria dentro del Cogep, por ejemplo, la notificación por la prensa, radiodifusoras, carteles, telemática, e inclusive que, dentro de la misma notificación personal o por boletas, estas se puedan realizar mediante deprecatorio, comisión o exhorto.

Ante la circunstancia de que exista la posibilidad (cierta en la vida diaria) de ejecutar la notificación al desahuciado mediante una forma no contemplada en el artículo 18 numeral 35 de la Ley Notarial, es preciso identificar si en esta encontramos alguno de los problemas de eficacia de normas jurídicas, mismos que, según Riccardo Guastini, pueden ser de dos tipos: a) antinomias y b) lagunas del sistema jurídico. De primera mano, las antinomias se definen de dos modos: a) como aquella situación jurídica en la que “un determinado comportamiento se encuentra deónticamente calificado en dos modos

incompatibles por diversas normas pertenecientes al sistema”, o b) cuando “para un determinado supuesto de hecho estén previstas dos consecuencias jurídicas incompatibles” (Guastini, 1992, p. 16).

La disposición contenida en el numeral 35 del artículo 18 de la Ley Notarial no es una antinomia en sí misma, por cuanto, de primera mano la forma de notificación al desahuciado es tomada de una norma de remisión, siendo esta el Código Orgánico General de Procesos. Es decir, si bien es cierto que la Ley Notarial establece cual es la forma de proceder a la notificación, lo hace basándose, de manera concreta, en lo establecido dentro de la norma adjetiva citada con antelación. Por otro lado, las lagunas jurídicas pueden definirse según un adecuado concepto propuesto por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito de los Estados Unidos Mexicanos, como

la ausencia de reglamentación legislativa en una materia concreta[. S]e trata de la omisión en el texto de la ley, de la regulación específica a una determinada situación, parte o negocio, con ello se obliga a los operadores jurídicos a emplear técnicas sustitutivas con las cuales puedan obtener una respuesta eficaz a la expresada tara legal. Así, las lagunas o vacíos legales pueden deberse a la negligencia o falta de previsión del legislador (TC 424/2012, 18 de octubre de 2012).

De la lectura del texto normativo, se concluye que la notificación en el desahucio procede únicamente de manera personal y por boletas. Sabemos bien que estas dos formas de notificación son eficaces cuando se conoce el domicilio, residencia, lugar de trabajo o el asiento principal de sus negocios; sin embargo, ¿qué sucede si se desconoce dónde reside el arrendatario del inmueble?, o bien, ¿si es que en el mismo contrato de arrendamiento se hizo constar de forma expresa el correo electrónico del arrendatario para recibir notificaciones, pero la norma no nos permite realizar la notificación telemática, pues no incluye tal posibilidad en su redacción?, o ¿de aquella persona que reside en el extranjero o simplemente en otro cantón?

Así, ante las eventualidades antes referidas a manera de ejemplo, considerando que la Ley Notarial forma parte del derecho público,

por el principio de legalidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución, principio (pongo énfasis en esta frase) *exaltado de manera reiterada por los notarios en el cumplimiento de sus funciones*. A partir de la aplicación literal del contenido del numeral 35 del artículo 18 de esta ley, en un primer momento no podríamos aplicar formas de notificación a desahuciados que no sea la de manera personal o por boletas, encontrándonos frente a una laguna jurídica.

Sin embargo, sobre dicha laguna es importante, para efectos de plantear posibles soluciones a la problemática presentada por la falta de regulación, aclarar que la misma no es de tipo axiológico, sino normativo. La laguna axiológica se define como “una situación en la cual un cierto supuesto de hecho sí está reglado por una norma, pero que —según la opinión del intérprete— está reglado de forma axiológicamente inadecuada, porque el legislador no tuvo en cuenta una distinción que debería haber tomado en cuenta” (Alchourrón & Bulygin, 1987, p. 158). Dicho de otra forma, una laguna axiológica no es un caso sin solución, sino más bien un caso con una mala solución.

En una primera lectura, podría considerarse que, en el caso en estudio, la laguna es axiológica si se considera que el asunto no se encuentra reglado de forma correcta, pues deja de lado a las notificaciones por la prensa, telemática, mediante exhorto, deprecatorio y comisión, pero, precisamente el hecho de que tales formas de notificación no se encuentren reguladas dentro de una norma de derecho público es la que califica de normativa a la mencionada laguna.

7. Propuestas de solución a la problemática planteada

Identificado el problema, resulta pertinente proponer soluciones, es decir, plantear uno o varios métodos que permitan colmar la laguna normativa. La solución principal y directa (aunque la más lejana en nuestro medio) implicaría que el legislador apruebe un proyecto de reforma dentro del cual se incluya en la Ley Notarial la posibilidad de notificar a los desahuciados con todas las reglas previstas para la citación en el Cogep, que para tal efecto basta con eliminar en el numeral 35 del artículo 18 la frase (personal o por boletas) o en su defecto establecer reglas propias de notificación. Sin embargo, el

proceso de aprobación de un buen proyecto de ley es en nuestro medio político actual una suerte de lanzar una moneda al aire, pues su resultado es incierto.

A su vez, el artículo 428 de la Constitución consagra la acción denominada Consulta de Norma, propia y exclusiva de los jueces como operadores jurisdiccionales. Este precepto faculta que cualquier jueza o juez —de oficio o a petición de parte, sólo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los instrumentos internacionales de derechos humanos— suspenda la tramitación de la causa y remita en consulta el expediente a la Corte Constitucional. Esto, con el fin de que dicho órgano de justicia resuelva la constitucionalidad de la norma.

En el caso concreto, al tratarse de una competencia asignada a los jueces, la consulta de norma tendría lugar en el momento en que exista una oposición al desahucio, según las reglas previstas dentro de la Ley de Inquilinato (también caduca) y del Cogep. Recordemos que el artículo 47 del referido cuerpo normativo plantea la posibilidad de que el desahuciado, una vez notificado en sede notarial, se oponga al trámite y que tal oposición sea discutida frente a un operador jurisdiccional, que en el presente caso se traduce en la presentación de una demanda ante un juez con competencia en inquilinato (civil en la actualidad) en un procedimiento sumario. Solo allí el juez que conozca el caso debe remitir en consulta el problema jurídico planteado para que sea el órgano máximo de justicia constitucional el que se pronuncie al respecto.

En su defecto, dentro de la misma facultad de consulta que tienen los jueces de primera instancia, se encuentra la opción la prevista en el Código Orgánico de la Función Judicial. Esta establece que las salas especializadas de las Cortes Provinciales de Justicia pueden recibir las dudas sobre inteligencia de ley y remitirlas a la Corte Nacional de Justicia para que sean absueltas, de manera que exista uniformidad de criterios por parte de todos los administradores de justicia, ofreciendo soluciones a mediano plazo e indirectas.

8. El uso de la analogía como método de solución a corto plazo

Guastini sugiere que las técnicas para colmar las lagunas son de tres tipos: a) el argumento *a contrario*, (que no sirve para nuestra tarea, sino más bien para hacer visibles a las lagunas); b) el argumento analógico; c) y por último, la aplicación de los principios generales del derecho (subsidiario de la analogía, es decir, aplicable únicamente si esta no sirve como método de integración).

La analogía es “el procedimiento a través del cual se le atribuye a un caso no regulado el mismo tratamiento jurídico que uno que sí está regulado y es similar a este” (Vicente, 2017, p. 34). En la actualidad, es el método de integración de normas jurídicas más utilizado para colmar las lagunas del ordenamiento jurídico. Este proceso consiste en resolver conflictos no regulados, de forma directa, por el ordenamiento jurídico, aplicando normas que sí abordan otros casos similares. Se basa en uno de los valores jurídicos más estudiados por la filosofía del derecho: la equidad, que sirve como principio rector tanto para la aplicación de la analogía, como de los principios generales del derecho.

El sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, reza la Constitución, y a su vez el notariado se constituye en un auxiliar de la administración de justicia, que si bien es cierto no tiene potestad jurisdiccional, no obstante, al tramitar procedimientos que son de su exclusiva competencia y que se encuentran establecidos con claridad en la Ley Notarial, sí está obligado a garantizar el acceso a sus usuarios a un servicio público eficiente, en el que los mismos salgan con una solución a sus requerimientos, por lo que no le está vedada la posibilidad a aquel de aplicar soluciones jurídicas distintas a la sola aplicación de la literalidad de la norma.

Así, la analogía funciona como un método que permite a los notarios notificar la orden de desahucio utilizando formas no reguladas dentro de la Ley Notarial. Esto es posible porque el Cogep permite citar a cualquier demandado o requerido dentro de un proceso judicial, a través de medios no considerados para el trámite en cuestión. Por tanto, el uso análogo de las reglas de citación presentes en el

Cogep para el desahucio es completamente válida y viable, ya que garantiza el derecho al debido proceso de los usuarios del sistema notarial; sea la persona que desea desahuciar al arrendatario, como para el arrendatario en sí mismo. Así, incluso quienes residan en el exterior podrán enterarse del trámite mediante la notificación prevista para el caso concreto y, de ser el caso, plantear la oposición respectiva, garantizando que los requeridos no queden en indefensión.

9. Conclusiones

La primera conclusión esbozada es que el servicio notarial es un órgano que colabora en el descongestionamiento y la eliminación de la sobrecarga dentro del sistema. Entendiendo la naturaleza del sistema notarial, los notarios son servidores públicos que desarrollan actividades de índole administrativo o procedimientos de naturaleza administrativa (no actos administrativos), de ahí que sean funcionarios públicos sometidos a los lineamientos de la Función Judicial. Su tarea principal está basada en que, ante su autoridad, se celebren numerosos actos y negocios jurídicos, sin perjuicio de las competencias que realizan y que no guardan relación. Es el caso del desahucio, un proceso administrativo especial con pasos y requerimientos propios, en los que los notarios solemnizan la voluntad del arrendador de dar por terminado un contrato de arrendamiento.

La segunda conclusión es que, dentro de este trámite específico, las reglas de la citación aplicadas a la notificación, según las reglas del Cogep, no resultan idóneas, por cuanto no son óptimas para el fin determinado, provocado esto por la insuficiencia para garantizar los derechos tanto del arrendador como del desahuciado. Dicha insuficiencia se produce por la presencia de una laguna normativa dentro del numeral 35 del artículo 18 de la Ley Notarial. Esto sucede porque el asunto en concreto sí encuentra regulación en una norma específica (esto es, el Cogep), pero no se recoge de manera integral en la norma de remisión que se regula en la Ley Notarial.

En otras palabras, al establecerse que sólo pueden aplicarse la notificación personal y la que se realiza por boletas, dejando de lado la notificación telemática, la que se efectúa a través de medios de comunicación, o la que se realiza por exhorto, entre otros, se produce la

referida laguna normativa (en la que el asunto sí encuentra regulación para el caso concreto en otra norma, pero ha sido dejada de lado por el legislador). Este tipo de procedimiento puede implementarse utilizando la analogía como un método para solucionar a corto plazo esta laguna legal. La reforma a la ley, la consulta o intelingenciamiento de aplicación de norma, que serían los métodos de resolución a largo y mediano plazo, podrían tardar mucho tiempo y es necesaria una solución inmediata, pues los trámites de desahucio son de diario despacho para los notarios.

Por último, la Ley Notarial regula distintos procedimientos en los que el notario debe practicar la notificación conforme las reglas establecidas para el caso del desahucio, por lo que la solución ante la laguna normativa existente podría ser aplicada también a todos esos casos, como por ejemplo, en las notificaciones en la cesión de derechos, revocatoria de mandato, etc.; es decir, que en todos los procedimientos notariales en los que deba ejecutarse notificaciones, podría aplicarse la analogía como método de solución de la laguna existente, pero para ello debemos tener presente que el notario, al tramitar procedimientos administrativos notariales aplicando reglas procesales, está obligado a buscar soluciones ante la existencia de dicha laguna. Esto, con el fin de brindar un servicio público eficiente y de calidad en beneficio de los usuarios del sistema judicial, eso sí, garantizando el debido proceso al que también se encuentra obligado a respetar.

10. Referencias bibliográficas

- Alchourrón, C., & Bulygin, E. (1987). *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*. Astrea.
- Alvarado, A. (2018). *Lecciones de Derecho Procesal Civil*. AVI SRL.
- Blanquer, R. (2006). *Sistemas notariales*. Editorial Ciencias Sociales.
- Código Civil (2005). *Código Civil*. Registro Oficial del Suplemento Nro. 46, del 24 de junio de 2005.
- Código Orgánico de la Función Judicial (2009). *Código Orgánico de la Función Judicial*. Suplemento del Registro Oficial No. 544 del 9 de marzo del 2009.

