

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría de Investigación en Derecho

Una nueva mirada al costo de los derechos

María Inés Orellana Ramírez

Tutora: Eddy María de la Guerra Zúñiga

Quito, 2021



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, María Inés Orellana Ramírez, autor de la tesis intitulada “Una nueva mirada al costo de los derechos”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

24 de febrero de 2021

Firma: _____

Resumen

El costo de los derechos es un tema fundamental en nuestros días. Es de tal trascendencia que se ha visto la necesidad de la presentación de una propuesta investigativa, en su mayor parte teórica, cuya idea central abordará el costo no solo desde la esfera presupuestaria y económica, sino también desde otros ámbitos como el político, jurídico y social.

Los derechos son inherentes a los seres vivos. Tienen como finalidad esencial proteger y mejorar la calidad de vida de estos. Esta garantía la debe ejercer en su máxima, aunque no entera, representación el Estado. Los derechos tienen como objetivo fomentar el desarrollo individual y colectivo; es importante comprender que pueden llegar a tener un costo y, correlativamente, un deber de responsabilidad. Es necesario entender a los derechos no de una manera absoluta e inflexible, sino que deben ajustarse a un presupuesto público.

De igual manera, se busca determinar que el costo de los derechos no sea únicamente una cuestión de establecerlos en un presupuesto. Se relaciona directamente con el principio de igualdad, transparencia y responsabilidad democrática en el proceso de asignación de recursos y redistribución de la riqueza. La presente investigación es en su mayoría teórica; en ese sentido, el método utilizado es el dogmático mediante una exhaustiva revisión de la doctrina a favor y en contra para, de esta manera, cumplir con los objetivos planteados.

Finalmente, se determina que el costo de los derechos desde las diferentes esferas (económica, jurídica, política y social), obteniendo de ese modo el costo de manera integral.

Palabras clave: presupuesto, protección, económico, político, social, jurídico

A mi papá quien me ha apoyado en todo lo que me he propuesto y ha sido la mejor guía desde siempre. A mis hermanos Roberto y Juan, mi vida no hubiera sido igual nunca sin su compañía y para quienes espero estar presente hasta mis últimos días.

A mi mamá quien fue mi compañía durante la maestría, ayudando a que pueda adaptarme en una nueva ciudad.

A Puma y Cabezón, mis hijos de cuatro patas a quienes extraño todos los días y espero pronto volver a verlos a diario.

A Juan Patricio, fundamental motivo por la que decidí emprender esta nueva etapa y a quien le estaré eternamente agradecida por eso. A ti y a Nana por estar conmigo todos los días a pesar de las horas de estudio, por tratar de hacer que me sienta como en mi casa y por ser mi apoyo incondicional.

Muchas gracias a todos.

Agradecimientos

La elaboración de esta investigación no sería igual sin el apoyo y consejo de mi tutora Eddy de la Guerra. Gracias a una de las asignaturas impartidas Teoría de las Finanzas Públicas encontré un tema que llenaba mis expectativas y con cuyos conocimientos he culminado de la mejor manera, a pesar de ser sumamente duro en ciertos momentos. Gracias por estar pendiente de mis consultas y brindarme su amistad a lo largo de este camino.

Agradezco a la Universidad Andina Simón Bolívar, por considerarme como aspirante a la Maestría de Investigación en Derecho; sin esa elección no sería la profesional que en la actualidad soy.

A todos mis compañeros de maestría, especialmente a José Luis, Adriana, Francisco, Luis, Angelita, Alejandro, y María del Carmen, por su compañía, con la que pudimos culminar de la mejor manera la meta propuesta y con cuya amistad seguimos adelante cuando creíamos que el programa era demasiado duro para nosotros.

A mis maestros César Montaña Galarza, rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, Ramiro Ávila, Santiago Basabe y Michel Levi por sus conocimientos, paciencia, guía y, sobre todo, por enseñarnos un valor invaluable, la humildad.

A Angélica Cordero, miembro administrativo de la Universidad Andina Simón Bolívar por estar siempre pendiente a nuestras necesidades, ayudarnos en todo lo que podía, y convertirse en la amiga más colaboradora.

Tabla de contenidos

Figuras y tablas.....	13
Introducción.....	15
Capítulo primero Derechos: Origen y costo	17
La justiciabilidad, igualdad jerárquica y exigibilidad de los derechos.....	17
Teorías del sacrificio	29
2.1. Teoría del mínimo	29
2.2. Teoría de la programación de los derechos	32
2.3. Teoría del gasto público social	36
Las garantías en general como forma de proteger los derechos	42
3.1 Las garantías normativas	43
3.2 Las garantías jurisdiccionales.....	45
3.2.1. La acción por incumplimiento.....	48
3.2.2. Caso ecuatoriano: el derecho a la educación.....	52
Capítulo segundo El presupuesto público	59
El presupuesto público	59
Análisis del presupuesto público en el Estado ecuatoriano.....	75
Capítulo tercero El costo de los derechos: Análisis del caso ecuatoriano.....	85
Hablemos desde el costo económico de los derechos	86
Otros aspectos del costo de los derechos.....	99
2.1 Los derechos y su costo político.....	100
2.2 El costo jurídico de los derechos	108
2.3 El costo social de los derechos	116
El costo de los derechos en el Estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano	122

Conclusiones..... 139

Bibliografía..... 143

Figuras y tablas

Lista de tablas

Tabla 1. Comparación entre Constitución ecuatoriana 1998 y 2008.....	46
Tabla 2. Sistema de Gestión Financiera	64
Tabla 3. Gasto público en salud en Ecuador	89
Tabla 4. Grado de satisfacción del derecho a la salud a la que se tiene acceso.....	89
Tabla 5. Comparación PIB gasto público Ecuador	101
Tabla 6. Grado de preocupación de permanencia en el empleo o encontrarse en desempleo	133
Tabla 7. Porcentaje de asistencia neta a las instituciones educativas.....	133
Tabla 8. Porcentaje de no asistencia a instituciones de educación superior por razones económicas	134
Tabla 9. Tasas de desempleo juvenil.....	134
Tabla 10. Partidas presupuestarias para entidades de educación superior	135

Lista de figuras

Figura 1. Ciclo de la Programación. Programación de los Derechos del Niño: cómo aplicar un enfoque de derechos del niño, 07-67	33
Figura 2. Ciclo presupuestario. Gobierno por Resultados, la nueva era de la gestión pública, 2016	64
Figura 3. Los subderechos y las obligaciones generales	93
Figura 4. Aprobación del trabajo del presidente Ecuador	105

Introducción

Una nueva mirada al costo de los derechos es una investigación realizada desde una manera mayormente teórica. Cuando dentro de un ordenamiento jurídico sea por normas de cualquier índole se reconocen derechos se convierten en obligaciones de respeto y protección para el Estado y cada uno de los habitantes.

Esta primera afirmación implica que los derechos tienen un costo, en primera instancia uno económico. Costo no entendido únicamente como una retribución en dinero o especie como la que resulta de una compraventa de un bien inmueble, sino analizado desde otras atmósferas no presupuestarias que de igual manera constituyen uno para los derechos.

Es así que resulta esencial estudiar la esfera del costo político, jurídico, y social, los cuales se enlazan con el económico y en la que se obtienen una concatenación de resultados los que se configuran como el costo total de los derechos.

Bajo este criterio la pregunta central que sirvió de guía para la elaboración de este trabajo es ¿cuál es el verdadero costo presupuestario, jurídico, político y social de los derechos en el Estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano? Para su determinación se ha considerado al Ecuador y a la Constitución de 2008 para el análisis.

El eje central de esta investigación es relevante en virtud de contar con una norma suprema con un amplio catálogo de derechos, en el que, es indispensable que sean velados, al ser anteriores y superiores a los individuos y a los seres vivos en su totalidad, por lo que al encontrarse consagrados en el ordenamiento jurídico para su efectivo aseguramiento es necesario contar con una partida presupuestaria, razón por la que el presupuesto público toma relevancia en este punto, sin dejar de considerar que una asignación depende de la importancia que otorgue la autoridad de turno.

Al ser una investigación mayormente teórica el método que se utilizó en mayor cantidad fue el dogmático mediante una exhaustiva investigación en la doctrina a favor y contra para obtener una conclusión clara y efectiva. Así mismo, se han establecido los siguientes objetivos específicos, para el primer capítulo: determinar mecanismos para garantizar derechos desde lo presupuestario y aquellas normativas y jurisdiccionales encontrados en la Constitución ecuatoriana. En este acápite han estudiado a la exigibilidad de los derechos, de igual manera las teorías de sacrificio dentro de las que se encuentra el gasto público social, la programación y el mínimo vital.

El segundo capítulo tiene como objetivo analizar y determinar la manera en que se está administrando los recursos con los que se solventa el costo económico de los derechos, para lo cual se ha examinado al presupuesto público y de una manera específica al presupuesto público ecuatoriano, estudiando como se encontraba en constituciones pasadas y su naturaleza jurídica actual.

Como último capítulo se ha establecido como objetivo el analizar el alcance del costo de los derechos de manera integral en todos los ámbitos económico, político, jurídico y social, teniendo un acercamiento en lo que se refiere al Estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano. Esta tesis finaliza con las conclusiones en la cual se contesta a la pregunta central de la investigación.

Capítulo primero

Derechos: Origen y costo

Para explicar de mejor manera y desde un nuevo punto de vista al costo de los derechos es necesario determinar mecanismos que tiene como principal finalidad garantizar los derechos desde la atmósfera presupuestaria así como aquellos normativos encontrados en la Constitución ecuatoriana, de esa manera obteniendo un compendio entre las diferentes teorías expuestas y aquellos instrumentos utilizados en la práctica diaria.

1. La justiciabilidad, igualdad jerárquica y exigibilidad de los derechos

Los derechos han sido clasificados por la doctrina en derechos de primera, segunda y tercera generación. Siendo los primeros los conocidos como civiles y políticos, las libertades fundamentales como la vida, libertad de movimiento, expresión, al voto, entre otros. Los segundos son los económicos, sociales y culturales como el derecho al trabajo, remuneración digna, seguridad social, educación, etc. Por último, los llamados derechos de los pueblos que consisten en derecho difusos como a un medio ambiente sano, a la paz, desarrollo sustentable, y más.¹

Esta clasificación en derechos de primera, segunda y tercera generación implica que no existe una igualdad jerárquica entre los mismos. Esto produjo que exista una derivación de los derechos sociales a los de primera generación. Es así que para exigir el derecho a la salud se lo enlaza con el derecho a la vida; inclusive ligando al derecho a la alimentación con el derecho al voto indicando que para que un individuo cumpla con el mencionado debe al menos gozar de alimentos, caso contrario se convertiría en un lujo.²

Con base a la clasificación de los derechos descrita en líneas anteriores, los derechos de primera generación gozan de un carácter negativo, lo cual implica que solo exigen que el Estado no interfiera negativamente en su realización, es decir, que no se interponga al ejercicio de los mismos. Es por esto, que son aplicables directamente y exigibles judicialmente. Sin embargo, los derechos de segunda generación tienen carácter

¹ Ana María Bonet de Viola, “Consecuencias de la clasificación de los derechos humanos en generaciones en relación a la justiciabilidad de los derechos sociales”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, n.º 124 (2016): 17-32. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r36189.pdf>.

² *Ibid.*, 21.

positivo ya que requieren de acciones positivas para ser cumplidos. Esta característica provoca un cuestionamiento sobre si son o no directamente exigibles.³ En este punto es esencial la conceptualización de la exigibilidad y justiciabilidad.

La exigibilidad tiene concreción directa con el alcance del derecho en sí mismo, su contenido esencial, el establecimiento de los titulares, y quienes deben hacerlo efectivo; y sólo cuando se cuenta con lo mencionado, la existencia de vías formales de acceso para reclamar en derecho, el respeto y vulneración de un derecho.⁴ Abramovich y Courtis determinan dos tipos de exigibilidad, la directa e indirecta, las cuales son conceptualizadas:

La exigibilidad directa les permite hablar de garantías normativas (relativas al reconocimiento del derecho a escala nacional e internacional) y garantías jurisdiccionales, es decir, la posibilidad de reclamación ante los tribunales. Por su parte, la exigibilidad indirecta permite la defensa de los derechos sociales a través de la invocación de principios generales que se predicán a todos los derechos, como la igualdad y la no discriminación o el derecho a la tutela judicial efectiva.⁵

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 dio paso a que la Comisión de Derechos Humanos elabore un proyecto en donde se incorporaran los derechos conocidos como civiles y políticos, así como los económicos, sociales y culturales, con el fin de que este instrumento sea de tal fuerza que los Estados se encuentren obligados a su cumplimiento. Al existir diferencia ideológica entre los miembros de la Asamblea General de las Naciones Unidas que hasta 1966 se aprobaron dos pactos, el de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁶

Todos estos instrumentos forman parte de conocida *Carta Internacional de Derechos Humanos*⁷. A pesar de que lo ideal sería que la misma sea aplicada por los Estados miembros en su integralidad es necesario entender que no es posible, es por esta razón que se ha considerado la figura de la programación de los derechos.

³ *Ibid.*, 22.

⁴ Jaime Saura Estapà, “La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)”, *Revista El Tiempo de los Derechos*, n.º 2 (2011): 2-14. <https://core.ac.uk/download/pdf/29406042.pdf>, 5.

⁵ Victor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles* (Madrid: Trotta, 2002), citado en Jaime Saura Estapà, “La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)”, *Revista El Tiempo de los Derechos*, n.º 2 (2011): 2-14. <https://core.ac.uk/download/pdf/29406042.pdf>, 4.

⁶ Miguel Carbonell y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa* (Quito: Fausto Reinoso Ediciones, 2014), 29-54.

⁷ Consenso internacional suficiente para establecer la obligatoriedad para los Estados de proteger los derechos humanos, al entrar en vigor los Pactos Internacionales de Derechos Humanos que, junto con sus protocolos opcionales y la DUDH, comprenden lo que se ha denominado como Carta Internacional de Derechos Humanos.

La Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica de 1969⁸ comprometió a los Estados, (incluido el ecuatoriano), a incorporar mecanismos técnicos y económicos para una efectiva protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Es decir, los signatarios deben efectuar sus políticas públicas en relación a este instrumento internacional además de los que tengan ya suscritos con el fin de que todos los titulares puedan gozarlos ampliamente, y que no se tenga como justificación para la restricción del ejercicio una norma del ordenamiento o falta de presupuesto.

