



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial

N.º 1 | Mayo 2025

Tramas de Investigación

Conflictos y diálogos procesales entre la justicia ordinaria y la justicia Constitucional del Ecuador
Clara Karolina Romero Borja

Certificación electrónica de instrumentos públicos notariales en el servicio exterior ecuatoriano en el año 2023

Katherine Michelle Mantilla Quispe

Aproximación a la acumulación de penas privativas de libertad en Ecuador

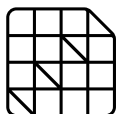
María Elena Barreno Cedeño

La política exterior de la República Popular China hacia el Focac

Camila Alejandra Rueda Guzmán

Tramas de investigación 1

Elizabeth Salgado Coronel
Editora



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial

Romero Borja, Clara Karolina

Tramas de investigación 1 / Clara Karolina Romero Borja, Katherine Michelle Mantilla Quispe, María Elena Barreno Cedeño, Camila Alejandra Rueda Guzmán; editado por Elizabeth Salgado Coronel.—1.^a— Quito: Editorial IAEN, 2025. 94 p.; 15 x 21 cm

ISBN electrónico: 978-9942-29-123-3

1. Derecho-Ecuador 2. Derecho Constitucional-Ecuador 3. Derecho Procesal Constitucional-Ecuador 4. Conflictos de jurisdicción y competencia 5. Derecho Notarial-Ecuador 6. Tecnología y derecho-Ecuador 7. Función notarial-Ecuador-Siglo XXI 8. Certificación Electrónica-Documentos públicos-Ecuador 9. Derecho Penal-Ecuador 10. Justicia Penal-Ecuador 11. Penas privativas de libertad-Ecuador 12. Acumulación de penas- Ecuador 13. Justicia Penal-Ecuador 14. Política exterior-China 15. Relaciones internacionales-China y África 16. FOCAC (Foro de Cooperación China-África) I. TÍTULO

Colección editorial Documentos

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

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: Elizabeth Salgado Coronel

Corrección de estilo: David Chocair Herrera

Diseño de portada e interiores: Gabriel Cisneros Venegas

Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

Diseño y cuidado de la colección: Gabriel Cisneros Venegas y Elizabeth Salgado Coronel

© IAEN, 2025

Esta obra fue editada por el equipo editorial del IAEN, con el apoyo del chatGPT personalizado *Gestor académico del IAEN*. Su uso fue minuciosamente supervisado por profesionales de la edición y el lenguaje para garantizar precisión, coherencia y cumplimiento de los estándares institucionales.

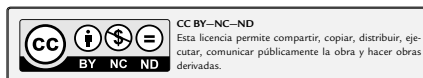


Tabla de contenido

- 7** | **Prólogo**
Elizabeth Salgado Coronel
- 11** | **Conflictos y diálogos procesales
entre la justicia ordinaria y la justicia
Constitucional del Ecuador**
Clara Karolina Romero Borja
- 35** | **Certificación electrónica de
instrumentos públicos notariales en el
servicio exterior ecuatoriano en el año 2023**
Katherine Michelle Mantilla Quispe
- 57** | **Aproximación a la acumulación de
penas privativas de libertad en Ecuador**
María Elena Barreno Cedeño
- 75** | **La política exterior de la República
Popular China hacia el Focac**
Camila Alejandra Rueda Guzmán

Prólogo

Elizabeth Salgado Coronel¹

LA PRESENTE PUBLICACIÓN académica, fruto de la iniciativa del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), tiene como propósito destacar la importancia de la investigación en el ámbito académico y, al mismo tiempo, reconocer la excelencia de los trabajos de fin de programa elaborados por los estudiantes de las diferentes escuelas de la universidad.

Mediante un proceso de selección riguroso, se eligen los mejores trabajos de investigación de cada escuela de la Universidad de Posgrados del Estado. En este contexto, *Tramas de Investigación 1* se presenta como una ventana a la diversidad de temas abordados en el IAEN, así como a la calidad y al rigor metodológico que caracterizan las investigaciones de sus estudiantes.

Es importante destacar que estos manuscritos han sido evaluados por tribunales especializados en cada área del conocimiento. Además, cada escuela del IAEN ha trabajado cuidadosamente con las personas autoras para que esta publicación trascienda la mera reproducción de los trabajos de fin de programa.

De este modo, a través de cuatro apartados que abarcan disciplinas como el derecho, las relaciones internacionales y la Administración pública, esta obra ofrece un panorama de las problemáticas analizadas en las aulas del IAEN y de las propuestas que se plantean desde la investigación académica en beneficio del Estado y de la sociedad.

Como parte de la escuela de Derecho y Justicia, el primer artículo, “Conflictos y diálogos entre la justicia ordinaria y la justicia constitucional en Ecuador”, de Clara Romero, examina las tensiones y convergencias entre ambas instancias en el contexto ecuatoriano.

1 Directora de Editorial del IAEN, universidad de posgrado del Estado.

A través del análisis de casos y la revisión de la doctrina jurídica, la autora identifica los principales desafíos del sistema judicial y propone soluciones para fortalecer el Estado constitucional de derechos y justicia.

En esta misma línea, Katherine Mantilla, en su artículo “Certificación electrónica de instrumentos públicos notariales en el servicio exterior ecuatoriano”, analiza el procedimiento de certificación electrónica de instrumentos notariales en el servicio exterior. Examina sus aspectos legales, técnicos y prácticos, y señala los desafíos y oportunidades para la modernización y eficiencia del servicio exterior ecuatoriano.

El tercer artículo, “Aproximación a la acumulación de las penas privativas de libertad en el Ecuador”, de María Elena Barreno, aborda la problemática de la acumulación de penas privativas de libertad en el sistema penal ecuatoriano. Mediante un análisis exhaustivo de la legislación, la jurisprudencia y la doctrina jurídica, la autora identifica las lagunas normativas y las ambigüedades que persisten en la regulación de esta materia.

Por otra parte, Camila Rueda, de la escuela de Relaciones Internacionales, presenta el artículo “La política exterior de la República Popular China hacia el Focac”, en el que analiza la política exterior de China hacia el Foro de Cooperación China-África (Focac). La autora examina las motivaciones, los objetivos y los instrumentos de dicha política, así como sus impactos en las relaciones entre China y los países africanos.

En conjunto, los cuatro artículos que componen esta publicación reflejan la riqueza y diversidad de la investigación académica en el IAEN. Los trabajos se caracterizan por su rigor metodológico, su análisis crítico y su compromiso con la búsqueda de soluciones a problemáticas actuales de la sociedad ecuatoriana.

Asimismo, *Tramas de Investigación 1* constituye un ejemplo de la relevancia de la investigación en el ámbito académico. Los trabajos aquí presentados son el resultado de un proceso formativo

riguroso, en el que las y los estudiantes han desarrollado competencias en investigación, análisis y escritura académica.

Por lo tanto, esta publicación no solo reconoce la excelencia académica del estudiantado del IAEN, sino que también refleja el compromiso de la universidad con la formación de profesionales e investigadores de alto nivel, capaces de contribuir al desarrollo del país.

Para finalizar, es pertinente destacar la importancia de este tipo de iniciativas para fortalecer la producción académica. La difusión de los resultados de investigación a través de publicaciones como *Tramas de Investigación 1* permite que académicos, estudiantes y la sociedad en general accedan al conocimiento generado en el IAEN. De esta manera, se fomenta el debate académico, se promueve la generación de nuevo conocimiento y se aporta a la construcción de una sociedad más informada y crítica.

En definitiva, *Tramas de Investigación 1* es una obra que invita a la reflexión y al diálogo sobre los desafíos que enfrenta la sociedad ecuatoriana. Los trabajos aquí reunidos evidencian el potencial de la investigación académica para generar soluciones innovadoras y contribuir al fortalecimiento del Estado.

Conflictos y diálogos procesales entre la justicia ordinaria y la justicia Constitucional del Ecuador

Clara Karolina Romero Borja¹
karolina.romero.borja@gmail.com

1. Introducción

EN EL MODELO de Estado constitucional de derechos y justicia vigente en Ecuador desde la Constitución de 2008, la justicia ordinaria y la justicia constitucional interactúan de manera simultánea. En este contexto, el objetivo principal de este estudio es analizar los conflictos y diálogos que se generan en esta dinámica. De manera específica, se identifican los aportes de la teoría general del proceso para evidenciar las tensiones y convergencias entre ambos sistemas.

La importancia de las garantías constitucionales como mecanismos ágiles y efectivos para la protección de derechos ha redefinido el ejercicio de la jurisdicción en Ecuador. Sin embargo, esta transformación también ha evidenciado tensiones entre ambas vías, lo que ha derivado en un debate sobre la eficacia del sistema judicial.

En la práctica jurídica ecuatoriana, cada actor del sistema de justicia ajusta su accionar a la norma constitucional y activa las vías judiciales según su estrategia de defensa, con el fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva. La coexistencia de un sistema de justicia paralelo, basado en principios constitucionales, genera tanto diálogos como conflictos en el ejercicio jurisdiccional. Esta situación revela la necesidad de fortalecer el conocimiento de las

¹ Graduada de la Maestría en Derecho, mención en Estudios Judiciales (cohorte 2023-2024).

y los operadores de justicia sobre la relación simbiótica entre la justicia ordinaria y la constitucional.

Este estudio, alineado con los campos de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), se desarrolla en tres partes. En la primera, se analiza la concepción filosófica de la justicia y los elementos fundamentales de la administración de justicia. En la segunda, se examina la teoría general del proceso en las jurisdicciones ordinaria y constitucional. Por último, la tercera parte aborda los conflictos y diálogos que resultan de la constitucionalización del derecho, a partir de la tríada acción, procedimiento y jurisdicción.

Para ello, se aplicaron los métodos analítico-sintético y deductivo-inductivo, con base en la observación directa de casos de la práctica judicial y en el análisis de discursos de expertos académicos y juristas. La investigación se sustentó en la sistematización y recopilación de datos sobre la percepción de los conflictos que surgen al optar por una vía judicial en lugar de otra.

Los hallazgos identifican factores clave que inciden en lo que se ha denominado la “crisis” de la administración de justicia constitucional, como la percepción de abuso en las garantías jurisdiccionales y la falta de especialización de las y los jueces. Asimismo, se presentan los diálogos entre ambas jurisdicciones respecto de la interpretación y aplicación de los principios constitucionales.

En conclusión, la coexistencia de estos sistemas evidencia un cambio de paradigma en la práctica profesional del derecho. Este cambio, resultado de la constitucionalización de los derechos, transforma el constructo de las y los profesionales del derecho y sus prácticas procesales. Finalmente, se reflexiona sobre las implicaciones de estas tensiones para el fortalecimiento del Estado constitucional de derechos y justicia en Ecuador.

2. Desarrollo

2.1. La concepción de justicia y los elementos básicos de la administración de justicia

El Estado, a través de las instituciones sociales, debe garantizar el orden legal y ejercer un papel activo en este proceso ante las desigualdades, con el objetivo de no lesionar la libertad (Serrano, 2005, p. 157) y con la justicia como fin máximo. Rawls (1997) señala que, para la justicia distributiva, debe existir un “acuerdo hipotético entre personas racionales e iguales que buscan establecer una sociedad justa” (p. 26).

En el contexto histórico, social y jurídico ecuatoriano, este acuerdo hipotético busca lograr una distribución justa de las oportunidades y recursos sociales, así como brindar protección a quienes tienen mayores desventajas. Esto consta en el artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008). Este marco jurídico, que se conoce como Estado constitucional de derechos, concibe la justicia como una responsabilidad del Estado para garantizar el orden legal y asumir el papel activo que menciona Rawls en la protección de los derechos.

En este modelo de Estado, el poder judicial desempeña un rol fundamental en la protección de los derechos y garantías constitucionales. Los jueces ejecutan el sistema de justicia con base en la aplicación cognitiva de la norma, y la sociedad espera imparcialidad y objetividad, mientras que la virtud de la justicia debe constituir el principio rector.

El ejercicio de esta loable tarea corresponde legítimamente a los jueces e implica que el ordenamiento jurídico se subordine a la Constitución, así como la aplicación indelegable de los principios del sistema de justicia y los principios procesales que regulan la actividad jurisdiccional (Aguirre, 2012, p. 1). La administración de justicia debe cumplir con elementos básicos, que son:

1. Independencia judicial: Garantiza un sistema imparcial y libre de injerencias, lo que permite la protección efectiva de los derechos (Ávila, 2017, p. 14).

2. Acceso a la justicia: Exige que los recursos judiciales sean rápidos, idóneos e imparciales para evitar la impunidad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2017, p. 5).
3. Debido proceso: Asegura que nadie sea juzgado sin el cumplimiento de garantías procesales previas (Suárez, 2001, p. 193).
4. Jurisdicción y competencia: Todo ciudadano tiene derecho a ser juzgado por un juez competente, lo que garantiza el acceso a una justicia imparcial (CRE, 2008, art. 76.7, lit. k), principio que se interrelaciona con la tutela judicial efectiva.

2.2. Teoría general del proceso

La justicia, como un pilar esencial del Estado constitucional de derechos, se complementa con el estudio del procedimiento judicial, que se analiza desde la teoría general del proceso, eje central de esta investigación. Esta teoría se refiere a la sistematización de los principios, conceptos e instituciones comunes a todas las ramas del derecho procesal, y sus principales instituciones son la acción, el proceso en sentido estricto y la jurisdicción.

Para Ovalle (2016), la teoría general del proceso es la ciencia del derecho procesal que se ocupa del estudio de los conceptos, principios e instituciones comunes a las diversas disciplinas procesales especiales (p. 48).

Esta rama del derecho permite comprender y analizar los elementos fundamentales que conforman el proceso legal y establecer los fundamentos generales y principios aplicables a todos los tipos de procesos (civiles, penales, administrativos, laborales).

Las principales instituciones o elementos que constituyen la teoría general del proceso son la jurisdicción, la acción, el proceso, el juez, las partes, la prueba, la sentencia y los recursos (Zolezzi, 2008, pp. 705-720).

Con base en la dogmática procesalista de unificación, presente en el artículo 76 de la CRE (2008) y en el Código Orgánico General de Procesos, se analizará la acción, el proceso y la jurisdicción exclusivamente desde estos elementos, para ser fiel a la extensión e intención de este artículo. Para ello, se comparará la vía ordinaria

con la vía constitucional, para luego abordar los conflictos y diálogos presentes en la disciplina procesal de ambas vías.

2.3. La acción en la justicia ordinaria como elemento de la teoría general del proceso

En un sentido netamente procesal, la acción se entiende como la petición para iniciar un proceso ante la jurisdicción competente. Para Echandía (2015), esta petición pone en marcha la función jurisdiccional, que en materia civil se denomina demanda y en materia penal, denuncia, sin que ello implique que se trate de términos equivalentes (p. 153).

La acción origina relaciones jurídicas que implican derechos y obligaciones. En este contexto, el actor presenta su petición al Estado por medio del órgano judicial, con el propósito de obtener una sentencia favorable. A su vez, los órganos judiciales tienen la responsabilidad de atender estas peticiones y emitir decisiones motivadas como respuesta.

Desde una perspectiva doctrinal, la acción se define como el derecho público, abstracto y autónomo de toda persona natural o jurídica para solicitar la intervención jurisdiccional del Estado en un caso concreto y obtener una respuesta mediante una sentencia; o, en el ámbito penal, para requerir el inicio de una investigación previa al proceso (Echandía, 2015, p. 169).

En la misma línea, Couture (2014) sostiene que “la acción es, en nuestro concepto, el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión” (p. 47). Añade también que la jurisdicción se activa únicamente por iniciativa individual, lo que convierte a la acción en el mecanismo que permite materializar el derecho. Así, “en la acción el individuo ve la tutela de su propia personalidad y la comunidad ve la realización efectiva de las garantías de justicia, seguridad, orden y libertad” (Couture, 2014, p. 48).

Por último, en el ámbito de la justicia ordinaria, la acción faculta a una persona para demostrar la existencia de un derecho subjetivo

y exigir de otra el cumplimiento de una obligación. De este modo, el acceso a la justicia permite declarar la existencia o inexistencia de derechos y obligaciones.

2.4. El proceso en la justicia ordinaria como elemento de la teoría general del proceso

Echandía (2015) define el proceso como “una serie de actos coordinados para el logro de un fin jurídico” (p. 137) y distingue varios tipos: el legislativo, el contractual y el administrativo. En este artículo se adopta su concepto de proceso en el ámbito jurídico, en particular el procesal, que corresponde al “conjunto de actos coordinados que se ejecutan por o ante funcionarios competentes del órgano judicial” (p. 137).

Una vez presentada la acción, estos actos coordinados resultan esenciales para la declaración de un derecho o una obligación por medio de la aplicación de la ley, lo cual constituye el proceso. Couture (2014) lo define como “la secuencia de actos que se desarrollan con el fin de resolver un juicio, sometido a una autoridad competente que dictará la decisión final” (p. 50). Sin embargo, aclara que esa secuencia de actos conforma el procedimiento, mientras que el proceso en sí equivale a la causa, el pleito, el litigio o el juicio.

El objetivo principal del proceso es aplicar la ley en casos concretos para garantizar la realización del derecho y satisfacer el interés público. Su finalidad secundaria consiste en alcanzar una solución justa del litigio (civil, laboral o contencioso-administrativo); mientras que, en el ámbito penal, el proceso protege la libertad y la dignidad humana, mientras permite asegurar tanto la prevención como la sanción del delito (Couture, 2014, p. 50).

En definitiva, el proceso no constituye un fin en sí mismo, sino que existe en función del propósito que persigue: la resolución de los conflictos de intereses que se presentan ante la jurisdicción.

2.5. El procedimiento en la justicia ordinaria como elemento de la teoría general del proceso

Una vez definido el proceso como el conjunto de actos diversos y sucesivos que realizan los intervinientes, se establece que el procedimiento corresponde a los métodos específicos fijados por la ley para su regulación. En este sentido, el proceso constituye un todo, el género, mientras que el procedimiento representa su manifestación particular, la especie.

A partir de la expedición de la Constitución de la República del Ecuador en 2008, y en el marco de una tendencia procesalista orientada a la unificación, las normas procedimentales se reformaron con el objetivo de unificar los procedimientos en diversas materias, conforme a los principios de oralidad y uniformidad.

Mediante Registro Oficial Suplemento 506 del 22 de mayo de 2015, se promulgó el Código Orgánico General de Procesos (Cogep), que regula los procedimientos en todas las materias, con excepción de la constitucional y penal. Su Libro IV establece los procesos de conocimiento y sus procedimientos: ordinario, sumario, contencioso administrativo, contencioso tributario, voluntario, ejecutivo, monitorio y de ejecución.

De igual forma, el Código Orgánico Integral Penal (COIP), publicado en el Registro Oficial Suplemento 180 del 10 de febrero de 2014, regula aspectos sustantivos, procesales, de reparación, medidas cautelares y rehabilitación social. Sus procedimientos son: ordinario, directo, expedito y ejercicio privado de la acción penal.

El procedimiento constitucional se tratará en el siguiente apartado, con un análisis centrado únicamente en el procedimiento, ya que examinar el proceso completo excede el objetivo de este artículo.