- Código Orgánico General de Procesos [Cogep] (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Ley 0 del Registro Oficial, Suplemento 506 del 22 de mayo de 2015.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial Nro. 449, del 20 de octubre de 2008.
- Corte Constitucional del Ecuador (2013). Sentencia Nro. 033-13-SCN-CC, del 12 de junio de 2013.
- Corte Nacional de Justicia. (2017). *Criterios sobre la inteligencia y aplicación de la ley*. https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/Produccion_CNJ/criterios/Criterios%20no%20penales.pdf
- Couture, E. (1985). *Fundamentos del derecho procesal civil*. (3.^{ra} ed.). Depalma.
- Federación Ecuatoriana de Notarios [FEN] (s/f). *Reseña Histórica*. <https://www.fen.com.ec/website/index.php/el-notariado/resena-historica>
- Gomá, F. (2014). El procedimiento extrajudicial notarial de venta de bien hipotecado: Informe de situación. *Cuadernos de Derecho y Comercio*, n.º extra 1, pp. 197-222.
- Guastini, R. (1992). *Dalle fonti alle norme*. <https://campotributario.com/wp-content/uploads/2021/05/ANTINOMIAS-Y-LAGUNAS.pdf>
- Ley Notarial [LN] (1966). *Ley Notarial*. Registro Oficial número 158, del 11 de noviembre de 1966.
- Ley Reformatoria a la Ley Notarial. (29 de diciembre de 2016). Asamblea Nacional. Ley s/n (Sexto Suplemento del Registro Oficial 913, 30-XII-2016).
- Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito de los Estados Unidos Mexicanos [TC] (2012). Sentencia Nro. 424, del 12 de octubre del año 2012.
- Rodríguez, A. (2018). La función notarial y los principios y valores constitucionales. *Revista Jurídica del Notariado*, 14, pp. 87-95.
- Vicente, F. (2017). *Las lagunas del derecho* (Tesis de grado en Derecho). Universidad de Salamanca.

La revisión de oficio a petición de persona interesada

Karina Ortega¹

1. Introducción

ENTRE LAS FACULTADES o prerrogativas que poseen los Estados para alcanzar sus objetivos se encuentra la ‘autotutela’. Esta permite que la Administración pública puede determinar, por sí misma, derechos y obligaciones para los ciudadanos, hasta lograr su ejecución. La autotutela tiene diversas formas. En Ecuador, por ejemplo, el Código Orgánico Administrativo, en su capítulo VI, titulado “Autotutela de la legalidad y corrección de los actos”, artículo 132, establece la figura de la revisión de oficio de los actos administrativos. Esta revisión puede iniciarse por la propia administración o a sugerencia de una persona interesada, mediante la interposición de una reclamación o un recurso administrativo.

Esta potestad abarca una doble naturaleza. Por una parte, una prerrogativa de la Administración pública en función de su autotutela y, por otra parte, “una vía complementaria a los recursos administrativos, que llega a participar de la naturaleza de éstos” (Martin, 2019, p. 6). Sin embargo, la manera en la que se ha concebido la naturaleza de esta figura por parte de la Administración pública centra su entendimiento únicamente como parte del privilegio de autotutela, siendo frecuente observar, por quienes hemos pretendido su ejercicio, la manera (arbitraria) en la que la Administración hace caso omiso a las insinuaciones de los administrados.

Esta problemática surge debido al insuficiente tratamiento del tema desde la perspectiva de los derechos de los administrados, dado

¹ Escuela de Derechos y Justicia del IAEN.

que es común y predominante su análisis desde el enfoque de las facultades discrecionales del Estado. Por lo tanto, los resultados obtenidos en este trabajo contribuyen de manera directa tanto al ámbito académico como al ejercicio práctico del derecho, ya que se desarrolla el necesario análisis e interpretación de esta figura, considerando su doble dimensión. Se parte de la premisa de que la Administración pública debe servir a la colectividad, lo cual establece las directrices para llevar a cabo una adecuada defensa de los administrados, evitando la vulneración de los derechos, principios y garantías del derecho administrativo y logrando un adecuado equilibrio entre el ejercicio de la potestad de autotutela administrativa y los derechos de los administrados.

Es necesario mencionar que, si bien el artículo 132 del COA dispone que para el ejercicio de la revisión de oficio el trámite aplicable es el procedimiento administrativo, se ha considerado, a manera de hipótesis, que las reclamaciones administrativas formuladas en estos términos deben tener un tratamiento *sui generis*. Esto, debido a que en estas se activa la facultad de autotutela administrativa como forma de corrección de sus equivocadas manifestaciones de voluntad, lo cual trasciende a las reclamaciones comunes que podrían presentarse ante la Administración pública, como, por ejemplo, por la deficiente prestación o suspensión de un servicio público, pagos indebidos o en exceso, etc.

De esta manera, la presente investigación responde a la siguiente interrogante: ¿cómo debe la Administración pública entender y aplicar el artículo 132 del COA, referente a la revisión de oficio para declarar la nulidad de un acto administrativo a petición de persona interesada? Para alcanzar este objetivo, se adoptó una metodología de enfoque cualitativo, empleando los modos socio-jurídico y normativo-jurídico. Se utilizaron métodos descriptivo y analítico, así como técnicas de recolección de información que incluyeron la obtención de datos documentales, la observación de normativa interna y comparada, junto con el análisis de casos, con el fin de obtener conclusiones pertinentes.

Los resultados muestran que la revisión de oficio, como manifestación de la autotutela administrativa, posee un amplio alcance y su regulación la configura como un poderoso mecanismo de protección irrestricta del ordenamiento jurídico. Sin embargo, en la actualidad se utiliza a conveniencia de la Administración pública, lo que genera inseguridad jurídica. Se concluye que solicitar la revisión de oficio constituye un derecho legítimo para alcanzar la pretensión (*nulidad del acto administrativo*), siempre y cuando se evidencien vicios de nulidad. Esto se debe a que no se trata de una mera petición que pueda ser atendida a discreción de la Administración pública, sino de una verdadera tutela de los derechos de los administrados, que deben ser garantizados por el aparato público en todo momento.

2. Desarrollo

a. Autotutela administrativa y sus formas de manifestación

Es preciso puntualizar, en primer lugar, cuál es la finalidad de la Administración pública, pues es el punto de partida para comprender sus mecanismos de actuación y ejecución. En este sentido, la actividad de la Administración pública está direccionada a satisfacer las necesidades colectivas y a prestar servicios públicos para garantizar la materialización de los derechos de las personas, pueblos y colectividades que forman parte de una sociedad (Machuca, 2021, p. 103).

Esta apreciación es el resultado de la implementación del paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia, que considera como razón de ser del Estado, y por lo tanto de la Administración pública, “a la persona, la protección y promoción de la dignidad humana y de todos sus derechos fundamentales” (Rodríguez, 2013, p. 25). La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 227, establece que la Administración pública constituye un servicio a la colectividad, que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. De ahí que nuestro ordenamiento jurídico acoja los postulados de la ‘buena Administración pública’ que se erige como un principio de actuación administrativa, pero también como un derecho fundamental,

lo que conlleva al nacimiento de obligaciones de satisfacción por parte del Estado.

Entonces, para alcanzar este fin, se ha dotado a la Administración pública de una serie de privilegios. La autotutela administrativa constituye uno de estos y consiste en la capacidad de resolver las situaciones jurídicas y exigir el cumplimiento de sus decisiones, sin necesidad de requerir auxilio judicial. La Corte Constitucional del Ecuador, al referirse a este principio, ha indicado que la Administración pública goza del privilegio de determinar por sí misma derechos y obligaciones y lograr su ejecución, sin necesidad de acudir a sede judicial para garantizar el cumplimiento del fin que le es propio, es decir, asegurar la satisfacción de los intereses generales (Sentencia No. 8-19-CN/22, párr. 35).

Existen dos clases de autotutela administrativa: declarativa y ejecutiva. La primera consiste en la capacidad que la Administración pública tiene de producir actos con fuerza intrínseca propia, que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de los particulares, mediante instrumentos que, para su validez, no requieren ser ratificados por otros órganos del poder público (Carrillo, 2007, p. 2). Al referirse a los actos o instrumentos, se alude a los actos administrativos que la Administración pública dicta como forma de manifestación de su voluntad y que producen efectos jurídicos directos sobre los administrados. En efecto, por disposición del artículo 229 del COA, los actos administrativos se presumen legítimos y deben ser ejecutados luego de su notificación; por lo que, a partir de este momento, se da pie a su imperatividad y exigibilidad (Enteiche, 2014, p. 143).

Una forma de manifestación de este tipo de autotutela declarativa es la posibilidad de que el ordenamiento jurídico permita la revisión y corrección sus propias actuaciones. En este contexto, el COA recoge la figura denominada “revisión de oficio”. Por otra parte, la ‘autotutela ejecutiva’ se encuentra íntimamente ligada a la fuerza declarativa de la Administración pública, pues consiste en la capacidad de, ante el incumplimiento de las obligaciones impuestas por el acto administrativo, poner en marcha medidas coercitivas para hacer ejecutar el acto, mediante el uso de “la coacción material o ejecución coactiva o forzosa” (Galli, 2010, p. 46).

b. La revisión de oficio

La revisión de oficio constituye una manifestación de la autotutela administrativa. Permite a la Administración pública volver a analizar la legalidad de un acto y sustituirlo por otro de contenido distinto. Esto nos podría conducir a la idea de que se trata de una potestad que genera tensión entre los principios de legalidad y seguridad jurídica (Rodríguez, 2020, p. 151), pues existe un sector de la doctrina que establece que una de las principales características del acto administrativo es su inmutabilidad. En efecto, están quienes postulan una especie de “cosa juzgada administrativa”, por lo que, frente a una modificación del mismo, esta resultaría ilegítima (Machi y Machi, 2016, p. 100). Empero, la “cosa juzgada administrativa”, ni es definitiva como la judicial, ni inamovible o inextinguible, por lo que se prefiere el empleo de la palabra “estabilidad” para referirse a esta característica (Gordillo, 2013, p. 266).

El acto administrativo es, en principio, estable. Sin embargo, la Administración pública está habilitada para ejercer la potestad de revisión de oficio y declarar su nulidad, en la medida en que estos hayan sido producidos con vicios que afecten su validez (Rodríguez, 2020, p. 153). Procede entonces, de manera excepcional, en el momento en que el acto administrativo adolece de vicios de nulidad. Se trata de, por lo tanto, de actos “que hagan precisa su retirada del mundo jurídico” (López, 2022, p. 20). No existe enfrentamiento entre los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues es este último el que obliga a la Administración a reaccionar (Morales, 2022, p. 3).

i. La revisión de oficio en el Código Orgánico Administrativo

La revisión de oficio debe ejercerse para que la Administración pública verifique que sus actos se han expedido conforme a derecho. Si dentro del análisis revisorio se evidencia que un acto administrativo se aparta de lo mencionado, tiene la obligación de corregir esa actuación, pues debe velar por el respeto del ordenamiento jurídico, garantizar el ejercicio de los derechos e intereses de los administrados y proscribir cualquier tipo de arbitrariedad de sus representantes. El artículo 132 del COA, establece:

Revisión de oficio. Con independencia de los recursos previstos en este Código, el acto administrativo nulo puede ser anulado por la máxima autoridad administrativa, en cualquier momento, a iniciativa propia o por insinuación de persona interesada [...].

Conviene ahora desglosar el contenido de esta norma. Primero, el legislador adopta esta figura “con independencia de los recursos previstos”. Por lo tanto, es diferente y no se ejerce mediante los medios tradicionales de impugnación: apelación y extraordinario de revisión. Entonces, no debemos confundirla con el recurso extraordinario de revisión, pues si bien comparten la palabra “revisión”, se trata de vías diferentes de defensa de la legalidad de las actuaciones administrativas. Segundo, su efecto jurídico es la declaración de nulidad del acto administrativo. Por lo que, con su ejercicio, se puede anular un acto administrativo y no revocarlo. Tercero, se establece que la revisión de oficio puede ejercerse *en cualquier momento*. Por su parte, el artículo 218 de COA dispone que, sobre el acto administrativo que ha causado estado, cabe únicamente el recurso extraordinario de revisión y la revisión de oficio.

Ante estas disposiciones podrían generarse dos lecturas. Según la primera, procede en el momento en que el acto administrativo todavía es susceptible de interposición del recurso de apelación y aun cuando ha causado estado. La segunda, al tenor de la cual procede sólo en el momento en que el acto haya causado estado, pues, sin esta condición, se entendería que la vía de impugnación que dispone el administrado sería el recurso de apelación. Sin embargo, considerando la frase “en cualquier momento”, la primera lectura parecería ser la más adecuada.

Con relación a este tema se han elaborado consultas a la Procuraduría General del Estado, mismas que han sido absueltas mediante el OF. PGE No. 00982 de fecha 5 de octubre de 2018. Este pronunciamiento hace alusión a que procede respecto de los actos administrados nulos que “hubieran causado estado en vía administrativa”, a pesar de que la ley dispone que puede ejercerse “en cualquier momento”. Indica además que “no puede ejercerse fuera de los términos legales”. Sin embargo, el COA no establece términos

para su ejercicio. Menciona también que “no constituye un medio para reabrir procedimientos ya resueltos en sede administrativa”, no obstante, al proceder respecto de actos administrativos que han causado estado, implica necesariamente que el procedimiento ya ha sido resuelto en vía administrativa.

Si bien la revisión de oficio debería respetar ciertos límites lógicos, como, por ejemplo, el tiempo transcurrido desde la emisión del acto, es necesario subrayar que la obligación de la Administración pública no es la de proteger situaciones anómalas consolidadas, sino la erradicación de actuaciones viciadas y la defensa objetiva del interés general. La falta de ejercicio de la revisión de oficio podría justificarse, de forma exclusiva, en el momento en que la extinción del acto produjese un efecto evidentemente injusto y contrario a la razón (López, 2022, p. 28).