En el ámbito internacional la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos otorga la posibilidad de afirmar que tanto los derechos civiles como los sociales son de igual manera exigibles visto, claro, desde un punto de vista jurídico. Se podido examinar en líneas anteriores, los cuales son instrumentos internacionales vinculantes para los Estados parte. Estos sin enumerar los tratados o convenios especializados.⁹

Sin embargo, esa condición jurídicamente vinculante de las normas internacionales de protección de los derechos sociales no puede esconder que la naturaleza de las obligaciones que asumen los Estados al manifestar su compromiso en obligarse por uno y otro pacto, ni que, hasta fecha muy reciente, los mecanismos de supervisión de uno y otro estuvieran muy desequilibrados.¹⁰

Ahora bien, con respecto a la justiciabilidad, con la entrada en vigencia del Protocolo Facultativo al Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹¹ se incluyeron herramientas para que los titulares puedan establecer quejas o denuncias de vulneración de derechos, siempre que se haya cumplido con la condición de haber agotado el derecho interno y que a pesar de esto se mantenga la afectación al mismo.

Con el propósito de un reconocimiento pleno de derechos es de vital importancia la justiciabilidad. Los sujetos deben tener la facultad de asistir ante un juez o un tribunal solicitando se dé cumplimiento con al menos alguna de las obligaciones que derivan de los derechos o en sí el derecho completo. Si los Estados no determinan estas garantías

⁸ Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, *Convención Americana de Derechos Humanos*, 18 de julio de 1978, párr. 1, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

⁹ *Ibid.*, 6.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Asamblea General de Naciones Unidas, *Protocolo Facultativo al Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 05 de mayo de 2013, párr. 1, <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx>.

dentro de su ordenamiento jurídico a los que pueda acudir un sujeto estos derechos no podrían ser considerados justiciables, o que únicamente el Estado cumplan con estos requerimientos ocasionalmente o cuando una autoridad competente se lo ordene así.

Para ejemplificar de mejor manera esto, si un Estado, reconoce el derecho a la educación, pero no cuenta, solo por enumerar, con edificaciones, maestros, materiales, libros y demás, puede encontrarse en la propia Constitución dispuesto, pero aun así no estaría efectivamente disponible para los titulares. Tendrían que acudir ante los órganos jurisdiccionales para que un juez ordene su cumplimiento, en caso de encontrarse facultado por el ordenamiento jurídico, mediante el establecimiento de mecanismos de protección, caso contrario, deberá acudir antes organismos internacionales.

De esa manera lo confirman Alegre, Hernández y Roger, “un derecho se define como tal sólo cuando existen instancias y procedimiento jurídicos que permitan al titular reclamar por el incumplimiento de la obligación debida –el recurso a la protección judicial– y obtener el dictado de una sentencia que imponga la restitución del derecho afectado”.¹²

Para que los derechos económicos, sociales y culturales existan como derechos plenos —superando los postulados programáticos— deben ser judiciales, es decir que, ante su vulneración, los sujetos individuales o colectivos deben estar facultados —tanto en términos judiciales como fácticos— presentar demandas ante los tribunales con el objeto de su restitución.¹³

De conformidad con el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al respecto de la justiciabilidad determina, “toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”.¹⁴ La garantía consiste en mecanismos o herramientas para el aseguramiento de la efectividad de un derecho, convirtiéndole en un derecho operable, ejecutable y exigible.¹⁵

Es así que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos enlaza los conceptos de justiciabilidad y exigibilidad de la siguiente manera: el primero es un concepto ligado

¹² Silvina Alegre, Ximena Hernández y Camille Roger, “Justiciabilidad y exigibilidad política de los derechos sociales, económicos y culturales: El caso de los derechos del niño”, Cuaderno 05, n.º 5 (2014): 8.

http://sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_publicacion/cua_sipi_exigibilidad_05_01_14.pdf.

¹³ *Ibid.*, 44.

¹⁴ ONU, “Declaración Universal de Derechos Humanos”, 10 de diciembre de 1949, art. 8, <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

¹⁵ Alegre, Hernández y Roger, “Justiciabilidad y exigibilidad política”, 25.

al segundo. La diferencia es la modalidad. De este modo, si la exigibilidad pretende la realización de un derecho, la justiciabilidad busca que tal realización se haga por la vía de su reclamación ante instancia que administra justicia.¹⁶

Una vez que se ha analizado a la igualdad jerárquica, exigibilidad y justiciabilidad a nivel internacional es necesario examinarla a nivel nacional dentro del Estado ecuatoriano. Con la vigencia de la actual Constitución aprobada en el año 2008 se produjo un cambio el paradigma constitucional, mediante el cual el Ecuador pasó a ser un Estado constitucional de derechos y justicia y los DESC fueron incorporados a los llamados derechos de Buen Vivir. Es así que el artículo 11 de la norma suprema señala:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

[...]3.- Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

[...] Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

[...] 5.- Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependiente y de igual jerarquía.

Con base al artículo 11 numeral 3 y 5 de la Constitución todos los derechos son de igual jerarquía, plenamente justiciables e interdependientes. La igualdad jerárquica de los derechos implica que no existe la clásica división de los de primera, segunda y tercera generación ni como derechos fundamentales y no fundamentales; en otras palabras, todos los derechos gozan del mismo valor y ninguno se encuentra sobre el otro. Asimismo, la interdependencia implica todos conforman uno solo, por ende, la afectación a uno vulnera el resto.¹⁷

Con este cambio de paradigma, al menos en teoría, se modifica la forma de ver a los derechos sociales como aquellos que dependen sólo de los recursos del Estado y no justiciables.¹⁸ En virtud, que conforme el artículo citado dispone que cualquier individuo puede reclamar y exigir su cumplimiento, al respecto Jhoel Escudero indica lo siguiente:

La palabra “justiciabilidad” podría significar la solución al problema del goce de los derechos sociales; sin embargo, en el momento en que el juez asume la carga de la desigualdad estructural en sus hombres, no resuelta por la sociedad, el mercado o el

¹⁶ IIDH, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales”, 2009, 89, <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1467/justiciabilidad-directa-desc-2009.pdf>.

¹⁷ Santiago Machuca Lozano, “Análisis de la sentencia No. 001-10-SIN-CC. Caso No. 008-09-IN y 001-09-IN sobre acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de Minería y efectos posteriores”, *Revista Foro*, n.º 21 (2014): 129-149. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/435>, 130.

¹⁸ Ramiro Ávila, *El neoconstitucionalismo transformador. El Estado y el derecho en la Constitución de 2008* (Quito: Abya Yala, 2011), 61.

Estado -mediate la aplicación de garantías jurisdiccionales como la acción de protección, el amparo o la tutela-, caerá en cuenta de que estos instrumentos son débiles e insuficientes para enfrentar a la pobreza basada en carencia y necesidad, hecho que es peor que la muerte.¹⁹

La justiciabilidad se hace efectiva mediante las garantías, especialmente, las jurisdiccionales. En ese sentido, se encuentran a partir de artículo 86 de la Constitución y protegen a un derechos determinado. A pesar de encontrarse incorporadas en la norma suprema, las garantías descargan el conflicto en los jueces, quienes a través de sus sentencias tienen como objetivo efectivizar a los derechos del Buen Vivir. Razón por la cual es usual el incumplimiento estatal de estas resoluciones. Y por lo mismo, es que este tipo de sentencias no resuelven el problema de satisfacción de las necesidades de los habitantes.

La justiciabilidad de los derechos del Buen Vivir en el Estado ecuatoriano se basa en una pequeña economía llena de corrupción proveniente del sector público y privado que hace imposible el efectivo cumplimiento de estos derechos. La justiciabilidad reconoce a todos los derechos como aplicables directamente, asegurando que ninguna norma jurídica puede restringir su contenido. Por ende, no se puede manifestar una falta de ley o voluntad política para la no aplicación. Consecuentemente, todos son exigibles en caso de afectación. Por parte de la Función Judicial se asegura que goza de principios de independencia y autonomía.²⁰

A diferencia de lo señalado, la falta de independencia judicial y el control disciplinario realizado a los jueces por parte del Consejo de la Judicatura de Ecuador, entre 2008 a 2018, según informe de Luis Pásara (2014), que estudió 12 casos relevantes y del *Informe de la Mesa por la Verdad y la Justicia*, que hace referencia a 297 casos, demuestran una frágil independencia judicial, en la que la regla general consistía en rechazar las demandas presentadas contra el Estado, no existiendo la posibilidad de que los jueces conozcan casos de derechos sociales y puedan protegerlos.²¹

Tanto los conceptos de exigibilidad y justiciabilidad tienen como objetivo que el titular pueda ejercer ampliamente un derecho, diferenciándose en que el segundo es la posibilidad de los sujetos de acudir ante los órganos jurisdiccionales para solicitar la detención de una vulneración o en su defecto la restitución del mismo. Pero son conceptos

¹⁹ Jhoel Escudero Soliz, “Límites normativos y estructurales a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales o derechos del buen vivir en Ecuador”, *Estado&comunidades Revista de Políticas y Problemas Públicos*, n. ° 10 (2010): 95-116. http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes/article/view/151/240, 103.

²⁰ *Ibíd.*, 107.

²¹ *Ibíd.*, 108.

tan enlazados entre sí pudiéndose confundir el uno con el otro. Para una plena justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales como los civiles y políticos es necesario determinar su contenido, es así que Miguel Carbonell y Eduardo Ferrer Mac-Gregor indican:

Se debe estar en capacidad de determinar qué significa específicamente que la Constitución mexicana establezca el derecho a una vivienda “digna y decorosa”; ¿en qué consiste y qué alcances tiene la “dignidad” y el “decoro” de la vivienda?, ¿cuándo se viola ese mandato constitucional?, ¿qué debe hacer el Estado para darle cumplimiento?, ¿qué significa que la misma Constitución reconozca el derecho a un medio ambiente “adecuado”? [...], puede decirse que lo mismo sucede con los derechos de libertad; ¿cómo entender los alcances del derecho a la intimidad?, ¿qué significa en concreto la libertad de procreación?, ¿cuáles son los límites de la libertad de expresión y cuáles las obligaciones del Estado para protegerla?²²

Esta determinación del contenido de los derechos tiene como función el establecimiento de las obligaciones que se derivan de cada uno, o al menos las “obligaciones mínimas”²³ que el Estado debe asistir.

2. Las obligaciones mínimas y la progresividad de derechos

Los recursos es un tema importante al momento de la garantía de derechos, y no sólo de los conocidos como económicos, sociales y culturales, sino de los civiles y políticos, sin embargo, los primeros implican un desembolso mayor para los Estados. A pesar, de que teóricamente sería espectacular en la práctica no lo es. Las obligaciones que nacen de los derechos consisten en respetar, proteger y cumplir”.²⁴

La mayoría de países no cuentan con los rubros económicos suficientes para una total protección de estos, pero, no por esto significa que no deben implementarlos. Deben satisfacerlos aún en mínimos esenciales para que los habitantes. En este sentido deben emplear todos los recursos disponibles considerando la ayuda internacional para que puedan tener acceso al menos a los DESC mínimamente importantes. De acuerdo a Courtis y Abramovich los Estados deben cumplir con:

1. La obligación de adoptar medidas inmediatas
2. La obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos

²² Miguel Carbonell y Eduardo Ferrer, *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa*, 29.

²³ *Ibid.*

²⁴ Virgilio Ruiz Rodríguez, “Derechos humanos y deberes”, *Revista Enclaves del pensamiento*, n.º 10 (2011): http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-879X2011000200006.

3. La obligación de progresividad y prohibición de regresividad.²⁵

Estas son las obligaciones mínimas que tiene el Estado derivadas de los derechos humanos. La obligación de respetar implica que el Estado, sus organismos y colaboradores deben abstenerse de realizar acciones que puedan vulnerar a cualquier individuo, grupos, incluida de acuerdo a la doctrina contemporánea, a la naturaleza. Proteger significa que el Estado “debe adoptar las medidas destinadas a evitar que otros agentes o sujetos violen los derechos, lo que incluye mecanismos frente a violaciones, creación de procesos jurisdiccionales y esquemas de carácter preventivo”.²⁶

La obligación de cumplir o realizar implica que el Estado debe implementar mecanismos activos y acciones positivas a favor de los titulares y con mayor énfasis en aquellos que pertenecen a un grupo vulnerable o situación de desventaja para que de esa manera puedan accederlos libremente y por sí mismos.²⁷

La obligación de garantizar niveles esenciales de derechos es el punto de partida para que el Estado pueda obtener una plena satisfacción de los DESC. Cuando sea el caso el mismo debe “i) adoptar medidas positivas cuando el grado de satisfacción del derecho se encuentre en niveles que no alcancen los mínimos; ii) conservar la situación si el derecho se encuentra bien protegido”.²⁸

El tema de las obligaciones mínimas se da en la mayoría de los casos en Estados que no cuentan con los recursos suficientes para solventar todas las necesidades de sus habitantes. En este punto, en la que deben emplear todos los rubros disponibles para satisfacer al menos los requerimientos básicos para que los individuos puedan contar con una vida digna y no exista por ejemplo casos de muerte por inanición. De esa manera se le garantiza a la persona que cuenta con lo esencial. Aunque podría entenderse como una justificación para los gobiernos con muy poco desarrollo económico o grandes índices de corrupción, no debería ocurrir de esta manera en virtud de que el Estado se compromete a implementar políticas y en sí a mejorar la efectivización de los DESC de sus habitantes.

²⁵ Victor Abramovich, y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles* (Madrid: Editorial Trotta, 2004), citado en Pablo Elías González Monguí, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales*, (Colombia: Kimpres, 2009), 407. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/26759.pdf>.

²⁶ Miguel Carbonell y Eduardo Ferrer, *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa*, 39.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Victor Abramovich, y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles* (Madrid: Editorial Trotta, 2004), citado en Pablo Elías González Monguí, coord., *Derechos económicos, sociales y culturales*, (Colombia: Kimpres, 2009), 409. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/26759.pdf>.

Sobre este punto se analizará con mayor detenimiento dentro del estudio de las teorías del sacrificio.