2.6. La jurisdicción en la justicia ordinaria como elemento de la teoría general del proceso

En *stricto sensu*, la jurisdicción constituye la función pública de administrar justicia, que emana de la soberanía del Estado y se ejerce por medio de un órgano especializado (Echandía, 2015, p. 66).

En el caso ecuatoriano, esta potestad —la de administrar justicia— se ejerce a través de la Función Judicial (CRE, 2008, art. 167).

La jurisdicción se activa tanto para declarar un derecho en materia civil, laboral o administrativa como para proteger el orden jurídico en el ámbito penal. En un Estado constitucional de derechos, la jurisdicción asegura la tutela judicial efectiva y permite que cualquier ciudadano acceda a la justicia y formule sus pretensiones ante los órganos jurisdiccionales, los cuales deben aplicar los procedimientos y garantías que establece el ordenamiento jurídico.

El acceso a la justicia, entendido como el derecho de acudir al juez natural y presentar pretensiones procesales, constituye un componente fundamental de la jurisdicción (Storini y Navas, 2013, p. 91). Según la Corte Constitucional del Ecuador (CCE, 2016), la tutela judicial efectiva comprende: a) recurrir ante los tribunales y obtener una sentencia útil; b) acceder a una instancia judicial ordinaria con control suficiente sobre lo actuado; y c) ser juzgado por un juez natural e imparcial (p. 108).

La jurisdicción no puede concebirse sin la competencia. La doctrina distingue a la jurisdicción como el género, mientras que la competencia representa la especie que delimita su ejercicio según la materia, el territorio y los grados.

En Ecuador, la justicia ordinaria se estructura de la siguiente manera (CRE, 2008, art. 178): Corte Nacional de Justicia, Cortes Provinciales de Justicia, tribunales y juzgados establecidos por la ley, así como juzgados de paz.

Por otra parte, la Constitución ecuatoriana reconoce la coexistencia de la justicia indígena, que posee plena jurisdicción para ejercer sus funciones dentro de su ámbito de aplicación. Este tema solo se menciona en el presente texto, ya que no forma parte del objeto de esta investigación.

2.7. Teoría general del proceso de la justicia constitucional

Ahora bien, una vez delimitada la teoría general del proceso en la justicia ordinaria, resulta indispensable analizar su contraparte en el ámbito constitucional. En este contexto, el proceso jurisdiccional constituye el principal mecanismo para la protección y defensa de los derechos fundamentales. La teoría que explica sus principios y fundamentos se conoce como teoría del proceso constitucional (Pérez y Carrasco, 2018, p. 161), cuyo objeto es el estudio sistemático de las instituciones y órganos que resuelven conflictos vinculados con los principios constitucionales y los derechos fundamentales, y garantizan su correcta aplicación (Fix-Zamudio, 2019, p. 104). Esta teoría se basa en la trilogía estructural del proceso: acción, jurisdicción y proceso.

En América Latina, el derecho procesal constitucional ha tenido una evolución significativa desde el siglo XXI y se ha consolidado como un pilar en la protección del Estado constitucional de derechos y de la democracia (Nogueira, 2009, p. 33). Como disciplina en desarrollo, el derecho procesal constitucional articula elementos del derecho procesal y del derecho constitucional, sin que uno prevalezca sobre el otro (Nogueira, 2009, p. 27). Serra (1992) lo describe como una disciplina ecléctica, en la cual la Constitución actúa como derecho sustantivo, mientras que el procesal lo hace como derecho adjetivo, en una interacción recíproca que ha cobrado fuerza en el contexto ecuatoriano.

Desde la Constitución de 2008, el ordenamiento jurídico ecuatoriano se interpreta y se aplica conforme al texto constitucional, que constituye la norma fundamental a la que deben ajustarse todas las demás disposiciones (CCE, 2016, p. 16). En este marco, el derecho procesal constitucional se presenta como un instrumento esencial para asegurar la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales (CCE, 2016, p. 21). Mediante la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, expedida el 21 de septiembre de 2009, se establecen las normas procesales que permiten hacer efectiva la Constitución frente a conflictos entre actos de autoridad o de particulares y sus disposiciones.

Los instrumentos procesales que resuelven conflictos relacionados con principios, valores y disposiciones constitucionales, así como los que permiten reparar sus violaciones, se conocen como garantías constitucionales (Fix-Zamudio, 2019). Para su análisis en los procesos jurisdiccionales, se aplicará el enfoque doctrinal de la trilogía estructural del proceso, a fin de examinar la acción, la jurisdicción y el procedimiento en relación con las garantías jurisdiccionales.

2.8. Acción como trilogía estructural del proceso constitucional

Desde la perspectiva ecléctica de la teoría del proceso constitucional, la acción se concibe tanto como la petición para iniciar un proceso judicial como el derecho de los ciudadanos a solicitar la protección de sus derechos constitucionales frente a vulneraciones provenientes del poder público o de entidades privadas. Este derecho mantiene una relación directa con la tutela judicial efectiva (Storini y Navas, 2013, p. 61).

Las garantías jurisdiccionales constituyen los mecanismos procesales destinados a proteger los derechos constitucionales y se clasifican en genéricas, orientadas a la protección general de los derechos fundamentales (acción de protección, acción extraordinaria de protección), y específicas, enfocadas en derechos concretos (*habeas corpus*, *habeas data*, acceso a la información pública, medidas cautelares) (Storini, Guerra y Valle, 2022, p. 130).

2.9. Procedimiento y jurisdicción constitucional como trilogía estructural del proceso constitucional

El procedimiento constitucional se regula mediante la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), que establece un procedimiento sencillo, rápido y eficaz (LOGJCC, 2019, arts. 4.7 y 8.1). Este procedimiento se basa en el principio de formalidad condicionada, lo que implica que la justicia no debe verse afectada por omisiones meramente formales (CRE, 2008, art. 169).

Desde una perspectiva procesal, el proceso constitucional se compone de un conjunto de actos regulados por un procedimiento orientado a resolver conflictos jurídicos de relevancia constitucional (Colombo, 2002, núm. 4). Su desarrollo debe ajustarse a normas preexistentes que aseguren la igualdad procesal, el debido proceso y la tutela judicial efectiva (Colombo, 2002, núm. 3).

Este proceso debe garantizar la eficacia del sistema de control judicial sobre la constitucionalidad de los actos del poder público. La LOGJCC establece reglas específicas para cada garantía jurisdiccional y ofrece herramientas para evaluar la constitucionalidad de normas y actos. Su aplicación ha sido ajustada y ampliada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual ha precisado su alcance conforme a los principios de inmediatez y eficacia.

La jurisdicción constitucional constituye la garantía esencial del Estado constitucional de derechos, ya que asegura que todas las funciones del poder público se sometan a la Constitución (Colombo, 2002, pp. 11-19), en concordancia con el principio de supremacía constitucional.

El sistema ecuatoriano adopta un modelo compartido de jurisdicción constitucional, mediante el cual se otorga competencia a jueces ordinarios para conocer garantías jurisdiccionales, sin afectar el rol de la Corte Constitucional como órgano supremo de interpretación y control de constitucionalidad (Storini, Guerra y Valle, 2022, p. 131).

3. Conflictos y diálogos entre la justicia ordinaria y la justicia constitucional en el Ecuador

3.1. Conflicto sobre la acción: desnaturalización o abuso de las garantías jurisdiccionales

Desde 2023, el foro jurídico ecuatoriano, la academia y la Corte Constitucional debaten sobre los conflictos entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria. Algunos consideran que se trata de una crisis de legitimidad de las garantías jurisdiccionales, mientras que otros lo interpretan como parte del proceso de

constitucionalización del derecho y de la expansión de la justicia constitucional.

En cuanto a la primera tensión, identificada desde la teoría general del proceso, en su dimensión de la acción, uno de los puntos clave es determinar si el uso frecuente de garantías constitucionales configura un abuso o si constituye una consecuencia de la ordinarización de la justicia constitucional. Uprimny (2001, p. 455) sostiene que la Constitución no solo representa la norma suprema, sino que resulta directamente aplicable a todos los casos, lo cual implica la constitucionalización del orden jurídico. Favoreau (2000, p. 43) afirma que el Estado constitucional busca incorporar principios y reglas constitucionales en el derecho y en la vida cotidiana, lo que se conoce como la teoría de la irradiación.

No obstante, el aumento en la presentación de acciones constitucionales, como las de protección y *habeas corpus* (de 6927 en 2018 a 21 603 en 2022, Defensoría Pública, 2023), ha generado críticas respecto de un posible abuso, ya que estos mecanismos, diseñados para proteger derechos de manera ágil, se activan con mayor frecuencia que la vía ordinaria, pese a que la Corte Constitucional del Ecuador ha reiterado que dichos mecanismos no deben sustituir a la justicia ordinaria.

Según Gallegos (2023), esta situación obedece a una “crisis sistémica”, derivada de la ineficiencia y la percepción de corrupción en la justicia ordinaria. Atancuri (2021, p. 108) indica que, respecto de la activación de una vía en lugar de otra, el dilema se encuentra en determinar si la tutela de derechos debe seguir la vía constitucional o la ordinaria, al considerar que ambas persiguen la protección de derechos.

Se habla de abuso de garantías cuando se utilizan con el fin de obtener ventajas injustas, mientras que existe desnaturalización si los jueces interpretan de manera incorrecta la norma constitucional (Grijalva, Velásquez y Rusconni, 2023). La sentencia 2231-22-JP/23 de la Corte Constitucional (CCE, 2023, pp. 9-10) evidenció este fenómeno al señalar que jueces de primera y segunda instancia

vulneraron la seguridad jurídica al conceder acciones de protección contra decisiones jurisdiccionales.

La sobrecarga procesal y la falta de diligencia judicial han permitido que abogados aprovechen las debilidades del sistema (Gallegos, 2023). Velásquez (2023) sostiene que este fenómeno resulta inevitable en un Estado constitucional de derechos, donde la preferencia por la vía constitucional en lugar de la ordinaria responde a su eficacia y celeridad (Fix-Zamudio, 2019, p. 93).

La primacía de la vía constitucional ha pasado a constituirse en una forma de justicia basal y no excepcional. De ahí la importancia de fortalecer el sistema de justicia ordinaria para restablecer su rol dentro del equilibrio jurisdiccional.

3.2. Conflicto sobre la jurisdicción: falta de especialidad de los jueces constitucionales, del formalismo legal al constitucionalismo

La Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) otorgan a los jueces ordinarios competencia para conocer garantías jurisdiccionales, sin que exista una jurisdicción especializada, bajo la premisa de que todos los derechos son constitucionales y pueden relacionarse con un ámbito competencial. Esta carencia de especialización ha dado lugar a un problema estructural que actualmente se intenta superar.

Storini, Guerra y Valle (2022, p. 137) advierten que la ausencia de una jurisdicción especializada ha llevado a jueces ordinarios a rechazar garantías por la existencia de vías ordinarias. No obstante, la Corte Constitucional del Ecuador ha superado este obstáculo mediante precedentes vinculantes sobre la procedencia y el carácter no residual de la acción de protección (CCE, Sentencia 102-13-SEP-CC, 2013, p. 3).

La propuesta de reforma a la LOGJCC contempla la creación de Tribunales Provinciales Especializados en Justicia Constitucional, lo que evidencia la necesidad de fortalecer la especialización judicial para lograr una aplicación más técnica y coherente del

derecho constitucional. El problema no se limita a la estructura jurisdiccional, sino que se extiende a una formación jurídica influida por el formalismo legal (Montaña, 2012). Carvajal (2020, p. 65) sostiene que un Estado constitucional exige más que un nuevo marco normativo: requiere una transformación profunda en el paradigma formativo, especialmente en lo relativo a la interpretación y argumentación jurídica.

En el contexto ecuatoriano, el derecho procesal constitucional articula la Constitución como derecho sustantivo y al derecho procesal como derecho adjetivo, lo que genera una práctica procesal ecléctica. En este escenario, el conflicto de jurisdicción revela tensiones entre prácticas formales e informales en la sustanciación y resolución de causas constitucionales (Gallegos, 2023).

Dentro de esta mutación procesal, algunos abogados presentan acciones conforme a los requisitos del artículo 142 del Código Orgánico General de Procesos (Cogep), aunque esto no necesariamente refleja un proceder correcto. Al mismo tiempo, ciertos jueces omiten la aplicación del artículo 15 de la LOGJCC sobre el desistimiento y optan por aplicar reglas del Cogep (Guerrero, 2023). Estas prácticas se reflejan también en figuras como la reparación integral, donde el uso del principio dispositivo permite a jueces constitucionales pronunciarse sobre pretensiones no alegadas, sin incurrir en incongruencia (Atancuri, 2021). No obstante, según Guerrero (2023), algunos jueces dudan en apartarse de lo solicitado al aplicar el principio *iura novit curia*, propio de la jurisdicción ordinaria.

Otro aspecto crítico es el carácter inmutable de las sentencias constitucionales: el juez ejecutor no puede modificarlas para ampliar la declaración de vulneración de derechos a terceros ni dictar nuevas medidas de reparación (CCE, Sentencia 2231-22-JP/23, 2023, p. 21).

Las divergencias entre la Corte Nacional de Justicia y la Corte Constitucional reflejan sus distintas formaciones. La primera, con una orientación legalista, decide con base en la legalidad; la segunda, con enfoque constitucionalista, ejerce el control de

constitucionalidad. Un ejemplo ilustrativo es la Resolución 026-2016 de la Corte Nacional, que limitó la suspensión condicional de la pena en procedimientos abreviados. Sin embargo, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia 50-21-CN/22, declaró dicha resolución inconstitucional por violar el principio de legalidad penal y el derecho a la resocialización (CCE, 2022, p. 16).

Resulta imprescindible que los jueces asuman una perspectiva constitucionalista y eviten resolver procesos constitucionales con normas procesales propias de la justicia ordinaria.

3.3. Diálogos sobre el procedimiento: la permeabilización de la norma constitucional en el ordenamiento jurídico y el uso de los principios constitucionales en las vías ordinaria y constitucional

La interacción entre la justicia constitucional y la justicia ordinaria pone en evidencia la permeabilización de principios constitucionales en la práctica judicial. Este fenómeno puede analizarse desde tres ejes clave: *iura novit curia*, interés superior del niño y principios probatorios.

El principio *iura novit curia* —el juez conoce el derecho, incluso si no ha sido invocado expresamente— (CCE, 2016, Sentencia 013-16-SEP-CC, p. 13) se ha incorporado en la práctica de los jueces ordinarios. En aplicación de este principio, los jueces sustancian las causas con base en las normas pertinentes, incluso si estas no han sido correctamente invocadas (Proceso 17811-2014-1079, Función Judicial, 2023), siempre que se respete el principio de congruencia (CCE, 2022, Sentencia 2422-17-EP/22, p. 14).

El principio del interés superior del niño impone la garantía efectiva de los derechos de la niñez y adolescencia (CCE, 2021, Sentencia 2120-19-JP/21, párr. 79), desde una triple dimensión: derecho sustantivo, principio jurídico y norma de procedimiento (CNU, 1989, p. 3). En la práctica, este principio se aplica como norma procesal supletoria ante vacíos normativos y se ha consolidado como principio rector en procedimientos ordinarios.

A diferencia de los ejes anteriores, que reflejan diálogos entre jurisdicciones, el tercero revela conflictos en torno a los principios probatorios. La Corte Constitucional ha sostenido que la prueba en las garantías jurisdiccionales, a diferencia de la justicia ordinaria (civil, penal, laboral, entre otras), se rige por principios propios caracterizados por una mayor flexibilidad. Este enfoque no resulta admisible en los litigios ordinarios, dada la complejidad probatoria que presentan (CCE, 2020, Sentencia 639-19-JP/20 y acumulados, p. 21).

Dicha flexibilidad permite aplicar la inversión de la carga probatoria, también denominada carga dinámica, al facilitar la obtención de pruebas mediante comisiones u operaciones presuntivas si los elementos probatorios se encuentran en poder del presunto responsable, generalmente el Estado. No obstante, esta característica puede limitar la eficacia de la acción de protección, ya que los jueces enfrentan dificultades para garantizar derechos en ausencia de pruebas suficientes (Atancuri, 2021, p. 135). Frente a esta limitación, la Corte Constitucional ha autorizado a los jueces a ejercer un margen de discrecionalidad y a recurrir a herramientas interpretativas con el fin de garantizar certeza y justicia constitucional.

En materia de reparación, esta flexibilidad ha dado lugar a la adopción de conceptos y procedimientos propios del derecho procesal y de la justicia ordinaria *prima facie*, tal como constan en el Código Orgánico General de Procesos (Atancuri, 2021, p. 135). Esta práctica revela la tensión constante entre el formalismo procesal y los principios constitucionales. Ruíz (2017, p. 14) subraya que la prueba en el ámbito constitucional debe asegurar un proceso justo mediante herramientas interpretativas como el juicio de proporcionalidad y el *balancing test* (Ruíz, 2017, p. 41).

El derecho a la prueba también ha sido constitucionalizado, en atención a su relevancia para alcanzar certeza en la tutela de derechos (Pico I, 2020, p. 528). Sin embargo, en la justicia ordinaria persisten prácticas que vulneran este derecho, tales como exigir requisitos no previstos en la Constitución ni en el código procesal para acceder a auxilio judicial en la obtención de pruebas, o diferir

estas solicitudes a audiencias preliminares o únicas (Instituto de Derecho Procesal, Mazón, 2023, p. 146). Estas prácticas contradicen el debido proceso, los principios de simplificación y economía procesal, así como la norma constitucional que establece que el sistema procesal debe garantizar la justicia (CRE, 2008, art. 169).

3.4. Otros conflictos: el rol del precedente jurisprudencial que ejerce la Corte Constitucional del Ecuador y la independencia de la justicia como institución

Existen otros conflictos que, aunque ajenos a la trilogía estructural del proceso, inciden directamente en el funcionamiento del sistema judicial ecuatoriano. Entre ellos destacan la efectividad del precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional y la independencia judicial como garantía institucional.

El precedente ha generado debate respecto de su alcance en el Estado constitucional de derechos. López (2023) sostiene que el modelo de control concentrado ha dado paso a un precedente dinámico y cambiante. No obstante, la sobrecarga procesal en la fase de admisibilidad, con cerca de 3500 acciones extraordinarias de protección anuales desde 2019 (Lozada, 2023), ha dificultado la labor de control constitucional, al punto de percibirse a la Corte Constitucional del Ecuador como una corte de “suprainstancia”.

La cultura del precedente en el sistema ecuatoriano —de tradición *civil law*— se encuentra en proceso de evolución, especialmente a partir del trabajo desarrollado por la actual Corte Constitucional, que ha avanzado en su consolidación como corte de precedentes vinculantes en materia de interpretación de derechos fundamentales. El profesor Aguiló (2024, p. 33) subraya la relevancia de la cultura del precedente, ya que esta garantiza coherencia, previsibilidad jurídica, seguridad y equidad.

Por otro lado, la independencia judicial constituye un componente clave para la eficacia tanto de la justicia constitucional como de la ordinaria. Vallejo (2023) afirma que la separación de poderes fortalece la institucionalidad del sistema de justicia. En esta misma línea, Jadán (2019, p. 18) enfatiza que un poder judicial

autónomo y libre de influencias externas resulta esencial para la protección de derechos y el equilibrio social.