Con relación a los denominados “derechos adquiridos”, la Corte Constitucional, en la sentencia No. 184-14-SEP-CC, del 22 de octubre de 2014, estableció que “el derecho adquirido es una situación creada cumpliendo todas las condiciones necesarias para adquirirlo, en estricta observancia de los requisitos que exige el ordenamiento jurídico vigente”. Por lo tanto, no podría alegarse la existencia de derechos adquiridos, debido a que el objeto de esta potestad es un acto administrativo que se dictó con inobservancia del ordenamiento jurídico. Lo anterior tiene relación con la jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia contenida en la Resolución No. 101-2016, publicada en el Registro Oficial Edición Jurídica 286 el 20 de agosto del año 2018, que establece:

[L] a administración, en ejercicio de su potestad de autotutela, es competente para dejar sin efecto cualquier acto administrativo nulo de pleno derecho (actos irregulares), explícito o presunto, aun cuando de éste se pueda sostener que se han generado derechos para el administrado, pues, es evidente que los actos nulos de pleno derecho no se pueden consentir, porque afecta el orden público, algo que trasciende al mero interés del destinatario del acto administrativo [...].

c. El reclamo administrativo

Dentro de un Estado constitucional de derechos y justicia como el nuestro, es imperativo que toda relación jurídica administrativa sea resultado de la juridicidad con la que debe operar la Administración pública. Esto permitirá evidenciar un equilibrio entre su labor de prestación de servicios, con sus amplias prerrogativas y facultades y, los derechos y garantías de los administrados. Esta situación debe reflejarse en el contenido de los actos administrativos (Cabrera y López, 2018, p. 94). Sólo de esta manera, el acto administrativo, como expresión de la actividad administrativa, tendrá la aptitud necesaria para satisfacer el interés general de la sociedad.

A partir de aquello, se analiza la impugnabilidad como una de las principales características de los actos administrativos, pues, aunque en principio se presumen legítimos, es decir, que han sido expedidos conforme a derecho, se le otorga al ciudadano la posibilidad de impugnar los mismos como un mecanismo de tutela y defensa de sus derechos e intereses (Cabrera e Infante, 2019, p. 1092). La impugnación consiste en la posibilidad de expresar inconformidad respecto al contenido del acto, con el propósito de provocar su modificación o extinción. Roberto Dromi (2001) establece que la impugnación procede mediante los recursos, reclamaciones y denuncias “en virtud del procedimiento administrativo que regula tales medios de defensa” (p. 291).

Se evidencia la naturaleza de mecanismo de impugnación que posee el reclamo administrativo, en tanto acción que permite expresar desacuerdo con las actuaciones de la Administración pública. Fernando Garrido *et al.* (2006) establecen que:

[C]onstituyen una vía no formalizada, independiente y paralela a los posibles recursos que pudieren ser procedentes en la materia. Su fundamento está —a diferencia de lo que en materia de recursos ocurre— en los propios poderes de oficio que, a efectos de autocontrol, la administración posee, viniendo a constituir una más del rico [...] haz de posibilidades [...] que nuestro ordenamiento ofrece al administrado para reaccionar contra cualquier irregularidad en la actuación administrativa (Garrido *et al.*, 2006, p. 67).

Se aclara que, si bien podemos utilizar de manera general la denominación *medios de impugnación* para referirnos a cualquiera de los instrumentos antes mencionados, es importante considerar que se trata de medios distintos e independientes, los cuales presentan marcadas diferencias. Siguiendo al profesor Agustín Gordillo (2016), podemos mencionar, a manera de ejemplo, que con el recurso se atacan sólo actos administrativos, mientras que con la reclamación y la denuncia pueden impugnarse tanto actos como hechos u omisiones administrativas. Asimismo, con el recurso y la reclamación pueden defenderse derechos subjetivos o intereses legítimos, mientras que con la denuncia pueden defenderse intereses simples. Por otra parte, los recursos tienen plazos de interposición, mientras que las reclamaciones carecen de plazos y pueden ser presentadas en cualquier momento (p. 194).

d. Persona interesada

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 106 del COA, la persona interesada puede solicitar la declaración de nulidad del acto administrativo mediante la interposición de una reclamación administrativa. Por tanto, el primer requisito a ser analizado es la legitimación para presentar dicho reclamo. Conviene, entonces, establecer quiénes son considerados como interesados y, de forma consecuente, pueden instar el respectivo procedimiento administrativo de revisión.

En el derecho administrativo, este tema se analiza desde una perspectiva diferente a lo que ocurre en el ámbito del derecho procesal, pues no se trata de ver el rol que tiene la parte en el procedimiento, sino de estudiar cuáles son los intereses a tutelar y quienes, además del afectado, pueden encontrarse vinculados o asociados, de manera directa o indirecta, a dicho interés (Gozaíni y Biglieri, 2009, p. 202). En otras palabras, mientras que en un proceso judicial las partes procesales defienden sus derechos, en el procedimiento administrativo se establece un concepto más amplio, en el que los intervinientes, además, podrán defender sus intereses (Moreta, 2019, p. 131).

Ahora bien, resulta importante precisar que los intereses de los administrados deben tener la categoría de intereses *legítimos*, lo cual

difiere del mero interés o interés simple. Es decir, se requiere que el individuo ostente un interés personal y directo en la impugnación del acto. Agustín Gordillo (2006) señala que no se trata de tener un interés personalísimo o exclusivo, pues ello implicaría acercarnos a la condición de derecho subjetivo o desconocer a los intereses colectivos. El interés será *personal* siempre que el particular pueda aducir motivos de agravios distintos del interés general de que se cumpla la ley (p. 187), al repercutir de manera clara y suficiente en su esfera jurídica. Pongamos el ejemplo de un proceso de contratación pública. Las personas que deseen ser parte del proceso no se configuran *per se* en titulares del derecho subjetivo a la adjudicación del contrato, pero sí gozan del interés legítimo de ser partícipes del mismo, en condiciones de igualdad, por lo tanto, tendrán legitimación para impugnar los requisitos que imponga la Administración pública en el momento en que alguno de ellos pueda ser considerado discriminatorio.

Por otra parte, la persona interesada podrá interponer el reclamo administrativo en nombre propio o por intermedio de su representante, siempre que posea capacidad de ejercicio, al tenor de lo dispuesto en el artículo 150 del COA. Este artículo no sólo adopta la regla general según la cual todas las personas son legalmente capaz de comparecer al procedimiento administrativo, salvo las excepciones previstas por la ley, sino que también reconoce la capacidad para actuar por sí misma a aquellas personas con capacidad de ejercicio restringida, como es el caso, por ejemplo, de los menores adultos.

Por último, otro de los factores a ser observados por la persona interesada se refiere a la exigencia de cumplir con los denominados “requisitos formales de las impugnaciones” que el COA establece en su artículo 220 de manera indistinta para los diferentes medios de impugnación. Estos requisitos básicos, como, por ejemplo, que la impugnación se presente por escrito, incluyendo su fundamento fáctico y jurídico y el anuncio de los medios de prueba que se ofrece para acreditar los hechos, entre otros; aunque puedan parecer obvios, es incuestionable que determinan, el éxito o no del reclamo administrativo planteado (Conejo, 2008, p. 182).

e. Nulidad del acto administrativo

La nulidad del acto administrativo, como categoría del derecho administrativo, cobra fuerte sentido en el momento en que los Estados adoptan normas para la regulación y control del poder de sus representantes y su obligatoria sujeción al principio de juridicidad en sus actuaciones (Baraona, 2007, p. 61). De lo mencionado se deriva la noción de validez del acto administrativo. Es decir, un acto administrativo será válido, de manera general, en la medida que su generación se haya realizado de conformidad con el ordenamiento jurídico (Rodríguez, 2020, p. 155).

Para el autor Jorge Fernández (2016), la anulación, al igual que la revocación —y la caducidad—, representa una forma de extinción del acto administrativo (p. 146). Entonces, podemos conceptualizar a la nulidad como el mecanismo reconocido por la ley, que se ejerce con la finalidad de depurar, eliminar o desaparecer del mundo jurídico, aquellos actos que han sido creados de manera irregular, por efecto de la inobservancia del ordenamiento jurídico. Nos encontramos nuevamente en la esfera de la “validez del acto administrativo”. En consecuencia, la persona interesada que pretenda solicitar la declaración de nulidad del acto deberá verificar la existencia de un vicio que afecte su validez. El artículo 99 del COA establece como requisitos de validez del acto administrativo los siguientes: competencia, objeto, voluntad, procedimiento y motivación. Lo mencionado nos permite concluir, en primera instancia, que nos encontramos ante un acto nulo en el momento en que uno o varios de sus requisitos de validez se encuentren viciados.

El Código Orgánico Administrativo recoge la figura de la nulidad de manera general, sin mencionar, de manera categórica, a la nulidad de pleno derecho o a la anulabilidad. Sin embargo, reconoce la existencia de los *actos convalidables o subsanables*. Bajo esta distinción y según la legislación ecuatoriana, la nulidad implica vicios que no pueden ser subsanados, en sentido contrario a lo que ocurre con los actos convalidables. En este sentido, los actos nulos —afectados de vicios de *nulidad* que, por lo tanto, no son convalidables—, se basan en las causales reconocidas de forma expresa en el artículo 105 del

COA. Cualquier otro vicio o irregularidad no precisado en dicha norma genera un acto administrativo convalidable. Con base a lo mencionado, podemos establecer que, en el derecho administrativo, la irregularidad del acto, por lo general, no conduce a su nulidad; esto ocurre, de manera excepcional, en el momento en que se incurre en causales reconocidas de manera taxativa en la ley. Por lo expuesto, la doctrina sostiene que las causales de nulidad son de interpretación restrictiva, lo cual favorece a la conservación del acto administrativo.

Como se puede observar, el fundamento de las causales de nulidad del acto administrativo radica en la gravedad de la infracción al ordenamiento jurídico. Por lo tanto, cada una de estas, necesariamente, se ubica en el ámbito de los elementos de validez del acto administrativo a los que nos hemos referido. En consecuencia, el reclamo administrativo por el cual la parte interesada solicita la declaración de la nulidad del acto administrativo mediante el ejercicio de la revisión de oficio debe tener por objeto, exclusivamente, un *acto nulo*.

f. Derecho comparado

Al comparar la regulación de la revisión de oficio en las legislaciones de España, Chile y Ecuador, se determinó que la legislación española establece, con claridad, el procedimiento para su ejercicio, lo que la convierte en una auténtica acción de nulidad. Por su parte, esta figura tiene un desarrollo escaso en el ordenamiento jurídico chileno. Sin embargo, es en la figura de la invalidación en la que podemos observar rasgos similares a la revisión de oficio, ya que esta también sirve como medio para extinguir actos administrativos por razones de ilegalidad.

Tabla 1
Análisis comparativo de la revisión de oficio

Iniciativa	España	Chile	Ecuador
	Propia o solicitud de interesado	De oficio o a petición de parte	De oficio o insinuación de interesado
Objeto	Actos nulos de pleno derechos fav/desfav. Disposiciones adm.	Actos contradictorios a derechos fav/desfav.	Actos adm. nulos fav/desfav.
Impugnación	Solicitud	Reclamo	Reclamo
Efecto	Nulidad	Invalidación	Nulidad
Término	En cualquier momento	Término de dos años	En cualquier momento
Particularidades	Dictamen fav. Concejo del Estado	Denominado invalidación de acto	

Fuente: Elaboración propia.

g. Obligaciones de la Administración pública

En el momento en que se presenta ante la Administración pública un reclamo para que, mediante la revisión de oficio, se declare la nulidad de un acto administrativo, el interesado tendrá derecho a que se respeten las garantías básicas del debido proceso. Entre otros, tiene derecho a recibir una respuesta motivada en relación con la admisión o inadmisión de su solicitud. En este caso, el panorama se intensifica, pues su objeto es un acto administrativo nulo, por lo que, además de garantizar los derechos de los administrados, también debe actuar como guardián del ordenamiento jurídico, ya que, para este efecto, la ley le confiere la potestad de revisión de oficio. Si un ciudadano está alertando a la Administración de que ha dictado un acto nulo, lo mínimo que se espera es que esta se pronuncie con ciertos “elementos argumentativos mínimos” (Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 1158-17-EP/21, 20 de octubre del 2021), precisando la razón por la que, a su criterio, no es procedente dicho reclamo. Podemos afirmar que procede su inadmisión de forma exclusiva en el momento en que la reclamación no se base en una causal de nulidad.

Fernando Garrido (2006) manifiesta que la potestad anulatoria de la Administración pública ha sido atribuida en tutela del interés público. Sin embargo, aquello no impide que de estos poderes se pueda beneficiar el administrado (p. 24).

h. Casos prácticos

1. Trámite No. 20179

El trámite No. 20179 inició con una solicitud de una empresa privada al Municipio de Cuenca, solicitando la exoneración de los impuestos de patentes municipales y del 1,5 por mil sobre los activos totales. Ante la resolución denegatoria, el peticionario presentó un reclamo administrativo al tenor de lo dispuesto en el artículo 132 del COA. En respuesta, se emitió el oficio No. DGF-1424-2021, expedido por el director general financiero, que establece que: “la Dirección General Financiera ya atendió su petición, en hecho y derecho [...]. En virtud de lo expuesto, la Dirección General Financiera no puede volver a conocer y resolver una petición sobre la cual ya emitió su respectiva resolución”.