2.1. El principio de progresividad de los derechos

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales incorporó al principio de progresividad mediante el artículo 2 al mismo:

Art. 2.1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.²⁹

Es así que los Estados partes acordaron incorporar a cada una de sus legislaciones nueva normativa o derogar aquella que atentara con lo que determina este instrumento internacional. Con el compromiso de este pacto se obligaron de una forma continua y siempre en beneficio de los individuos a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, señala sobre el principio de no regresividad mediante el artículo 4 y 5 numeral 2:

Art. 4.- Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Artículo 5.2. - No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.³⁰

En tal virtud, la regresión de derechos no será admitida salvo que estas han sido autorizadas y debidamente justificadas por el Estado siempre que la finalidad sea el bienestar de la colectividad. El término progresivo confundió a ciertos países en la medida en que se consideraba que únicamente serían efectivizados los derechos económicos, sociales y culturales una vez que el Estado cuenta con los recursos suficientes. Sin embargo, el pacto se refiere a que independientemente del nivel de desarrollo económico estos derechos deben avanzar lo más rápido posible. Inclusive el mencionado instrumento

²⁹ ONU, “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, 16 de diciembre de 1966, art. 2, <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

³⁰ *Ibíd.*, art. 4-5.

internacional exige que los recursos sean utilizados de forma inmediata, efectiva y equitativa.³¹

La Observación general No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifiesta que la expresión *progresiva efectividad* se utiliza para describir el hecho de que para una plena realización de estos derechos tomará un periodo de tiempo que no será breve, pero si debe ser constante. Es por esto, que se incorpora la obligación inmediata de respeto y garantía:

Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo el tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.³²

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales implica también la elaboración de políticas públicas determinadas y normativas a favor del ejercicio amplio de los mismos. La no acción o retardo injustificado será considerado como una violación al pacto. En este sentido, se debe entener a la progresividad en dos ámbitos: gradualidad y progreso. La primera como el proceso que debe ser alcanzado a lo largo del tiempo necesitando para su alcance flexibilidad para que los Estados puedan ir adaptando sus ordenamientos jurídicos con el objetivo de lograr una realización plena. El progreso es aquella obligación estatal de mejorar las condiciones de vida de los individuos para que puedan disfrutar y ejercer sus derechos, por ende, son medidas a corto plazo.³³

La Convención Americana sobre Derechos Humanos con la finalidad de cumplir con el principio de progresividad de los derechos conviene el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales conocido como “Protocolo de San Salvador”, en el cual indica:

Art.1 .- Obligación de adoptar medidas: Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente,

³¹ ONU, “Los derechos económicos, sociales y culturales. Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos”, *Serie de Capacitación Profesional*, n.º 12 (2004): 1-98. <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training12sp.pdf>, 11.

³² ONU, *Observación General No. 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes. Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, parr. 9, <https://www.escri-net.org/es/recursos/observacion-general-no-3-indole-obligaciones-estados-partes>.

³³ José Herrera, “Condición más beneficiosa, expectativas legítimas y progresividad”, en *Realidad y tendencias del derecho en el siglo XXI*, ed. Ignacio Castillo Cervantes (Bogotá: Editorial Temis, 2010), 529.

y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.³⁴

Los instrumentos internacionales asumidos por los Estados (incluido el ecuatoriano) cuentan con un doble sentido con respecto al principio de progresividad. El primero refiriéndose a una obligación positiva que consiste en que el país debe satisfacer y mejorar en la forma en que son ejercitados los DESC por los individuos. Y la segunda siendo una obligación negativa, la cual se la debe comprender como la no regresión que pueda retrotraer el desarrollo de los derechos.

2.2. El principio de progresividad en el Estado ecuatoriano

El Ecuador al ser un Estado constitucional de derechos y justicia en el artículo 424 señala:

Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.³⁵

[...] Art. 426. Inciso 3. - Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.³⁶

Tanto el artículo 424 y 426 inciso 3 de la Constitución indica que esta normativa así como los instrumentos internacionales de derechos humanos que contengan derechos más favorables para los individuos prevalecerán sobre cualquier otra norma. Asimismo, estos instrumentos gozan de inmediato cumplimiento y aplicación. Es así que tanto el pacto como el protocolo citados pueden ser exigidos por todos los ciudadanos y en ese sentido el Estado ecuatoriano debe cumplirlos.

Adicionalmente, la Constitución de 2008 incluye en su normativa a los principios de progresividad y no regresión. De esa manera, el Ecuador cumplió, al menos en teoría,

³⁴ OEA, Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador, 17 de noviembre de 1988, <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>.

³⁵ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 424.

³⁶ *Ibíd.*, 426.

con lo dispuesto en el pacto. Garantizando de esa manera este principio. El cual se encuentra contenido en el artículo 11:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

8.- El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.³⁷

La Corte Constitucional de igual manera dentro de la sentencia 017-17-SIN-CC, referente al principio de progresividad señaló que contiene una doble dimensión. Siendo el avance gradual de la satisfacción plena de todos los derechos protegidos mediante el uso de herramientas técnicas que colaboren con la mejoría en la calidad de vida de los individuos en lo que se refiere a su ejercicio y goce. La segunda dimensión materializada en el principio de no regresividad, el cual prohíbe el retroceso en la protección y garantía de derechos.³⁸

De igual manera, la sentencia No. 008-13-SIN-CC manifestó que la progresividad de los derechos supone que el Estado no puede interponer medidas que tengan como objetivo una disminución, eliminación o desmejorados en el reconocimiento de los derechos que se encuentra tanto en la Constitución como en instrumentos internacionales de derechos humanos.³⁹

De este modo, la progresividad de los derechos constituye un mandato para los poderes públicos, en virtud del cual, ninguna ley, política pública, ni la jurisprudencia, podrán menoscabar un derecho previamente reconocido, ni privar a las personas de condiciones de protección adquiridas o colocarlas en condiciones de marginalidad y/o vulnerabilidad.⁴⁰

Por lo mismo, el principio de progresividad y no regresividad se configura como un límite a las funciones del estado. Es así que toda normativa, acto o cualquier otro emanado por cualquier autoridad pública no debe afectar de ninguna manera a los derechos, salvo circunstancias excepcionales y debidamente justificados; caso contrario son inconstitucionales.

³⁷ *Ibíd.*, 11.

³⁸ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en *Juicio n. °: 0071-15-IN*, 7 de junio de 2017, 13-15, <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/dd4b16ef-6935-49f4-a0b4-bf8225613873/0071-15-in-sen.pdf?guest=true>.

³⁹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en *Juicio n. °: 0029-11-IN*, 13 de junio de 2013, 12, <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/3c6a1a46-b63d-46a8-aced-317143e37644/0029-11-in-sen-dam.pdf?guest=true>.

⁴⁰ *Ibíd.*, 12-3.

3. Teorías del sacrificio

Los derechos al ser esenciales para el desarrollo de los sujetos es de vital importancia su garantía. La exigibilidad si bien es un punto de partida primordial, no es suficiente, ya que al ser el Estado el ente encargado de su garantía total existe ocasiones en que los recursos son limitados y se ven en la dura decisión de dar prioridad a unos sobre otros con la finalidad de satisfacer en primer lugar las necesidades básicas de quienes más lo necesitan y asignar una determinada partida presupuestaria a la entidades correspondientes para efectivizarlo.

Para estudiar esto de mejor manera es necesario analizar las teorías del sacrificio de los derechos en la que se encuentran la teoría del mínimo vital, programación de los derechos y el gasto público social las cuales serán estudiadas en líneas posteriores:

2.1. Teoría del mínimo

La conceptualización de mínimo vital se dio por primera vez en Roma en donde existía una medida básica de trigo a la que los ciudadanos tenía derecho. Con la llegada de la Edad Moderna autores como Hobbes, Locke, Montesquieu y Rousseau la concebían como un deber laico para aquellas personas en situación de extrema pobreza. En siglo XX en el Estado francés se desarrolló el mínimo social para todo individuo desde su nacimiento hasta su muerte, así mismo Inglaterra para iguales fines creó un dividendo social. Actualmente en ambos países se mantiene este tipo de prestaciones para asistencia social a los más vulnerables.⁴¹

Como primer antecedente de la construcción del derecho al mínimo vital se da desde el vínculo existente entre el derecho a una vida digna y el principio de Estado Social de Derecho. En tal razón ocurre una estrecha relación entre las condiciones mínimas materiales y la dignidad humana. Ferrajoli indica que enlazado al derecho a la vida está el derecho a la supervivencia.⁴²

Parte del reconocimiento de una vida digna se encuentra al menos el reconocimiento del derecho a un mínimo vital para cada uno de los individuos, lo que provoca que el Estado deba tomar medidas necesarias y la satisfacción de derecho tanto

⁴¹ Sandra Duque, Mónica Duque y Patricia González, “Sobre el derecho fundamental al mínimo vital o a la subsistencia: análisis jurisprudencial”, *Revista Encuentros* 17, n.º 1 (2019): 88, doi: <http://dx.doi.org/10.15665/encuentr.v17i01.1917>.

⁴² *Ibíd.*, 84.

civiles y políticos como económicos, sociales y culturales para poder cumplir con los requerimientos de los habitantes, ya que el derecho a la vida analizada desde un punto de vista global y amplio se refiere a ambos, aunque al menos debe cubrir al menos lo básico para garantizar un efectivo ejercicio del mismo.

En el estudio de las teorías del sacrificio de derechos es indispensable analizar la teoría del mínimo. Aunque lo ideal sería que todos los individuos puedan gozar amplia y efectivamente de todos los derechos determinados dentro de un ordenamiento jurídico estatal, esto generalmente no ocurre. Los Estados se ven en la necesidad de establecer prioridades en razón de los limitados recursos. Es así que la teoría del mínimo de los derechos se la debe entender desde un punto de vista de satisfacción básica de la que deben gozar las personas teniendo como principal factor de restricción el presupuesto.

Esto no implica “un piso mínimo de derechos entre pobreza inaceptable y aceptable, sino un método de priorización de derechos de acuerdo con su contexto”⁴³. A pesar de esto, no se encuentra justificado una completa inactividad por parte del Estado o un “aplazamiento indefinido para poner en práctica tales derechos”.⁴⁴ Significando que el Estado no puede deslindarse de sus obligaciones con la población únicamente aludiendo falta de recursos económicos o como en varias ocasiones se ha establecido falta de asignación presupuestaria, el Estado debe o debería procurar al menos de acuerdo a esta teoría, que cada individuo goce un mínimo de derechos para su subsistencia, la misma que debe ser adicionalmente, digna.

Por ende, no se comprenderá los elementos básicos y esenciales como afirmaba el autor citado no es una ligera línea entre tipos de pobreza sino en mejora de la calidad de vida de los mismos. Es decir, el objetivo central de un eficaz sistema de protección de derechos en sociedades desarrolladas, es al menos la garantía de recursos mínimos para las personas independientemente de las situaciones laborales, familiares y en sí personales de cada uno.⁴⁵

Luis Jimena Quesada a pesar de encontrarse de acuerdo con el criterio antes descrito añade que el mínimo es un derecho el cual debe encontrarse garantizado por cada ordenamiento jurídico estatal, y se refiere a la atención que debe brindar el Estado a las

⁴³ Franz Edwin Oberarzbacher Dávila, “La justiciabilidad y el mínimo vital de los DESC: Teoría y práctica en Colombia”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 41, n.º 115 (2011): 374, <http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v41n115/v41n115a05.pdf>.

⁴⁴ *Ibid.*, 373.

⁴⁵ Encarna Carmona Cuenca, “El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la constitución española de 1978”, *Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile* 172 (2012): 63, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4103359>.

necesidades en primera instancia básicas como alimentación, vivienda, salud y educación de los individuos cuyos ingresos no pueda satisfacer las mismas e ir protegiendo a cada miembro de la comunidad teniendo como eje central sus requerimientos esenciales los cuales serán cubiertos mediante servicios públicos.⁴⁶ Esto sin lugar a dudas restringe el acceso a quienes cuentan con mayores ingresos económicos y que pueden subsistir con recursos propios e independientes.

La teoría del mínimo de los derechos consiste en la disposición de recursos económicos básicos para la satisfacción de necesidades de individuos que no pueden solventarlas por ellos mismos.⁴⁷ A esto se le debe adicionar que se lo realiza por restricción presupuestal del Estado. En tal virtud, el Estado no puede solventar los requerimientos totales de su población y al contar con un presupuesto limitado debe decidir a quienes se encontrarán dirigidas sus acciones y ejecución del presupuesto.

Serán a favor de personas de la tercera edad, discapacitados, desempleados, niños, y en sí todos los individuos en grave estado de vulneración, de esta manera se garantiza al menos que se puedan alcanzar parte de la igualdad material a que todos los individuos deberían tener acceso. Es así que dentro de las obligaciones de un Estado con sus habitantes es asegurar los niveles, al menos, mínimos de satisfacción de los derechos considerando para esto los tiempos de crisis o de modificaciones estructurales que pueda sufrir, “ante cualquier situación, se debe preservar su contenido esencial”.⁴⁸

La teoría del mínimo se centra en que el ente estatal debe garantizar la satisfacción de como base un “nivel mínimo esencial”⁴⁹ de cada uno de los derechos reconocidos dentro del ordenamiento jurídico como de instrumentos internacionales. Ha sido en este punto en el que se ha propuesto el establecimiento del derecho a un mínimo vital.

Constituciones democráticas de los países de nuestro entorno, no es habitual encontrar el reconocimiento expreso del derecho a un mínimo vital, o a unos recursos mínimos garantizados, con excepción de las Constituciones de algunos Länder alemanes, como Baviera, Berlín, Bremen o Hesse, que reconocen el derecho a la subsistencia en caso de penuria.⁵⁰

En el Estado social de derecho, el mínimo vital sería una de las garantías jurisdiccionales primordiales con el objetivo de establecer un contenido mínimo legal para los reclamos con mayor énfasis en lo que se refiere a derechos económicos, sociales

⁴⁶ *Ibíd.*

⁴⁷ *Ibíd.*, 64.

⁴⁸ Duque, Duque y González, “Sobre el derecho fundamental”, 82.

⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁰ *Ibíd.*

y culturales.⁵¹ Claro está que el fin último es la satisfacción de, al principio, necesidades básicas de los habitantes, cuando por cualquier tipo de circunstancias el Estado no se encuentre en posibilidades reales de solventar todos los requerimientos.

Esta teoría a pesar de poder entenderse como una medida en caso crisis económicas o en el marco de graves reestructuraciones estatales es una alternativa extraordinaria que por ningún motivo debe mantenerse en el tiempo, sino el Estado debe trabajar para poder superar cualquier quebranto y mejorar más allá de un mínimo, las necesidades de la población. Es así que el concepto de mínimo vital se encuentra vinculado con las necesidades básicas de las personas que por cualquier circunstancia no se encuentran en posibilidades de solventarlas y, por ende, se requiere la presencia del Estado. El mínimo vital comprendido como el inicio para la efectiva satisfacción de derechos sociales que aseguren al menos las condiciones mínimas de subsistencia.