El poder judicial posee una capacidad transformadora, y su ejercicio debe desarrollarse sin interferencias políticas, económicas ni mediáticas (Jadán, 2019, p. 18). Fortalecer la independencia judicial es imprescindible para garantizar una administración de justicia imparcial y efectiva.

Solo mediante jueces autónomos y comprometidos con el derecho es posible alcanzar el fin supremo de la sociedad: la justicia, entendida como base para la protección de los derechos y la consolidación del equilibrio social. En este marco, la Función Judicial cumple un rol fundamental en el sostenimiento del Estado constitucional de derechos.

4. Conclusiones

La coexistencia de la justicia ordinaria y constitucional genera tanto conflictos como diálogos entre estas jurisdicciones, lo que evidencia el cambio de paradigma en la práctica jurídica, que ha permitido la evolución del derecho procesal en el Ecuador. Este fenómeno, resultado de la constitucionalización de los derechos, desafía el formalismo legal tradicional y provoca tensiones en torno a la acción, la jurisdicción y el procedimiento, elementos de la trilogía estructural del proceso, como el abuso de garantías y la falta de especialización judicial.

El modelo de Estado constitucional de derechos y justicia incorpora la justicia distributiva y la protección de los menos favorecidos. Así, la Constitución actúa como un paraguas normativo que orienta la administración de justicia bajo el principio de supremacía constitucional, con el objetivo de frenar el abuso de poder y garantizar derechos y libertades individuales. La administración de justicia es el pilar del Estado constitucional, y su legitimidad depende del cumplimiento de los principios procesales y constitucionales por parte de los operadores jurídicos.

La teoría general del proceso permite interpretar el derecho procesal de manera coherente, mientras que la teoría general del proceso constitucional se centra en la protección efectiva de los derechos fundamentales, al integrar normas adjetivas del derecho procesal y normas sustantivas del derecho constitucional.

Respecto del conflicto relacionado con la acción, denominado “desnaturalización o abuso de las garantías jurisdiccionales”, se concluye que, en un sentido positivo, este refleja la consolidación de la constitucionalización de los derechos; mientras que, en un sentido negativo, denota el uso indebido de estas garantías por parte de algunos profesionales del derecho. Para el futuro, se deberá reflexionar: ¿cómo lograr un equilibrio entre ambas jurisdicciones sin desnaturalizarlas?

Desde la jurisdicción, como parte de la trilogía estructural del proceso, se concluye que la falta de especialización de los jueces constitucionales y el arraigo del formalismo legal generan conflictos en la resolución de las causas, lo que afecta la protección efectiva de los derechos fundamentales.

La permeabilización de la norma constitucional en el ordenamiento jurídico y el uso de los principios constitucionales en la justicia ordinaria evidencian la progresiva adaptación del derecho procesal a la supremacía constitucional, lo que muestra un diálogo en cuanto a la interacción de ambas vías jurisdiccionales. Sin embargo, persisten conflictos debido a la inercia procesal de los operadores de justicia, quienes, en ocasiones, aplican prácticas propias del derecho ordinario en la resolución de casos constitucionales, especialmente en cuanto a los principios probatorios.

Se identificaron otros factores que agravan la crisis de la justicia constitucional, como la sobrecarga de la Corte Constitucional, derivada de su percepción errónea como suprainstancia, y la falta de independencia judicial, que afecta la imparcialidad y la eficacia del sistema. Estas problemáticas deberán ser profundizadas por el lector.

En conclusión, la constitucionalización del derecho plantea conflictos y diálogos en la administración de justicia que requieren una mejor formación jurídica, la consolidación de una jurisdicción especializada y el fortalecimiento de la independencia judicial para garantizar la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

5. Referencias bibliográficas

- Aguiló, J. (2024, marzo). *Prontuario de teoría del precedente para sistemas jurídicos de civil law con un ordenamiento constitucionalizado*. Corte Constitucional del Ecuador.
- Aguirre, V. (2012). *La administración de justicia en Ecuador*. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/4108>
- Ávila, R. (2017). *El constitucionalismo del oprimido*. Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.
- Atancuri, R. (2021). *La prueba en la acción de protección*. Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.
- Carvajal, J. (2020). *La constitucionalización del derecho administrativo* (Tesis de maestría). Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador, Quito.
- Colombo, J. (2002). *Funciones del derecho procesal constitucional. Ius et Praxis*, 8(2), 11-69. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122002000200002>
- Couture, E. (2014). *Fundamentos del derecho procesal civil*. Editorial B de F.
- Echandía, H. (2015). *Compendio de derecho procesal: Teoría general del proceso*. Temis.
- Favoreau, L. (2000). *Legalidad y constitucionalidad* (M. Correa, trad.). Universidad Externado de Colombia.
- Fix-Zamudio, H. (2019). *Breves reflexiones sobre el concepto y contenido del derecho procesal constitucional*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5007527.pdf>
- Gallegos, D. (2023). *Foro Mesa 51 años IAEN: Retos de justicia constitucional en Ecuador*. Recuperado de <https://n9.cl/stnrz>

- Grijalva, A., Velásquez, M., y Rusconni, M. (2023). *Ponencia en II Cumbre de Jueces*. https://www.youtube.com/watch?v=D_DjFnzwpmQ&t=17792s
- Jadán, D. (2019). *Independencia judicial y poder político en Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.
- López, H. (2023). *El modelo de control de constitucionalidad en la Constitución*. <https://youtu.be/GclIG1Sfvic?si=XuM4lDawy8SqVl3Z>
- Lozada, A. (2023). *Foro Evento: Logros y retos en la justicia constitucional*. <https://www.youtube.com/watch?v=iw5DK3VPnn4>
- Montaña, J. (2012). *Apuntes de derecho procesal constitucional*. Corte Constitucional para el Período de Transición/Cedec.
- Nogueira, H. (2009). *El derecho procesal constitucional a inicios del siglo XXI en América Latina*. <https://corteidh.or.cr/tablas/R22704.pdf>
- Ovalle, J. (2016). *Teoría general del proceso*. Oxford University.
- Pérez, J., y Carrasco, M. (2018). *Curso de derecho constitucional*. Marcia Pons.
- Rawls, J. (1997). *Teoría de la justicia* (M. D. González, trad.).
- Ruíz, L. (2017). *El derecho constitucional a la prueba* (Tesis doctoral). Universitat Rovira i Virgili.
- Serra, M. (1992). *Procesos y recursos constitucionales*. Editorial De Palma.
- Serrano, E. (2005). *La teoría aristotélica de la justicia*. Scielo México. <https://www.scielo.org.mx/pdf/is/n22/n22a6.pdf>
- Storini, C., Guerra, M., y Valle, A. (2022). *Jurisprudencia constitucional transformadora en Ecuador, Bolivia y Colombia*.
- Storini, C., y Navas, M. (2013). *La acción de protección en Ecuador*. Corte Constitucional del Ecuador.
- Suárez, A. (2001). *El debido proceso penal*. Universidad Externado de Colombia. <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/22453.pdf>
- Uprimny, R. (2001). *Jurisdicción constitucional de Colombia*. Imprenta Nacional de Colombia. bit.ly/4jOOHS6
- Zolezzi, L. (2008). *La teoría general del proceso*. *Revista de Derecho*, 21(1), 705-720. Recuperado de <https://acortar.link/rbGwJo>

Documentos jurídicos

- Código Orgánico General de Procesos [Cogep]. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Registro Oficial Suplemento 506. <https://www.asambleanacional.gob.ec>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2017). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. <https://www.oas.org/es/cidh>
- Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (2008, con reformas hasta 2021). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial, Suplemento 449.
- Corte Constitucional del Ecuador [CCE]. (2013). Sentencia 102-13-SEP-CC. <https://bit.ly/4jOa2Bv>
- Corte Constitucional del Ecuador [CCE]. (2016). Sentencia 013-16-SEP-CC. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/2016/02/10/sentencia-no-013-16-sep-cc/>
- Corte Constitucional del Ecuador [CCE]. (2020). Sentencia 639-19-JP/20 y acumulados. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/2020/12/10/sentencia-no-639-19-jp-20-y-acumulados/>
- Corte Constitucional del Ecuador [CCE]. (2021). Sentencia 2120-19-JP/21. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/2021/08/10/sentencia-no-2120-19-jp-21/>
- Corte Constitucional del Ecuador [CCE]. (2022). Sentencia 50-21-CN/22. <https://bit.ly/4aOyleB>
- Corte Constitucional del Ecuador [CCE]. (2022). Sentencia 2422-17-EP/22. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/2022/11/10/sentencia-no-2422-17-ep-22/>
- Corte Constitucional del Ecuador [CCE]. (2023). Sentencia 2231-22-JP/23. <https://www.corteconstitucional.gob.ec/268009-2>
- Defensoría Pública del Ecuador. (2023). *Defensoría Pública del Ecuador*. <https://n9.cl/bpg86>
- Instituto Ecuatoriano de Derecho Procesal. (2023). *Cuestiones actuales de derecho procesal*. FR Ediciones.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGCC]. (2014). Registro Oficial. <https://www.asambleanacional.gob.ec>

Certificación electrónica de instrumentos públicos notariales en el servicio exterior ecuatoriano en el año 2023

Katherine Michelle Mantilla Quispe¹
katherine.mantilla@alu.iaen.edu.ec

1. Introducción

A raíz de la pandemia, diversos países del mundo incorporaron nuevas herramientas digitales orientadas a mejorar sus servicios y facilitar el acceso a la ciudadanía. Ecuador no fue la excepción, destacándose por la implementación de tecnología en el servicio exterior, lo que permitió reducir costos y agilizar procesos para garantizar los derechos de los conciudadanos en situación de movilidad humana.

En la actualidad, la certificación electrónica de los instrumentos públicos notariales emitidos por los servidores consulares no cumple con la totalidad de solemnidades exigidas por la legislación ecuatoriana para su correcta elaboración. Este procedimiento se limita a la digitalización de la primera copia certificada del instrumento notarial físico, a la cual se añade una firma electrónica al final, sin incorporar razón de certificación alguna. Esta práctica ha generado confusión respecto de su validez jurídica y de su aplicación en el ámbito notarial, debido a la ausencia de un marco legal claro y a su inadecuación a las disposiciones vigentes.

Por tanto, el objetivo de este trabajo es analizar la certificación electrónica de los instrumentos públicos notariales elaborados en el servicio exterior ecuatoriano durante el año 2023, práctica que

¹ Graduada de la Maestría en Derecho, mención en Derecho Notarial y Registral (cohortes 2023-2024).

continúa vigente. Asimismo, se pretende examinar los procesos establecidos en la normativa interna ecuatoriana para la elaboración de estos actos, identificar sus diferencias y analizar su validez jurídica.

La presente investigación, de carácter académico, se desarrolló a través de los enfoques normativo-jurídico y sociojurídico (Salamanca, 2015, pp. 71-75), con una orientación cualitativa, ya que se exploraron dinámicamente los hechos y su interpretación (Hernández, 2014, p. 7). Se utilizó un diseño no experimental de tipo documental, en combinación con los métodos descriptivo y analítico, con el propósito de generar información rigurosa e interpretativa.

Asimismo, se aplicaron diversas técnicas de recopilación de información documental, entre ellas: obtención de datos, análisis documental e identificación de la normativa vigente, orientadas a la búsqueda de información, selección de ideas relevantes y expresión clara de su contenido (Clavijo, Guerra y Yáñez, 2014, pp. 37-39). Estas técnicas guiaron la investigación para establecer los procedimientos y diferencias en la elaboración de certificaciones electrónicas. Además, se llevaron a cabo entrevistas con expertos, cuyas opiniones y conocimientos permitieron alcanzar eficazmente los objetivos de investigación.

Esta investigación se justifica en el contexto actual, en el cual el avance de las tecnologías impone una adaptación continua en diversos sectores, con el propósito de optimizar servicios y garantizar el acceso a los mismos. En el caso de Ecuador, la legislación ha comenzado a incorporar normas que regulan el uso de tecnologías y garantizan su validez jurídica, como sucede con las certificaciones electrónicas.

Al considerar que su correcta implementación resulta fundamental para garantizar su validez y eficacia, este estudio, fundamentado en el análisis normativo y en los aportes de diversos autores, busca contribuir al cuerpo teórico existente sobre la certificación electrónica y su aplicación en el ámbito notarial ecuatoriano y en

el servicio exterior, aportando conocimiento útil para su correcta elaboración y aplicación práctica.

La estructura del estudio se organiza en tres partes fundamentales. La primera corresponde a la introducción, que incluye la presentación del problema, el objeto de estudio, los objetivos y la metodología aplicada. La segunda parte abarca el desarrollo, que comprende el estudio del sector notarial, los tipos de certificaciones, la certificación electrónica tanto en el sector notarial como en el servicio exterior, la firma electrónica, las diferencias entre ambos procedimientos, su validez jurídica y los retos identificados. Por último, la tercera parte presenta las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio.

2. Desarrollo

2.1. El notario y su fe pública

La Constitución de la República del Ecuador (en adelante, CRE), en su artículo 178, establece al sector notarial como un órgano auxiliar de la Función Judicial (CRE, 2008). En este contexto, el notario asume el papel de funcionario encargado y *depositario de la fe pública* (Código Orgánico General de Procesos [Cogep], 2015, art. 199). Por lo tanto, puede intervenir, a petición de parte, en los asuntos no contenciosos expresamente contemplados en la Ley Notarial, el Cogep y otros cuerpos legales, al verificar el cumplimiento de todas las solemnidades requeridas para su validez y otorgándoles la condición de instrumentos públicos.

Al ser depositario de la fe pública, esta se entiende como “la seguridad que otorga el Estado para afirmar que un acto o hecho es verdadero” (Ríos, 2012, p. 50). Por ello, el notario brinda seguridad y validez jurídica a todos los actos o contratos otorgados ante su autoridad, ya que, gracias a la garantía estatal de veracidad y credibilidad, estos se convierten en prueba plena a través del ejercicio de la función pública (Vargas, 2006, p. 171).

2.2. Instrumento público notarial y su certificación

En el ejercicio de sus funciones, el notario maneja una amplia variedad de documentos, tanto físicos como electrónicos. Estos se consideran originales si han sido emitidos por una autoridad competente y gozan de autenticidad, al presumirse no modificados. Si dichos documentos se reproducen y son debidamente autorizados por una autoridad o institución acreditada, constituyen una copia certificada (Cogep, 2015, art. 194). Asimismo, si esta copia certificada se reproduce ante una autoridad competente, se convierte en una compulsu con validez legal. Por último, el documento electrónico es aquel que existe exclusivamente en formato digital y se encuentra alojado en una página web o en un soporte electrónico.

Dentro del ámbito notarial, estos documentos se consideran instrumentos. Mantilla (2010) los clasifica como privados, si son otorgados y suscritos por las partes, y públicos, cuando además incluyen la autorización de un funcionario público o notario (p. 34). En este contexto, si un instrumento público se otorga ante notario e incorpora en un protocolo público, cumpliendo las solemnidades legales correspondientes², se denomina escritura pública (Cogep, 2015, art. 205). Es necesario destacar que “toda escritura pública es un instrumento público, mas no todo instrumento público es una escritura pública” (Díaz, 2013, p. 17). El instrumento público notarial constituye prueba legalmente actuada contra terceros, sin que ello implique la veracidad de las declaraciones contenidas en el documento (Cogep, 2015, art. 208).

En la misma línea, también se consideran instrumentos públicos los mensajes de datos “otorgados, conferidos, autorizados o expedidos por y ante autoridad competente y firmados electrónicamente” (Cogep, 2015, art. 205). Se entiende por mensaje de datos toda información generada, procesada, enviada o recibida por medios electrónicos, susceptible de ser intercambiada por

2 Las principales solemnidades de una escritura pública están previstas en los artículos 27, 28 y 29 de la Ley Notarial. Estas se relacionan con la capacidad de los otorgantes, la libertad con la que actúan, el conocimiento con el que se obligan y, cuando corresponda, el pago de los valores fiscales y municipales exigidos.

cualquier medio (Páez, 2015, p. 44), al abarcar el documento electrónico, el correo electrónico, los servicios web, entre otros.

Los mensajes de datos están regulados por la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos (en adelante, Ley de Comercio Electrónico), que les reconoce validez jurídica equivalente a la de un documento físico. No obstante, su eficacia, valoración y efectos dependerán del cumplimiento de lo establecido en dicha ley y su reglamento. También se reconoce la validez jurídica de la información anexada, siempre que su contenido sea accesible y aceptado expresamente por las partes, por lo que se considera original para todos los efectos legales (Ley de Comercio Electrónico, 2002, arts. 2-3). Esta aceptación deberá manifestarse mediante un mensaje de datos (Reglamento General a la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos [Reglamento de la Ley de Comercio Electrónico], 2002, art. 1).

Para el ejercicio de funciones en entornos digitales, tanto el sector notarial como el servicio exterior deben contar obligatoriamente con una firma electrónica, cuyos efectos jurídicos son equivalentes a los de la firma manuscrita³. Esta se define como el conjunto de datos consignados electrónicamente en un mensaje de datos, que permite verificar la voluntad y el conocimiento del emisor, quien se obliga al cumplimiento de las disposiciones derivadas del documento firmado (Ley de Comercio Electrónico, 2002, arts. 13 y 16).

Además, deben contar con un certificado de firma electrónica, emitido por una entidad de certificación de información acreditada, cuya finalidad es vincular dicha firma con una persona específica mediante un proceso de comprobación que permita confirmar su identidad (Ley de Comercio Electrónico, 2002, art. 20).

3 El artículo 15 de la Ley de Comercio Electrónico establece cinco requisitos para que la firma electrónica sea válida, siendo el principal la individualización del titular y su vinculación exclusiva con dicha firma.

2.2. La certificación electrónica en la Ley Notarial y su elaboración

En la legislación ecuatoriana, el notario debe ejercer sus funciones mediante el Sistema Informático Notarial (en adelante, SIN). Esta herramienta ha sido diseñada para facilitar la gestión integral de actos, contratos, certificaciones, inscripciones y diligencias notariales, desde su registro, seguimiento y verificación hasta su entrega y formalización a escala nacional (Reglamento del Sistema Notarial Integral de la Función Judicial [Reglamento del Sistema Notarial], 2018, arts. 3-4). Posteriormente, dichos actos deben registrarse en los diferentes libros del despacho notarial⁴.

De acuerdo con el artículo 18, numeral 5, de la Ley Notarial, los notarios tienen la atribución exclusiva de certificar documentos en dos modalidades: física y electrónica. Esto incluye la certificación de fotocopias o documentos originales en formato físico, copias electrónicas certificadas de documentos físicos o electrónicos originales, y copias físicas certificadas de documentos electrónicos originales (Ley Notarial, 1966). Además, se debe conservar un ejemplar del documento certificado, acompañado de una nota en el libro de certificaciones.