Análisis

El oficio No. DGF-1424-2021 es un acto administrativo en estricto sentido. Sin embargo, no reúne los requisitos de validez. Existen dos puntos críticos en la sustanciación del procedimiento administrativo. Sorprendentemente, la administración resuelve el reclamo administrativo en dos párrafos. Lo mencionado constituye, a todas luces, un acto administrativo carente de motivación. La pretensión era que la Administración pública, ejerciendo su facultad de revisión, declare la nulidad del acto. No obstante, se limita a mencionar artículos del Código Tributario que hacen referencia a la facultad de atender los reclamos administrativos. No existe un análisis, *al menos mínimo*, de la revisión de oficio, a pesar de ser trascendental, dada la naturaleza del reclamo.

Segundo, el oficio No. DGF-1424-2021 se dicta sin competencia. Si bien el COA no contiene norma expresa que determine ante qué órgano se debe presentar este reclamo, es importante recordar que el mismo constituye un medio de impugnación. Por lo tanto, a falta

de norma, se debe aplicar la regla general que rige para la interposición de las impugnaciones; es decir, deben presentarse ante la misma autoridad que emite el acto administrativo, aunque la competencia para resolver la tenga la máxima autoridad administrativa.

El reclamo se interpuso ante la Dirección General Financiera. Sin embargo, quien debía resolver el reclamo era el alcalde del GAD, situación que no fue advertida, pues de forma errónea se rechazó el reclamo, pese a que lo que correspondía era elevar su conocimiento al órgano competente y dar inicio al procedimiento de revisión.

2. Resolución Nro. MH-DM-2015-0035-RM

Varias operadoras turísticas presentaron un reclamo administrativo ante la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero ARCH, para que disponga a Petroecuador EP que reliquide y devuelva los valores cobrados en exceso por la venta de diésel. El director ejecutivo se inhibió de conocer dicho reclamo por carecer de competencia. Se interpuso recurso de apelación aceptado mediante resolución Nro. MH-DM-2015-0035-RM.

Petroecuador EP interpuso recurso extraordinario de revisión, que resultó inadmitido por no cumplir con los requisitos. No obstante, se resolvió declarar de oficio la nulidad y extinguir los efectos de la resolución Nro. MH-DM-2015-0035-RM, por haber sido expedida sin tomar en cuenta la normativa legal vigente, pues el Ministerio de Hidrocarburos no tiene competencia para resolver controversias derivadas de contratos de compraventa.

Análisis

La revisión de oficio se ejerce a iniciativa de la propia Administración pública y es un claro ejemplo de las diferencias que se presentan en el momento en que es esta la que busca corregir sus actuaciones. A pesar de que la Administración pública desecha el recurso extraordinario de revisión, resalta su obligación de “servir con objetividad a los intereses generales”, lo que, a su criterio, le obliga a analizar los fundamentos y el trámite que motivó la emisión de la resolución Nro. MH-DM-2015-0035-RM.

3. Conclusiones

Por mandato constitucional, la Administración pública se encuentra en la obligación de garantizar el cumplimiento de las normas jurídicas y los derechos de los administrados. En el marco de sus competencias, debe convertirse en un verdadero guardián del respeto irrestricto del ordenamiento jurídico ecuatoriano, así como de los derechos y garantías de las personas dentro de la relación jurídica-administrativa. La revisión de oficio es un instrumento de la Administración pública para el cumplimiento de lo mencionado.

En efecto, la revisión de oficio es un mecanismo por medio del cual la Administración pública puede verificar que sus actos se encuentran conforme a derecho, mediante un nuevo estudio o análisis de su contenido. Este nuevo examen puede realizarse no sólo por iniciativa de la propia Administración, sino también por insinuación de la persona interesada, con lo que se configura un legítimo derecho de solicitar el ejercicio de la revisión de oficio. Por lo tanto, la Administración pública tiene, no el poder, sino el deber de declarar la nulidad de los actos administrativos, una vez que, en su nuevo análisis, verifique que se encuentran afectados de causales de nulidad. Este deber no se encuentra condicionado, por disposición jurídica alguna, a que la revisión de oficio se instaure a iniciativa de la Administración pública. No se trata de una figura cuyo ejercicio se encuentre dentro del marco de la discrecionalidad administrativa. Resultaría un sinsentido jurídico que la Administración decida sobre qué actos administrativos nulos declara la nulidad, pues son actos que, en todo supuesto, hacen necesaria y obligatoria su retirada del mundo jurídico, al haberse dictado contraviniendo el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, se trata de una figura que no resulta ampliamente conocida en el ámbito del derecho administrativo y, por lo tanto, muy pocas veces instaurada para obtener la declaración de nulidad de un acto administrativo. Esta pretensión es comúnmente alegada mediante la interposición de los recursos administrativos, como si se tratase de los únicos medios de impugnación de los actos administrativos, afirmación incorrecta, pues la revisión de oficio puede ser solicitada por medio de un reclamo administrativo, que constituye también un medio de impugnación de los actos administrativos.

Este desconocimiento acarrea que, frente a las eventuales insinuaciones que realizan los administrados, la Administración pública rechace las mismas sin ningún grado de motivación o argumentación jurídica, incluso sin dar respuesta alguna, como si se tratase de meras peticiones frente a las cuales la ley le permite decidir discrecionalmente si atenderlas o no. Sobre este tema no ha existido pronunciamiento de las altas cortes que desarrollen precedentes respecto al alcance de las insinuaciones de las personas interesadas para el ejercicio de la revisión de oficio. Esto resultaría indispensable para que, tanto las Administraciones públicas como los abogados en libre ejercicio, sean conscientes de que se trata de un legítimo derecho del que disponen los administrados, y como tal, debe ser ejercido con estricta observancia a las disposiciones que han sido explicadas a lo largo de este trabajo.

4. Referencias bibliográficas

- Baraona, J. (2007). *Revista Chilena de Derecho Privado*, 8, 59-106. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=370840820002>.
- Cabrera, L., e Infante, E. (2019). Consideraciones en torno a la impugnación de los actos administrativos desde una perspectiva constitucional en Cuba. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 155, 1083-1128. <https://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v52n155/2448-4873-bmdc-52-155-1083.pdf>.
- Cabrera, L., y López, L. (2018). Motivos de impugnación del acto administrativo, una mirada desde el ordenamiento jurídico cubano. *Revista Misión Jurídica*, 11(14), 93-109. DOI: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6997358>
- Carrillo, C. (2007). *La imbricación de la noción y contenido de la Potestad de Autotutela de la Administración en Venezuela*, tomo II. Ediciones Paredes.
- Conejo, M. (2008). *Medios de impugnación y defensa penal*, vol. 2. Programa Formación Inicial de la Defensa Pública.
- Dromi, R. (2001). *Derecho administrativo*. Ciudad Argentina Editorial de Ciencia y Cultura.
- Enteiche, N. (2014). La excepcional autotutela ejecutiva de los actos administrativos en Chile. *Revista de derecho Universidad Católica del Norte*, 2(21), 137-182. <https://revistaderecho.ucn.cl/index.php/revista-derecho/article/view/1911/1537>.

- Fernández, J. (2016). *Derecho Administrativo*. INEHRM. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4455-derecho-administrativo-coleccion-inehrm>
- Galli, M. (2010). La autotutela en el dominio público. *Doctrina*, 13(3), 42-54. http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/La_autotutela_en_el_dominio_publico.pdf
- Garrido, F. et al. (2006). *Tratado de derecho administrativo. La Justicia administrativa*, 2.^{da} ed., vol. 3. Tecnos.
- Gordillo, A. (2006). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. La defensa del usuario y del administrado*, tomo 2. Fundación de Derecho Administrativo.
- _____. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. Teoría general del derecho administrativo*, tomo 8. Fundación de Derecho Administrativo.
- _____. (2016). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas. El procedimiento administrativo*, tomo 4. Fundación de Derecho Administrativo.
- Gozáñi, O., y Biglieri, A. (2009). *Intereses e interesados en el procedimiento administrativo*. Konrad Adenaur Stiftung e. V. Fundación Konrad Adenaur. <https://archivos.juridicas.unam.mx/; www/bjv/libros/9/4492/11.pdf>
- López, F. (2022). La revisión de oficio, imperio de la discrecionalidad. *Revista de Administración Pública*, 217, 13-52. DOI: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.217.01>.
- Machi, E., y Machi, L. (2016). Revocación del acto administrativo de oficio y su conciliación con el principio de seguridad jurídica. *Revista de derecho público*, 50(25), 97-107. <http://www.revistaderechopublico.com.uy/revistas/50/archivos/Machi50.pdf>
- Machuca, S. (2021). La Administración pública en el nuevo régimen constitucional. *Revista de la facultad de jurisprudencia de la Universidad Central del Ecuador*, 1(1), 101-127. <https://revistadigital.uce.edu.ec/index.php/palabra/article/view/2868>
- Martin, I. (2019) *La revisión de oficio* (Tesis de grado). Universidad de Valladolid. <https://core.ac.uk/download/pdf/228074118.pdf>.
- Morales, R. (2022). Revisión de los actos en vía administrativa: Revisión de oficio. Recursos administrativos. En *Cuerpo Administrativo. Turno de Promoción Interna*. Escuela de Formación e Innovación Administración Pública.

- Moreta, A. (2019). *Procedimiento administrativo y sancionador en el COA*. Ediciones Continente.
- Rodríguez, C. (2020). Nulidad de oficio de los actos administrativos. *Ius et Praxis, Revista de la Facultad de Derecho*, 53, 151- 173. ISSN 2523-6296
- Rodríguez, J. (2013). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Revista Misión Jurídica*, 6(6), 23-56. DOI: <https://doi.org/10.25058/1794600X.60>.

Documentos normativos

- Código Orgánico Administrativo [COA] (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Asamblea Nacional. Registro Oficial, Segundo Suplemento 31.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.
- Corte Constitucional del Ecuador: 22 de octubre de 2014. Sentencia No. 184-14-SEP-CC.
- Corte Constitucional del Ecuador: 20 de octubre del 2021. Sentencia No. 1158-17-EP/21.
- Corte Constitucional del Ecuador: 27 de enero del 2022. Sentencia No. 8-19-CN/22.
- Corte Nacional de Justicia: 20 de agosto del año 2018. Resolución No. 101-2016. Registro Oficial Edición Jurídica 286.
- Procuraduría General del Estado: 5 de octubre del 2018. OF. PGE No. 00982.

Londres ciudad global: transformaciones a partir del proceso Brexit (2015-2020)

Yadira Escobar¹

1. Introducción

LONDRES ES LA capital del Reino Unido y es un centro financiero con perspectiva internacional debido a su talento, inversión, colaboración con el mundo y su acceso efectivo a los mercados globales; a esto se suma el hecho de que cuenta con un nudo aeroportuario crucial y es un eje económico esencial en Europa (*The Global City*, s/f). Asimismo, esta ciudad es considerada como el primer mercado financiero del mundo en transacciones: en 2017, el sector financiero de Londres era el mayor del mundo y se ubicaba como el mayor exportador de servicios financieros (Torrecuadrada y García, 2017). La economía londinense en el Reino Unido representaba el 10 % del PIB y el 12 % de los ingresos fiscales del tesoro, puesto que alberga más de 250 bancos extranjeros con acceso al mercado único y a la libre circulación de capitales en la Unión Europea (EU) y contribuía en la generación de empleos secundarios.

La sede de la Bolsa de Valores de Londres es la más internacional del mundo, compuesta por 54 % de inversores extranjeros en acciones y contaba con 433 000 millones de libras esterlinas en acciones de inversión extranjera directa (IED) comercializadas en los servicios financieros de Reino Unido hasta 2019. Asimismo, la City de Londres representa el distrito financiero y centro histórico de dicha ciudad, además de ser el corazón del proceso de globalización financiera, gracias a que cuenta con vastas redes comerciales tejidas durante siglos y su zona horaria permite presenciar el cierre de las bolsas de

¹ Escuela de Relaciones Internacionales del IAEN.

valores de Asia, toda la jornada europea y el inicio de la sesión de Wall Street; solo la City representaba el 2 % del PIB de la economía del Reino Unido hasta 2020 (Suárez, 2021). Además, la ‘Milla cuadrada’ era considerada la puerta de entrada a Europa gracias a sus dos kilómetros de sedes de bancos y servicios financieros que por medio del ‘pasaporte europeo’ brindaba derechos de gestión y comercialización de productos en la Unión Europea (Orgaz, 2021).

De acuerdo con Sassen (1991), Londres se ha posicionado como una de las primeras ciudades globales, junto con Nueva York y Tokio, definiéndolas como centros clave de organización mundial que concentran a empresas financieras y servicios especializados, zonas de producción y mercados financieros que influyen en las relaciones económicas, financieras y políticas internacionales. Asimismo, estas interpretaciones se han fortalecido mediante estudios que han ubicado a las ciudades globales en un estado deseable de alcanzar (Kangas, 2017). En 1966, Peter Hall caracterizó a Londres como una de las pocas ciudades del mundo con dominio creciente en el comercio, manejo de la información y la innovación a pesar del declive del Imperio británico.