2.2. Teoría de la programación de los derechos

El enfoque de la teoría de la programación de los derechos se centra en permitir al Estado “planificar, implementar, monitorear y evaluar sus programas desde una perspectiva de derechos, [...], garantizar el fortalecimiento de dichos derechos”.⁵²

Esta teoría tiene como objetivo dar responsabilidad al Estado acerca los derechos en razón de que como se ha analizado en capítulos anteriores la intención o voluntad política es sumamente importante en lo que se refiere a la satisfacción de las necesidades de la población, además de la limitación de recursos económicos que suelen ser problemáticos en sociedades en desarrollo. La programación de los derechos gira alrededor de fases para una protección efectiva de los derechos, el mismo que consiste en:

⁵¹ *Ibíd.*, 83.

⁵² Eva Geidenmark y Lena Karlsson, coord., “Programación de los Derechos del Niño: Cómo aplicar un enfoque de derechos del niño en la Programación”, *Alianza Internacional Save the Children*, n.º 2782 (2002): 27, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29378.pdf>.

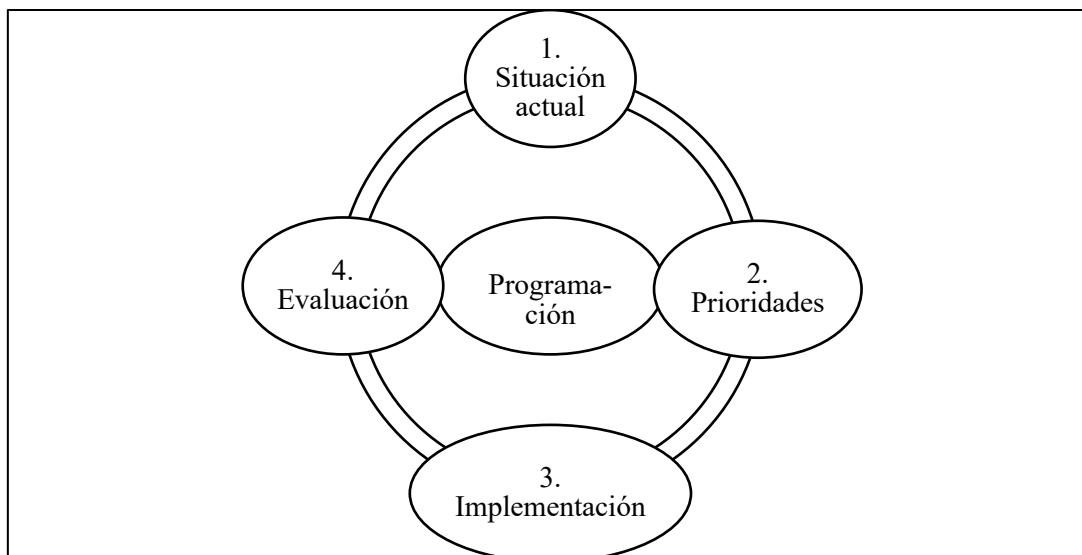


Figura 1. Ciclo de la Programación. Programación de los Derechos del Niño: cómo aplicar un enfoque de derechos del niño, 07-67

Fuente: Eva Geidenmark y Lena Karlsson, coord. Elaboración propia

Análisis situacional: se centra en determinar las situaciones y circunstancias de la población, sus posibles causas y efectos colaterales. Este paso es el principal ya que se determinan los problemas que aquejan a los habitantes. Con un correcto establecimiento de las circunstancias reales y presentes se pueden alcanzar los objetivos planteados. Consecuentemente genera el centro de evaluación para el progreso y el impacto sea a corto y largo plazo.

La valoración incluye:

- Estableciendo prioridades: empleando métodos para la conocer las áreas de mayor vulneración.
- Estrategias de implementación: cuando se establecen los sectores vulnerables se pasa a planificar las medidas a tomar y se empieza a poner en práctica las mismas.
- Monitoreo y evaluación: una vez puesto en marcha las medidas se debe extraer las lecciones aprendidas para conservar las positivas y desechar las que no fueron en beneficio de la población.⁵³

En lo que se refiere al análisis situacional se encuentra la determinación de los objetivos a cumplirse, es decir, una vez establecidos los mismos se acopia toda la información necesaria para poder elaborar un examen global y completo de la situación actual y las actuaciones requeridas para una satisfacción de necesidades. Este constituye

⁵³ *Ibíd.*, 29.

el primer paso para la priorización y selección de las medidas a tomar teniendo siempre consideraciones con los grupos en mayor estado de vulneraciones y estado grave de calidad de vida. “Incluye un mapeo del nivel de violación de derechos y también un análisis de las causas subyacentes que lo rodean”.⁵⁴

Dentro del análisis debe incluirse un examen de los derechos que ha sido vulnerados en el Estado, las consecuencias ocurridas por este tipo de violaciones y la manera en que las mismas han afectado a la población, adicionalmente, la situación actual en que se hallen, un examen de políticas y acciones gubernamentales con respecto a las vulneraciones y finalmente, las prácticas y el nivel de conciencia y aceptación de la población, organizaciones sociales y demás sobre las mismas.⁵⁵

El estudio situacional implica un reconocimiento global del panorama, efectos en los habitantes en el presente y a corto, mediano y largo plazo. Es importante elaborarlo de una manera correcta ya que sin esta no es posible el establecimiento de prioridades y alternativas a tomar para corregir las afectaciones de derechos, teniendo como prioridad aquellos sectores de la población que se encuentran en desventaja considerando la edad, género, discapacidad, orientación sexual, enfermedades catastróficas o cualquier otra que provoque discriminación y, por ende, desigualdad. Es en este punto en que los principales garantes son los responsables de proteger el ejercicio pleno de un derecho y que en caso de ser violado poder repararlos. Como responsable primario está el Estado a través de sus funcionarios y delegados quienes tienen funciones específicas para la garantía a favor de los habitantes y en sí de todos aquellos titulares de derechos.

Una vez realizado el análisis de la situación actual se deben establecer prioridades de acción estatal. Es decir, determinar las acciones a tomar y “las áreas en las que se planea intervenir”,⁵⁶ lo cual considerará lo siguiente:

La gravedad y la frecuencia de la violación

[...] El apoyo político para el logro de los objetivos o compromisos establecidos por el gobierno.

Las políticas de la institución tanto como su capacidad, experiencia, logística y disponibilidad de fondos.

El papel complementario de otros actores, [...], asegurando que se formen las alianzas con otros actores y que no exista ninguna duplicación en las intervenciones.

La efectividad y la obtención de los beneficios razonables según los costos invertidos.⁵⁷

⁵⁴ *Ibíd.*, 30.

⁵⁵ *Ibíd.*

⁵⁶ *Ibíd.*, 33.

⁵⁷ *Ibíd.*

Los actores en este punto no únicamente deben elaborar estrategias tomando en cuenta el grado en que afecta a los habitantes y elegir entre cada una de las violaciones y realizar una selección de las que aqueja a la mayor cantidad de personas y las que se repiten en el tiempo. Elaborado esto se debe contar con apoyo de todas las instituciones y ampliar el espectro de acción al establecimiento de convenios y planes con organizaciones no estatales, sociales y fundaciones quienes trabajen por los mismos objetivos, de esa forma se actúa de una manera más eficiente. Una herramienta requerida para poder cumplir con esto es necesario son los recursos e invertirlos a favor de las áreas de acción.

El tercer paso es la implementación del plan a seguir para el cumplimiento de objetivos. Enfocándose en tres grandes bloques:

1. Las acciones prácticas para enfrentar directamente las violaciones y las brechas existentes.
2. El fortalecimiento de la infraestructura para superar las limitaciones, garantizar la rendición de cuentas y monitorear el progreso en los derechos.
3. Consenso en el apoyo social en favor de los derechos entre los miembros del gobierno, los profesionales, los medios de comunicación, el sector privado y la sociedad civil.⁵⁸

Es necesario contar con políticas públicas para una programación completa. Por los mismo, es un trabajo completo entre la aprobación de normas, políticas y la garantía efectiva de protección de derechos a favor de los titulares en primer lugar más vulnerables y siguiendo en su reparto hacia los grupos con mejores índices de calidad de vida. Es una tarea compartida entre todas aquellas funciones y organismos que forman parte del Estado además de organizaciones sociales, medios de comunicación y sectores privados para poder en marcha el proyecto y ponerlo en práctica. Es decir, es un plan en el que deberían actuar todos los sectores de la población.

La última fase es el monitoreo y evaluación el cual al ser un paso meramente numérico refleja el grado de efectividad de los planes puestos en marcha, además, de analizar los resultados sobre el rendimiento de la programación.⁵⁹ Esto sirve primero para la examinación de los efectos y para las reflexiones a futuro de los pasos a tomar. Este monitoreo debe medir lo siguiente:

⁵⁸ *Ibíd.*, 34.

⁵⁹ *Ibíd.*, 35.

- Cambios en el nivel de conocimiento de los derechos.
- Cambios en las políticas, estrategias y capacidades institucionales, orientados al respecto y al cumplimiento de los derechos.
- Cambios en la situación real.⁶⁰

Si una vez puesto en marcha el plan de acción los resultados deben mostrar si la población tuvo conocimiento de los derechos de los que es titular, ya que muchas de las violaciones se dan por el desconocimiento que generalmente ocurre por la falta de educación en sectores de la sociedad. Además de encontrar un cambio así sea mínimo en la calidad de vida de los titulares, si esto no ocurre, el objetivo no se cumplió en nivel alguno y se deberá empezar nuevamente enmendando errores. Enfocándose en las políticas públicas y las normas empleadas determinando si fueron suficientes o no se requiere una modificación de las mismas para poder cumplir con lo buscado. En caso de cumplirse en niveles bajos significará que el Estado se encuentra en buen camino y deberá seguir implementando en busca de la efectiva protección de los derechos. Claro está que si se cumplen los objetivos al cien por ciento implicará que las estrategias tomadas han sido las mejores y empezará la tarea primero de mantenerlas y segundo de que sean progresivas en el tiempo.

2.3. Teoría del gasto público social

El gasto público es el valor que la administración estatal destina para el desarrollo de actividades y la prestación de servicios públicos de toda índole. Este gasto suele darse en reducir las desigualdades existentes entre los individuos, así como para asegurar que las necesidades de los mismos sean satisfechas. Por esta razón es de vital importancia la forma en la que son invertidos estos montos. “La necesidad de que su mantenimiento tenga los fondos suficientes, [...], la redistribución y las fallas del mercado requieren de la intervención pública, donde las necesidades de inversión son considerables”.⁶¹

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ Diego Pinilla Rodríguez y Yadier Torres-Sánchez, “Gasto público social, el acceso al agua potable y el saneamiento de las poblaciones rurales en América Latina”, *Revista latinoamericana de economía* 50, n.º 196 (2019): 56, doi: <http://dx.doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2019.196.63499>.

Consiste en erogaciones monetarias elaboradas por una autoridad competente cuyo fin es enteramente social conocido como interés colectivo.⁶² Al respecto José Vicente Troya afirma:

Los gastos públicos son erogaciones y empleos destinados a la prestación de los servicios públicos que son requeridos por el interés público que comprende a la colectividad y a los individuos particulares. El gasto público complementa al gasto privado en lo tocante a la producción, distribución y consumo de riqueza [...] Tienen un margen de expansión que está dada por la capacidad contributiva de los ciudadanos que aún no ha sido gravada con los tributos.⁶³

Como se desprende de la cita anterior, el gasto público implica los recursos monetarios para la satisfacción de necesidades tanto de la generalidad como de cada uno de los habitantes. Debe ser previsto técnica y responsablemente, en el que se consideran cada uno de los rubros que el Estado debe pagar por concepto de obligaciones, así como los valores que invertirá para la comunidad. La suma destinada para esto de acuerdo a José Vicente Troya “juega un rol fundamental en los ciclos de la economía tanto pública como privada”.⁶⁴

Es componente además del Producto Interno Bruto (PIB) siendo utilizado como una forma de estimulación de la economía al invertir más recursos y como la reducción de su crecimiento por la disminución de recursos. Se encuentran incluidos todo lo invertido en bienes y servicios ofrecidos a la ciudadanía en los diferentes niveles de gobierno. Por este empleo se pueden solventar servicios como educación, salud, cultura, entre otros; así mismo, se ocupa de solventar la adquisición de armamento y de personal para la protección personal o la libertad de expresión de los individuos asegurando de ese modo las libertades en su generalidad de los ciudadanos. “El financiamiento público ha sido fundamental para costear aumentos de cobertura con países en desarrollo”.⁶⁵

El gasto público debe ser realizado por la Administración Pública, al contener recursos limitados no deberían extenderse más de los valores autorizados por las autoridades competentes. “Era difícil esperar que recursos privados originaran un aumento en la cobertura. Los proyectos [...] requieren de una alta inversión inicial, largos periodos y bajas tasas de retorno”.⁶⁶ Esta inversión a diferencia del sector privado en

⁶² Eddy de la Guerra Zúñiga, “Presupuesto, gasto público y compra pública responsable en Ecuador”, *Revista de Derecho Foro Universidad Andina Simón Bolívar*, n.º 25 (2016): 74, <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/462/456>.

⁶³ *Ibid.*, 75.

⁶⁴ *Ibid.*, 76.

⁶⁵ Pinilla Rodríguez y Torres-Sánchez, “Gasto público social”, 56.

⁶⁶ *Ibid.*

donde existen fines de lucro, el gasto público goza de utilidades sin fines de lucro. Un claro ejemplo de esto son los trabajos de empresas públicas para que sectores rurales y lejanos de las ciudades puedan acceder a los servicios de agua potable y alcantarillado. “En caso de ser privado y no regulado, cobraría precios desorbitados en la maximización de sus beneficios, en contra de la equidad y eficacia.