Esta nota, obligatoria y de vital importancia, se conoce como razón de certificación. Constituye prueba fehaciente de que las certificaciones representan una réplica auténtica y exacta del documento original, ya sea físico o electrónico. El contenido de esta razón incluye la fe pública que otorga el notario, el número de fojas, el tipo de certificación (compulsa, materialización o desmaterialización), la descripción del instrumento, la fecha, la firma del notario y, en el caso de documentos electrónicos, la página web o soporte electrónico correspondiente. De forma análoga, esta razón se coloca al final de los testimonios, donde se denomina *concuerto*.

4 Los libros del despacho notarial comprenden el protocolo, el de arrendamientos, el de diligencias, el de certificaciones, el de otros actos notariales y los demás previstos por la ley, incluidos los actos telemáticos.

En la actualidad, como resultado de la reforma al Reglamento del Sistema Notarial Integral de la Función Judicial, mediante la Resolución 004-2017 del 10 de enero de 2017, se incorporaron nuevas modalidades de certificación, entre ellas la materialización. Esta consiste en la conversión de un documento electrónico en uno tangible, es decir, su transformación en un documento físico, sin que ello implique pérdida de validez jurídica.

De igual forma, se incorporó la desmaterialización, entendida como el proceso inverso a la materialización, ya que convierte un documento físico original en uno electrónico, al que se añade la firma electrónica y la fe del notario. Para que este procedimiento sea válido, debe existir un acuerdo previo —ya sea físico o electrónico—, la confirmación de que el documento físico original y el desmaterializado son idénticos, y la incorporación de la razón de desmaterialización, que constituye la única diferencia entre ambos (Reglamento de la Ley de Comercio Electrónico, 2002, art. 5).

Como última modalidad, se identifica la certificación electrónica de un documento electrónico original. En este caso, es obligatorio que el documento cuente con una firma electrónica válida, verificada a través del aplicativo Firma EC. Cabe señalar que, si esta certificación se imprimiera, perdería su validez jurídica, ya que requeriría obligatoriamente un proceso de materialización, dado que su existencia es exclusivamente electrónica (Arellano, Castro, Mantilla y Aguilar, 2020, p. 53).

2.3. Oficinas consulares y sus aspectos notariales

La función consular tiene como finalidad proteger los intereses del Estado ecuatoriano y de su población migrante mediante la prestación de servicios oportunos y eficientes, a cargo del jefe de la oficina consular.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Servicio Exterior y la reforma y codificación del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (en adelante, MREMH), se reconoce como función consular actuar en calidad de notario, con facultades para

ejercer funciones notariales y de registro (Ley Orgánica del Servicio Exterior, 2006, art. 65; MREMH, 2021, Acuerdo Ministerial Nro. 0000077). Estas funciones están definidas en el Arancel Consular y Diplomático e incluyen, entre otros actos notariales: la concesión y revocatoria de poderes, testamentos, declaraciones juramentadas, autorizaciones de salida del país, reconocimientos de firmas, protocolización, copias certificadas, compulsas y materialización (MREMH, 2023, Acuerdo Ministerial Nro. 0000026).

2.4. Certificación electrónica en el servicio exterior ecuatoriano de instrumentos notariales

Aunque el servicio consular tiene la facultad de emitir instrumentos notariales, en la actualidad no cuenta con una norma específica que regule el procedimiento para expedir copias certificadas o compulsas en el servicio exterior. La principal referencia normativa es el *Manual de Procedimiento - Gestión de Actos Notariales* (en adelante, Manual de Procedimiento), emitido por el MREMH, que únicamente establece un flujograma con los pasos a seguir, culminando en la expedición del instrumento notarial.

Otra fuente es el *Instructivo sobre el Proceso de Emisión de Copias Certificadas de Poderes y Permisos de Salida del País Emitidos en los Consulados Rentados y Ad honorem del Ecuador* (en adelante, Instructivo sobre Emisión de Copias Certificadas de Poderes y Permisos), que no define un procedimiento adecuado de certificación y tiende a confundir la primera copia certificada con el instrumento original (MREMH, 2018, Acuerdo Ministerial Nro. 000008).

En la práctica actual, el procedimiento inicia con la elaboración del acto notarial en el Sistema de Gestión del Servicio Exterior (eSigex), plataforma utilizada para el registro de trámites y actuaciones consulares. Una vez incorporadas las solemnidades, timbres y seguridades requeridas, se realiza el pago correspondiente y se procede con la firma manuscrita del agente consular autorizado. Finalmente, se entrega la primera copia certificada del instrumento notarial en formato físico y se remite, por correo

electrónico, su versión digitalizada firmada electrónicamente, acompañada del código de seguridad del acto.

Sin embargo, este procedimiento no se ajusta plenamente a la normativa ecuatoriana vigente, lo que genera una problemática significativa. El escaneo de una copia certificada transforma el documento en formato electrónico, lo que exige incorporar una razón de certificación específica, en este caso, la correspondiente a la desmaterialización (Reglamento de la Ley de Comercio Electrónico, 2002, art. 4). Por tanto, no resulta suficiente añadir únicamente la firma electrónica a la digitalización de la primera copia certificada de un instrumento público, sea emitido en Ecuador o en el exterior a través de un consulado.

2.5. Diferencias entre las certificaciones electrónicas de instrumentos notariales realizadas en el Ecuador y en el extranjero

Existen varias diferencias entre las certificaciones electrónicas de instrumentos notariales emitidas en Ecuador y aquellas elaboradas en el extranjero. La principal radica en la omisión de la razón de certificación —es decir, de desmaterialización— en los documentos tramitados fuera del país, donde únicamente se incorpora la firma electrónica de la autoridad consular. En contraste, en Ecuador, el Sistema Notarial Integral (SIN) genera automáticamente dicha razón, en cumplimiento de lo establecido en la normativa vigente.

Otra diferencia relevante se observa en el mecanismo de verificación electrónica del acto notarial. En Ecuador, cada acto notarial cuenta con un número de protocolo único, lo que permite su verificación a través del SIN, el cual es de acceso público. De forma similar, en el servicio exterior se incorpora un código de seguridad numérico que debe ingresarse en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) para proceder con la descarga electrónica del documento. A diferencia del SIN, que únicamente permite constatar la existencia del acto, el sistema consular posibilita la obtención directa del archivo.

También existen diferencias en el ámbito de aplicación. En el servicio exterior, los procedimientos no se rigen estrictamente por la legislación ecuatoriana, sino por las pautas establecidas en el *Manual de Procedimiento*. Esto ha dado lugar a prácticas que no contemplan todas las solemnidades exigidas por la ley para este tipo de certificaciones, lo que genera cuestionamientos sobre su validez jurídica en el territorio nacional. En cambio, en el Ecuador sí se aplica íntegramente la normativa correspondiente, lo que garantiza el cumplimiento de todas las solemnidades legales.

2.6. La validez jurídica de las certificaciones electrónicas del servicio exterior ecuatoriano

Según Vásquez y Jaramillo (2023), los instrumentos notariales electrónicos garantizan su seguridad jurídica, existencia y expresión de voluntad, siempre que se verifique su equivalencia electrónica con la presencial (pp. 9-10). Esta equivalencia se enmarca en el principio de equivalencia funcional, el cual otorga a los mensajes de datos la misma validez jurídica que poseen los documentos físicos. De esta forma, pueden generar obligaciones para las partes, sin que exista causa de nulidad por el hecho de haberse originado a través de medios electrónicos (Flórez, 2014, p. 47).

En Ecuador, la Ley de Comercio Electrónico reconoce a los mensajes de datos la misma validez jurídica que los documentos elaborados por escrito. Esta equivalencia se extiende incluso a la información no contenida de forma directa en el mensaje, siempre que su contenido sea explícitamente conocido, aceptado por las partes e incorporado como anexo accesible mediante un enlace electrónico directo. No obstante, su eficacia, valoración y efectos están condicionados al cumplimiento de lo dispuesto en la ley y su reglamento (Ley de Comercio Electrónico, 2002, arts. 2-3).

Dicha validez también se aplica a los instrumentos públicos electrónicos otorgados o expedidos ante autoridad competente y firmados electrónicamente, siempre que cumplan con los requisitos y formalidades exigidos por las normas aplicables,

constituyéndose así en medio probatorio pleno y eficaz (Ley de Comercio Electrónico, 2002, art. 51).

Complementando lo anterior, Téllez (2008) sostiene que un documento electrónico debe cumplir con cuatro características esenciales para tener utilidad jurídica: inalterabilidad, autenticidad, durabilidad y seguridad (p. 294). Estas condiciones deben ser verificadas con antelación por un perito informático.

2.7. Los retos y beneficios en el otorgamiento de certificaciones electrónicas en el servicio exterior ecuatoriano

Las modalidades de certificación, tanto en el ámbito notarial como en el servicio exterior, representan un avance significativo en la prestación de servicios, al hacerlos más ágiles y eficientes, y particularmente útiles para las personas ecuatorianas en movilidad humana, así como para usuarios extranjeros.

Uno de los principales retos se encuentra en la seguridad del sistema eSigex, que opera sobre una infraestructura de clave pública conformada por diversas aplicaciones informáticas y servidores de datos, los cuales permiten la ejecución de operaciones criptográficas (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana [MREMH], 2019, p. 55). Esto garantiza que los certificados sean emitidos por una autoridad de certificación reconocida internacionalmente.

En el futuro, la incorporación de tecnologías como el *blockchain*, definido como un registro de datos en cadena de bloques, permitiría asegurar un registro inmutable de transacciones entre los participantes de una red (Soledad, 2019, p. 32). Al estar vinculados criptográficamente y contar con sellado temporal, estos registros dificultan su alteración, lo que incrementa la seguridad documental.

Otro reto fundamental, identificado como punto central de esta investigación, es la validez de los certificados emitidos por el servicio exterior ecuatoriano. En la actualidad, una vez expedido el

acto notarial, su primera copia certificada es digitalizada y firmada electrónicamente, sin que se incorpore una razón de desmaterialización. Dicha versión puede descargarse de manera directa desde la página oficial del MREMH, lo que permite presumir su validez; no obstante, su certificación no se realiza conforme a los procedimientos legalmente establecidos.

También es fundamental establecer una interrelación efectiva entre los servidores del servicio exterior y los notarios del territorio nacional. Esta coordinación facilitaría la resolución de dudas e incrementaría el conocimiento y la aplicación adecuada de la normativa. En este sentido, la Federación Ecuatoriana de Notarios ofreció capacitaciones al servicio exterior durante el año anterior.

En cuanto a los beneficios, la certificación electrónica ofrece múltiples ventajas, como la agilización de trámites, la reducción de tiempos de respuesta y la contribución al cumplimiento del Decreto Ejecutivo núm. 372, emitido por el entonces presidente de la República, Lenín Moreno. Este decreto estableció como política de Estado la mejora y simplificación administrativa de los trámites, con el objetivo de asegurar una gestión documental eficiente y mejorar la calidad de vida de la población (Presidencia de la República del Ecuador [PRE], 2018, Decreto Ejecutivo 372). Además, esta modalidad permite reducir de manera significativa los costos asociados al envío físico de documentos, ya que estos pueden ser remitidos electrónicamente de forma inmediata.

2.8. Análisis y discusión de resultados

Para obtener un conocimiento preciso sobre el proceso de certificación electrónica, se realizó una revisión sistematizada tanto de la normativa interna de Ecuador como de los procedimientos del servicio exterior. Asimismo, se efectuaron entrevistas a expertos: siete notarios del Distrito Metropolitano de Quito y dos autoridades de la Dirección de Gestión de Servicios de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), quienes previamente se han desempeñado como agentes consulares.

En las entrevistas se formularon seis preguntas relacionadas con:

1. El procedimiento para las certificaciones electrónicas en el ámbito notarial y en el servicio exterior

Dos de los entrevistados señalaron que el primer paso consiste en identificar el tipo de certificación solicitada —materialización, desmaterialización o certificación electrónica de un documento electrónico—, con el fin de determinar los requisitos aplicables.

Cinco notarios indicaron que, previa solicitud de parte —verbal o escrita—, solicitan la apertura del soporte electrónico, correo o enlace oficial para certificar el documento conforme a la norma. Añadieron que, si el documento posee una firma electrónica, esta debe validarse previamente en el aplicativo Firma EC, lo mismo que un código QR si lo incluye, con el fin de verificar su autenticidad e inalterabilidad.

Una vez verificada su originalidad, si se trata de una materialización, proceden a la descarga del documento; si se trata de una desmaterialización, a su digitalización. Varios notarios destacaron la obligatoriedad de insertar la razón de certificación antes de entregar el instrumento, sea físico o electrónico. En todos los casos, las certificaciones se realizan a través del Sistema Notarial Integral (SIN), que genera automáticamente la razón que exige la ley. El procedimiento finaliza con el archivo del documento en el libro correspondiente de certificaciones.

Por su parte, las dos autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH) informaron que siguen un flujograma detallado, establecido en el *Manual de Procedimiento*, para emitir actos notariales, sin aplicar de manera íntegra la normativa jurídica vigente. Tampoco hicieron referencia al *Instructivo sobre Emisión de Copias Certificadas de Poderes y Permisos*, el cual, en la actualidad, no se encuentra en uso.

Explicaron que, una vez elaborado el acto notarial en formato físico, lo sellan con las seguridades correspondientes —timbres y código de barras—, y luego digitalizan la primera copia certificada, le

incorporan la firma electrónica y la cargan al sistema de servicios ciudadanos, para que los usuarios puedan acceder a ella. Aclararon que este proceso no constituye una certificación (desmaterialización), sino una simple digitalización con firma electrónica.

Como resultado, se evidencian diferencias en la aplicación normativa. Los notarios, si bien difieren en la forma de recibir la solicitud (verbal o escrita), cumplen con las solemnidades establecidas, como la solicitud de parte y la incorporación de la razón de certificación. Por el contrario, en los actos emitidos por el servicio exterior, se omite la certificación electrónica de la copia certificada digitalizada, limitándose únicamente a la colocación de la firma electrónica.

2. La validez jurídica de los instrumentos notariales electrónicos emitidos por el servicio exterior

En este punto, todos los notarios entrevistados coinciden en que, al estar alojado el instrumento notarial electrónico en una página web gubernamental y contar con un código único de verificación, este goza de validez jurídica. No obstante, advierten que podrían surgir problemas cuando la firma electrónica o el código QR no resulten válidos.

Uno de los notarios señaló que lo cuestionable no es la validez en sí, sino la forma en que se ejecuta la desmaterialización —o su omisión—, ya que no se trataría propiamente de una certificación electrónica, sino de un documento electrónico disponible en el portal oficial de la Cancillería. De acuerdo con esta postura, dichos documentos gozan de legitimidad y validez por su origen institucional, pero no necesariamente por la forma en que se generan.

Por su parte, los entrevistados del MREMH sostienen que los instrumentos notariales emitidos por el servicio exterior tienen plena validez jurídica, al estar respaldados por múltiples seguridades, como timbres y códigos de barras, y ser verificables a través del portal institucional.

En consecuencia, se refleja una divergencia de criterios: los instrumentos emitidos por el servicio exterior no constituyen certificaciones electrónicas en sentido estricto. Sin embargo, al haber sido generados por una autoridad competente y poder ser validados en una plataforma gubernamental, se presume su validez por origen. La eventual nulidad de estos instrumentos corresponderá ser determinada por un juez competente.

3. La garantía de seguridad y autenticidad en certificaciones electrónicas en el sector notarial y en el servicio exterior

Cinco notarios entrevistados indicaron que garantizan la seguridad del documento mediante la validación previa de la firma electrónica. Los dos restantes señalaron que, además de la validación, su procedimiento incluye la incorporación de las razones de certificación, como parte del cumplimiento de las solemnidades legales. Adicionalmente, uno de los entrevistados manifestó que no certifica documentos reenviados o compartidos, ya que no puede garantizar su originalidad.

En cuanto a los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH), las garantías que afirman aplicar se dividen en dos categorías: garantías físicas, como especies valoradas o timbres oficiales; y garantías electrónicas, como el código numérico y el código de barras. Además, destacaron que la voluntad y el conocimiento del usuario son elementos centrales en la ejecución del acto notarial.

De esta manera, se evidencia que ambos sectores implementan medidas diversas para asegurar la validez de los documentos, especialmente en lo relativo al conocimiento, la capacidad y la voluntad de quienes intervienen. Entre estas medidas destaca la firma electrónica, que confiere integridad al contenido del documento al momento de su emisión. Asimismo, las nuevas modalidades electrónicas permiten verificar la autenticidad de los instrumentos notariales directamente a través de plataformas oficiales, mediante códigos de verificación únicos.

4. Las diferencias entre las certificaciones electrónicas de instrumentos notariales en el sector notarial y en el servicio exterior

Todos los notarios entrevistados coincidieron en que la principal diferencia entre ambos sectores radica en la ausencia del proceso de certificación en los instrumentos notariales electrónicos emitidos por el servicio exterior. Señalaron que no se realiza el procedimiento de desmaterialización. Una de las autoridades del MREMH confirmó este hecho, al indicar que solo se digitaliza el documento y se firma electrónicamente, con el propósito de otorgarle validez como documento electrónico. No obstante, este procedimiento carece de las solemnidades exigidas para una certificación electrónica formal, por lo que constituye apenas un símil de ella.

Otra diferencia significativa identificada en las entrevistas se refiere al sistema de validación. En el servicio exterior, los actos notariales contienen un código numérico y de barras que, al ser ingresado en el portal del MREMH, permite acceder directamente al contenido completo del documento. En contraste, en el sector notarial interno, el número de protocolo solo permite verificar que el acto ha sido realizado, pero no da acceso al documento.

Adicionalmente, se evidenció que el servicio exterior no dispone de la información normativa necesaria para atender de manera adecuada consultas relacionadas con la interpretación y aplicación de la ley, lo que fue señalado por varios entrevistados como una limitación importante.

5. La dificultad en la utilización de las certificaciones electrónicas de instrumentos notariales

En relación con las dificultades de uso de las certificaciones electrónicas, los siete notarios entrevistados coincidieron en que, aunque el documento emitido por el servicio exterior no cuente con una certificación adecuada, no habría inconveniente en utilizarlo, siempre que la firma electrónica incluida sea válida y el instrumento haya sido debidamente materializado. En caso contrario, lo considerarían únicamente como un documento escaneado, sin valor probatorio pleno.

Por su parte, las dos autoridades del MREMH indicaron que enfrentan dificultades, sobre todo con la aceptación de estos documentos por parte de ciertas instituciones, como los departamentos de migración o las entidades bancarias. Estas exigen la presentación del instrumento en formato físico, es decir, materializado, sin aceptar su versión exclusivamente electrónica.

Lo anterior refleja que los instrumentos notariales electrónicos emitidos por el servicio exterior no pueden producir por sí solos todos sus efectos legales. Para ello, requieren necesariamente su materialización, lo que limita su utilización plena en el ámbito jurídico y administrativo.

6. Un canal de comunicación entre el sector notarial y el servicio exterior

Para finalizar, fue necesario determinar si existe algún tipo de canal de comunicación o relación institucional entre la función notarial y los servidores del servicio exterior. La totalidad de los notarios entrevistados afirmó que no existe comunicación directa, posición que fue respaldada por las autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH).