No obstante, a partir del referéndum sobre la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea, celebrado el 23 de junio de 2016, con el 51,9 % de votos en contra, se decidió que Reino Unido dejara la UE a pesar de la oposición de Escocia, Irlanda del Norte, Gibraltar y la mayoría de la población en Londres (75,2 %). Frente a este evento, desde un inicio se esperaban impactos a largo y mediano plazo en Londres y en la regulación de los mercados financieros por intermedio de la City y, en consecuencia, otras ciudades europeas intentarían sustituir a la capital británica (Torrecuadrada y García, 2017).

Sin embargo, los autores Scott Lavery, Sean McDaniel y Davide Schmid (2018) preveían que el Brexit no desafiaría la posición de la City de Londres como principal centro financiero de Europa, empero, esta sería una oportunidad para desarrollar nuevos centros financieros alternativos ubicados en la UE como Fráncfort y París. Por otra parte, Martina Azuelos (2019) planteaba que la posible pérdida de Londres como capital financiera europea, a raíz del proceso Brexit,

significaría que esta ciudad global deberá innovar para preservar y recuperar su estatus como centro financiero global; enfocándose en tecnología financiera (FinTech), finanzas verdes, ciberseguridad, entre otros negocios. Asimismo, el Brexit potenciaría el rol de la City gracias que a su mercado quedaría desregularizado de la UE.

Es importante recalcar que, a pesar del Brexit, la capital del Reino Unido continuó erigiéndose como la ciudad más ‘inteligente’ del mundo, de acuerdo con el Índice IESE Cities in Motion 2019 (Berrone, Ricart, Duch y Carrasco, 2019). Asimismo, Londres ha sido identificada como una ciudad global en el listado elaborado por Globalization and World City Research Network (GaWC) de la Universidad de Loughborough, en Reino Unido. En este listado, desde 2000 a 2019, Londres se ha posicionado en la cúspide junto con Nueva York, sobre la base de indicadores relativos a la economía, interacción cultural, I+D+i (investigación, desarrollo e innovación), habitabilidad, medioambiente y accesibilidad (Gago, Córdoba y Díez, 2017).

Es por ello por lo que este estudio tiene como objetivo principal analizar las transformaciones e implicaciones del proceso Brexit para Londres como ciudad global, en el período 2015 a 2020. En este marco, se presupone que Londres, frente al proceso Brexit, ha puesto en marcha estrategias políticas, económicas, fiscales y regulatorias para hacer más atractivo su mercado financiero y garantizar la supervivencia de su condición como ciudad global. Por lo tanto, se ha optado por utilizar una metodología cualitativa basada en el análisis de documentos e índices cuantitativos. Así también, se realizó un diálogo entre ideas (teoría) y pruebas empíricas (datos), que, junto con un estudio de caso, puso énfasis en la recolección de hechos relevantes para el marco analítico. Por consiguiente, esta investigación está dividida en tres ejes que se listan a continuación.

El primero aborda, mediante una revisión analítica y crítica de la literatura existente, la ciudad global Londres y su rol dentro del sistema-mundo moderno capitalista. Se describe a Londres como una ciudad global desde una revisión sistemática de conceptos y autores, sobre la línea de la socióloga neerlandesa Saskia Sassen. Además, sobre la base del enfoque de las ciudades globales, se examina las

transiciones hegemónicas en el sistema internacional capitalista y la manera en la que las crisis hegemónicas dan paso al posicionamiento de nuevos centros de poder.

Mediante el análisis documental de fuentes primarias y secundarias, tales como informes, declaraciones y artículos de noticias, el segundo eje se enfoca en indagar los principales exponentes políticos y los intereses que promovían la salida del Reino Unido (Brexit) o la permanencia en la UE (Bremain). De esta manera fueron analizadas las campañas políticas y los discursos pro y contra del Brexit para identificar los posicionamientos en relación con Londres en su calidad de ciudad global.

El tercer eje busca indagar las dinámicas y transformaciones de la ciudad global Londres mediante una comparación previa y posterior al proceso Brexit por medio de bases de datos, encuestas ya ponderadas y listados internacionales sobre ciudades globales. Para ello, se detallan los cambios que se evidenciaron en Londres a nivel económico y financiero, social y político y el surgimiento de nuevas capitales financieras europeas, sin dejar de lado el eje trasatlántico NY-LON (Nueva York-Londres). Así también se contemplan a los hechos a partir de 2020. Por último, se detallan las conclusiones que genera un debate sobre posibles perspectivas que cuestionan el rol de los Estados-nación frente a las ciudades globales.

2. Desarrollo

A finales de la década de 1970, se evidenciaba el posicionamiento de ciertas ciudades como centros de operaciones para el capital global con una jerarquía cambiante. El concepto de ‘ciudades mundiales’ fue acuñado por el autor Peter Hall en 1966 en su libro *The World Cities*, que definía que estas urbes se convertirían en centros de poder político, comercial, servicios avanzados, consumo y generación de talento, ejemplificando con centros aglomerados urbanos tales como Londres, Moscú, Nueva York, París, Tokio y las ciudades holandesas Randstad y Rhin-Ruhr. Así, se concibe una realidad urbana como resultado del surgimiento de un nuevo modo de reestructuración económica para generar nuevas formas sociales y espaciales (Boisier, 2006).

No obstante, el término de ‘ciudad global’ se popularizó con Saskia Sassen (1991), en su libro *Global City: New York, London and Tokyo*, que establece la naturaleza y el funcionamiento de la globalización, el papel de las finanzas y los mercados internacionales de capitales en el desarrollo urbano y la polarización espacial y social (Davis y Del Cerro, 2009, p. 31). Las principales funciones de estas ciudades son ser centros de comandos altamente concentrados en los que se organiza la economía mundial; locaciones estratégicas para las finanzas ante la hipermovilidad del capital; nodos de ubicación del sector de servicio avanzado; lugares de producción e innovación definidas como servicios a empresas y, por último, ciudades que se encargan de generar mercados dentro de la economía actual para los productos e innovaciones desarrollados. Es así como Sassen, mediante siete hipótesis, teoriza el modelo de la ciudad global.

Estas hipótesis refieren al hecho de que más dispersión en las actividades u operaciones de una empresa implica funciones corporativas centrales más complejas y estratégicas. Por esta razón, las sedes de las empresas globales buscan transferir una parte de sus funciones por medio de la contratación de empresas especializadas, lo que genera una economía de aglomeración (Sassen, 2005, p. 29). No obstante, la libertad de decisión y selección de las sedes centrales para encontrar nuevas localizaciones reduce las economías de aglomeración. Por otro lado, se menciona que las empresas especializadas deben proporcionar un servicio global que constituya una red global de afiliados o asociaciones semejantes para el fortalecimiento de las transacciones y redes interurbanas, en las que existe un aumento de contratación únicamente de profesionales de alto nivel y con capacidades probadas en sus funciones en servicios especializados, lo que provoca desigualdades territoriales y socioeconómicas entre las ciudades globales. Este proceso, al mismo tiempo, subraya la creciente informalización de actividades económicas poco rentables como de producción y distribución para competir con los recursos de las empresas globales o sus contratantes.

Con base en el enfoque de las ciudades globales, es importante examinar las transiciones hegemónicas en el sistema internacional capitalista y cómo las crisis hegemónicas dan paso al posicionamiento

de nuevos centros de poder. Es así como Beverly J. Silver y Giovanni Arrighi (2001), en *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*, vislumbran que la expansión financiera mundial puede ser un indicador de una futura crisis de hegemonía enfocada en los mercados globales. Esta transformación en la relación entre los Estados nacionales y las empresas transnacionales ha revelado un nuevo orden en la economía mundial definiéndola como la “próxima hegemonía de los mercados globales” (Silver y Arrighi, 2001, p. 14). Este caos sistémico es un punto decisivo para las transiciones hegemónicas que tienen lugar en el momento en que surge una nueva organización sistémica, debido al declive y desintegración de la potencia hegemónica; lo que, a su vez, reinicia el período de caos sistémico para formar nuevas hegemonías.

Los procesos de transición de la hegemonía pueden ser analizados mediante cuatro etapas compuestas por: hegemonía, crisis de hegemonía, colapso de la hegemonía y nueva hegemonía. Es así como se constituyen en un proceso cíclico que el sistema-mundo experimenta de forma periódica. Es decir, las expansiones a escala de todo el sistema, bajo el liderazgo de diferentes Estados hegemónicos (primero el dominio genovés, seguido por el holandés, luego el británico y finalmente, el de Estados Unidos), culminaron en una crisis y colapso del sistema.

El ciclo ibérico-genovés surgió a inicios de 1340, por medio de una nueva estructura organizativa que asociaba el elemento aristocrático-territorialista de la península ibérica mediante las fuerzas genovesas que controlaban la terminal del mar Negro, junto con las redes hispano-portuguesas que se especializaron en el suministro de protección y obtención de poder (Padilla, 2013). Durante el ciclo holandés se construyó —a partir del imperio marítimo y territorial ibérico— el sistema de puestos de intermediación e intercambio comercial y compañías estatutarias por acciones centradas en Ámsterdam (Silver y Arrighi, 2001, p. 49). La tercera etapa llegó a su fin con la transición de la hegemonía holandesa a la británica en la cual se sustituyó a Ámsterdam por Londres como centro primordial de las altas finanzas europeas. El ascenso de Londres, junto con Gran Bretaña, como nuevo líder de la acumulación sin límites del capital y poder mediante la unión de capitalismo e imperialismo europeo, se dio en la década

de 1780. Por último, surge el cuarto ciclo de acumulación, en el que la sede del capital migró de Londres a Nueva York por medio del keynesianismo global, que transformó el caos sistémico a finales de la Segunda Guerra Mundial mediante un nuevo orden mundial, el de Bretton Woods y las Naciones Unidas.

Las crisis económicas y de hegemonía están predominadas por la financiarización, que es definida como una etapa del sistema capitalista en la que las ganancias se alcanzan mediante canales financieros y no por medio de la producción y distribución. Estos procesos se enfatizan con el desarrollo financiero, producto de factores como el progreso tecnológico, la innovación financiera y la globalización, junto con la liberalización de los mercados financieros, produciendo efectos a nivel productivo, macro y microeconómico (Lapa, 2016, p. 125).

Con estas visiones, Londres se posiciona como una de las primeras ciudades globales junto con Nueva York y Tokio, de acuerdo con Sassen (1991). En 2017, Torrecuadrada y García describían al sector financiero de Londres como el mayor del mundo, como se mencionó al principio, en el que se encontraban bancos extranjeros con acceso al mercado único y a la libre circulación de capitales. Además, es importante analizar la City de Londres, que impulsa la oligarquía financiera global, dado que posee el control de la red de *cities* financieras globales. En términos de ciudad global, Londres cumple con los ejes de conectividad como centro de transporte que conecta con varios destinos, tanto dentro como fuera de Europa; tal es así, que todas las terminales del aeropuerto de Londres reciben más de 100 000 vuelos por mes (Gasme, 2016). Así también, en 2017, Londres fue el epicentro de las finanzas verdes mediante los servicios financieros y profesionales de emisiones bajas en carbono, que representan 50 bonos verdes, equivalentes a 14,8 billones de libras en siete divisas (Larrea y Bilbao, 2020, p. 158). Por otro lado, Londres lideraba los clústeres de innovación, en especial la ‘ruta de la energía’, que comprende de Londres hasta Southampton y Portsmouth; junto con la ciudad de Bristol, que se ha convertido en el ecosistema tecnológico local más productivo, dado que produce 320 000 libras por empleado (Gobierno de España, 2020).

A pesar del ocaso de la hegemonía mundial británica en el período entre guerras, Londres continuó ocupando un lugar estratégico financiero y económico debido a la escala global transnacional del modo de acumulación del gran capital financiero. En 2017, se decía que el éxito de Londres se basaba en su histórico status como centro de poder internacional, iniciado como centro comercial, y que luego se transformaría en un capital imperial. Hasta 2017, la Autoridad del Gran Londres y la City de Londres contaban con oficinas en Bruselas, cuyo objetivo era garantizar que los intereses de Londres estén representados en la formulación de políticas y regulación (Bosetti y Brown, 2017).

Previo al Brexit, Londres albergaba algunas de las agencias de la UE, tales como la Agencia Europea de Medicamentos (600 empleados) y la Autoridad Bancaria Europea (120 empleados). En 2015, Londres acogió a un 26,2 % de trabajadores nacidos en la Unión Europea (sin contemplar a Reino Unido) (Emma y Gordon, 2017, p. 28). Por otra parte, de 2010 a 2015, más del 35 % del total de las inversiones internas en Londres se originó en Europa y más de la cuarta parte de los proyectos de IED que se crearon en Londres tenían como destino a la UE, donde dicha ciudad fue el destino de más del doble de proyectos de inversión extranjera en comparación con cualquier otra ciudad europea. Asimismo, Londres es la sede de la Oficina de Patentes Europeas (Brenner, 2003).

No obstante, el voto del Brexit evidenció dos equipos políticos que desempeñaron un rol influyente y determinante, llamados en inglés *remain* y *leave*, o en español, ‘permanecer’ y ‘abandonar’ la UE (Escuder, 2019, p. 5). En este sentido, las campañas a favor del Brexit, *Vote Leave* y *Leave.EU*, estuvieron lideradas por el Partido Conservador, cuyos parlamentarios, motivados por su descontento frente a la inmigración, las consecuencias de la crisis financiera de 2008, la volatilidad del euro y la falta de control sobre los asuntos políticos sobre la UE, exhortaron a los británicos dar su voto al Brexit (Escuder, 2019, p. 8).