Por el contrario, una provisión pública asumiría como principal objetivo la universalización en el acceso, y en últimas, la maximización del bienestar social”.⁶⁷ Teniendo como base los principios para compras públicas como igualdad, solidaridad, no discriminación, hacia actos responsables tanto económicos, contractuales como sociales.⁶⁸ “La financiación pública posibilita desarrollar o rehabilitar la infraestructura de fondos suficientes para su operatividad y mantenimiento, y costear actividades como la creación de capacidades comunitarias, formular políticas o supervisa el sector”.⁶⁹ Al tocar el gasto público social hace referencia a un “mecanismo de asignación de recursos perfectamente adecuado”.⁷⁰ Considerando “una asignación equitativa de los recursos”.⁷¹

Es mediante el gasto público social que pueden ocurrir los principales actos de “transformación social, de intervención en la economía y configuración social”.⁷² Esto provoca que los recursos deban ser administrados de acuerdo a criterios previamente establecidos y que suelen encontrarse determinados en las constituciones de los Estados y en lo que debería prevalecer los principios a favor de individuos con mayores necesidades.

Conforme José Vicente Troya “el gasto destinado a la compra pública puede cumplir múltiples finalidades, siendo la “responsabilidad social” una que coadyuvaría significativamente al desarrollo nacional”.⁷³ Este gasto no únicamente se refiere a la cobertura de servicios básicos, sino que, envuelve todos los aspectos en donde un individuo se desenvuelve, por ende, se preocupa de la integralidad de su personalidad.⁷⁴ “Coadyuva al cumplimiento de los fines ulteriores y más relevantes del Estado, mantener condiciones de vida óptima para sus ciudadanos, viviendo en una comunidad, con

⁶⁷ *Ibíd.*, 57.

⁶⁸ De la Guerra Zúñiga, “Presupuesto, gasto público”, 77-8.

⁶⁹ Pinilla Rodríguez y Torres-Sánchez, “Gasto público social”, 56.

⁷⁰ Juan Zornoza Pérez, coord., *Hacienda Pública, Gasto Público y Derechos Económicos y Sociales en Finanzas Públicas y Constitución* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2004), 93.

⁷¹ *Ibíd.*

⁷² *Ibíd.*

⁷³ De la Guerra Zúñiga, “Presupuesto, gasto público”, 76.

⁷⁴ *Ibíd.*, 77.

seguridad y, dicho sea de paso, en democracia”.⁷⁵ Es decir, comprende todas las necesidades que un individuo pueda requerir para su desarrollo, de esa forma convirtiéndose en un ciudadano apto para su sostenibilidad, capacidad adquisitiva y en un futuro a convertirse en contribuyentes para el mismo Estado.

Por esta razón se incluye el término *social* referenciando a actos que beneficie a todos los seres, primero en su generalidad y segundo hacia los sectores más vulnerables, teniendo como principio central el de *justicia en el gasto público*.⁷⁶ El cual implica “un paso decisivo al juridificar un principio capaz de abrir camino hacia aquellos objetivos sociales”⁷⁷. Aunque esto “implica depositar demasiadas esperanzas en una simple declaración jurídica, aun dotada de rango constitucional”.⁷⁸ Adicional la jerarquización constitucional de principios sobre el presupuesto y específicamente en el gasto público es necesario que las asignaciones elaboradas por las autoridades cumplan con los lineamientos de las políticas económicas y sociales que la misma norma suprema determina con anterioridad, incluyendo el principio de equitativa distribución del gasto público, el mismo que consiste:

Se adquiere todo su sentido en conexión con el catálogo de derechos económicos y sociales consagrados en la misma, como instrumento de tutela y garantía jurídica para los ciudadanos frente a toda la actividad prestacional de los poderes públicos, garantizando niveles mínimos de prestación de bienes y servicios públicos y unas determinadas preferencias y prioridades.⁷⁹

Se suma este nuevo principio al de justicia, en razón de que no todos los gastos son divisibles y es dificultoso cuando por su naturaleza o finalidad la forma en la que llegan a cada uno de los individuos es distinta y únicamente basar esto estrictamente en un criterio material de justicia no es suficiente⁸⁰ salvo para los derechos conocidos como sociales y económicos:

Existe otro tipo de gastos, los que pueden denominarse gastos sociales, respecto de los que es clara la conveniencia de su sometimiento al principio de justicia examinando o, si se prefiere, respecto de cuya distribución puede emitirse un juicio de valor suficientemente fundado, con arreglo a los parámetros constitucionales.⁸¹

Tanto el principio de justicia como el de equitativa distribución del gasto se complementan al ser lineamientos determinados en las constituciones y directrices para

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ Zornoza Pérez, coord., *Hacienda Pública, Gasto Público y Derechos Económicos*, 93.

⁷⁷ *Ibíd.*

⁷⁸ *Ibíd.*, 94.

⁷⁹ *Ibíd.*, 95.

⁸⁰ *Ibíd.*, 95.

⁸¹ *Ibíd.*

la forma de actuación que debe seguir el sector público. Su constitucionalización tiene como objetivo:

Generar mecanismo de protección jurídica de los derechos [...], pues el legislador no goza de una libertad absoluta, sino que debe respetar el contenido indisponible de los derechos constitucionales [...] La existencia de este criterio jurídico pone de manifiesto con absoluta evidencia que las elecciones en materia de gasto, las elecciones presupuestarias, solo pueden efectuarse dentro de un ámbito limitado.⁸²

Teniendo como limitante la escasez de los recursos en estos casos, que son la mayoría de estados latinoamericanos, ambos criterios orientan la forma de manejar el Estado y cumplir con sus objetivos. Aun encontrándose en este supuesto con el máximo de recursos posibles se debe invertir para la efectivización de derechos, con base en los criterios de justicia, equitativa distribución del gasto público y la compra pública responsable.⁸³

La compra pública responsable trae consigo la concientización social basándose en estimulación de mercados garantizando la eficiencia del gasto público teniendo como eje fundamental alcanzar el buen vivir, por ende, llegando de esa manera a un gasto público responsable.⁸⁴ Es decir, cada uno de los pasos debe ser elaborado considerando el criterio de responsabilidad, el cual debería encontrarse dentro de la Constitución como principio fundamental de las políticas económicas, si se hacen compras con base a este, los gastos gozarán de la misma característica y los recursos serán utilizados de mejor manera dejando de lado la corrupción que suele llevarse grandes cantidades de dinero estatal.

El gasto público se convierte en social al implementar los principios de justicia y equitativa distribución del gasto con especial atención en grupos vulnerables. En la aceptación del compromiso estatal para la ejecución y concreción de los fines establecidos son necesarios limitantes tanto del poder político como presupuestariamente en beneficio de los individuos más necesitados, por ende, se consideran principios constitucionales en la toma de decisiones respecto a la designación de los montos, así como la forma en que estos se ejecutarán respetando los lineamientos determinados en la norma suprema.

El Estado se encuentra en la obligación de reconocer y reaccionar ante las desigualdades en que la viven sus habitantes, por ejemplo, si existen altos índices de

⁸² *Ibíd.*, 97.

⁸³ De la Guerra Zúñiga, "Presupuesto, gasto público", 79.

⁸⁴ *Ibíd.*

pobreza, debe trabajar en pro de disminuir o anular esto. Lo importante es el compromiso de las autoridades competentes para un reconocimiento normativo primero y mayormente social concientizándose previo informe técnico para su realización incluso en situaciones en los que al Estado no obtendría beneficio alguno, sumando a esto la nula tolerancia a actos de corrupción que debería existir por parte de quienes ostentan cargos públicos. “Aspectos como la gobernabilidad o una menor corrupción son determinantes significativos de una mayor eficiencia pública”.⁸⁵

Es de vital importancia el criterio técnico ya que no es saludable que el Estado destine recursos con los que no goza o recurriendo a deuda pública que no va a poder solventar o en su defecto, perjudicando a otro sector considerablemente. Con este discernimiento técnico los gobernantes decidirán para Estados como el Ecuador la medida que afectará en menor manera a sus habitantes más vulnerables y en un futuro a la generalidad.

Se podría argumentar en contra de esta idea aduciendo que, si bien el gasto social no ha sido exitoso en atemperar la pobreza monetaria, sí ha sido efectivo en mejorar otras dimensiones del bienestar social, tales como las condiciones de salubridad, cobertura en salud y educación, y las viviendas, entre otras.⁸⁶

La actual Constitución ecuatoriana determina en el artículo 286 que existen gastos permanentes como para salud, educación y justicia, los mismos que serán prioritarios y sólo excepcionalmente se podrían financiar con ingresos no permanentes, “configurando así tácitamente una categoría de gasto público “social”, cuyas erogaciones no pueden eliminarse o reducirse por propio mandato constitucional”.⁸⁷ Al respecto Eddy de la Guerra indica:

Ecuador no es el pionero de esta idea; de hecho, es la Constitución de Colombia vigente desde 1999, la que configuró expresamente la categoría de “gasto público social” en el artículo 350 al siguiente tenor:

La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definiciones hecha por la ley orgánica respectiva, esta norma dispone que “excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.⁸⁸

El gasto público social debe aportar positivamente al Estado en cuanto a los valores monetarios que invierte en la satisfacción de los requerimientos tanto de toda la

⁸⁵ Pinilla Rodríguez y Torres-Sánchez, “Gasto público social”, 58.

⁸⁶ Fernando Cortés ed., *Temas de política social de México y América*, (México: Colegio de México, 2018), 123: <https://www.jstor.org/stable/j.ctv233pzs.6>.

⁸⁷ De la Guerra Zúñiga, “Presupuesto, gasto público”, 76.

⁸⁸ *Ibíd.*, 76-7.

comunidad como de individuales. Estas necesidades no sólo comprenden las básicas e indispensables para su supervivencia, sino que implica todas aquellas que prioritarias inclusive con las que sirven para el desarrollo de la personalidad.

Una vez establecido que todos los derechos representan un costo, tanto económico, social, jurídico, y político y haber analizado cada una de estas categorías con el objetivo de poder comprender a los derechos en su integralidad y considerando que consisten en dos partes, la primera, en donde se le confieren prerrogativas al titular; y la segunda, en cuanto cada uno conlleva una obligación correlativa tanto para quien la ostenta como para quien tiene el deber de cuidado del mismo.

El reconocimiento del costo de los derechos tiene varias consecuencias, una de ellas, el establecimiento de mecanismos para una efectiva protección; ya que en caso de vulneración es necesario acceder a garantías que aseguren que serán protegidos y cumplidos en su totalidad, de esa manera el titular puede ejercerlos ampliamente sin restricción más que el respeto de los derechos de otros seres vivos. En esa misma línea se requiere que los titulares tengan una obligación de respeto y no vulneración del derecho de otro sujeto y de igual manera genera un deber de protección por parte de las autoridades correspondientes.

Para que sea efectiva esta protección se requiere la determinación previa de acciones a favor del titular de derechos para cuando ocurra una afectación, el mismo cuenta con mecanismos para eficientes.

3. Las garantías en general como forma de proteger los derechos

Los derechos como se ha analizado anteriormente son superiores y anteriores al Estado, teóricamente los sujetos podrían ejercerlos ampliamente y sin ningún tipo de restricción. El cuestionamiento surge cuando existen circunstancias en las que a un individuo se le vulneran derechos; es en este punto en donde el ordenamiento jurídico otorga herramientas con el fin prevenir, cesar o reparar cualquier daño ocasionado a un titular por un tercero que puede ser otro particular o el propio Estado; al respecto Richard González indica:

Los derechos fundamentales y su eficacia es un producto histórico cuyo desarrollo podemos observar desde dos distintas visiones políticas: 1. El constitucionalismo liberal o libertario que concibe a los derechos fundamentales como frenos a la arbitrariedad estatal, [...], en las relaciones verticales Estado-ciudadanos [...]; y 2. El constitucionalismo social o igualitario que concibe a los derechos fundamentales como frenos al poder tanto estatal como privado, es decir, tienen efecto vertical y horizontal –

particular vs. particular–, y buscan que en estas relaciones prevalezca la igualdad real o sustancial por sobre la igualdad formal.⁸⁹

Por ende, las garantías de todo tipo se configuran como instrumentos mediante los cuales en caso de vulneración o afectación a un derecho de un tercero son activadas para una protección amplia de estos, sea entre el Estado y un ciudadano o entre particulares.

3.1 Las garantías normativas

Las garantías normativas también llamadas primarias⁹⁰ son aquellos principios establecidos dentro del ordenamiento jurídico con la finalidad de que los derechos se encuentren efectivamente protegidos como normas que son y de esa manera no se pueda restringir de cualquier forma y en caso de ser afectado el titular deba ser reparado integralmente.⁹¹ Es decir, los principios forman parte de la normativa estatal asegurando de esta manera su garantía.

Una de las garantías normativas es la *supremacía de la constitución* la cual consiste en que la “Carta fundamental es la norma que prevalece sobre cualquier otra y por tanto los ciudadanos y los poderes están sujetos al texto constitucional y al resto del ordenamiento”.⁹²

Las garantías normativas no se constituyen en principios únicamente sino también en reglas las cuales son incorporadas dentro de un ordenamiento jurídico con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y restringir de esa forma los actos emanados por autoridad pública o privada, ya que estos deben encontrarse con base a lo dispuesto en la Constitución. Es por esta razón que una de las garantías es la supremacía constitucional que tiene como eje central el respeto que debe tener cualquier ley, acto u otro de menor jerarquía de no limitar el contenido de la norma fundamental.

El artículo 84 de la Constitución ecuatoriana indica:

Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los

⁸⁹ Richard González Dávila, “La constitucionalización del Derecho Privado y la acción de protección frente a particulares”, *Foro Revista de Derecho Universidad Andina Simón Bolívar*, n.º 16 (2011): 58, <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/400/395>.

⁹⁰ Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador* (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011), 240-41. http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Constitucionalismo/Constitucionalismo_en_Ecuador.pdf.

⁹¹ Juan Montaña Pinto y Angélica Porras Velasco, ed., *Apuntes de derecho procesal constitucional: parte especial: garantías constitucionales en Ecuador* (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011), 26.

⁹² *Ibíd.*

derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.⁹³

Estas garantías son uno de los frenos que tiene tanto el poder público como privado de no emanar cualquier tipo de normativa que se encuentre en contra de derechos reconocidos que deriven de la dignidad de los titulares y se encuentren dentro de la Constitución como en instrumentos internacionales; por ende, este tipo de garantías restringe cualquier tipo de posible vulneración que pudiera ocurrir y en caso de darse una afectación se encuentran las garantías jurisdiccionales que se ofrecen como mecanismos mediante la activación de la Función Judicial. Los principios básicos en los que se basa las garantías normativas son: supremacía y rigidez constitucional, obligación reparatoria,⁹⁴ y la establecida en el artículo 84.