No obstante, uno de los notarios y las autoridades consulares mencionaron la existencia de un convenio de capacitaciones impulsado por la Federación Ecuatoriana de Notarios, dirigido a los servidores del servicio exterior, con contenidos específicos sobre temas notariales. A raíz de este proceso formativo, algunos consulados incorporaron en los instrumentos electrónicos que emiten una autorización expresa para su materialización, con base en lo dispuesto en la Ley Notarial y la Ley de Comercio Electrónico.

Sin embargo, esta autorización ha sido incorporada dentro del documento físico previo a su digitalización, lo que constituye una práctica incorrecta, ya que se trata de un instrumento físico y no de un documento electrónico genuino. Esto evidencia la persistencia de vacíos normativos y de aplicación técnica en los procedimientos de certificación electrónica en el servicio exterior.

Como resultado del análisis realizado, que incluye tanto la revisión normativa y doctrinaria como las entrevistas efectuadas, se constata que las certificaciones electrónicas de instrumentos notariales emitidas por el servicio exterior no cumplen plenamente con los requisitos legales exigidos para este tipo de documentos. Es decir, en la práctica, no se observan los procedimientos establecidos por la normativa vigente. No obstante, al tratarse de actos emitidos y autorizados por una autoridad competente, estos gozan de validez jurídica y pueden ser utilizados para los fines correspondientes, siempre que hayan sido materializados conforme a los requisitos exigidos por la ley.

3. Conclusiones

La certificación electrónica de instrumentos notariales se sustenta en un marco normativo robusto, compuesto principalmente por la Ley Notarial, la Ley de Comercio Electrónico y sus respectivos reglamentos, además del *Manual de Usuarios de Certificaciones Electrónicas*. En el ámbito del servicio exterior, se incorpora adicionalmente el *Manual de Procedimiento – Gestión de Actos Notariales* y el *Instructivo sobre el Proceso de Emisión de Copias Certificadas*. Este conjunto normativo representa un avance significativo en la garantía de validez y seguridad jurídica de los documentos emitidos por ambas instancias.

A pesar de que el procedimiento de elaboración de certificaciones electrónicas se encuentra regulado en la normativa vigente, el servicio exterior aplica únicamente lo dispuesto en el *Manual de Procedimiento*, emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH). Esta práctica ha generado un incumplimiento parcial de las solemnidades exigidas para este tipo de actos jurídicos.

Las certificaciones electrónicas de instrumentos notariales emitidas por el servicio exterior, si bien no cumplen con todas las solemnidades legales, gozan de validez jurídica por su origen, al ser expedidas por una autoridad competente. Estas pueden ser validadas y descargadas mediante códigos de seguridad a través del

portal de servicios ciudadanos del MREMH. No obstante, para su utilización efectiva, deben ser materializadas conforme a los requisitos establecidos en la normativa legal aplicable.

Se ha constatado la existencia de múltiples diferencias entre las certificaciones notariales emitidas en el exterior y aquellas realizadas en Ecuador, a pesar de que comparten un marco legal común. La diferencia más relevante es la ausencia del procedimiento de desmaterialización en las copias certificadas escaneadas, en contravención con lo establecido por la ley, ya que únicamente se incorpora la firma electrónica sin cumplir con el proceso formal de certificación.

Ambos sectores carecen de un canal institucional de comunicación que facilite el intercambio de conocimientos sobre sus respectivas competencias. Esta desconexión ha impedido el desarrollo de un espacio de articulación para resolver inquietudes y mejorar la calidad del servicio, limitando así su eficacia.

Por otro lado, la implementación de instrumentos notariales electrónicos en el servicio exterior ha beneficiado considerablemente a las personas en situación de movilidad humana, al permitir la realización de trámites en Ecuador a través de medios electrónicos, reduciendo tiempos y costos. Sin embargo, la falta de cumplimiento con todas las solemnidades legales puede ocasionar dificultades en su aceptación y uso.

En consecuencia, se recomienda implementar programas de capacitación y actualización dirigidos a los servidores del servicio exterior en materia notarial, con el objetivo de asegurar el correcto ejercicio de sus funciones. Asimismo, resulta esencial incorporar el procedimiento de desmaterialización en la emisión de actos notariales, garantizando que estos sean certificados conforme a los estándares legales vigentes. Finalmente, se propone mejorar el contenido del *Manual de Procedimiento – Gestión de Actos Notariales*, transformándolo en una herramienta de consulta integral que, más allá de enumerar pasos, brinde orientación técnica y normativa sólida para su correcta aplicación.

4. Referencias bibliográficas

- Arellano, P., Castro, P., Mantilla, C., y Aguilar, E. (2020). *El notariado en el Ecuador, deberes y obligaciones*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Clavijo, D., Guerra, D., y Yáñez, D. (2014). *Método, metodología y técnicas de la investigación aplicada al derecho*. Grupo Editorial Ibáñez.
- Código Orgánico General de Procesos [Cogep]. (2015). *Código Orgánico General de Procesos*. Registro Oficial Suplemento 506. <https://www.asambleanacional.gob.ec>
- Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (2008, con reformas hasta 2021). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial, Suplemento 449.
- Congreso Nacional del Ecuador. (2002). *Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos*. Registro Oficial Suplemento 67.
- Díaz, D. (2013). *Manual de práctica notarial*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Fix-Zamudio, H. (2019). *Derecho procesal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5030109>
- Flórez, G. (2014). La validez jurídica de los documentos electrónicos en Colombia a partir de su evolución legislativa y jurisprudencial. *Verba Iuris*, 31, 47–69. <https://doi.org/10.18041/0121-3474/verbaiuris.31.54>
- Hernández, R. (2014). *Metodología de la investigación* (6.^a ed.). McGraw-Hill / Interamericana Editores.
- Mantilla, C. (2010). *Manual de procedimientos*. Diagrama Publicarte.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2018). *Acuerdo Ministerial Nro. 000008: Instructivo sobre el procedimiento de emisión de copias certificadas de poderes y permisos* [Documento oficial].
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2019). *Mejoramiento del servicio de movilidad humana a nivel nacional y en el exterior por medio de la innovación tecnológica en el Sistema Core del MREMH* [Informe técnico].

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2021). *Acuerdo Ministerial Nro. 0000077: Reforma y codificación del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos* [Documento oficial].
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. (2023). *Acuerdo Ministerial Nro. 0000026: Arancel Consular y Diplomático* [Documento oficial]. Registro Oficial 293.
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información. (2018). *Manual de usuario FirmaEC* [Manual]. <https://www.firmadigital.gob.ec/wp-content/uploads/2018/04/Manual-Usuario-FirmaEC.pdf>
- Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información. (2021). *Manual de usuario FirmaEC v2.8.0* [Manual]. <https://www.firmadigital.gob.ec/wp-content/uploads/2021/08/Manual-Usuario-FirmaEC-v2.8.0.pdf>
- Páez, J. (2015). *El documento electrónico y su valor probatorio en el derecho ecuatoriano* (Tesis de grado). Universidad Central del Ecuador, Quito.
- Presidencia de la República del Ecuador. (1966). *Ley Notarial*. Registro Oficial 158.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2002). *Reglamento General a la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos*. Registro Oficial Suplemento 735.
- Presidencia de la República del Ecuador. (2018). *Decreto Ejecutivo Nro. 372: Declara política de Estado la mejora y simplificación de trámites*. Registro Oficial Suplemento 234.
- Ríos, J. (2012). *Fe pública notarial en el sistema jurídico ecuatoriano*. *Revista de Derecho Notarial*, 17(2), 48-55.
- Salamanca, A. (2015). La investigación jurídica intercultural e interdisciplinar. *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*.
- Soledad, C. (2019). Aproximación a los conceptos de blockchain, smart contracts y su relación con la función notarial. *Revista de Derecho Notarial y Registral*, 6(2). [https://doi.org/10.37767/2362-3845\(2019\)002](https://doi.org/10.37767/2362-3845(2019)002)

- Téllez, J. (2008). *La validez del documento electrónico como prueba en juicio*. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, 2(5), 293–300.
- Vargas, L. (2006). *Práctica forense civil. Derecho notarial ecuatoriano* (T. 1). Pudeleco Editores.
- Vásquez, C., y Jaramillo, A. (2023). *Las atribuciones del notario en los actos notariales de manera telemática*. *Imaginario Social*. <http://revista-imaginariosocial.com/index.php/es/index>

Aproximación a la acumulación de penas privativas de libertad en Ecuador

María Elena Barreno Cedeño¹

ab_marybarreno@yahoo.es

La gente cree que el proceso penal termina con la condena, y no es verdad; la gente cree que la pena termina con la salida de la cárcel, y no es verdad; la gente cree que el ergástulo es la única pena perpetua y no es verdad. La pena, si no propiamente siempre, en nueve de cada diez casos, no termina nunca.

Carnelutti

1. Introducción

La acumulación de penas se entiende como la disposición contenida en el artículo 55 del Código Orgánico Integral Penal (COIP), que establece: “La acumulación de las penas privativas de libertad procede hasta un máximo de cuarenta años”. Por su parte, el artículo 20 de la misma norma dispone: “Concurso real de infracciones es cuando a una persona le son atribuibles varios delitos autónomos e independientes; se acumularán las penas hasta un máximo del doble de la pena más grave, sin que por ninguna razón exceda los cuarenta años”.

La escueta redacción normativa, la ausencia de disposiciones procesales que acompañen esta regla de determinación de la pena basada en la acumulación, así como los preceptos ambiguos del COIP, han dado lugar a la creación de un precedente jurisprudencial obligatorio. Este precedente establecía que las penas privativas de libertad podían acumularse dentro de un mismo tipo penal. En el caso del delito de tráfico ilícito de sustancias sujetas

1 Egresada de la Maestría en Derecho Procesal y Litigación Oral (2023-2024).

a fiscalización, por ejemplo, se dispuso la acumulación de penas por cada tipo de sustancia encontrada².

Posteriormente, la jurisprudencia errada fue dejada sin efecto y se adoptó una nueva línea jurisprudencial. Esta situación evidencia que la figura de la acumulación de penas aún genera problemas de interpretación que requieren propuestas concretas para su clarificación.

En este contexto, al analizar el marco normativo aplicable a la acumulación, se advierte que únicamente se dispone de los dos artículos mencionados. Estos no están acompañados de un procedimiento específico para su aplicación. En términos estrictos, aplicar esta figura sin un proceso claro transgrede el principio de legalidad, pilar fundamental del Estado constitucional de derechos, que debe garantizar la aplicación efectiva de las normas penales. Además, la ausencia de reglas claras y precisas vulnera el principio de seguridad jurídica, el cual se sustenta en la certeza del derecho, tanto en su publicidad como en su aplicación.

Luego de estas primeras precisiones, puede afirmarse que el propósito de este trabajo es aproximarse a la figura de la acumulación de penas privativas de libertad. Su importancia radica en la insuficiente regulación legal y en el tratamiento otorgado por la jurisprudencia, por lo que resulta imprescindible ofrecer una perspectiva crítica que reflexione sobre la necesidad de reformas legislativas. En este sentido, el presente estudio reviste especial relevancia, no solo para las personas procesadas, sino también para la seguridad jurídica que debe garantizarse a la ciudadanía.

2 La Resolución n.º 12-2015, publicada en el *Suplemento del Registro Oficial* n.º 592, del 22 de septiembre de 2015, establece un precedente jurisprudencial en el cual la Corte Nacional de Justicia resolvió que, respecto de las descripciones típicas previstas en el artículo 220.1 del COIP, cuando una persona incurra, mediante un solo acto, en uno o más verbos rectores relacionados con sustancias estupefacientes, sicotrópicas o preparados que las contengan —aunque sean distintos y en cantidades iguales o diferentes—, será sancionada con pena privativa de libertad acumulada, de acuerdo con la sustancia involucrada y su cantidad. No obstante, dicha disposición fue dejada sin efecto mediante una nueva línea jurisprudencial, contenida en la Resolución n.º 02-2018.

El objetivo general del trabajo fue analizar la figura de la acumulación de penas privativas de libertad en Ecuador, mediante el método dogmático-jurídico. La hipótesis planteada sostiene que el COIP no contempla un procedimiento específico para la aplicación procesal de esta figura. En este marco, la pregunta de investigación fue: ¿Cómo se aplica la figura legal de la acumulación de penas privativas de libertad?

El estudio se estructura en varias partes: la primera, correspondiente al marco de referencia, incluye la introducción y el estado de la cuestión; la segunda aborda el análisis normativo y doctrinario; la tercera examina los casos identificados y presenta la discusión de los resultados; y, por último, se exponen las conclusiones.

2. Desarrollo

2.1. Estado de la cuestión

Jakobs (1997) señala que “la pena es siempre reacción ante la infracción de una norma. Mediante la reacción siempre se pone de manifiesto que ha de observarse la norma. Y la reacción demostrativa siempre tiene lugar a costa del responsable por haber infringido la norma” (p. 8). De manera concordante, Puig (2006) sostiene que “la pena constituye la sanción tradicional que caracteriza al Derecho penal, y sigue siendo su arma fundamental” (p. 43).

En cuanto al concurso real de infracciones, la normativa penal ecuatoriana establece que, cuando a una persona le son atribuíbles varios delitos autónomos e independientes, las penas se acumularán hasta un máximo del doble de la pena más grave, sin que por ninguna razón excedan los cuarenta años. Al respecto, García (2014) afirma que esta disposición evidencia una pluralidad de acciones u omisiones, es decir, diversas conductas que se adecúan a múltiples tipos penales, lo que da lugar a una acumulación material de penas. Estas situaciones resultan penalmente relevantes tanto en el estudio del concurso delictivo como en la teoría del delito. No obstante, el COIP introduce una particularidad adicional:

la exigencia de que los delitos sean autónomos e independientes, elemento que, según el mismo autor, puede ser mal utilizado, ya que en las hipótesis dogmáticas de concurso no siempre corresponde aplicar la acumulación de penas (p. 242).

La pluralidad de acciones suele implicar múltiples infracciones, pues se vulneran varios bienes jurídicos. García (2014) ejemplifica esta situación con el caso de una persona que secuestra a otra y, al no recibir el rescate exigido, decide violarla. En este ejemplo se presentan dos conductas autónomas e independientes, que no se relacionan entre sí para alcanzar un fin común, pero que cumplen con una secuencia temporal.

La aplicación de la acumulación de penas exige ciertas condiciones básicas. Entre ellas, resulta imprescindible la existencia de un concurso real de infracciones o de una pluralidad de delitos. En este sentido, Puig (2006) sostiene que hay concurso real “cuando una pluralidad de hechos de un mismo sujeto constituye una pluralidad de delitos” (p. 650). En consecuencia, solo a quien haya cometido varios delitos podrá imponérsele una acumulación de penas privativas de libertad. Esta figura jurídica está estrechamente vinculada con la noción de acumulación material o aritmética de todas las penas impuestas (García, 2016, p. 29).

Sáez (2014) indica que “la conocida refundición o acumulación material no es más que la simple adición aritmética de todas las penas privativas de libertad que el recluso cumple” (p. 4). En la misma línea, Díaz (2020) sostiene que “la acumulación material o refundición supone la suma aritmética de todas las penas de la misma naturaleza impuestas a un sujeto, en orden a su cumplimiento sucesivo, sin que pierdan su individualidad” (p. 281).

Por lo tanto, se trata de una operación que responde a una fórmula matemática basada en la suma de penas. El resultado de dicha operación constituye la acumulación, entendida como un conjunto de sanciones. Autores como Jakobs y Roxin describen esta suma como la formación de una pena global.

Para Jakobs (1997), por cada delito debe imponerse una pena, y todos los delitos cometidos se imputan de forma acumulativa. Las sanciones se suman bajo el principio de pena global, lo que distingue al concurso real del concurso ideal, en el cual únicamente se aplica la pena más grave dentro del marco penal correspondiente (p. 1108).

Por su parte, Roxin (2014) señala que la pena global o conjunta surge a partir de la pluralidad de hechos punibles, y que en el concurso real estos deben juzgarse en un mismo procedimiento. Cada acción se somete a una condena independiente, lo que da lugar a la imposición de múltiples penas cuando existan varios hechos sancionables (p. 981).

Desde una perspectiva crítica, García (2014) advierte que la regla del COIP que establece un máximo de cuarenta años de privación de libertad, como política penal del Estado, no garantiza el cumplimiento de los fines constitucionales de la pena. Por ello, subraya que la acumulación debe entenderse como una medida excepcional y aplicarse únicamente cuando concurren múltiples acciones autónomas e independientes que guarden una secuencia temporal (concurso real). De lo contrario, se corre el riesgo de imponer penas desproporcionadas e injustas (p. 631).

2.2. Análisis normativo y doctrinario

Ordenamiento jurídico del Ecuador relativo a la acumulación

Para García (2015), la acumulación prevista en el artículo 20 del COIP solo procede en el concurso real, el cual debe armonizarse con las teorías concursales y los tipos penales aplicables. Según su explicación, el llamado concurso real no se refiere a una acción única; por el contrario, los actos tienden a lesionar distintos bienes jurídicos. En consecuencia, se trata del cometimiento de diversos delitos, donde la finalidad del sujeto activo es realizar múltiples infracciones. Esto lo diferencia del concurso ideal, en el que varias acciones convergen en un único resultado punible.

Posteriormente, una vez que se dejó sin efecto el precedente jurisprudencial obligatorio que acumulaba las penas dentro de un mismo tipo penal, se adoptó una nueva línea jurisprudencial mediante la Resolución 02-2019. En ella se determina que, para que exista un “concurso real” o “concurso material”, deben cumplirse dos requisitos fundamentales:

1. Que un mismo autor ejecute dos o más acciones que constituyan delitos autónomos e independientes, y
2. Que dichas conductas sean juzgadas dentro de un mismo proceso.

De acuerdo con esta nueva línea interpretativa, la jurisprudencia vigente establece que, en el concurso real, la pluralidad de conductas atribuibles al sujeto activo debe procesarse y sancionarse dentro de una única causa judicial, lo que da lugar a una unidad procesal determinada, la cual se desarrollará a continuación.

El principio de unidad del proceso

La acumulación jurídica de las penas también se relaciona estrechamente con el principio procesal de unidad del proceso, según el cual debe desarrollarse un único acto procesal por cada delito, con independencia de cuántas personas intervengan como autores o partícipes. Este mismo principio se aplica a la conexidad, es decir, a aquellos delitos que presentan un vínculo de naturaleza sustancial o procesal (como finalidad, consecuencia, modo, tiempo o lugar). En tales casos, los delitos deben ser investigados y juzgados de manera conjunta y resueltos mediante una única sentencia. De esta forma, el principio de unidad garantiza que el acusado sea juzgado en un solo proceso y reciba una sola pena (Corte Constitucional Colombiana, 2008, Sentencia C-1086/08, pp. 15-16).

Sobre este principio, Zaffaroni, Slokar y Alagia (2007) sostienen que se aplica en aquellos casos en que, ante la pluralidad de conductas delictivas, podrían imponerse múltiples penas, lo cual se evita mediante una pena única. Estos autores rechazan la aplicación de una suma aritmética de penas, al considerarla irracional. Según explican, esta práctica proviene del derecho imperial

romano y de las leyes feudales del antiguo régimen (*ancien régime*), contra las que reaccionó el código burgués de 1791 mediante la adopción del principio de absorción. Más adelante, otros códigos, incluso de corte conservador, retomaron la suma aritmética de penas, aunque estableciendo ciertos límites para evitar sanciones desproporcionadas (p. 751).