El equipo *Leave* creó varias campañas políticas como *BeLeave*, *Veterans for Britain*, *Vote Leave* y *Leave.EU*. Entre los principales

periódicos a favor de Brexit se encontraron *Daily Express*, *Daily Mail* y *The Sun*. Por su parte, los periódicos pro Bremain fueron *The Daily*, *The Mirror*, *The Guardian* y *The Financial Times* (Escuder, 2019, p. 8). El método más cuestionable fue la publicación de contenido radical y xenófobo en contra de las personas refugiadas, vislumbrando una posible devastación del Reino Unido. La campaña *Leave* buscó desacreditar las figuras políticas y públicas que defendían Europa, a través de acusaciones de ser parciales, poco confiables, elitistas y sin contacto con la población británica (Hinde, 2017).

Asimismo, el exalcalde de Londres, Boris Johnson, enfatizaba sobre cómo sería la nueva forma de relación con la UE, enfocándose en el comercio y la cooperación, pero sin un elemento supranacional de por medio (Watt, 2016). De acuerdo con una encuesta, uno de cada tres británicos consideraba ‘esencial’ la opinión de Boris al momento de decidir el sentido de su propio voto (Guimón, 2016). Es importante mencionar que, desde la conformación de la UE, los británicos no se han sentido involucrados en Europa y sólo la han considerado como un medio ventajoso para la circulación de bienes y servicios materiales. A esta falta de pertenencia se debe sumar la narrativa política británica conocida como ‘excepcionalismo británico’, la cual ha permitido exaltar al Reino Unido y Gran Bretaña sobre otros actores y fortalecer los prejuicios de los mismos británicos frente a los ciudadanos europeos.

Si bien se mantenía la percepción de que toda la City estaba en contra del Brexit, se pudo vislumbrar que existían dos bandos o ‘dos almas’. La primera, conformada por los grandes bancos y banqueros de inversión que rechazaban el Brexit. Por otro lado, los que se encontraban a favor, los ‘nativistas’, conocidos por ser los conservadores, los más patrióticos e insulares (Formento, Diercksens y Bilmes, 2017). El principal apoyo al Brexit se debió a la creciente regulación implementada por Bruselas a partir de la crisis global de 2008, situación que ocasionaba gastos exorbitantes (Otero, 2016). El conglomerado de corredores de bolsa creía que salir de la UE beneficiaría a la liberalización de la economía y permitiría establecer un mejor marco regulatorio para la City, entre ellas, el impuesto a las transacciones

financieras, los topes de bonificación y los requisitos para la capital de Basilea III² (Guerrera, 2016).

El ex primer ministro conservador David Cameron convocó a referéndum sobre la permanencia de Reino Unido en la UE, a pesar de no estar de acuerdo con abandonar el mercado común europeo. Lo hizo para cumplir su promesa política al ser electo: dialogar con la Unión Europea y convocar a un referéndum (Escuder, 2019, p. 5). Cameron lideró a los seguidores de Brexain mediante la campaña *Remain*, para ello, y aprovechando su posición política, buscó apoyo internacional e intentó aludir el lado pragmático de los británicos. Es por ello por lo que el FMI, el Tesoro o Banco de Inglaterra y líderes internacionales del G20 manifestaron sus posiciones favorables de permanecer en la UE; además, declararon el grave impacto que el Brexit tendría en la economía británica, estimando pérdidas por 4300 libras por familia al año (Llaudes, 2016, p. 1). Era importante considerar que los europeístas que estaban a favor del Brexain vaticinaban una fuerte pérdida de crecimiento, financiación y gasto social, además de los perjuicios a los británicos que emigraban a otros países de UE, como perder sus visas de trabajo y residencias (Lekant y Ratkovski, 2016).

La visión pragmática del equipo Brexain indicaba el ‘costo-beneficio’ de la salida del Reino Unido de la UE. Estas implicaciones eran fundamentales para generar credibilidad en la población y así conseguir el voto a favor del Brexain; sin embargo, la imposición de medidas de austeridad en varios países de Europa que entraron en crisis en 2008, junto con la ausencia de respuestas claras para afrontar dicha situación, ocasionaron que la población británica tuviese inseguridad y desconfianza en las instituciones europeas y que, durante años, la población británica haya percibido a la UE como una amenaza para los derechos de las personas y sus garantías sociales (Miranda, 2021).

Las campañas *Stronger in Europe* y *Britain Stronger In* fueron las más identificadas durante este período, en especial esta última, que

2 Marco regulador internacional del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, que se creó para dar respuesta a la crisis financiera de 2007-2009; tiene como objetivo reforzar la regulación, la supervisión y la gestión del riesgo de los bancos (Bank for International Settlements, s/f).

estaba enfocada en los estudiantes a tiempo completo, personas que tenían una visión positiva hacia la diversidad cultural, el cuidado del medioambiente y las que no estaban en contra de la inmigración y el asilo. Es por ello por lo que el lema de estas campañas era ‘la unión hace la fuerza’, lema que evocaba la libre circulación de personas, en la que los ciudadanos de la UE no requerirían pasaporte para viajar, trabajar y vivir en cualquier país de la UE. También se mencionaban las políticas comunitarias y el trabajo conjunto en relación con la seguridad y la ayuda mutua para los refugiados (*La Vanguardia*, 2017).

En Londres, el principal exponente y defensor del *Bremain* fue Sadiq Khan, alcalde de Londres, quien generó confianza entre los votantes debido a que promovió mensajes de tolerancia y multiculturalismo que se basaban en sus raíces musulmanas pakistaníes, visión que se antepone a ciertos mensajes xenófobos y antiinmigrantes que transmitía la campaña *Leave*. Además, el alcalde se posicionó como defensor de la City de Londres y de los más de medio millón de trabajos que dependían de la UE que se encontraban en Londres (*Euronews*, 2016). Khan también impulsó la campaña de movilización y resistencia bajo la tendencia *#londonisopen* (‘Londres está abierta’) para rescatar los rasgos identitarios de Londres como una ciudad internacional y la más diversa del mundo (Blay-Arráez, Antón-Carrillo y López Font, 2019). Se conoce que Londres era una de las ciudades más proeuropeas del Reino Unido, compuesta por 8,6 millones de londinenses y más de 1,1 millones de ciudadanos de la UE no británicos, caracterizada por ser cosmopolita y de mentalidad abierta, cuyo 44 % corresponde a minorías étnicas; por tanto, su voto era decisivo en el plebiscito.

El referéndum tuvo lugar el 23 de junio de 2016, bajo la pregunta: “¿Debería el Reino Unido continuar siendo miembro de la Unión Europea o abandonar la Unión Europea? Con un total de 46 506 241 personas registradas, se tradujo al referéndum con más votantes desde 1975 (Bonnecke, 2019). Este resultado no fue sorpresivo, dadas las últimas encuestas realizadas, en las que el voto por *Leave* mantuvo una ligera ventaja frente al *Remain* (Cassidy, 2016). A excepción de Londres con 75,2 %, Gibraltar con 96 %, 62 % en Escocia y 55,78 % Irlanda del Norte, el resto de las regiones del Reino Unido votaron a favor del

Brexit, pero es importante analizar que los votantes se dividieron por clases y élites sociales, incluyendo su nivel de educación. La City de Londres también brindó su apoyo a la permanencia con 75,3 % de votos. Sin embargo, la victoria del Brexit puede ser considerada también como un voto de protesta hacia Londres y los centros intelectuales de Oxford y Cambridge, lugares en los que se crean las élites.

Después de los resultados, para muchos expertos, el 24 de junio de 2016 fue considerado como ‘el viernes negro’, debido a que se produjeron millonarias pérdidas en las bolsas de valores. Por ejemplo, en Wall Street de Nueva York, cuyo Dow Jones cerró en 3,39 % y el tecnológico Nasdaq perdió 4,12 %, también en los valores de España se registraron pérdidas de 30 000 millones en las empresas que se cotizaban en el Reino Unido. El petróleo también cayó 4 %, el WTI, con referencia de EE. UU., perdió 4,44 % y se cotizó en \$48,65, mientras que el petróleo Brent, con referencia en Europa, cotizó a \$48,67. El mercado de materias primas y el precio del oro también se vieron afectados, el oro subió 4,2 %, es decir, \$1,315, debido a que los inversionistas decidieron comprar este metal como valor refugio³ (*El País*, 2016).

La pérdida relativa de Londres como plaza de negocios europea conllevaría al empoderamiento de otras ciudades europeas que brinden al menos ventajas competitivas similares, tales como París, Ámsterdam, y especialmente Fráncfort, que había considerado realizar cambios en las leyes laborales para atraer más firmas londinenses (Clarence-Smith, s/f). De acuerdo con el *New York Times*, Ámsterdam y Fráncfort destacaron como reemplazos más atractivos gracias al dominio del idioma inglés, transporte e infraestructura de comunicación, entorno de regulación, opciones de estudio, restaurantes y su valor cultural.

Se estimaba que el sector financiero de la City de Londres tendría una pérdida de ingresos aproximada entre 12 % y 18 %, junto con una caída de empleo del 7 % al 8 % (Djankov, 2017). De acuerdo con los

3 Se traduce en un activo con menor volatilidad que otros, cuyo precio suele incrementar en el momento en que el crecimiento económico disminuye o existe incertidumbre; es un mecanismo de protección que permite conservar en mayor cantidad el patrimonio (López, 2020).

datos de la Consultora de Servicios financieros Ernst & Young, hasta marzo de 2021, el Brexit ocasionó la pérdida de 7600 puestos del sector financiero y se estimaba \$1,8 billones en activos de fondo. En este marco, más del 25 % de las 222 empresas de servicios financieros avizoraban un impacto financiero negativo en sus negocios. Además, 24 empresas de servicios financieros declararon de manera pública su interés de trasladar cerca de 1,3 billones de libras en activos a la UE. Es por ello por lo que ciertos bancos comunitarios optaron por abrir sedes y trasladar su personal a las ciudades de Dublín, Ámsterdam y Luxemburgo (Orgaz, 2021).

Después de tres décadas de tendencia inversa, se evidenció que alrededor de 700 000 extranjeros decidieron dejar Londres y retornar a sus países de origen, quienes representaban el 8 % de la población londinense, afectando así a los sectores hosteleros y de transporte de carretera. De igual manera, el 87 % del personal de los bancos de inversión de la UE en Estados Unidos son empleados en Londres, por lo que las preocupaciones latentes eran derecho de pasaporte, incertidumbre regulatoria y drenaje de talento (Clarence-Smith, s/f). Londres, al igual que Silicon Valley, se beneficiaba de la industria gracias a la población que vivía y trabajaba cerca de la ciudad, en la que 12 % de la fuerza laboral financiera era europea. Sin embargo, y como advertía Brooke Masters de *Financial Times* (Clarence-Smith, s/f), los londinenses de seguro generarán nuevos productos con ideas innovadoras para crear nuevos mercados a pesar de los posibles efectos negativos del Brexit.

El 20 de noviembre 2017, la UE acordó que Ámsterdam se convirtiera en la futura sede de la Agencia Europea de Medicamentos y París en la sede de la Autoridad Bancaria Europea (Navarro-Pabsdorf, Cuenca-García y Caviedes, 2019). Panasonic y Sony trasladaron su sede central europea de Londres a Ámsterdam para mantener el libre acceso de flujo de bienes y personas, además del temor que Japón considere a Reino Unido como paraíso fiscal si reducía las tasas de impuestos corporativos para atraer negocios. No obstante, también se evidenció que, a pesar del Brexit, varias empresas ubicaron sus sedes en Londres, tales como HSBC, que se comprometió en 2016 a mantener su sede mundial en Londres; Unilever, que había planeado

ubicarse de Londres a Rotterdam en los Países Bajos, manifestó en 2018 mantenerse en Londres; y en 2019, Citi ubicó a su sede en Londres, pero también amplió su oficina en París (Bosetti & Brown, 2019). De igual modo, Amazon ubicó a 1700 personas en funciones corporativas en la capital británica, también duplicó su función de I+D, e incluyó a París, Milán y Madrid como sedes centrales europeas, más pequeñas.

Es así como, a partir de 2019, Londres se ha enfocado en potencializar la industria de medios y tecnología. Por ejemplo, Google y Apple la eligieron como su sede europea, puesto que este sector es más flexible, dinámico, con menos restricciones, regulaciones y burocracias que la industria financiera (Walker, Cazenove Capital, 2020); en 2017, Bloomberg y Facebook posicionaron también su sede en Londres (Bosetti & Brown, 2019). En 2019, se vislumbró un incremento de 61 % de empleados en el sector de la tecnología financiera en relación con el 2018, en el que empleó a 76 500 personas (Wilkes & Chatterjee, 2019). Si bien la industria del Fintech aún era considerada pequeña, sus ingresos fueron alrededor de 20 000 millones de libras esterlinas (cerca a los 23 000 millones de euros).