La supremacía es un principio al constitucionalismo, por lo mismo se encuentra ligado a su naturaleza. En este sentido, la Constitución es el eje central de la estructura normativa, ocupando el lugar más alto dentro de la escala, en la cual cada regla jerárquicamente inferior depende estrictamente de la superior en razón de mantener los principios y derechos fundamentales.⁹⁵ Por esto, “no será suprema por su carácter de norma fundante, sino que lo será en la medida que aloja elementos axiológicos que incidan en la vigencia y protección de los derechos humanos, armonizados con los criterios internacionales en dicha materia”.⁹⁶

La rigidez constitucional en el Ecuador la misma que se encuentra a partir del artículo 441 se la concibe como una herramienta esencial para la estabilidad de la norma suprema. En razón de que para cualquier reforma se necesita el cumplimiento de requisitos y procedimientos diferentes a las normas comunes que implican de igual manera acuerdos políticos, en razón de requerirse un número mayor de votos a favor por parte de los legisladores para su aprobación.⁹⁷

⁹³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 84.

⁹⁴ Juan Montaña Pinto y Angélica Porras Velasco, ed., *Apuntes de derecho procesal constitucional*, 26.

⁹⁵ Marcos Francisco del Rosario Rodríguez, “La supremacía constitucional: naturaleza y alcances”, *Pensamiento y Cultura Universidad de La Sabana*, n° 25 (2011): 105, <https://pensamientoycultura.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/viewFile/1950/2495>.

⁹⁶ *Ibíd.*, 115.

⁹⁷ Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador*, 243.

La obligación de reparación se la encuentra en el artículo 11 numeral 9 de la norma suprema la cual indica:

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:
[...] 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas.⁹⁸

En caso de afectación de derechos en la prestación de servicios públicos o por acciones u omisiones de un servidor público se debe reparar al titular, víctima de la vulneración y en la prohibición del establecimiento de cualquier tipo de límite o restricción a los derechos determinado en el art. 11, num. 4 de la Constitución.

En definitiva, las garantías normativas son aquellos mecanismos jurídicos que obligan a aquellos órganos competentes de expedir leyes, reglamentos y demás para que reformen o deroguen la normativa que se encuentre en contra de la Constitución. Al ser inclusive las que obligan a todas las funciones públicas y privadas al respeto de los principios establecidos en la Constitución. Es así, que se constituyen como el primer filtro para una protección de los derechos.

3.2 Las garantías jurisdiccionales

Las garantías jurisdiccionales son aquellos mecanismos que facultan a los titulares o a cualquier persona a nombre de estos cuando ha existido una vulneración o afectación. “Son un conjunto de instrumentos procesales que –dentro del sistema jurídico estatal– cumplen la función de la tutela directa de los derechos constitucionales”.⁹⁹ Con la vigencia de la Constitución ecuatoriana del año 2008 implicó un desarrollo de garantías y derechos en comparación con la norma suprema de 1998, la cual se describe en la siguiente tabla:

⁹⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 11.

⁹⁹ Juan Montaña Pinto y Angélica Porras Velasco, ed., *Apuntes de derecho procesal constitucional*,

Tabla 1
Comparación entre Constitución ecuatoriana 1998 y 2008

Derecho protegido	Constitución de 1998	Constitución de 2008
Libertad y derechos conexos	Hábeas corpus administrativo	Hábeas corpus judicial
El resto de derechos constitucionales	Amparo preventivo y reparatorio	Medidas cautelares y acción de protección
Transparencia y acceso a la información pública	Amparo legal no constitucional	Acción de acceso a la información pública
Datos personales	Hábeas data judicial	Hábeas data judicial
Debido proceso judicial	No hay garantía judicial ni administrativa	Acción extraordinaria de protección
Seguridad jurídica (omisiones)	No hay garantía judicial ni administrativa	Acción por incumplimiento

Fuente y elaboración: Apuntes de derecho procesal constitucional: parte especial: garantías constitucionales en Ecuadr (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011), 34.

A los titulares de derechos se les otorga situaciones jurídicas favorables que pueden ser invocadas jurisdiccionalmente ante los tribunales. Los derechos provocan cuatro tipos de relaciones entre los individuos implicados dentro de la relación jurídica, consisten en: right (derecho), duty (deber), no-right (no derecho), y power (competencia). Por medio de los cuales se obtiene que un tercero realice o no realice un determinado comportamiento, el mismo que puede ser como se mencionó anteriormente un particular o el Estado solicitándole que se abstenga de una determinada acción o efectúe una prestación a favor del titular.¹⁰⁰

El reconocimiento de los derechos en una Constitución es la primera, inmediata y más cercana de las garantías, “por tener la categoría de normas constitucionales se benefician de las mismas ventajas que el resto del texto de la norma fundamental, concretamente de los principios de supremacía y rigidez constitucional”;¹⁰¹ por lo mismo, se puede delimitar su contenido, sin embargo, no pueden ser objeto de limitación alguna. Al encontrarse dentro de esta categoría, los derechos son considerados como un sistema objetivo de valores este sistema es el cimiento constitucional para el resto de normativa de menor jerarquía, por ende, todo debe desarrollarse considerando a estos derechos e interpretándolos en concordancia con su espíritu.¹⁰²

Con la entrada en vigencia de la actual Constitución ecuatoriana empieza una constitucionalización del derecho privado en el cual a la fuente de las obligaciones que consiste en la ley, el contrato, el cuasicontrato, los delitos y cuasidelitos se adiciona la

¹⁰⁰ Felipe Ignacio Paredes Paredes, “La tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales: una propuesta en clave democrática”; *Revista Chilena de Derecho*, n° 1 (2015): 245-265, www.jstor.org/stable/24721875.

¹⁰¹ *Ibid.*, 249.

¹⁰² *Ibid.*

Constitución.¹⁰³ Consecuentemente, todos los individuos así como el Estado tiene un deber cuyo origen es la norma suprema, cuyo lazo es forzoso e incluye a todos los miembros de una comunidad no únicamente a quienes por ejemplo hayan celebrado con pleno consentimiento un acuerdo entre partes.

El otorgamiento de rango constitucional de los derechos tiene como consecuencia que ningún órgano estatal ni cualquier servidor público pueda alegar la falta de un requisito de origen legal, por ejemplo, la promulgación o publicación, para omitir la plena aplicación del mismo. El encontrarse dentro de la categoría constitucional produce una protección más amplia, exigible a todas las personas o grupos de personas.¹⁰⁴

Esto ocurre ya sea por la falta de establecimiento de garantías suficientes para la protección de todos los derechos incorporados a la Constitución, falta de información de operadores de justicia o por la escasez de recursos que provocan que, a pesar de encontrarse establecidos dentro de un cuerpo normativo, los derechos no cuenten con mecanismos efectivos para un amplio ejercicio o en el peor de sus casos generando una vulneración continua de los mismos.

Se ha determinado como un paso de gran importancia la constitucionalización de los derechos, aunque, se pueda pensar que es suficiente, es requerido otro tipo de medidas para que el titular pueda ejercerlos ampliamente, entendiendo como único y general limitante, el derecho de un tercero o del propio Estado, las garantías constitucionales y en este caso las jurisdiccionales intervienen como mecanismos de prevención, cese y reparación de aquellos que han sido afectados producto de alguna acción u omisión, actuando como herramientas de protección..

Se ha considerado que las garantías constitucionales constituyen, derechos en sí mismo, referenciando a la obligación estatal de incorporar al ordenamiento jurídico, las mismas que protegerán los derechos de los titulares, de acuerdo a esto la Convención Americana sobre Derechos Humanos determina dentro de artículo 25 lo siguiente:

Art. 25. Protección Judicial

- 1.- Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
- 2.- Los Estados Partes se comprometen;

¹⁰³ González Dávila, “La constitucionalización del Derecho Privado”, 60.

¹⁰⁴ Claudio Troncoso Repetto y Tomás Vial Solar, “Los derechos humanos reconocidos en Tratados Internacionales y en la Constitución”, *Revista Chilena de Derecho XXIV Jornadas Chilenas de Derecho*, n.º 2-3 (1993): 695-704, www.jstor.org/stable/41609248.

- a) Garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
- b) Desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c) Garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.¹⁰⁵

Esto no conlleva a únicamente una enumeración de recursos, sino que los mismos deben otorgar una protección efectiva a los titulares de derechos vulnerados, de esa manera se garantiza un resguardo directo. Estas acciones deben ser satisfactorias provocando así una respuesta pronta y adecuada. Cumpliéndose este último, contando con los medios eficaces y suficientes para una reparación a la violación ocurrida.¹⁰⁶ Por ende, no es exclusivamente necesario que dentro del ordenamiento jurídico existan estas medidas como formas de asegurar los derechos de los sujetos sino se requiere herramientas que se pueden utilizar para hacer efectiva una reparación integral o de prevenir la afectación. La reparación puede consistir en la restitución del derecho, una compensación económica, disculpas públicas, por ejemplificar algunos.

3.2.1. La acción por incumplimiento

La acción por incumplimiento es una garantía jurisdiccional de carácter constitucional incorporada al ordenamiento jurídico ecuatoriano en la Constitución del año 2008. Esta acción tiene es una herramienta la que se puede acceder y su procedimiento debe ser sencilla, rápida, y eficaz. Tiene como objetivo garantizar la exigibilidad y el pleno cumplimiento de los derechos cuando han sido afectados.

Los derechos en su mayor medida protegidos por la acción por incumplimiento es el principio de supremacía constitucional y a la seguridad jurídica. Ramiro Ávila determina que cada una de las garantías jurisdiccionales protege un derecho de la siguiente manera:

Las garantías jurisdiccionales, a su vez, se clasifican en aquellas que protegen todos los derechos que se denominan “de protección”, las que protegen el derecho a la libertad, integridad física y vida, que se denomina “hábeas corpus”, las que protegen el acceso a la información pública (acción de acceso a la información pública), las que protegen la intimidad (hábeas data), las que protegen la eficacia del sistema jurídico, que se llama

¹⁰⁵ OEA Organización de Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José*, 22 de noviembre de 1969, https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

¹⁰⁶ Alcides López Zambrano, “La acción de protección su eficacia y aplicación en el Ecuador”, *Revista científica Domino de las Ciencias*, n° 1 (2018): 172, <http://dx.doi.org/10.23857/dom.cien.pocaio.2017.4.1>.

acción por incumplimiento y, finalmente, aquellas que protegen los derechos humanos en el ámbito judicial ordinario, que se denomina acción extraordinaria de protección.¹⁰⁷

La eficacia del sistema jurídico, de acuerdo a, Monroy Cabra se conceptualizada “[...] como los efectos jurídicos previstos por el ordenamiento para la norma, es decir, el cumplimiento y aplicación”¹⁰⁸. De igual forma, Norberto Bobbio señala que existen tres criterios para las normas jurídicas las cuales son la validez, justicia y eficacia. Siendo esta última como el cumplimiento o no de la norma y su puesta en práctica por parte de las autoridades competentes.¹⁰⁹

Se considera acción por incumplimiento al proceso constitucional que tiene finalidad que las leyes se cumplan, es un mecanismo otorgado a los ciudadanos para interponer ante los jueces que se aplique lo establecido en la normativa o en un acto administrativo de carácter general.¹¹⁰

“La acción por incumplimiento se conoce como una garantía constitucional encaminada a conseguir la eficacia de las normas jurídicas y a través de su aplicación, la vigencia de la normativa social y democrática en ellas inmersa”.¹¹¹ La sentencia 005-09-SAN-CC, indica que el art. 436 numeral 5 de la Constitución ecuatoriana señala que la competencia para conocer una acción por incumplimiento recayendo esta facultad sobre la Corte Constitucional. Su objetivo es garantizar la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, y de sentencias o de informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos que no puedan ser efectivizados y ejecutables por vías judiciales ordinarias.¹¹² Conforme al artículo 93 de la Constitución indica:

Art. 93.- La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.

¹⁰⁷ Ramiro Ávila Santamaría, *Desafíos constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva* (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008), 93.

¹⁰⁸ Marco Monroy Cabra, *Introducción al Derecho* (Bogotá: Editorial Temis, 2006), 122.

¹⁰⁹ Norberto Bobbio, *Teoría General del Derecho* (Bogotá: Temis, 1992), 20, citado en Hernán Salgado Pesantes, *Introducción al Estudio del Derecho* (Quito: Editora Nacional, 2005), 25.

¹¹⁰ Sebastián Bravo Hernández, “La acción por incumplimiento como garantía de aplicación de las sentencias e informes internacionales de derechos humanos en el Ecuador” (tesis maestría, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2015), 4, <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/8530>.

¹¹¹ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 0026-09-AN*, 8 de octubre de 2009, 7. <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ef2cf560-41db-402b-a23b-b0aad7d56873/0026-09-AN-res.pdf>.

¹¹² *Ibid.*, 9.

Por ende, la acción por incumplimiento tiene por objeto garantiza:

1. Normativa vigente
2. Sentencias e informes de organismos internacionales de derechos humanos

Debe contar con los siguientes requisitos:

1. Debe contener una obligación expresa y exigible de hacer o de no hacer
2. Previo requerimiento de cumplimiento a la autoridad obligada.

Por medio de la acción por incumplimiento se asegura a todos los habitantes la aplicación de las normas que forma parte del sistema jurídico, es así que toda normativa se encuentra dentro de una estructura cuya cabeza es la Constitución, como eje central. La misma que es la de mayor jerarquía, en tal virtud, en caso de vulneraciones o afectaciones se estaría atacando directamente al principio de supremacía constitucional y de seguridad jurídica. La norma suprema señala sobre este último principio:

“Art. 82. – El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.¹¹³

De esta forma, la acción por incumplimiento es una garantía jurisdiccional que tiene por objeto garantizar la aplicación de normas que integran el ordenamiento jurídico o actos administrativos de carácter general, así como de tutelar el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de Derechos Humanos. Así, vía acción por incumplimiento se garantiza el principio de seguridad jurídica, puesto que conforme su objeto, procura la aplicación de normas y su cumplimiento. Dentro de estos parámetros deberá realizarse el examen de constitucionalidad del presente caso.¹¹⁴

El fundamento de esta acción radica en la necesidad de garantizar el cumplimiento del sistema jurídico ante la presencia de omisiones en la observancia de los mandatos de las normas jurídicas. La acción por incumplimiento constituye un mecanismo que permite la vigencia del sistema jurídico, cuya consecuencia es la garantía de la seguridad jurídica,

¹¹³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 82.