Significado actual de la acumulación

Desde la perspectiva jurídica, la acumulación de penas busca satisfacer una exigencia de seguridad cuando se presenta el concurso de delitos. Desde el enfoque filosófico, esta figura pertenece a los sistemas punitivos que se oponen a las penas perpetuas. Las condenas nominales de larga duración resultan atemorizantes e inexpiables dentro de una vida humana, por lo que no cumplen con la función primaria de la pena (Corte Constitucional Colombiana, 2008, Sentencia C-1086/08, p. 14).

En relación con esta temática, la Corte Constitucional del Ecuador no ha establecido parámetros que orienten el desarrollo conceptual ni ha creado reglas restrictivas sobre la procedencia de la acumulación de penas.

Existe una absolución de consulta enviada por el presidente de la Corte Provincial de Justicia del Carchi, mediante el Oficio n.º 1101-P-CNJ-2008, en la cual se solicita aclarar el procedimiento aplicable a la acumulación de procesos penales. Aunque se refiere específicamente a la acumulación de procesos, la Corte Nacional de Justicia del Ecuador concluyó que “la acumulación en materia penal se rige por las normas que regulan el concurso de infracciones, concurso real o concurso ideal, dependiendo del caso” (Corte Nacional de Justicia del Ecuador, 2017, Oficio n.º 034-CPJC-P).

En línea con ello, mediante la Resolución n.º 04-2016, la Corte Nacional de Justicia estableció, con carácter general y obligatorio, que en materia penal, en todo lo no previsto en el COIP, debe aplicarse de manera supletoria lo dispuesto en el Código Orgánico General de Procesos (Cogep).

Sin embargo, esta resolución no se armoniza con el ámbito de aplicación del Cogep. Su artículo 1 dispone expresamente que esta norma regula la actividad procesal en todas las materias, excepto la constitucional, electoral y penal, con estricta observancia del debido proceso. En consecuencia, el Cogep contiene una norma de carácter prohibitivo respecto de su aplicabilidad al ámbito penal.

Por otra parte, la teoría de la jerarquía normativa o prelación de normas constituye la principal regla de interrelación en los sistemas de derecho continental, incluido el ecuatoriano. Un ordenamiento jurídico estructurado con base en este principio implica una organización jerárquica de las fuentes, en la cual las normas de grado inferior no pueden contradecir a las superiores, so pena de nulidad (Montaña, 2012, p. 196).

A la luz de lo anterior, se advierte una antinomia entre lo establecido por el legislador en el Cogep y lo resuelto por la Corte Nacional de Justicia. Para resolver esta contradicción, debe aplicarse el artículo 3.1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), que dispone la aplicación de la norma competente, jerárquicamente superior, especial o posterior, en caso de conflicto entre disposiciones jurídicas.

En definitiva, el Cogep no puede suplir la ausencia de un procedimiento específico para la aplicación de la acumulación de penas privativas de libertad. Además, se ratifica que esta figura jurídica se fundamenta en el concurso real de infracciones, razón por la cual se procederá a su análisis a continuación.

El concurso real de infracciones

Para Bacigalupo (1996), el concurso de infracciones presupone la existencia de varias acciones. El primer requisito es, precisamente, la pluralidad de acciones, entendida en sentido negativo: existe pluralidad cuando no hay unidad de acción. El segundo presupuesto es la multiplicidad de lesiones a la ley penal, dado que cada tipo penal protege un bien jurídico distinto (p. 250).

En la misma línea, Fontán Balestra (1998) sostiene que, para que exista concurso real, deben concurrir varios hechos independientes realizados por una misma persona. Entre ellos no debe haber transcurrido el tiempo necesario para que opere la prescripción de la acción penal ni debe existir sentencia definitiva (p. 463).

Sin embargo, Bacigalupo (1996) subraya que el principal problema del concurso real radica en la determinación de la pena aplicable (p. 250). Justamente, este trabajo busca evitar la arbitrariedad de una sanción injusta o una decisión judicial carente de sustento, mediante el análisis de la doctrina y la jurisprudencia existentes.

Con el fin de delimitar posibles soluciones para el tratamiento de esta figura, la dogmática ha identificado tres sistemas aplicables al concurso real de infracciones:

Acumulación material de penas: Desde una perspectiva retribucionista, implica que cada pena debe cumplirse de manera sucesiva. Es decir, una vez ejecutada la primera, inicia el cumplimiento de la siguiente, sin que estas se aislen entre sí. Esta modalidad puede dar la sensación de que “el final del sufrimiento está más próximo”.

Absorción: Consiste en que la pena más grave absorbe a la menos grave. Este modelo, sin embargo, genera inmunidad para los delitos menores o de menor gravedad.

Acumulación jurídica: Considerada una vía intermedia entre las anteriores, puede traducirse en la suma de penas personales o en la imposición de una pena agravada, partiendo de la sanción del delito más grave, bajo los principios de exasperación o aspiración (Puig, 2006, pp. 660-661).

Entre estos sistemas, el que más se asemeja al precepto recogido en el Código Orgánico Integral Penal (COIP) es la acumulación material. En consecuencia, la acumulación de penas privativas de libertad en casos de concurso real de infracciones debe aplicarse en la etapa de juzgamiento, siendo responsabilidad del juzgador que impone la sentencia respecto de los distintos delitos cometidos.

No obstante, en la práctica ecuatoriana, también se observa que la acumulación de penas es ejecutada por los jueces de garantías penitenciarias, lo que requiere un análisis adicional.

La acumulación de las penas en la etapa de ejecución

Las competencias del juez de garantías penitenciarias están definidas de forma explícita en el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ). El artículo 225 le atribuye la potestad de conocer las garantías jurisdiccionales, que, según la Constitución del Ecuador, comprenden la acción de *habeas corpus*, *habeas data*, acceso a la información pública —exceptuando las acciones extraordinarias de protección—, además de resolver impugnaciones relacionadas con el régimen penitenciario y sustanciar los procedimientos para el otorgamiento de regímenes penitenciarios.

Asimismo, le corresponde unificar y declarar la prescripción de penas impuestas tanto por la justicia penal nacional como extranjera, conceder la excarcelación inmediata una vez cumplida la pena, y controlar la ejecución de indultos de origen presidencial o parlamentario. También debe aplicar el principio de favorabilidad cuando se promulgue una ley posterior más benigna.

Entre sus atribuciones se incluye la observancia del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Igualmente, debe intervenir en los casos de violación del estatus jurídico de liberados y frente a cualquier forma de discriminación derivada del pasado penal, además de otras competencias previstas en la normativa vigente.

A partir del análisis normativo, se advierte que el COFJ no incluye de manera expresa la facultad del juez de garantías penitenciarias para acumular penas. Del mismo modo, el COIP tampoco le atribuye dicha competencia. Además, en esta etapa procesal no es posible configurar un concurso real de infracciones, ya que la pena privativa de libertad se encuentra ejecutoriada.

En consecuencia, se identifica una laguna jurídica, entendida como la ausencia o insuficiencia de regulación sobre un aspecto

cuya normatividad resulta exigible dentro del ordenamiento jurídico. Al respecto, Segura Ortega (1989), citando a Canaris, señala que “existe una laguna cuando en el Derecho positivo falta una regulación a pesar de que el orden jurídico (considerado) en su totalidad la exige” (p. 287).

2.3. Casos que ilustran la acumulación

Caso 1

En este caso constaban dos penas ejecutoriadas: una por el delito de receptación y otra por el delito de porte de armas, cada una con una duración de dos meses. La jueza de garantías penitenciarias resolvió acumular ambas penas mediante auto resolutivo, determinando el cómputo del cumplimiento total de la condena. Al sumar las sanciones, se fijó un total de cuatro meses de pena privativa de libertad, contados a partir del inicio de la privación de libertad. Del análisis del sistema automatizado e-Satje de la Función Judicial se advierte que la persona privada de libertad no estuvo presente al momento de la resolución, la cual fue emitida sin audiencia (Causa n.º 13U02-2023-00127G).

Caso 2

Este caso involucra dos penas privativas de libertad: una de treinta y dos meses por el delito de robo y otra de dieciséis meses por el delito de tenencia y porte de armas. La pena total acumulada ascendió a cuarenta y ocho meses. En este procedimiento se convocó a audiencia oral, pública y contradictoria, conforme a la normativa procesal penal. En la providencia correspondiente se indicó que se pondría a discusión tanto la procedencia de la acumulación de penas como el cómputo respectivo (Causa n.º 13U02-2023-00239G).

Caso 3

En este caso se dictaron tres penas privativas de libertad: una de cuarenta meses por el delito de robo y dos penas de dieciocho

meses por los delitos de usurpación y simulación de funciones públicas, cada una impuesta en procesos penales distintos. La jueza de garantías penitenciarias convocó a audiencia, en la cual se abordó únicamente el cómputo de la pena. Mediante resolución, se acumuló el tiempo total de condena, estableciendo una pena unificada de setenta y seis meses de privación de libertad (Causa n.º 09U01-2020-01564).

Caso 4

Este caso presenta dos penas: una de diez años de reclusión mayor ordinaria, impuesta bajo la vigencia del anterior Código Penal, y otra de veintiocho meses, dictada conforme al Código Orgánico Integral Penal (COIP), ya cumplida. Ante la inexistencia de una norma expresa que regule la acumulación en este supuesto, el juzgador aplicó criterios de lógica jurídica. Se acogió al principio de favorabilidad, al *in dubio pro reo* y a la ultraactividad de la ley más benigna. En consecuencia, recurrió al artículo 59 del derogado Código Penal, que establece: “La duración de un día para computar el tiempo de la condena es de veinticuatro horas; y la de un mes, de treinta días”, y resolvió establecer una pena unificada de diez años (Causa n.º 01U02-2022-00422G).

3. Resultados

Del análisis del caso uno se desprende que existió una unidad de tiempo y de actos cometidos por el mismo sujeto activo. En consecuencia, debió aplicarse un concurso real de infracciones, siendo el juez penal multicompetente —que conoció de la causa— quien debió sentenciar aplicando la acumulación correspondiente, y no derivar la resolución al juez de garantías penitenciarias. Esta omisión evidencia una desviación procesal en la aplicación de la figura legal.

En los tres primeros casos revisados se observa que se aplicó la acumulación de penas, pero en cada uno de ellos se produjo una modificación en el cómputo total, y el procedimiento adoptado por los jueces penitenciarios no fue uniforme. En el caso uno no se convocó

a audiencia, mientras que en los casos dos y tres sí consta en las providencias respectivas la convocatoria a audiencia.

En los casos dos y tres, las audiencias fueron convocadas con el objeto de tratar de forma conjunta tanto la acumulación de penas como el cómputo de la pena privativa de libertad. Si bien el juez de garantías penitenciarias está facultado para realizar el cómputo de pena, conforme lo establece el artículo 667 del COIP, es importante precisar que la acumulación y el cómputo no son equivalentes.

El cómputo de pena, según el COIP, consiste en determinar con exactitud la fecha en que finalizará la condena y, de ser el caso, establecer la fecha desde la cual el sentenciado o la autoridad competente podrá solicitar el cambio de régimen de rehabilitación social.

Por su parte, el caso cuatro muestra una situación relevante para esta investigación. En dicho caso, el antiguo Código Penal —anterior al COIP— establecía con claridad los parámetros de cómputo temporal de las penas. En cambio, el COIP no desarrolla de forma expresa este aspecto, lo que genera incertidumbre al momento de determinar si corresponde aplicar unificación o acumulación de penas. La ausencia de una norma procesal que oriente a los operadores de justicia sobre el procedimiento a seguir evidencia una laguna normativa.

Dado este contexto, para dar continuidad a la discusión de resultados y alcanzar los objetivos de esta investigación, resulta imprescindible plantear la siguiente pregunta:

¿En la acumulación de penas que realiza el juez de garantías penitenciarias, qué principios podrían estar siendo afectados en esta etapa de ejecución de la pena?

La hipótesis que se sostiene es que el principio de legalidad es el más afectado. Este principio es fundamental en un Estado constitucional de derechos y justicia, y se estructura en dos dimensiones:

1. Primacía de la ley, que exige que toda actuación estatal esté sustentada en una norma legal formal.

2. Reserva de ley, que dispone que cualquier intervención estatal en contra de los derechos fundamentales solo puede justificarse si está respaldada por una norma clara, precisa y taxativa.

En este sentido, en todo sistema jurídico —incluido el penitenciario— los principios deben guardar una relación de complementariedad y coherencia, en consonancia con los fundamentos del Estado social y democrático de derecho. Así lo afirma Mapelli (2015), quien sostiene que “no es concebible un sistema penitenciario que no guarde armonía con los principios, especialmente con el principio de legalidad, reconocido a nivel mundial” (p. 22).

Respecto a la interrogante planteada, se concibe la acumulación de la pena ejercida por el juez de garantías penitenciarias en Ecuador como una extralimitación de competencias, dado que el COFJ no le otorga expresamente dicha facultad. En este marco, resulta evidente que el principio de legalidad, íntimamente ligado a la actividad penitenciaria, se ve comprometido.

Sobre este punto, Mapelli (2015) enfatiza que “la legalidad solo puede garantizarse en relación con el mundo penitenciario cuando un país dispone de una norma sectorial que regule, al menos, los aspectos esenciales de la ejecución” (p. 23). En consecuencia, contar con una ley penitenciaria adaptada a la realidad ecuatoriana permitiría esclarecer aspectos fundamentales de la ejecución penal, como el procedimiento para la acumulación de penas y otros temas relacionados.

El profesor Iñaki Rivera propone una visión compuesta del principio de legalidad, estructurada en cuatro garantías esenciales:

1. *Nullum crimen sine lege* (no hay delito sin ley).
2. *Nulla poena sine crimine* (no hay pena sin delito).
3. *Nullum crimen sine processu* (no hay delito sin proceso).
4. La garantía de ejecución conforme a derecho, frecuentemente ignorada, que exige que las penas se ejecuten en apego a los derechos fundamentales del condenado (Salazar, 2013, pp. 153 y 157).

En este contexto, es indispensable diferenciar entre la garantía penal y la garantía de ejecución del principio de legalidad. Como señala Salazar (2013), el principio formulado por Beccaria exige que las garantías jurisdiccionales y procesales aseguren que el juzgamiento de los delitos se realice conforme al ordenamiento penal. En cambio, la garantía de ejecución demanda que las penas se cumplan conforme a lo establecido en la ley, mediante un marco legal que regule expresamente su ejecución.

La ausencia de normas claras y precisas en materia de ejecución penal contradice el principio de legalidad que sustenta todo sistema jurídico. En este sentido, la certeza jurídica constituye la manifestación más concreta de la seguridad como eje del principio de legalidad. Al respecto, Feuerbach —citado por Grosso (2019)— señala que la seguridad no es simplemente un estado psicológico individual o colectivo, sino una condición jurídica indispensable para la existencia de una sociedad civil organizada jurídicamente (p. 108).

Por último, conviene retomar las palabras de Francesco Carnelutti, mencionadas al inicio de este trabajo, en su obra *Misericordias del proceso penal*, para reafirmar que el proceso penal no concluye con la sentencia condenatoria. Existen decisiones posteriores —como las relativas a la ejecución— que pueden afectar derechos fundamentales y vulnerar principios constitucionales.

Con base en lo anterior, se presentan las siguientes conclusiones.

4. Conclusiones

Se evidencia que la aplicación de la figura de la acumulación de penas privativas de libertad en Ecuador carece de un procedimiento normativo procesal claro y de reglas técnicas específicas para la determinación de la pena. Asimismo, el Código Orgánico de la Función Judicial (COFJ) no atribuye al juez de garantías penitenciarias la competencia para llevar a cabo este procedimiento. Ambas situaciones afectan de forma directa los principios de legalidad formal y seguridad jurídica, pilares fundamentales del Estado constitucional de derechos.

El análisis de casos permitió constatar una aplicación heterogénea del procedimiento de acumulación. Los jueces penitenciarios adoptan diferentes formas de actuación sin un criterio unificado, lo que genera incertidumbre jurídica. Además, se ha verificado que, en algunos casos, la acumulación de penas se realiza invocando normas sobre cómputo de pena del COIP, cuando en realidad se trata de figuras distintas. Esta confusión normativa pone en riesgo la legitimidad del procedimiento.

La acumulación de penas, regulada en el COIP, se vincula al concurso real de infracciones, que, según la jurisprudencia ecuatoriana vigente, requiere que las infracciones sean cometidas por un mismo autor, que se trate de delitos autónomos e independientes, y que sean juzgadas en un mismo proceso penal, conforme al principio de unidad procesal.

Asimismo, el tratamiento del concurso real, del concurso ideal y de la acumulación jurídica de la pena presenta una alta complejidad doctrinal y jurisprudencial. Ejemplo de ello fue el anterior precedente obligatorio de la Corte Nacional de Justicia que ordenaba acumular las penas dentro de un mismo tipo penal, posteriormente superado por una nueva línea jurisprudencial.

La determinación entre unidad o pluralidad de delitos exige una valoración minuciosa de los hechos y de los bienes jurídicos lesionados, lo que plantea retos interpretativos para el juzgador. En estos casos, la técnica jurídica y el dominio de la dogmática penal resultan imprescindibles, más aún cuando el legislador introduce figuras sin el debido desarrollo normativo.

Por último, debe considerarse que la acumulación de penas debe regirse por un criterio de excepcionalidad, conforme al principio de ultima ratio y de mínima intervención penal. En consecuencia, no solo se requiere claridad normativa, sino también un tratamiento técnico y garantista en el plano dogmático y jurisprudencial. La falta de técnica legislativa, como se evidencia en esta figura, obliga a repensar una legislación penal más precisa, armónica y respetuosa de los principios constitucionales.

5. Referencias bibliográficas

- Bacigalupo, E. (1996). *Manual de derecho penal*. Editorial Temis.
- Código Orgánico Integral Penal [COIP]. (2014). *Código Orgánico Integral Penal*. Registro Oficial, Suplemento 180.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE]. (2008, con reformas hasta 2021). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial, Suplemento 449.
- Corte Constitucional Colombiana. (2008). *Sentencia C-1086/08*. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-1086-08.htm>
- Díaz, C. (2020). La acumulación jurídica como límite al cumplimiento de condena de los internos. *UNED. Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.ª Época(23), 281-300.
- Fontán, C. (1998). *Derecho penal. Introducción y parte general*. Abeledo-Perrot.
- García, R. (2014). *Código Orgánico Integral Penal comentado* (2.ª ed.). Latitud Cero Editoriales.
- García, R. (2015, septiembre 28). Grueso error de la CNJ. *El Universo*. <https://www.eluniverso.com/opinion/2015/09/28/nota/5153195/grueso-error-cnj/>
- García, J. (2016). *La acumulación jurídica de las penas*. Ministerio del Interior - Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (España).
- Grosso, M. (2019). *El principio de legalidad: Un estudio semiótico de su génesis, destrucción y reconstrucción en el proceso penal*. Euros Editores.
- Jakobs, G. (1997). *Derecho penal: Parte general. Fundamentos y teoría de la imputación* (2.ª ed. corr.). Marcial Pons.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC]. (2009). *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial, Suplemento 52.
- Mapelli, B. (2015). *Manual regional de buenas prácticas penitenciarias*. Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (Aidef).
- Montana, J. (2012). *Teoría utópica de las fuentes del derecho ecuatoriano*. Corte Constitucional para el Período de Transición.
- Puig, S. (2006). *Derecho penal: Parte general*. Editorial Reppetor.