Por otro lado, si bien se esperaba que con el Brexit existiera una disminución en estudiantes de la UE y, de hecho, ya se evidenciaba una disminución de población estudiantil europea antes del Brexit, no obstante, existió un aumento de estudiantes provenientes de Asia, sobre todo de China. Londres se ha caracterizado por concentrar la mayor cantidad de universidades e instituciones de educación superior del mundo. En 2020, albergaba alrededor de 400 000 estudiantes. En 2019, el Reino Unido determinó la 'Revolución Industrial Verde' como política emisiones cero para 2050; por consiguiente, en 2018, como Estrategia Ambiental de Londres, el alcalde estableció que la ciudad sea cero en carbono para 2050, haciendo verde la mitad de su área urbana. Es así que, en 2019, se posicionó como la primera ciudad-parque nacional del mundo, gracias a su intención de convertirse en una ciudad más saludable, limpia y natural mediante acciones institucionales e individuales (Traveler, 2019).

En 2019, la capital británica reforzó el control sobre las operaciones de divisas tecnológicas financieras, se crearon nuevos puestos de trabajo en este sector, lo cual ha compensado el declive de las funciones comerciales regulares. De acuerdo con el estudio de Banco de Pagos Internacionales (BPI), a partir del 2016, la facturación diaria global de divisas incrementó de 37 % a 43 %, desplazando a los mercados de Nueva York y Asia (Wilkes & Chatterjee, 2019). Es por ello por lo que Londres también se encontraría trabajando en potencializar las finanzas verdes o Fintech (Baillard, 2021). El Centro de Finanzas Verdes e Inversiones Ecológicas de Reino Unido previó una inversión de 10 millones de libras (casi \$14 millones) en crear centros financieros o *hubs*⁴ especializados en las ciudades de Leeds y Londres, con el objetivo de apoyar a empresas emergentes al momento de comercializar aquellos productos que fomenten que las finanzas globales sean ecológicas (Moya, 2021). Con la creación del Mercado de Bonos Sostenibles (SBM), en 2019, el 90 % de los ingresos fueron ecológicos (Afi, 2020); La LSEG innovó instrumentos financieros, como el Sello de Economía Verde de Renta variable y el Sello de Mercado de bonos sostenibles de Renta fija (Afi, 2020).

El estudio *The Globalization and World Cities* (GaWC), desde sus inicios (2000) estableció que Londres y Nueva York son las únicas ciudades consideradas como Alpha++⁵ gracias a su alto nivel de integración entre sí; en el que Londres se ha mantenido en esta posición a pesar del Brexit. Por su parte, el *Global Financial Centres Index*, un listado bianual de *hubs* financieros, entre 2014 y 2016 determinó a Londres como la capital financiera global (BBVA, 2018). De acuerdo con el índice Ciudades Globales de Schrobers (2020), que clasifica las ciudades más atractivas para invertir en los próximos diez años, Londres se posicionó en el segundo lugar detrás de Los Ángeles.

4 Ecosistemas, en el que se conectan negocios y emprendedores locales e internacionales los cuales tienen acceso a financiamiento, inversiones y programas de aceleración; la idea es que pueda funcionar como una colmena en cada ciudad en la que se instalan, las abejas (empresas) convergen para colaborar y mejorar su calidad y producción (Wong, 2021).

5 GaWC analiza de manera anual a las principales ciudades insertas en la economía mundial, dividiendo en tres grupos: Alpha, Beta y Gamma, en los que Londres y Nueva York son las únicas que forman parte de las ciudades Alpha++, dado que se encuentran mayormente integradas en la economía global que el resto de ciudades (GaWC, 2000).

Además, en 2019, Londres se posicionó como la segunda ciudad más influyente del mundo y fue la ciudad más transparente con sus habitantes a nivel de Europa y mundo, de acuerdo con el *Annual Global Cities Report* (Carro, 2019). En 2020, Londres fue reconocida como la mejor ciudad del mundo en el listado *World's Best Cities Report* de la firma Resonance Consultancy (Tovar, 2020).

Cabe señalar que en la página [change.org](https://www.change.org) apareció la petición para que el alcalde declare a Londres independiente del Reino Unido y solicite su unión a la UE, la cual alcanzó las 60 000 firmas dentro de las primeras doce horas. Entre los principales argumentos que sostenía esta petición se encontraban que Londres no controlará sus fronteras mientras siga perteneciendo a Reino Unido, podría ser elegible para formar parte de la UE y el área Schengen (McCombie, 2016). La idea de un *Londependence* ha estado presente en la sociedad londinense desde 2014. Debido a la encuesta realizada por la compañía Censuswide para el informe *Future View de The Shard*, se pudo conocer que 1 de cada 5 londinenses consideraban que Londres estaría mejor si dejara el Reino Unido (Moore-Bridger, 2014). Así también, el exalcalde de Londres, Ken Livingstone, durante las elecciones de 2012, manifestó su interés de una ‘República de Londres’, haciendo alusión a que Londres generaba entre 10 a 20 mil millones de libras esterlinas en impuestos destinados al gasto público del Reino Unido (Kesvain & Kesvani, 2014). En 2018, el profesor Tony Travers, de la LSE School of Public Policy, publicó su libro *Governing England*, e hizo referencia a una posible independencia de Londres considerando únicamente la estructura de gobierno, su riqueza, diversidad étnica, poder económico, dependencia del transporte público, necesidad de vivienda e internacionalismo.

Martina Azuelos (2019) plantea en su artículo “The New York-London Financial Nexus in the Shadow of Brexit”, que el Brexit podría debilitar la interconexión de Londres con New York. Estas ciudades son los centros financieros más importante del mundo, son las capitales de las últimas superpotencias de Occidente: el Imperio británico y Estados Unidos. En este marco, las dos bolsas conforman dos grandes corredores bursátiles trasatlánticos (Cerezo, 2018). El término NY-LON es una abreviatura de la unión de las dos principales

ciudades globales que se encuentran trabajando para convertirse en una ‘unicidad’ transmarítima (Smith, 2015). La autora menciona que la supervivencia de ambas metrópolis estará ligada a la generación de otras redes que garanticen su conectividad y competitividad, es así como la bolsa de Nueva York (NYSE) se integró con Euronext (consorcio europeo liderado por la Bolsa de París). Por su parte, la Bolsa de Londres también se integró con Toronto y Milán, enfocadas en el mercado de divisas (Cerezo, 2018).

Asimismo, es imperativo considerar ciertas posibles perspectivas para la ciudad global Londres a partir del 2020. Varios análisis demostraron que la crisis mundial de la covid-19 afectó a la gran mayoría de ciudades globales en las que Londres destaca (da Silva Correa & Perl, 2021). Sin embargo, se intensificó el cambio de dinámica en la ciudad, por ejemplo, los viejos almacenes que se encontraban en las orillas del Támesis, que hace un par de décadas se utilizaban como bodegas de almacenamiento de mercancía traídas del puerto, se convirtieron en viviendas de lujo (Walker & Machin, 2020). Por otra parte, otro hito importante para analizar es la guerra de Rusia y Ucrania que inició en febrero de 2022; la posición oficial de Reino Unido frente a este conflicto que ha impulsado el suministro de equipo militar a Ucrania y una respuesta occidental unificada en contra de la invasión de Rusia, implica su reposicionamiento dentro de la Alianza atlántica (Chatham House, 2022). Asimismo, este conflicto genera impactos nivel mundial, como una posible profundización de la división entre el G7-plus por un lado y el eje Rusia y China por el otro (Niblett, 2022).

Cabe señalar que Londres y el Kremlin han estado vinculados mediante oligarcas rusos y su flujo de capital y dinero en la capital británica, en la que los rusos acapararon millones de dólares en varios lugares de Londres (Paredes, 2022). Durante varios años se ha cuestionado el accionar del Gobierno del Reino Unido ante este ‘lavado de dinero ruso’ que ha provocado el incremento de los precios de las viviendas en Londres y Reino Unido (Paredes, 2022).

3. Conclusiones

Por último, a siete años del referéndum del Brexit, el país aún no ha encontrado una dirección clara a seguir. Durante este período, han pasado cinco primeros ministros, siendo el más reciente Rishi Sunak (*BBC News Mundo*, 2022). La inestabilidad del país ha ocasionado que las firmas financieras estén inseguras sobre el manejo de la City, en especial si se plantea implementar impuestos más altos para ayudar a subsanar la brecha financiera del Gobierno. De acuerdo con el análisis de *UK Finance*, existe el riesgo, para 2024, de que los bancos de Londres paguen casi el 50 % en impuestos directos y de empleados, en comparación con 38,5 % en Fráncfort y 27,4 % en Nueva York, lo que provocaría que la ciudad se vuelva menos competitiva frente a otras.

En conclusión, el Brexit marcó un antes y un después en la política del Reino Unido y Londres ha buscado diversificar sus servicios financieros que le permitan mantener su estatus como capital financiera europea aun cuando ya no pertenece a la UE. Londres mantiene su posición como ciudad global Alpha++ del índice GaWC y, en 2020, fue reconocida como la mejor ciudad del mundo gracias al listado *World's Best Cities Report*. Asimismo, es el eje estratégico para las finanzas internacionales y representa a los postulados de las 'ciudades globales' de Sassen (1991), al ser un conglomerado de redes de ciudades que buscan agruparse de manera reticular para generar espacios territoriales más modernos y globalizados. El eje trasatlántico NY-LON figura como una metrópolis trasatlántica de economía global, vinculado mediante sus bolsas de valores que crean espacios de complementariedad y competitividad. Asimismo, Londres se ha adaptado a las nuevas dinámicas post-Brexit, al potencializar las finanzas verdes o Fintech mediante la creación de *hubs* para apoyar a empresas emergentes con enfoque ecológico.

Si bien Londres ha logrado mantener su estatus de ciudad global, es importante señalar que la ciudad sí se ha visto parcialmente afectada por el Brexit, por lo que no es de asombrarse que el 75 % haya apoyado el Breain, con el objetivo de intentar garantizar el liderazgo político, económico y financiero. Estas implicaciones, de igual manera, están sujetas a las secuelas de ser una ciudad global en la que la victoria del Brexit puede ser analizada como un voto de protesta

hacia Londres y los centros intelectuales en los que se forjan las élites que se conjugó con el sentimiento euroescéptico de la población británica. Para Londres, la reubicación a Europa de sedes centrales de empresas dio paso a la atracción de otras empresas gracias a su política regulatoria más amistosa que la de UE. Sin embargo, otras ciudades europeas, como Fráncfort, Ámsterdam y París, y la misma Nueva York, se beneficiaron para impulsar sus mercados financieros y de servicios especializados. Empero, no es de sorprenderse que en algún punto se proponga un dinamismo más autónomo y soberano de Londres como una ciudad-Estado, justificando que ya cuenta con una propia estructura de gobierno, riqueza, diversidad étnica, poder económico e internacionalismo. No obstante, esta suposición cuestionaría las dinámicas actuales sobre el poder de los Estados frente a las ciudades globales, que se han traducido en un estado deseable de alcanzar, como un indicador de éxito que cada vez más se sitúa en las agendas de competitividad territorial (Kangas, 2017).

4. Referencias bibliográficas

- Afi. (1 de julio de 2020). Las finanzas verdes en el Reino Unido y España: últimos acontecimientos y principales proveedores de servicios. *Afi Empresa Global* N.º 227. <https://azure.afi.es/webAfi/descargas/1996317/1413281/las-finanzas-verdes-en-el-reino-unido-y-espana-ultimos-acontecimientos-y-principales-proveedores-de-servicios.pdf>
- Azelos, M. (2019). El nexo financiero Nueva York-Londres a la sombra del Brexit. *Observatoire de la Société Britannique*, 119-140. https://journals-openedition-org.translate.googleusercontent.com/3311?x_tr_sl=en&x_tr_tl=es&x_tr_hl=es&x_tr_pto=wapp
- Baillard, D. (1 de enero de 2021). Por qué el Brexit amenaza la prosperidad de la ‘City’ de Londres. *RFI*. <https://www.rfi.fr/es/europa/20210101-por-que-C3%A9-el-brexite-amenaza-la-prosperidad-de-la-city-de-londres>
- Bank for International Settlements. (s.f). *Basilea III: marco regulador internacional para los bancos*. BIS. https://www.bis.org/bcbs/basel3_es.htm
- BBC News Mundo*. (27 de octubre de 2022). El “error de cálculo” del Brexit y su enorme influencia en la turbulencia política que vive Reino Unido. *BBC News*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-63399075>.