¹¹⁴ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en *Juicio n. °: 0015-10-AN*, 13 de junio de 2013, 9. <http://doc0.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/efd2b166-d961-478e-87e6-5b2410a95b85/0015-10-AN-sen-jm.pdf?guest=true>.

en tanto determinados incumplimientos no pueden ser superados por vía de las garantías jurisdiccionales de derechos constitucionales ni en la vía ordinaria.¹¹⁵

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 52 con respecto al acción objeto de estudio señala:

Art. 52.- Objeto y ámbito.- La acción por incumplimiento tiene por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias, decisiones o informes de organismos internacionales de protección de derechos humanos.

Esta acción procederá cuando la norma, sentencia, decisión o informe cuyo cumplimiento se persigue contengan una obligación de hacer o no hacer, clara, expresa y exigible.¹¹⁶

La finalidad de la acción por incumplimiento es brindar a todos los individuos la posibilidad de interponer ante el órgano más alto de control constitucional y solicitar o exigir que las autoridades públicas y los particulares cumplan con lo que disponen las normas del sistema jurídico. Sumado a esto, que se de el cumplimiento de las sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos. Con respecto a las sentencias se debe mencionar que con base a la sentencia vinculante No. 001-10-PJO-CC de fecha 22 de diciembre de 2010, establece:

3.4. La Corte Constitucional en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 86, numeral 4 de la Constitución de la República, determina que las juezas y jueces constitucionales que sin fundamento constitucional y legal expidan sentencias dentro de garantías jurisdiccionales, que vuelvan inejecutables las sentencias resueltas previamente, podrán ser destituidos de su cargo por parte de la Corte Constitucional, garantizándoles el derecho al debido proceso.¹¹⁷

La finalidad de la acción por incumplimiento es brindar a todos los individuos la posibilidad de interponer ante el órgano más alto de control constitucional y solicitar o exigir que las autoridades públicas y los particulares cumplan con lo que disponen las normas del sistema jurídico. En ese sentido, la se analizará la acción de incumplimiento con respecto al recorte presupuestario a las instituciones de educación superior en Ecuador, raíz de la grave crisis económica provocada por el virus SARS-COV-2.

¹¹⁵ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en *Juicio n. °: 0078-09-AN*, 31 de marzo de 2015, 7. <http://doc0.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b4b92c8d-0a96-4cce-bef2-8fc5520cc1a6/0078-09-AN-sent.pdf?guest=true>.

¹¹⁶ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, 22 de octubre de 2009, art. 52.

¹¹⁷ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en *Juicio n. °: 0999-09-JP*, 22 de diciembre de 2010, 21. <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ceb5118a-98c9-4f39-b81e-d49745537ffb/0999-09-JP-res.pdf>.

3.2.2. Caso ecuatoriano: el derecho a la educación

Con fecha 16 de abril de 2020 mediante el circular No. MEF-VGF-2020-0003-C, expedido por el Viceministro de Economía y Finanzas, Fabián Carrillo Jaramillo se realizó un recorte presupuestario a varias instituciones del sector público, incluidas las instituciones de educación superior cuyo recorte presupuestaria llegaría alrededor de 98 millones de dólares y que afectaría a 32 universidades, escuelas politécnicas e instituto públicos del país.¹¹⁸

El 05 de mayo de 2020 se presenta una acción de incumplimiento en razón de que el mencionado circular vulneraba lo indicado en el dictamen de constitucionalidad No.1-20-EE/20, aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional con respecto a la declaratoria de estado de excepción contenida en el decreto ejecutivo 1017 con fecha 16 de marzo de 2020 emitido por el Presidente de la República. Los accionantes solicitan que se resuelva favorablemente el incumplimiento y se sancione a las entidades con medidas reparatorias para el reestablecimiento del orden constitucional, reintegrando el presupuesto a las universidades y dejando sin efecto los despidos efectuados por esto.¹¹⁹ Adicionalmente, piden medidas cautelares para un cese de las vulneraciones de derechos, con la suspensión provisional de los efectos del circular.¹²⁰

El 12 de mayo de 2020 se emiten mediante resolución dentro del proceso No. 34-20-IS las medidas cautelares es así que el pleno de la Corte Constitucional del Ecuador ordena la suspensión y abstención de realizar modificaciones presupuestarias que puedan tener un impacto negativo en el presupuesto de las instituciones de educación superior, por ende. Únicamente detiene los efectos del oficio circular No. MEF-VGF-2020-0003-C hasta que la Corte Constitucional emita la decisión de fondo.¹²¹

¹¹⁸ El Comercio, “Corte Constitucional acepta medidas cautelares y suspende reducción presupuestaria a universidades de Ecuador”, *El Comercio*, 13 de mayo 2020, <https://www.elcomercio.com/actualidad/corte-constitucional-reduccion-presupuestos-universidades.html>.

¹¹⁹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 34-20-IS*, 5 de mayo de 2020. http://sacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3NvcnRlbycsIHV1aWQ6J2Y5OTc3YzA0LTcwM2EtNDg4MS1hZTkxLTQwOTg0ODc3YWY1Ny5wZGYnfQ==.

¹²⁰ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Dictamen”, N.º 1-20-EE/20, 19 de marzo. [http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0753708f-17ba-4a7b-a818-d93769a77b3a/Dictamen_1-20-EE-20_\(0001-20-EE\).pdf](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0753708f-17ba-4a7b-a818-d93769a77b3a/Dictamen_1-20-EE-20_(0001-20-EE).pdf)

¹²¹ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 34-20-IS*, 12 de mayo de 2020. <https://cdes.org.ec/web/wp-content/uploads/2020/05/34-20-IS-CCP-resolución-medidas-cautelares-12-05-2020.pdf>.

Ahora bien, la Corte Constitucional se encuentra en total competencia para poder ordenar medidas cautelares sobre actos que puedan vulnerar derechos y de esa manera cesar la afecación. Sin embargo, es posible que tenga la facultad de incursionar en temas presupuestarios en los que no tiene un conocimiento exhaustivo como se debería tener para tomar una decisión de este tipo. Al ser temas de administración de recursos es ampliamente discutible sobre si se debe asignar o no una partida determinada, sin embargo, lo cuestionable es sobre el procedimiento a seguir en caso de que un Estado, no necesariamente el Ecuador, no cuenta con los recursos para poder solventar todas las necesidades de su población, ya que, puede encontrarse ordenado en la Constitución, instrumento internacional o en normativa de menor jerarquía, pero si no se cuenta con el dinero suficiente no va a ser posible que todos puedan acceder a un servicio.

A esto sumado a una pandemia mundial por el virus SARS-COV-2 el cual no fue ni previsto por ningún Estado del mundo, la disminución en la recaudación de impuesto por la nula actividad comercial durante los meses de confinamiento de acuerdo al Diario Primicias existe una rebaja del 34,9 % en el mes de abril de 2020 en comparación con el mismo mes del año 2019 lo cual implicaría una reducción de UDS 722 millones de dólares de USD 2 068 millones a 1 346 millones. En lo que respecta al impuesto a la renta bajó un 32,9 %, Impuesto al Valor Agregado un 38 %, a la salida de divisas 14,2 % y a los consumos especiales con 48,4 %, un total de 35 millones menos.¹²²

El Ministerio de Economía y Finanzas prevía una recaudación de USD 14 323 millones de dólares en 2020 lo que significaba el 40 % del total de los ingresos dentro del Presupuesto del Estado aprobado por a Asamblea Nacional. Además de que el déficit fiscal llegaría a USD 12 000 millones de los que USD 8 000 millones se darían por los gastos y pérdidas causados por la pandemia mundial y el confinamiento.¹²³

Sumado a esto se da una histórica caída en el precio del barril de petróleo el cual al 20 de abril de 2020 cierra por debajo de cero y como precio referencial en Estados Unidos llegaba al UDS -37,63 dólares.¹²⁴ Se debe mencionar que el presupuesto estatal para el año 2020 fue elaborado teniendo como base el precio del barril en USD 51

¹²² Primicias, “La recaudación de impuestos cayó casi un 35 % en un año”, *Primicias*, 28 de mayo 2020, <https://www.primicias.ec/noticias/economia/sri-recaudacion-tributaria-dura-caida-abril/>.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ El Comercio, “El precio del petróleo WTI, referencia para Ecuador, acelera y gana más del 10 %; barril subió a USD 32,47”, *El Comercio*, 18 de mayo 2020, <https://www.elcomercio.com/actualidad/reactivacion-precio-barril-petroleo-wti.html>.

dólares.¹²⁵ Actualmente se encuentra en USD 36,98 dólares.¹²⁶ Considerando que estos datos provienen de fuentes periodísticas en razón del corto tiempo que ha transcurrido de todos estos hechos.

Es ilógico pensar que el Estado va a poder mantener todos los gastos e inversiones que tenía planificado. Primero por la evidente pandemia que debe luchar y segundo por la rebaja en los recursos que se planeaba tener y no se tiene. Si bien es cierto, la intención no es desmerecer el derecho a la educación superior que por el lado que sea estudiado debe ser protegido en virtud de equiparar las desigualdades sociales existentes y no hay mejor manera que hacerlo sino a través de la educación, sin embargo, en un Estado donde no es posible atender a sus enfermos, ni cuenta con las suficientes camillas dentro de los hospitales y donde fallecen pacientes en sus hogares o afuera de los centros de salud, se debe tener en cuenta esto.

Desde una óptica analítica de la resolución de medidas cautelares emitido por el pleno de la Corte Constitucional se encuentra correcto la protección del derecho a la educación. Aunque no indica en ningún sentido el conocimiento de quienes manejan el presupuesto que son los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas que pensando con buena fe tiene como finalidad que los recursos sean invertidos de la mejor manera, pero si no se cuenta con lo necesario va a ser imposible cumplir con todos los derechos establecidos dentro de la norma suprema y en instrumentos internacionales.

Por ende, se piensa que se debió contar con un delegado del Ministerio de Economía y Finanzas para que de a los jueces un claro panorama de lo que ocurre en términos reales de los ingresos con los que efectivamente se cuenta para poder solventar todo el aparato estatal y servicios públicos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió una resolución con fecha 10 de abril de 2020 en la que indica recomendaciones para los Estados en la pandemia por el COVID-19, las cuales se detallan a continuación:

3g. Aún en los casos más extremos y excepcionales donde pueda ser necesaria la suspensión de determinados derechos, el derecho internacional impone una serie de requisitos – tales como el de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad – dirigidos a evitar que medidas como el estado de excepción o emergencia sean utilizadas

¹²⁵ Primicias, “Proforma de 2020: petróleo a USD 51 y una producción de 528.000 barriles”. *Primicias*, 28 de octubre 2019, <https://www.primicias.ec/noticias/economia/negocios/proforma-construye-crudo-51-dolares/>.

¹²⁶ Expansión, “Precio del petróleo OPEP por barril”, 29 de junio de 2020, <https://datosmacro.expansion.com/materias-primas/opec>.

de manera ilegal, abusiva y desproporcionada, ocasionando violaciones a derechos humanos o afectaciones del sistema democrático de gobierno.¹²⁷

Es decir, si bien es cierto que no se pueden restringir ninguna clase de derechos por ser siempre de calidad progresivos deben ser debidamente justificados con base a criterios de necesidad, proporcionalidad y temporalidad que se dan en razón del Estado de emergencia dentro del cual se encuentra el Ecuador y por la situación económica tan complicada en la que se encuentra.

A pesar de que no haber pronunciamiento sobre el fondo del asunto por los jueces constitucionales es esencial entender que la Corte Constitucional sin menoscabar sus funciones como activos guardianes de la Constitución al tener que pronunciarse sobre fondos públicos de lo que no tienen un conocimiento amplio es vital que cuenten con una persona que conozca del tema y pueda tener acceso las cuentas reales del Ministerio de Economía y Finanzas para de esa manera decidir completamente informada.

3.2.3. Acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad se encuentra contenida en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución ecuatoriana. Es un mecanismo jurisdiccional por medio de la cual la Corte Constitucional ejerce un control abstracto de constitucionalidad. De actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, sea fondo y/o forma.¹²⁸ Es así que el art. 436.2 señala:

Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:

2.- Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.¹²⁹

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina acerca de la acción pública de inconstitucionalidad lo siguiente:

Art. 98.- Regla general.- La acción pública de inconstitucionalidad podrá ser propuesta por cualquier persona.

¹²⁷ CIDH, Pandemia y derechos humanos en las Américas resolución 01/2020, 10 de abril de 2020, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

¹²⁸ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 0071-15-IN*, 7 de junio de 2017, 8. <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/dd4b16ef-6935-49f4-a0b4-bf8225613873/0071-15-in-sen.pdf?guest=true>.

¹²⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 436.

La Corte Constitucional conocerá sobre las acciones de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales, de conformidad con las normas establecidas en el capítulo anterior.¹³⁰

La acción de inconstitucionalidad como forma de control del poder es reciente y constituye, sino el principal, uno de los más importantes aportes de las Américas al constitucionalismo. Es conocida la historia del *judicial review* norteamericano que con el tiempo generó el control difuso de constitucionalidad, pero es menos conocida la de la acción de inconstitucionalidad, que también con el tiempo generaría el llamado control concentrado de constitucionalidad.¹³¹

En aquel sentido, el control de la norma desde el punto de vista formal, se realiza para determinar si en el proceso de formación que dio origen a la norma se cumplió con el procedimiento previsto por la Constitución y la ley, en tanto que el control de constitucionalidad por el fondo, se realiza analizando el contenido general o alguno de sus preceptos, con la finalidad de establecer si su contenido contraviene derecho, principios o reglas consagrados en la Constitución de la República.¹³²

La acción de inconstitucionalidad es muy importante ya que es la garantía jurisdiccional cuyo objetivo es la unidad y coherencia de todas las normas que conforman el ordenamiento jurídico. Esto se logra a través de la identificación y eliminación incompatibles con la Constitución vigente y sus principios. Es medio de control para limitar y determinar el alcance de los órganos y funcionarios del Estado. No sólo se ocupa de afectaciones a la parte orgánica de la norma suprema sino también de violaciones a garantías o derechos individuales o colectivos de acuerdo con el caso.¹³³

La naturaleza jurídica la acción de inconstitucionalidad es pública y participativa, se encuentra enlazada con el derecho de los ciudadanos a participar en el ejercicio, control y conformación del poder político. En tal virtud, el mismo tiene la facultad de presentar acciones públicas con la finalidad de obtener protección de las disposiciones constitucionales.¹³⁴

¹³⁰ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, 22 de octubre de 2009, art. 98.