- Sáez, M. (2014). La acumulación de penas: Epítome legal, doctrinal y jurisprudencial. *Diario La Ley*, (8425), Sección Doctrina, Ref. D-388.
- Salazar, A. (2013). Las garantías en la ejecución de la pena en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Judicial Costa Rica*, (109), 153-157.
- Segura, M. (1989). El problema de las lagunas en el derecho. *Anuario de Filosofía del Derecho*, VI, 285-310.
- Zaffaroni, E. R., Slokar, A., & Alagia, A. (2007). *Manual de derecho penal. Parte general* (2.ª ed.). Ediar.

La política exterior de la República Popular China hacia el Focac

Camila Alejandra Rueda Guzmán¹

camila.65000@gmail.com

1. Introducción

Durante las últimas décadas del siglo XXI, China se ha consolidado como la segunda economía mundial y como un socio comercial prioritario para diversos países y regiones; desde esta perspectiva, África no constituye una excepción. Además de iniciativas como acuerdos bilaterales, financiamiento e inversiones transnacionales, el Foro de Cooperación China-África (Focac, por sus siglas en inglés: *Forum on China-Africa Cooperation*) representa una evidencia clave de la importancia de China en el continente africano. Desde inicios del siglo XXI, el interés del país asiático en esta región ha aumentado, mientras que para otras potencias mundiales, como Estados Unidos o la Unión Europea, América Latina y Oriente Medio han resultado de mayor atractivo (Giaccaglia, 2017).

Según Carreño (2013), la cooperación entre regiones y a nivel internacional es necesaria para alcanzar objetivos estratégicos. En este marco, China se ha consolidado como un actor clave para África y, a través del Focac, ha establecido una relación robusta con este continente. Las relaciones entre China y África se remontan al siglo XV, cuando existieron misiones diplomáticas y comerciales. Más recientemente, la República Popular China apoyó algunos movimientos de liberación nacional que accedieron al poder en África a finales del siglo XX. Como consecuencia de esta proximidad política, China logró reinsertarse en el Consejo de

1 Graduada de la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia, Mención Política Exterior, 2022-2023.

Seguridad de las Naciones Unidas en 1971, gracias al apoyo mayoritario de los países africanos, que optaron por excluir a Taiwán (Gómez, 2020). Desde la década de 1980, la presencia china en África ha crecido debido a su interés en las materias primas y la energía provenientes de regiones biodiversas y con vastos recursos naturales.

Este trabajo se fundamenta en las definiciones de política exterior propuestas por Calduch (1993) y Ojeda (1976), quienes sostienen que la política exterior busca alcanzar objetivos específicos que resulten beneficiosos para el Estado que la ejerce. Beach (2012) señala que las acciones de política exterior pueden instrumentarse a través de declaraciones, discursos, tratados, ayuda económica, actividades diplomáticas o incluso mediante el uso de la fuerza militar. Por su parte, Lasagna (1995) analiza las motivaciones que determinan la conducta de los Estados en el sistema internacional, con base en su capacidad relativa de poder.

En cuanto al análisis de política exterior (APE), Hudson (2008) plantea que esta subdisciplina estudia el impacto de los eventos y los factores psicosociales que influyen en los tomadores de decisiones. Desde una perspectiva similar, Mint y DeRouen Jr. (2010) se enfocan en la toma de decisiones y en la premisa de que la información disponible sobre un problema resulta determinante para establecer una línea de acción. Halperin y Clapp (2006) añaden que las principales dimensiones de análisis en política exterior incluyen los procesos cognitivos, las dinámicas grupales, los efectos del sistema internacional, la personalidad del liderazgo, la cultura y la agenda nacional.

En este mismo campo, Tomassini (1987) sostiene que, para comprender el comportamiento de un Estado y su política exterior, es fundamental considerar la visión que ese país tiene sobre las peculiaridades del sistema internacional en cada época, su historia y estructuras sociales, el interés nacional, los factores internos que inciden en la política exterior, las características propias de esta y el sistema de arreglos políticos e institucionales.

Con base en lo anterior, el presente artículo analiza la política exterior de China hacia el Focac en el período 2013-2022. Se trata de un estudio de carácter descriptivo-explicativo que recoge información sobre dicha política exterior y examina su papel en África en el contexto del foro. El estudio adopta el método del estudio de caso, considerando a China por su creciente influencia global y su protagonismo en las relaciones sino-africanas. La metodología empleada contempla la revisión documental y el análisis cualitativo de datos. Las unidades de análisis se han definido a partir de los conceptos extraídos del marco teórico-conceptual, lo que permite estudiar el fenómeno en su contexto específico mediante la recuperación de información relevante (Dulzaides y Molina, 2004).

A partir de estos antecedentes, la investigación plantea la siguiente pregunta: ¿Cuál es el interés que persigue China en África a través de la agenda de cooperación intergubernamental representada por el Focac? El objetivo general es analizar la política exterior de China hacia África en el marco del Focac. Los objetivos específicos son: determinar el contexto diplomático de la República Popular China y del Focac mediante el análisis histórico de las relaciones sino-africanas y la posterior creación del foro; y examinar los resultados del Focac en los ámbitos comercial, de inversiones, infraestructura y cooperación, con el fin de comprender los intereses de China en la región africana y los beneficios generados para las partes involucradas.

2. Desarrollo

2.1. El análisis en política exterior

Para comprender el estudio de caso propuesto, centrado en la política exterior de China hacia el Focac, es imprescindible partir del marco conceptual del análisis de la política exterior como subdisciplina de las Relaciones Internacionales. En esta misma línea, se examinan los principales matices de la política exterior china en un contexto de transformaciones significativas, en el cual se

posiciona como una potencia emergente en los ámbitos político, económico y transnacional.

Según Calduch (1993), se entiende por política exterior “el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional” (p. 3). En este sentido, se analiza cómo un actor alcanza sus objetivos estatales y los efectos que estas acciones pueden tener sobre otros actores del sistema. Es relevante destacar la importancia de los medios o recursos disponibles para los Estados, ya que estos pueden constituir un factor determinante en la configuración de su política exterior.

Para Ojeda (1976), la política exterior “es diseñada y manejada de manera independiente y libre; esta busca siempre una manera que le sea más conveniente (...) para el alcance de sus objetivos” (p. 23), lo cual alude a la maximización de las ganancias que el Estado puede obtener. La soberanía, como elemento constitutivo del Estado, está presente en la toma de decisiones, que deben ser autónomas y, en ciertos casos, orientadas a priorizar los intereses propios.

Beach (2012) añade que, para el estudio de las acciones de política exterior, deben considerarse todas las formas de diplomacia. Esto implica que su desarrollo se manifiesta a través de una amplia gama de mecanismos, dado que cualquier acción emprendida por un actor estatal se convierte en un elemento susceptible de análisis por sus implicaciones en el sistema internacional. Además, el estudio de la política exterior analiza las motivaciones o preferencias por las cuales los Estados actúan de una manera y no de otra frente a actores con mayor o menor poder relativo.

En este marco, resulta necesario considerar los factores que condicionan dichas actuaciones (Lasagna, 1995). Un ejemplo es el de Estados Unidos, cuya economía fuerte y diversificada le permite implementar políticas de cooperación a largo plazo, en las que intercambia recursos económicos por influencia política (Sánchez y Acosta, 2020). En contraste, los países menos desarrollados

suelen recurrir al financiamiento internacional para mitigar su vulnerabilidad económica, aceptando condiciones estrictas impuestas por organismos como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial (Martínez y Zapata, 2023).

En este escenario, la República Popular China se presenta como una alternativa a los prestamistas tradicionales de Occidente. Dado el fortalecimiento de su economía, la cooperación ofrecida por el país asiático se ajusta a lo expuesto por Lasagna (1995), al establecer préstamos, inversiones e intercambios comerciales con países en vías de desarrollo. Esto, como se analizará más adelante, otorga a la RPC una creciente influencia sobre sus deudores, quienes luego se convierten en aliados estratégicos que fortalecen su posicionamiento en el sistema internacional.

Hudson (2008) sostiene que el Análisis de la Política Exterior (APE) es una subdisciplina que parte de enfoques centrados en el impacto de los eventos y los factores cognitivos que inciden en los tomadores de decisiones a nivel internacional. Esta autora diferencia el APE del análisis de las relaciones internacionales, ya que este último adopta una postura más estructural y neutral. Mintz y DeRouen Jr. (2010) coinciden con esta visión, al afirmar que el APE se enfoca en el estudio de los procesos de toma de decisiones y en la cognición de los actores del sistema internacional, examinando los factores que inciden en la formulación de políticas exteriores.

El APE permite, además, analizar factores socioculturales que influyen en las decisiones de los Estados en materia de política exterior. Así, no solo se consideran los acontecimientos actuales, sino también la trayectoria histórica del actor analizado. Esta subdisciplina parte del principio de que los seres humanos, en tanto agentes con capacidad de decisión, son clave en la formulación de política exterior. En este sentido, el APE posibilita “abrir la caja negra del Estado”, es decir, estudiar los procesos internos que inciden en su acción internacional (Sánchez y Acosta, 2020).

Tomassini (1987) sostiene que, desde un enfoque metodológico, existen tres aspectos fundamentales que definen y diferencian las

políticas exteriores de los distintos países². El primero es la agenda internacional de cada Estado; el segundo, la relevancia que adquiere la política exterior dentro del país, en función de su estrategia de desarrollo; y el tercero, la organización institucional interna, que determina la capacidad estatal para formular e implementar decisiones en materia de política exterior.

Ahora bien, ¿por qué utilizar el enfoque conceptual de Luciano Tomassini para analizar la política exterior de la República Popular China hacia el Focac? Tal como señala Tomassini (1987):

Dentro de la evolución de las ciencias sociales en América Latina, los estudios internacionales se iniciaron con considerable retraso y continúan estando relativamente poco desarrollados. Con todo, su tardío y precario desarrollo contrasta con la casi total ausencia de trabajos sobre análisis de la política exterior. (p. 126)

Esta afirmación puede extenderse también a la política exterior africana, si se considera que las independencias formales de la mayoría de sus naciones se consolidaron recién en la década de 1970. Su formación tardía dio lugar al desarrollo de políticas exteriores caracterizadas más por la práctica que por la teoría. Como consecuencia, se implementaron principalmente “políticas de buena vecindad mediante el respeto de la soberanía y la integridad territorial entre los Estados, con el fin de preservar la integridad territorial propia y poder centrarse en la construcción interna de los países” (Pamies, 2014, p. 4).

Tomassini (1987) considera también otros elementos aplicables al contexto africano, en especial aquellos vinculados con la historia y las particularidades de sus políticas internas. En este sentido, al considerar las similitudes —y respetando las diferencias— entre los países latinoamericanos y africanos, los enfoques

2 Tomassini (1987) establece cuatro niveles en el proceso de formulación de la política exterior: la definición del interés nacional o de la agenda internacional; la operacionalización de los intereses incluidos en dicha agenda; el establecimiento de objetivos y la identificación de cursos de acción alternativos; y los procesos mediante los cuales se adoptan las decisiones respectivas (p. 131). No obstante, con el fin de dinamizar la exposición conceptual en el presente análisis, se unifican los dos primeros elementos.

metodológicos provenientes del sur global pueden ser empleados para estudiar a otros países del mismo hemisferio. Cabe destacar que la República Popular China también se identifica como un país en desarrollo, por lo cual puede ser incorporada dentro de este enfoque analítico.

2.2. Historia de la política exterior de la RPC

A partir de 1949 se establece la República Popular China, bajo el liderazgo de Mao Zedong, dirigente del Partido Comunista, y con Chou En-lai como primer ministro. Durante este período, la política exterior china introdujo el concepto de “evolución pacífica”, con el fin de proyectar la imagen de un actor no agresivo, especialmente frente a Asia, África y América Latina. Para entonces, ya existían buenas relaciones comerciales y diplomáticas con América Latina, gran parte de Asia y algunos países africanos. Sin embargo, debido a la Gran Revolución Cultural Proletaria, este avance en las relaciones diplomáticas con los países del Tercer Mundo —como los denominaba China— sufrió un retroceso significativo (Anguiano, 2011).

En 1979, China promovió el modelo conocido como *open doors policy* (política de puertas abiertas), que buscaba el crecimiento económico y una mayor interacción global, bajo el liderazgo de Deng Xiaoping (Herrera-Vinelli, 2021). Este modelo marcó un aumento del poder de la nación asiática, basado principalmente en las relaciones económicas, el desarrollo y la cooperación no militar, lo cual representó un enfoque distinto al predominante durante la Guerra Fría (Rodríguez y Leiva, 2013). Se sostiene, entonces, que la diplomacia china comenzó a orientarse hacia la construcción de alianzas para el desarrollo, con un enfoque económico y social.

La vía de reforma adoptada por China fue pragmática, sin abandonar su marco ideológico marxista, y priorizó el *soft power* (poder blando) por encima del poder tradicional. Esta decisión es relevante si se considera que el sistema internacional, en ese momento, se regía bajo postulados realistas, donde la estabilidad y el poder se asociaban a la supremacía militar, la capacidad de

intervención y la resolución de conflictos mediante el uso de la fuerza. China, por el contrario, adoptó una vía distinta y, como se examinará más adelante, evitó intervenir militarmente en otros países, defendiendo la autodeterminación de los pueblos como principio rector de su política exterior.

En mayo de 2004, el presidente Hu Jintao conceptualizó la política exterior china bajo el término *heping fazhan* (desarrollo pacífico), orientado a la construcción de un mundo armónico. Esta estrategia se desarrolló a través de una diplomacia activa con actores no hegemónicos, comenzando con los países vecinos de la región Asia-Pacífico, y extendiéndose progresivamente al resto del mundo (Shelton y Paruk, 2008). En esta línea, China afirma que no persigue el unilateralismo ni la dominación en sus relaciones diplomáticas o comerciales con ningún país. Por el contrario, su modelo propone el beneficio mutuo y el desarrollo conjunto, lo que le permite evitar conflictos con otros actores (Herrera-Vinelli, 2021).

Las raíces fundamentales de la política exterior de la República Popular China se vinculan con los principios maoístas de coexistencia pacífica como medio para establecer relaciones estables y duraderas. Con el tiempo, esta visión evolucionó hacia políticas de defensa sólidas, inspiradas en principios westfalianos, especialmente en lo referente a la protección del territorio, la soberanía y la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados (Lanteigne, 2009, citado en Herrera-Vinelli, 2021).

La diplomacia china busca mantener un entorno internacional pacífico que permita un desarrollo económico sostenido. Para lograr este objetivo, considera esencial la apertura de los mercados globales y su participación activa en el comercio mediante acuerdos de libre comercio y tratados bilaterales (Shelton y Paruk, 2008). China reconoce la creciente interdependencia económica mundial y la inevitabilidad de la globalización, lo que explica su discurso de armonía global como eje de su política exterior (Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China, 2006).

Los cinco principios fundamentales de la coexistencia pacífica que sustenta China son: el respeto mutuo a la soberanía estatal y a la integridad territorial, la no agresión, la no intervención en los asuntos internos de otros países, la igualdad y el beneficio recíproco (Herrera-Vinelli, 2016). Independientemente de la orientación política de otros Estados, China declara estar dispuesta a entablar relaciones con cualquier actor internacional que respete dichos principios, proclamados por el primer ministro Zhou Enlai durante la Conferencia de Bandung en 1955 (Colomo, 2010).

En el caso chino, la cooperación se concibe como una modalidad que “involucra una curiosa mezcla de préstamos en condiciones preferenciales, créditos a la exportación, ayuda humanitaria, proyectos de infraestructura, inversiones económicas y asistencia técnica en los campos de la salud, educación y agricultura” (Abdenur y de Souza, 2013, p. 25). Esto configura una cooperación de carácter holístico, que abarca múltiples ámbitos y busca promover sectores clave en los países cooperantes, especialmente en transporte, infraestructura, minería y energía.

China se autodefine como un país en vías de desarrollo, y una de sus principales estrategias consiste en construir relaciones de igualdad y unidad con otros Estados con características similares (Guoxing, 2019). En este marco, la cooperación sur-sur se percibe como una vía para transformar el orden económico internacional. Además, China mantiene una política de apertura económica orientada a diversificar sus relaciones comerciales e impulsar la cooperación como mecanismo para el desarrollo. Considera que la transferencia de recursos financieros y tecnológicos extranjeros es crucial para modernizar a los países del sur y permitirles alcanzar un desarrollo autónomo, tras una fase inicial de cooperación en sectores estratégicos (Agüera Martínez, 2023).

En esta misma línea, para comprender la cooperación con África, se debe considerar el planteamiento *African Solutions to African Problems* (Soluciones africanas para problemas africanos), acuñado por el economista George Ayittey (1994), en respuesta a la escasa atención internacional durante la crisis en Somalia. Esta

propuesta promueve la apropiación local de las soluciones, al sostener que, si África genera sus propias respuestas, tendrá mayores incentivos y motivación para garantizar su éxito. Por el contrario, las soluciones externas suelen imponerse como obligaciones, descontextualizadas de la realidad sociocultural africana. En este sentido, se argumenta que ha llegado el momento de que África utilice sus propios recursos para resolver sus problemas (ISS, 2008).

2.3. El Focac

El Foro de Cooperación China-África (Focac) fue fundado en el año 2000 en Beijing, con el objetivo de fortalecer la cooperación amistosa entre la región africana y la República Popular China, a fin de enfrentar las amenazas de la globalización económica. Previamente, en octubre de 1999, el presidente Jiang Zemin dirigió una carta a todos los jefes de Estado africanos, en la que propuso formalmente la convocatoria de un foro sino-africano. En su misiva, esbozó los principios rectores para fomentar el intercambio, subrayando la necesidad de mejorar el entendimiento, aumentar el consenso y promover la amistad y la cooperación (Wenping, 2007).

El primer foro se celebró en octubre de 2000 en Beijing y contó con la participación de cerca de 80 ministros de 45 países africanos. Las discusiones se organizaron en cuatro sesiones de trabajo: comercio; reforma económica —con el modelo chino presentado como posible referencia—; erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible; y cooperación en educación, ciencia, tecnología y salud.

Durante el encuentro, China se presentó como el país en desarrollo más grande del mundo, mientras que África, objetivamente, es el continente con mayor número de países en desarrollo. En ese marco, la República Popular China sostuvo que “los países desarrollados deben tener plenamente en cuenta y cuidar los intereses de los países en desarrollo menos privilegiados y aumentar la inversión financiera y la transferencia de tecnología hacia

ellos para ayudarlos a desarrollar su capacidad para el desarrollo” (Wenping, 2007).