- BBVA. (10 de septiembre de 2018). *El Brexit, todo un reto para Londres... y una oportunidad para otras capitales europeas*. <https://www.bbva.com/es/brexit-reto-londres-una-oportunidad-otras-capitales-europeas/>
- Berrone, P., Ricart, J. E., Duch, A., y Carrasco, C. (diciembre de 2019). Londres, la ciudad más inteligente del mundo pese al Brexit. *Perspectiva*, 22-25. https://perspectiva.ide.edu.ec/investiga/wp-content/uploads/2019/12/Perspectiva-2019-12_4.pdf
- Blay-Arráez, R., Antón-Carrillo, E., y López Font, L. (2019). Londres tras el Brexit: la campaña de comunicación #LondonIsOpen en defensa. *Revista Latina de Comunicación Social* (74), 263-284. doi:10.4185/RLCS-2019-1330
- Bonnecke, S. (mayo-agosto de 2019). Brexit - ¿Quo Vadis? *Electricidad*, 51(193). doi:10.5354/0719-3769.54136
- Bosetti, N., y Brown, J. (22 de mayo de 2019). *Oficina central: el auge y el futuro de Londres como centro corporativo*. https://www-centreforlondon-org.translate.google.com/reader/head-office/introduction/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=sc
- Boisier, S. (julio-diciembre, 2006). Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región. *Estudios sociales (Hermosillo, Son.)*. Vol. 14 (28). 163-190. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572006000200006
- Brenner, N. (mayo 2003). La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista. *EURE* (Santiago). 29(86). 05-35. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612003008600001
- Carro, G. (18 de junio de 2019). Las ciudades más importantes e influyentes del mundo en 2019. *Revista GQ*. <https://www.revistagq.com/la-buena-vida/articulo/ciudades-mas-importantes-del-mundo-2019>
- Cassidy, J. (24 de junio de 2016). Why the Remain Campaign Lost the Brexit Vote. *The New Yorker*. https://www-newyorker-com.translate.google.com/news/john-cassidy/why-the-remain-campaign-lost-the-brexit-vote?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=op,sc
- Cerezo, S. P. (2018). Londres y Nueva York como centros financieros internacionales. *Quehacer Científico en Chiapas*, 76-93. https://www.dgip.unach.mx/images/pdf-REVISTA-QUEHACERCIENTIFICO/2018-ene-junio/6.Londres_y_Nueva_York_como_centros_financieros.pdf

- Chatham House. (2022). *UK trade and the war in Ukraine*. Chatham House. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2022-09/2022-09-01-uk-trade-war-in-ukraine-lawrence_0.pdf
- Clarence-Smith, T. (s/f). *El impacto de Brexit en el sector de servicios financieros*. <https://www.toptal.com/finance/market-research-analysts/el-impacto-de-brexit-en-el-sector-de-servicios-financieros>
- Davis, D., y Del Cerro, G. (marzo, 2009). “Ciudad global” un concepto en transición. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*. XLI (159), 31-42. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75905/46312>
- da Silva Correa, L., y Perl, A. (8 de diciembre de 2021). *Ciudades globales, hipermovilidad y Covid-19*. https://www.ncbi.nlm.nih.gov.translate.google/pmc/articles/PMC8651522/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=sc
- Djankov, S. (febrero de 2017). *The City of London after Brexit*. https://www-piie.com.translate.google/publications/policy-briefs/city-london-after-brexit?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=op,sc
- El País*. (24 de junio de 2016). Así te hemos contado el viernes negro de las Bolsas por el ‘Brexit’. *El País*. Obtenido de https://elpais.com/economia/2016/06/24/actualidad/1466747245_436489.html
- Emma, C., y Gordon, D. (febrero 2017). London and Europe: Facts and figures. GLAECONOMICS. *Current Issues Note* 51. 1-72. <https://www.london.gov.uk/sites/default/files/london-and-europe-cin51.pdf>
- Escuder, J. (junio de 2019). *La instrumentalización del marketing para la difusión de las mentiras. El caso del Brexit*. https://www.researchgate.net/publication/335208188_La_instrumentalizacion_del_marketing_para_la_difusion_de_las_mentiras_El_caso_del_Brexit
- Formento, W., Diercksens, W., & Bilmes, J. (2017). El Brexit y la City de Londres: Unipolarismo vs. Multipolarismo. *América Latina en movimiento*, 1-38. https://www.academia.edu/34570907/El_Brexit_y_la_City_de_Londres_Unipolarismo_vs_Multipolarismo
- Gasme (2016). What makes London a Global City? *Global Alliance of SMES*. <http://www.globalsmes.org/news/index.php?func=detail&detailid=572&catalog=30&lan=en>

- Gago, C., Córdoba, J., y Díez, R. (marzo de 2017). Los listados de ciudades globales. Desde la práctica investigadora a su utilización como argumento en la planificación urbana neoliberal. *Revista Internacional de Sociología*. Research Gate, 1-54. https://www.researchgate.net/publication/314298608_Los_listados_de_ciudades_globales_Desde_la_practica_investigadora_a_su_utilizacion_como_argumento_en_la_planificacion_urbana_neoliberal
- Gobierno de España. (2020). Londres, uno de los mejores centros tecnológicos del mundo. *Ministerio de Industria, Comercio y Turismo*. <https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/noticias/NEW2018789859.html?idPais=GB#>
- GaWC. (2000). *The World According to GaWC*. <https://www.lboro.ac.uk/microsites/geography/gawc/gawcworlds.html>
- Guerrera, F. (26 de febrero de 2016). City of London to launch Brexit campaign. *Politico*. https://www-politico-eu.translate.goog/article/city-of-london-to-launch-brexit-campaign-2016-uk/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=op,sc
- Guimón, P. (21 de febrero de 2016). El alcalde de Londres, Boris Johnson, hará campaña para salir de la UE. *El País*. https://elpais.com/internacional/2016/02/21/actualidad/1456069859_303381.html
- Hall, P. (1986). *The World Cities*. McGraw-Hill.
- Kangas, A. (junio de 2017). Global Cities, International Relations and the Fabrication of the World, *Global Society*, 31(4), 531-550, DOI: 10.1080/13600826.2017.1322939. <https://doi.org/10.1080/13600826.2017.1322939>
- Kesvain, H., & Kesvani, H. (17 de abril de 2014). *We Asked an Expert How London Could Gain Independence from the UK*. <https://www.vice.com/en/article/mv57ba/we-asked-an-expert-if-london-could-secede-from-the-uk>
- La Vanguardia*. (6 de abril de 2017). Brexit o Bremain: los argumentos. *La Vanguardia*. <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20170404/421448535799/brexit-argumentos-favor-contra.html>

- Lapa, J. (2016). "Un análisis teórico sobre el proceso de financiarización económica"; en el 4to. Congreso Internacional de investigación de ciencias económicas; celebrado en la Ciudad de Villavicencio, Colombia; del 22 al 23 de noviembre. https://www.google.com/url?sa=i&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F7828433.pdf&psig=AOvVaw2EwTPjaByEUQ_SPSursf07&ust=1714036140458000&source=images&cd=vfe&opi=89978449&ved=0CAcQrpoMahcKEwjYtfXfwNqFAXUAAAAAHQAAAAAQBA
- Lavery, S., McDaniel, S., & Schmid, D. (agosto de 2018). New geographies of European financial competition? Frankfurt, Paris and the political economy of Brexit. *Geoforum Critical Review*, Science Direct. Vol. 94, 72-81. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718518300988>
- Larrea, M., y Bilbao, M. (2020). La transición energética en el Reino Unido. *Orkestra Instituto Vasco de Competitividad*. ISSN 2340-7638. No. 67/2020. 1-203. <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/cuadernos-orkestra/200019-la-transicion-energetica-en-el-Reino-Unido.pdf>
- Lekant, M., y Ratkovski, M. (23 de junio de 2016). ¿El fin del sueño europeo? 'Brexit' o 'Bremain', los británicos deciden su futuro. *RT*. <https://actualidad.rt.com/actualidad/211103-brexit-reino-unido-referendum-ue>
- Llaudes, S. (2016). ¿Brexit o Bremain? Una decisión con consecuencias para todos. *Real Instituto Elcano*, 1-3. <https://www.realinstitutoelcano.org/archive/opinion/brexit-o-bremain-una-decision-con-consecuencias-para-todos/>
- López, J. (2020). *Valor Refugio*. Economipedia. <https://economipedia.com/definiciones/valor-refugio.html#:~:text=Un%20valor%20refugio%20es%20un%20se%20explica%20analizando%20su%20nombre.>
- McCombie, C. (25 de junio de 2016). London May Become Independent City-State in Wake of Brexit. *Cointelegraph*. <https://cointelegraph.com/news/london-may-become-independent-city-state-in-wake-of-brexit>
- Miranda, L. (5 de diciembre de 2021). Representando el referéndum del Brexit en la prensa británica. Análisis de Encuadre de titulares de cuatro diarios. *Textos y Contextos*. doi.org/10.29166/tyc.v1i24.3426
- Moore-Bridger, B. (10 de septiembre de 2014). *One in five Londoners want the capital to become independent*. <https://www.standard.co.uk/news/uk/one-in-five-londoners-want-capital-to-split-from-rest-of-uk-and-become-independent-9722652.html>

- Moya, P. (18 de febrero de 2021). *Reino Unido marca perfil propio en finanzas verdes tras el Brexit*. <https://www.finanzas.com/esg/entorno/reino-unido-marca-perfil-propio-en-finanzas-verdes-tras-el-brexite/>
- Navarro-Pabsdorf, M., Cuenca-García, E., y Caviedes, Á. (julio-diciembre de 2019). Los escenarios de un turbulento Brexit. *Revista Finanzas y Política Económica*, 11(2), 337-352. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2248-60462019000200337
- Niblett, R. (2022). *Global Britain in a divided world Testing the ambitions of the Integrated Review*. Chatham House. https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2022-04/2022-03-29-global-britain-in-a-divided-world-niblett_1.pdf
- Orgaz, C. (23 de junio de 2021). Brexit: 3 grandes desafíos que enfrenta Reino Unido a 5 años del referéndum en el que los británicos eligieron salir de la Unión Europea. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-57529020>
- Otero, M. (junio 2016). *El Brexit divide las dos almas de la City de Londres*. Real Instituto Elcano Royal Institute. Estudios internacionales y estratégicos. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari48-2016-oteroiglesias-brexite-divide-dos-almas-city-londres
- Padilla, M. (septiembre de 2013). *Los Ciclos Sistémicos de Acumulación (CSA) de Giovanni Arrighi. Un estudio de su planteamiento, fundamentos teóricos y críticas*. <https://www.bcb.gob.bo/eeb/sites/default/files/6eeb/docs/seSIONES%20paralelas/6EEB%20SP-11-2.pdf>
- Paredes, N. (21 de marzo de 2022). “Londongrado”: cómo Londres se convirtió en el principal destino de los millones de los oligarcas rusos. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60486919>
- Sassen, S. (2005). Elementos teóricos y metodológicos para el estudio de la ciudad global. En F. Carrión (ed.), *La ciudad construida: urbanismo en América Latina*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Sede Ecuador. <https://www.flacso.edu.ec/portal/modules/umPublicacion/pndata/files/docs/sfcssassen.pdf>
- Silver, B., y Arrighi, G. (2001). *Caos y orden en el sistema-mundo moderno*. Akal.
- Smith, R. G. (2015). NY-LON. *International handbook of globalization and world cities* (720-732). https://www.academia.edu/10900367/NY_LON

- Suárez, J. (17 de noviembre de 2021). *La “City” de Londres. Una ciudad gobernada por la banca y las grandes empresas*. <https://lapolisuy.wordpress.com/2021/11/17/la-city-de-londres-una-ciudad-gobernada-por-la-banca-y-las-grandes-empresas/>
- The Global City* (s/f). Always open and connected across the globe. *The Global City*. <https://www.theglobalcity.uk/global-financial-centre>
- Torre Cuadrada, S., y García, P. (enero-diciembre de 2017). ¿Qué es el Brexit? Origen y posibles consecuencias. *Anuario mexicano de derecho internacional*, 17, 3-40. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542017000100003
- Tovar, É. (7 de enero de 2020). Revelan ranking global de ciudades: Londres, la mejor. *Portafolio.co*. <https://www.portafolio.co/tendencias/revelan-ranking-global-de-ciudades-londres-la-mejor-536930>
- Traveler*. (31 de julio de 2019). Londres se convierte en la primera Ciudad-Parque Nacional del mundo. *Traveler.es*. <https://www.traveler.es/viajes-urbanos/articulos/londres-primera-ciudad-parque-nacional/15835>
- Walker, T. (31 de enero de 2020). *Cazenove Capital*. Obtenido de 7 razones por las que Londres prosperará independientemente del Brexit: https://www-cazenovecapital-com.translate.google.com/uk/financial-adviser/insights/strategy-and-economics/seven-reasons-why-london-will-thrive-regardless-of-brexit/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=sc
- Walker, T., & Machin, H. (22 de mayo de 2020). *Por qué las ciudades globales pueden seguir prosperando a pesar del Covid-19*. <https://www.schroders.com/es/es/inversores-particulares/vision-de-mercado/informes-de-mercado/por-que-las-ciudades-globales-pueden-seguir-prosperando-a- pesar-del-covid-19/>
- Watt, N. (21 de febrero de 2016). Boris Johnson joins campaign to leave EU. *The Guardian*. https://www-the-guardian-com.translate.google.com/politics/2016/feb/21/boris-johnson-joins-campaign-to-leave-eu?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es-419&_x_tr_pto=op,sc
- Wilkes, T., y Chatterjee, S. (14 de octubre de 2019). ¿Brexit? ¿Qué Brexit? Londres amplía su dominio de la operativa de divisas. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/reinounido-divisas-idESKBN1WT1GX>
- Wong, M. (1 de abril de 2021). *¿Qué es un HUB?* Obtenido de Technology HUB: <https://t-hub.mx/blog/253/que-es-un-hub>



📍 Av. Río Amazonas N37 - 271 y Villalengua | Quito-Ecuador

☎ Telf. 02 3829-900

🌐 www.iaen.edu.ec

📱 [f](#) [X](#) [in](#) [@](#) IAENUniversidad

ISBN: 978-9942-29-103-5



9789942291035