Este discurso refleja con claridad una perspectiva tercermundista, evidenciada en la afirmación implícita de que China lidera al mundo en desarrollo. Esta idea se refuerza con la declaración de Jiang Zemin, quien afirmó que la reunión constituía un ejemplo tangible de los vínculos de cooperación sur-sur, orientados al establecimiento de un nuevo orden político y económico internacional, más equitativo y justo. En un contexto de transición hacia un sistema internacional multipolar, en el cual la cooperación resulta no solo deseable, sino necesaria, no sorprende el impulso estratégico de China por fortalecer sus relaciones con el continente africano.

El foro también formó parte de la estrategia diplomática china para contener y limitar el reconocimiento internacional de Taiwán. La Constitución de la República Popular China sostiene que el gobierno de Beijing es el único legítimo de toda China, incluida la isla de Taiwán; por tanto, permitir que este territorio adquiera estatus como república independiente o como gobierno alternativo implicaría una pérdida de legitimidad política (Taylor, 2002). Para el Partido Comunista Chino, Taiwán representa el tercer proyecto inconcluso de la reunificación nacional, tras la reincorporación de Hong Kong en 1997 y de Macao en 1999 (Ramírez-Carvajal, Praj y Acosta-Strobel, 2021).

Por esta razón, China invitó al primer foro, en calidad de observadores, a ocho países africanos que mantenían relaciones diplomáticas con Taiwán: Senegal, Gambia, Burkina Faso, Liberia, Malawi, Chad, Suazilandia y Santo Tomé y Príncipe. De estos, solo Liberia y Malawi aceptaron la invitación. Posteriormente, ambos países rompieron relaciones con Taipéi y establecieron vínculos diplomáticos con Beijing (Taylor, 2002).

Asimismo, debe considerarse que, desde 1963, África ha estado centrada en los procesos de descolonización, la lucha contra el *apartheid* y la búsqueda de independencia política respecto de Occidente. En mayo de 2013, bajo el liderazgo de la Unión

Africana, se renovó la visión panafricana de “un África integrada, próspera y pacífica, dirigida por sus ciudadanos y que represente una fuerza dinámica en el escenario internacional” (The African Union, 2013). Esta organización sostiene que es indispensable una “estrategia global para optimizar el uso de los recursos de África en beneficio de todos los africanos” (UNIR, 2022).

Como se ha mencionado, el enfoque de cooperación entre China y África se funda en principios como la igualdad y el beneficio mutuo. Desde el siglo XV, durante las primeras interacciones diplomáticas, el almirante Zheng He adoptó un enfoque distinto al de las potencias coloniales: en lugar de saquear, ofrecía obsequios y recibía regalos voluntarios, fomentando relaciones amistosas entre gobernantes (Taylor, 2011). Esta tradición perdura en el modelo chino de cooperación, caracterizado por un enfoque de asociación equitativa en cuestiones tanto regionales como globales. Ambas partes sostienen que se respaldan mutuamente en asuntos de importancia estratégica y comparten preocupaciones comunes.

El Focac promueve el beneficio mutuo en las relaciones entre China y África, por encima de intereses unilaterales. China, en su compromiso con el continente, acoge la filosofía de “dar antes de recibir, priorizando la acción de dar más y tomar menos” (Zhu Rongji, 2000). Además, afirma que su ayuda no persigue objetivos de control político. A diferencia de muchos inversores occidentales, reticentes ante los altos costos y prolongados plazos de recuperación de los proyectos de infraestructura, China ha intervenido para reducir el déficit de financiamiento en estos ámbitos estratégicos.

La República Popular China sostiene también la filosofía de que “resulta más valioso enseñar a pescar a los demás que limitarse a darles pescado” (Zhu Rongji, 2001). Los proyectos ejecutados junto a países africanos responden a necesidades identificadas por los propios Estados y son seleccionados tras evaluaciones técnicas de factibilidad económica. Esta práctica se alinea con el principio de *African Solutions to African Problems*, según el cual los proyectos deben surgir del contexto y las prioridades locales, y no ser impuestos con base en modelos exógenos de desarrollo.

Desde el año 2000, China se ha consolidado como el principal socio comercial de África. Las inversiones chinas en el continente se han multiplicado por más de cien en los últimos 18 años. A partir de 2013, esta cooperación se intensificó significativamente con la puesta en marcha de la iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda, que ha contribuido a la expansión del comercio de bienes, la contratación de proyectos, la consolidación de capacidades industriales y el aumento de la inversión de capital (King, 2020).

2.3. La política exterior de la RPC según Tomassini

En lo que respecta a la visión de China sobre las peculiaridades del sistema internacional en un momento determinado, el enfoque principal del Focac es la cooperación. Esto implica que el sistema internacional anárquico, que había sido la constante en las relaciones internacionales, resulta obsoleto para la RPC desde la adopción de la *open doors policy* (política de puertas abiertas) en 1978. Esta visión se consolidó en 2004 con la adopción del *heping fazhan* o desarrollo pacífico. Asimismo, la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda, lanzada oficialmente en 2013, constituye una estrategia de cooperación inclusiva con alcance global.

En consecuencia, para alcanzar sus objetivos nacionales, la RPC considera necesario establecer alianzas con otros países en vías de desarrollo. Uno de los discursos centrales del gobierno chino es el del desarrollo conjunto; por ello, la cooperación constituye su estrategia fundamental para lograr sus metas e incrementar su influencia. En este sentido, gracias al Focac, China se ha convertido en un socio esencial para las economías africanas, no solo en materia de comercio, sino también en los ámbitos de la inversión y los préstamos bilaterales.

China obtiene beneficios concretos mediante la importación de materias primas, minerales y piedras preciosas desde África. A cambio, los países africanos importan bienes manufacturados con valor agregado, como maquinaria, equipos eléctricos y productos industriales. Paralelamente, la ayuda financiera que reciben —sobre todo en forma de préstamos— está condicionada al respaldo

diplomático, lo cual permite a la RPC reforzar su influencia en el escenario internacional. Así, China ejerce su poder no mediante la fuerza militar —como sucedía en la lógica geopolítica de la Guerra Fría—, sino a través de mecanismos económicos, haciendo uso de sus capacidades financieras.

Para comprender la cercanía entre África y China, es imprescindible considerar que la región busca alejarse de “la marginación y explotación de la que ha sido víctima el continente como resultado de los siglos de esclavitud, colonialismo, neocolonialismo, explotación, opresión, guerra y hambre” (ISS, 2008). Tal como plantea Tomassini (1987), el sistema de gobernanza y su trayectoria histórica están íntimamente vinculados con la configuración de la política exterior de los Estados, en la medida en que expresan el vínculo entre el régimen político y la sociedad, así como sus proyectos de futuro.

Por su parte, China carece de un pasado colonial en África, por lo que no es percibida como una potencia esclavista ni explotadora. A ello se suma que su política exterior promueve la autodeterminación de los pueblos, lo que se expresa en su principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados. Según Guoxing (2019), “propone que se deje la solución de los problemas internos de cada país en manos de su pueblo, oponiéndose a la intervención foránea” (p. 4). Esta postura se alinea con la filosofía de *African Solutions to African Problems*, acuñada por el economista George Ayittey, que plantea que las soluciones sostenibles a los problemas del continente deben surgir de los propios africanos y su contexto sociocultural.

Este enfoque es uno de los pilares en las relaciones sino-africanas promovidas por el Focac. Así lo demuestra, por ejemplo, el eje de cooperación social, que contempla el otorgamiento de becas de estudio a jóvenes africanos y la capacitación de personal sanitario en territorio chino. Estas acciones permiten que los países del continente avancen en su desarrollo desde dentro de sus fronteras, con el acompañamiento del país asiático. Esta modalidad de cooperación es percibida favorablemente por las sociedades

africanas, en contraste con el intervencionismo tradicional ejercido por potencias occidentales.

En cuanto al interés nacional de la República Popular China (RPC) en la agenda internacional, pueden identificarse dos momentos clave. El primero se relaciona con la necesidad de reconocimiento diplomático por parte de la comunidad internacional, especialmente frente a Taiwán. Desde la década de 1950, la estrategia china ha consistido en promover relaciones comerciales y económicas a cambio del reconocimiento político. Este proceso permitió a China aislar a Taiwán e incrementar su presencia en organismos internacionales, incluida la Organización de las Naciones Unidas. En este contexto, el continente africano ha sido fundamental, ya que está conformado por 53 Estados soberanos que, tras su independencia, han sido actores relevantes en el respaldo diplomático a la RPC.

El segundo momento se configura a partir de 1979, cuando China inicia la búsqueda intensiva de materias primas y recursos naturales esenciales para su desarrollo. Desde entonces, su política exterior ha enfatizado la expansión comercial con África, incentivando a las empresas chinas a consolidar vínculos en el continente. Este proceso no solo asegura un suministro estable de insumos estratégicos, sino que también fortalece la influencia china en el hemisferio sur. Los acuerdos impulsados en el marco del Focac —como la condonación de deudas o la ampliación de líneas de crédito a países africanos con relaciones estrechas con China— ilustran claramente esta lógica.

Asimismo, Tomassini (1987) destaca la importancia de la política exterior como parte de la estrategia de desarrollo nacional. En el caso chino, esta dimensión se expresa a través de su doctrina de cooperación solidaria, basada en la teoría del tercermundismo. Según esta perspectiva, la RPC se identifica como un país en vías de desarrollo y, en consecuencia, prioriza las relaciones con otros Estados del sur global. Esta cooperación responde a una visión de desarrollo conjunto que, a largo plazo, aspira a transformar el orden económico internacional.

En síntesis, puede afirmarse que la política exterior de la República Popular China es activa, coherente y estratégicamente diseñada. China se ha consolidado como el principal interlocutor del continente africano y un actor clave en la cooperación sur-sur. Su diplomacia, orientada al desarrollo pacífico y al beneficio mutuo, ha dado lugar a la creación de múltiples mecanismos de intercambio, entre los que destaca el Focac. Esta plataforma no solo fortalece los vínculos bilaterales con los países africanos, sino que también posiciona a China como una potencia influyente en el sistema internacional contemporáneo.

3. Conclusiones

Los hallazgos derivados de esta investigación apuntan a la naturaleza estratégica de la relación que la RPC busca establecer con los países del sur global, basada en el principio del beneficio mutuo. Esta orientación responde a la convicción de que, en el contexto internacional actual, la cooperación debe fundamentarse en relaciones de igualdad, reciprocidad y unidad entre Estados que, como China, se encuentran en procesos de desarrollo, como es el caso de África, Asia y América Latina.

Desde su creación, el Focac ha funcionado como una plataforma dinámica para el desarrollo del continente africano, constituyéndose en una alternativa frente a las imposiciones tradicionales de las potencias occidentales. La historia antiimperialista y no colonialista que comparten ambos actores ha sido el principal motor de sus relaciones diplomáticas. En este marco, los Estados africanos encuentran en la RPC un interlocutor que respeta su soberanía y promueve un modelo de desarrollo desde adentro, atendiendo a sus propias necesidades y prioridades. La permanencia del Focac por más de dos décadas refleja un compromiso sostenido por ambas partes en el fortalecimiento de este mecanismo de cooperación.

En términos generales, puede concluirse que el incremento del intercambio comercial desde la instauración del Focac ha resultado beneficioso para ambas regiones. Para el año 2023, las

exportaciones africanas alcanzaron un total de 117 509 573 millones de dólares, con 440 productos ingresando al mercado chino sin aranceles. Los principales bienes exportados corresponden a materias primas, combustibles y metales preciosos, lo que ha posicionado a China como el principal socio comercial del continente desde el año 2009.

En lo relativo a la asistencia económica, China ha otorgado un total de 1143 préstamos, con una deuda acumulada por parte de África que asciende a 153 000 millones de dólares. Si bien estos recursos han contribuido significativamente al desarrollo de infraestructura y sectores estratégicos en la región, también han generado una creciente dependencia financiera de los países africanos hacia la RPC. Esta situación ha sido analizada por autores como Layne (1994) y Rosato (2003), quienes afirman que la necesidad de financiamiento para el desarrollo puede convertirse en un motor de paz y cooperación entre los Estados.

Al considerar los principios de política exterior que han guiado el ascenso pacífico de la RPC, se puede anticipar un enfoque alternativo frente a las nociones tradicionales de dominación y poder. En este contexto, el crecimiento económico sostenido del país asiático le permite proporcionar asistencia económica a sus aliados, especialmente aquellos del sur global, con quienes comparte afinidades históricas, culturales y estructurales.

Esta cooperación, canalizada mediante un mecanismo multilateral como el Focac, ha incrementado de forma significativa la influencia de China en el sistema internacional. El foro, que agrupa a 53 Estados africanos, ha fortalecido la posición diplomática, comercial y política de la RPC en múltiples escenarios. Esta influencia ha resultado particularmente eficaz para alcanzar ciertos objetivos estratégicos, como limitar el reconocimiento internacional de la República de China (Taiwán), un objetivo recurrente en la agenda de política exterior de Beijing. En este sentido, puede afirmarse que la lealtad derivada de la dependencia económica se ha transformado en una constante que contribuye a la reconfiguración del orden internacional desde una lógica impulsada por China.

En definitiva, el interés geoestratégico de la RPC puede sintetizarse en tres variables fundamentales. En primer lugar, la necesidad de garantizar el acceso continuo a recursos naturales que abastezcan sus sectores industriales. En segundo lugar, la búsqueda de respaldo diplomático sostenido en organismos internacionales, especialmente en relación con el principio de “una sola China” y el aislamiento de Taiwán. Por último, la construcción de una imagen de potencia no tradicional que actúa como alternativa al liderazgo de Estados Unidos y Europa. Bajo estos pilares, China se ha consolidado como un actor con poder e influencia crecientes, que despliega su política exterior desde una lógica económica, pragmática y no intervencionista.

4. Referencias bibliográficas

- Abdenur, A., y De Souza, D. (2013). La creciente influencia de China en el Atlántico Sur. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (102), 169-197.
- Agüera, M. (2023). *La influencia china en el mundo*. Lisa News.
- Anguiano, E. (2011). *El estudio de China desde cuatro enfoques: histórico, político, internacionalista y económico*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Colomo, J. (2010, marzo). *Estudios y debate sobre geografía, historia, economía, política*.
- Dulzaides, M., y Molina, A. (2004). Análisis documental y de información: dos componentes de un mismo proceso. *ACIMED*, 12(5), 1-12.
- Giacaglia, C. (2017). Poderes tradicionales, emergentes y reemergentes: Relaciones ambiguas, pero pragmáticas. *Foro Internacional*, 52(2), 273-305. <https://doi.org/10.24201/fi.v57i2.2364>
- Gómez, D. (2020). China y la construcción de relaciones estratégicas con países de África. Estudio de caso: su postura contradictoria frente al principio de no intervención. *Desafíos*, 32(1), 1-39.
- Guoxing, L. (2019). La política exterior de China. [Entrevista]. *Revista de Relaciones Internacionales*.

- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. del C. (2010). *Metodología de la investigación* (5.ª ed.). McGraw-Hill / Interamericana.
- Herrera-Vinelli, L. (2016). América Latina a la luz del poder económico mundial de China: el caso de Brasil y Ecuador y el comportamiento de su política exterior. *Temas de Nuestra América*, 33(61), 107-126.
- Herrera-Vinelli, L. (2021). *A la sombra del dragón: interdependencia asimétrica de China con Ecuador y Costa Rica*. Flacso-Sede Ecuador. <https://doi.org/10.46546/2021-16atrio>
- Institute for Security Studies (ISS). (2008). *African solutions to African problems*. <https://issafrica.org/iss-today/african-solutions-to-african-problems>
- King, K. (2020). China-Africa education cooperation: From FOCAC to Belt and Road. *Journal of Education and Development*, 3(2), 221-234.
- L'Observatori Solidaritat. (2004). *El conflicte de Somalia*. Fundació Solidaritat de la Universitat de Barcelona.
- Lasagna, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 28(111), 387-409. <http://www.jstor.org/stable/41391524>
- Martínez, A., y Zapata, S. (2023). El alineamiento político de los países latinoamericanos ante la influencia hegemónica de Estados Unidos y la potencia emergente de China: Un análisis desde el realismo. En R. Salgado (ed.), *La política exterior de los Estados latinoamericanos* (pp. 280-318). Flacso-Sede Ecuador.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Popular China. (2006). *China's African policy*. Ministry of Foreign Affairs.
- Mintz, A., y DeRouen Jr., K. (2010). *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge University Press.
- Pamies, C. (2014). *La política exterior africana: el caso de Nigeria*. JOUR.

- Ramírez-Carvajal, C., Praj, D., y Acosta-Strobel, J. A. (2021). La relación triangular entre China, Taiwán y Estados Unidos en el período 2008–2018. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (30), 92-106.
- Rodríguez, I., y Leiva, D. (2013). El soft power en la política exterior de China: Consecuencias para América Latina. *Polis*, (35), 1-26.
- Sánchez, F., y Acosta, C. (2020). Análisis de política exterior. En F. Sánchez y N. Lieno (eds.), *Manual de ciencia política y relaciones internacionales* (pp. 153-186). Universidad Sergio Arboleda.
- Shelton, G., y Paruk, F. (2008). *The Forum on China-Africa cooperation*. Monograph 156, Institute for Security Studies.
- Taylor, I. (2002). Taiwan's foreign policy and Africa: The limitations of dollar diplomacy. *Journal of Contemporary China*, 11(30), 125-140.
- Taylor, I. (2011). *The Forum on China-Africa Cooperation (FOCAC)*. Routledge Global Institutions.
- The African Union. (2013). *Agenda 2063: The Africa we want*. <https://au.int/>
- UNIR. (2022, agosto 22). *Agenda 2063*. <https://www.unir.net/ciencias-sociales/revista/agenda-2063/>
- Wenping, H. (2007). China's perspective on contemporary China-Africa relations. En C. Alden, R. Soares de Oliveira, y D. Large (eds.), *China returns to Africa: A rising power and a continent embrace* (p. 147). Cambridge University Press.

**“La verdadera generosidad hacia el futuro consiste
en entregarlo todo al presente.”**

Albert Camus

Esta obra se terminó de editar en abril de 2025.

La Editorial IAEN publica libros con el propósito de contribuir al pensamiento crítico y al debate académico. Le invitamos a compartir esta publicación, explorar nuestro catálogo en www.editorialiaen.edu.ec y seguirnos en nuestras redes sociales.

Su opinión nos inspira a seguir construyendo conocimiento colectivo.



En un mundo donde los desafíos se multiplican y las certezas escasean, *Tiempos de incertidumbre: desafíos para la dirección pública en Ecuador* llega como una guía indispensable para quienes creen que un Estado puede —y debe— responder con liderazgo, innovación y compromiso ético.

Las autoras Irma Jara-Lñíguez y Jenny Cedeño-Alcívar, nos invitan a mirar la dirección pública desde una nueva perspectiva: profesional, transparente y sobre todo humana. Desde temas urgentes como la lucha contra la corrupción, hasta apuestas necesarias como la modernización del Estado y la participación ciudadana, este libro ofrece respuestas sólidas para tiempos complejos.

Esta lectura permite comprender la dirección pública como un eje clave para el desarrollo sostenible, la estabilidad institucional y la construcción de un gobierno transparente, innovador y cercano a la ciudadanía. Porque gobernar bien en tiempos difíciles no solo es posible, es urgente.

ISBN: 978-9942-29-123-3



9789942291233