¹³¹ Danilo Rojas Betancourth, “El carácter elitista de la acción pública de inconstitucionalidad y sus principales consecuencias”, *Revista Pensamiento Jurídico*, n. ° 28 (2010): 105-118. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36623/0>, 106.

¹³² Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 0071-15-IN*, 7 de junio de 2017, 9. <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/dd4b16ef-6935-49f4-a0b4-bf8225613873/0071-15-in-sen.pdf?guest=true>.

¹³³ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 1729-11-EP*, 27 de enero de 2016, 6-7. <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/6c7dbe66-bd62-4112-a0c6-65d72196d229/1729-11-ep-sen.pdf?guest=true>.

¹³⁴ *Ibid.*, 7.

El alcance de esta acción se delimita contra actos normativos de carácter general emitidos por los órganos o autoridades del Estado y contra actos administrativos con efectos generales expedidos de igual manera por una autoridad pública.¹³⁵ Teniendo como posible afectado no a una persona en específico ni a un grupo de personas, sino que pudiendo ser vulnerados a toda la colectividad. Esto permite que se garantice el principio de supremacía constitucional.

Adicionalmente, existe el control constitucional por omisiones generadas por la inacción legislativa. Esta omisión se observa cuando la Constitución defiere a la ley y esta norma no se expide, incumpliendo de esa manera la ordena del legislador. De esa manera se cumple la voluntad del constituyente plenamente. Tiene los siguientes elementos:

- a) El mandado constitucional del deber de actuar del legislador;
- b) El deber de actuar del legislador debe ser concreto y no abstracto; y,
- c) La omisión debe ser razonable teniendo en cuenta el tiempo que ha transcurrido para el cumplimiento del deber constitucional¹³⁶

Con la Constitución vigente al incorporar nuevas garantías dentro del ordenamiento, se adicionó el control constitucional por omisión. Esto implica que no únicamente es desentrañar el significado de normas opuestas y a eliminarlas, sino que agranda a llenar los vacíos que por la omisión deja a la norma suprema congelada.¹³⁷ Al respecto Wesel indica que existen omisiones absolutas y relativas. Las primeras siendo aquellas en la existe una falta de desarrollo por parte del legislador de una disposición constitucional. Y la segunda, en la cual hay una regulación parcial, pero omitiendo el goce del derecho de ciertos grupos de personas afectando así el principio de igualdad. La finalidad de la clasificación es identificar este tipo de vacíos que deben ser fiscalizados en sede constitucional.¹³⁸

La acción pública de inconstitucionalidad, con base la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en el artículo 78 indica:

Art. 78.- Plazo.- El plazo para interponer las acciones de inconstitucionalidad se registrá por las siguientes reglas:

1. Por razones de contenido, las acciones pueden ser interpuestas en cualquier momento.

¹³⁵ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, en *Juicio n.º: 0071-15-IN*, 7 de junio de 2017, 9. <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/dd4b16ef-6935-49f4-a0b4-bf8225613873/0071-15-in-sen.pdf?guest=true>.

¹³⁶ Alex Iván Valle Franco, “Inconstitucionalidad por omisión en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana. Sentencia No. 001-11-SIO-CC (caso No. 005-10-IO)”, *Revista Foro* n.º 13, (2010): 147-160. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2898>.

¹³⁷ *Ibid.*, 149.

¹³⁸ *Ibid.*, 150.

2. Por razones de forma, las acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigencia.¹³⁹

La interposición del acción de inconstitucionalidad tiene como justificación intrínseca como episodio de la vida democrática y se encuentra desligada de cualquier proceso en curso o de la eventual aplicación de la ley a un caso concreto. Por el contrario, es una acción que per se otorga la oportunidad de realizar un análisis jurídico constitucional autónomo e independiente en que toma relevancia el carácter participativo y abstracto.¹⁴⁰ Esta acción provoca que la Corte Constitucional elabore un control integral y de unidad de las normas del ordenamiento jurídico , a fin de que la sentencia indique sobre el fondo del problema jurídico, y podría incluir en ese punto normas no demandadas con la finalidad de obtener unidad normativa.¹⁴¹

Es así que, a modo de resumen se puede decir que la acción de inconstitucionalidad se extiende “tanto a los actos normativos de carácter general emitidos por órganos o autoridades del Estado y contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública”¹⁴². Y como segunda característica es el control abstracto, conceptualizado como la contradicción de la norma a la Constitución no siendo contra un individuo en particular sino contra la comunidad en general. De esa manera se asegura el principio de supremacía constitucional.

Al ser el presupuesto público un acto normativo como se analizará en líneas posteriores se estudiará, puede ser objeto de una acción de inconstitucionalidad por parte de cualquier persona, el cual debe ser presentado ante la Corte Constitucional. Para que de esa manera esta autoridad competente pueda realizar un control abstracto y analizar efectivamente si las partidas asignadas, así como los egresos establecidos para el periodo fiscal, cumple o no con los principios establecidos en la Constitución.

¹³⁹ Ecuador, *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, 22 de octubre de 2009, art. 78

¹⁴⁰ Ecuador Corte Constitucional, “Sentencia”, en *Juicio n. °: 0012-10-IN*, 24 de septiembre de 2014, 7, <http://doc0.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/e0ffe0a9-6ce4-40cd-9b69-15b30535731e/0012-10-IN-sen.pdf?guest=true>.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.*, 8.

Capítulo segundo

El presupuesto público

Para una efectiva protección de los derechos, los Estados deben tener en su arca recursos, cuya inversión y gasto de ser planificado con anticipación. Para un alcance máximo y eficiente es necesario estudiar al presupuesto como una garantía de los derechos y, a su vez, estudiar su elaboración con la finalidad de entender que están íntimamente ligados.

De igual modo, en el caso ecuatoriano se debe analizar y determinar la manera en cómo se administra el costo de los derechos en el país, para entender o reafirmar las creencias existentes al respecto; asimismo, el porqué siempre detrás de un derecho debe existir una partida asignada.

1. El presupuesto público

El presupuesto al ser el medio por el cual se hacen efectivos los derechos por tal motivo es de vital trascendencia su estudio y análisis, ya que forma parte de las garantías necesarias para asegurar el cumplimiento de lo determinado dentro del ordenamiento jurídico.

Desde hace varios años el presupuesto público se ha convertido en un tema muy controversial tanto desde el ámbito económico como jurídico. Es tan esencial e indispensable que se lo debe estudiar e ir más allá, considerándolo como instrumentos mediante el cual se efectivizan los catálogos de derechos establecidos dentro de los ordenamientos jurídicos estatales y es en este punto en donde radica su importancia.

El presupuesto ha sufrido varios cambios a lo largo del tiempo. En un principio el Estado no intervenía en la actividad económica con el objetivo de “evitar, o al menos atenuar las depresiones económicas y la desocupación consiguiente”.¹⁴³ Posteriormente con la crisis de los años treinta los Estados se adoptaron medidas para poder superar la intervención y centró principalmente en el financiamiento de gastos cancelados por medio de créditos,¹⁴⁴ es decir, en la adquisición de deuda en el peor de los casos; y en el mejor de ellos, pagados con impuestos. En un principio esto fue de gran ayuda, sin embargo, la

¹⁴³ Rafael Mancera Ortiz, “El Presupuesto como Estabilizador del Desarrollo Económico”, *Revista Fondo de Cultura Económica*, n.º 80 (1953): 582-83. www.jstor.org/stable/23394082.

¹⁴⁴ *Ibid.*, 584.

creación de estos ingresos trae consigo una gran dependencia lo que puede llegar a ser un problema cuando los particulares no tienen los fondos suficientes para seguir con el mantenimiento de estas obligaciones. Con la Segunda Guerra Mundial “la preocupación primordial fue absorber el poder de compra excedente creado en el proceso de la producción con fines bélicos”.¹⁴⁵

Ahora bien, es necesario conceptualizar al presupuesto, de acuerdo a Héctor Villegas es “el conjunto de gastos y recursos previstos generalmente para un año [...], en principio ningún gasto puede ser efectuado ni ningún recurso percibido fuera de los incluidos en el plan. A este programa financiero anual se lo denomina presupuesto”.¹⁴⁶ “En términos de finanzas públicas equivale a describir al elemento que permite la planificación de las actividades financieras del Estado”.¹⁴⁷

El presupuesto es un instrumento determinante tanto de ingresos como egresos de un Estado, con el cual se puede ordenar las actividades a realizar y la manera en que se financiarán las mismas. Manuel Matus Benavente al respecto indica:

Muchas definiciones se han dado de lo que es el Presupuesto, pero adoptaremos una a base de los elementos fundamentales que se contienen en todas ellas y así diremos que el presupuesto es el documento legal en el cual sistemáticamente y anticipadamente se calculan los ingresos y se autorizan los gastos que habrán de producirse en un Estado en cierto período de tiempo.¹⁴⁸

Se le puede conceptualizar como la formulación tanto de los ingresos como de los egresos del Estado, así como también de la situación de la deuda pública, es considerado el eje central de la política económica de un país, y se encuentra compuesto por documentos que forman la contabilidad social, dándolo como resultado.¹⁴⁹

Las definiciones citadas se utilizarán para la creación de un concepto propio de presupuesto. Primero, se establece que es un documento legal en donde deben encontrarse los ingresos y los gastos de un Estado; elaborado sistemática y anticipadamente. Segundo, se determina que debe ser por un periodo de tiempo. Y finalmente, es un instrumento de

¹⁴⁵ *Ibíd.*

¹⁴⁶ Héctor Villegas. *Manual de Finanzas Públicas*. (Buenos Aires: Depalma, 2000), 369-70.

¹⁴⁷ Manuel Matus Benavente, *Finanzas Públicas*, citado en Eddy de la Guerra, *El rol de los ingresos tributarios en las finanzas públicas ecuatorianas*, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 17.

¹⁴⁸ De la Guerra, *El rol de los ingresos tributarios en las finanzas públicas ecuatorianas*, 17.

¹⁴⁹ Rafael Mancera Ortiz, “El Presupuesto como Estabilizador del Desarrollo Económico”, *Revista Fondo de Cultura Económica*, n.º 80 (1953): 584-85. www.jstor.org/stable/23394082.

planificación de todas las actividades financieras del país.

El presupuesto del Estado considera los gastos y los recursos por su incidencia pecuniaria y tiende a lograr, en lo posible, el equilibrio entre ambos rubros. Pero en relación con los gastos, representa una instrucción obligatoria relativa a los conceptos y límites de los fondos de los cuales el gobierno podrá disponer en el ejercicio que abarque el presupuesto. [...] Los gastos son normas limitativas impuestas al poder ejecutivo y poder legislativo.¹⁵⁰

El presupuesto conlleva dos momentos uno inicial “de evaluación y control del ejercicio financiero anterior”.¹⁵¹ Dentro de una planificación responsable se debería determinar la forma en la que fueron calculados para corregir errores o modificar montos en razón de una mayor urgencia y necesidad de ciertos derechos o servicios públicos; y un posterior. Aquel que se basa en la “proyección de ingresos y egresos para un ejercicio financiero posterior”.¹⁵² Implica tener en cuenta en presupuestos de años pasados para poder realizar esta actividad y elaborar el mismo superando equivocaciones y correctamente. Conforme Roberto Mario Mordeglia el presupuesto es un instrumento de gobierno y afirma lo siguiente:

Todo acto de gobierno se traduce o refleja, en una decisión financiera, por cuanto representa un gasto. La prestación de servicios públicos lleva necesariamente a reunir o a suministrar los medios necesarios para poder complementarlos. Por consiguiente, el presupuesto resume esta actividad financiera, y refleja la acción del gobierno, por esta razón es que modernamente se lo define como instrumento del gobierno.¹⁵³

En relación al presupuesto se ha señalado que varios doctrinarios han cambiado su forma de ver a este instrumento. Se ha estudiado al presupuesto financiero, no obstante, se ha concebido en que debería llamarse presupuesto económico o nacional. Teniendo como diferencia elemental que el primero se refiere a un listado de ingresos y gastos que se efectúan durante un periodo de tiempo, mientras que el segundo se refiere a toda la actividad económica de un Estado. El financiero sería una parte del económico o nacional completándolo y brindándole ampliación, en razón de que, el presupuesto nacional se encuentra dentro de algo más grande, la planificación.¹⁵⁴ Nora Lifschitz coincide en lo que se refiere a este último:

¹⁵⁰ Villegas, *Manual de Finanzas Públicas*, 373-6.

¹⁵¹ De la Guerra, *El rol de los ingresos tributarios*, 19.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ *Ibid.*, 27.

¹⁵⁴ Villegas, *Manual de Finanzas Públicas*, 369-373.

La Constitución provee las bases para el plan o proyecto de desarrollo que se pone en práctica por medio del presupuesto público, que así se transforma en herramienta de estímulo en la economía, en la búsqueda del cumplimiento de los fines de la Constitución. La planificación es una herramienta financiera básica del desarrollo, pues ella establece la funcionalidad de la hacienda pública.¹⁵⁵

Se considera que el presupuesto público a más de ser un plan en la que se encuentran establecidos los ingresos y egresos de un estado para el siguiente ejercicio fiscal, es un acto normativo. Al configurarse como tal cuenta con sus características propias siendo, “[...], cualquier acto normativo -analizado bajo un enfoque material- es general, lo que supone que se aplicará a todos los casos y sujetos cuya conducta se encuentra en una misma situación fáctica o presupuesto hecho previsto como tal en la norma”.¹⁵⁶

Esta generalidad implica que están sujetos a la misma toda la colectividad, es decir, es erga omnes y no para un individuo determinado. Esta característica se encuentra enlazada a la de universalidad, el cual implica que los efectos que pudiera tener este acto afectan positiva o negativamente a todos sin, al menos en teoría, distinción alguna. Adicionalmente, el acto normativo es abstracto al contar con mandatos que deben cumplirse en todos los casos y por todos quienes cumplen con las circunstancias determinadas. Esta última se contrapone con el principio de concreción del que gozan los actos administrativos.¹⁵⁷

A más de las mencionadas, el acto normativo es obligatorio, permanente, goza del principio de publicidad, y responde a un nivel jerárquico. El primero conlleva a un cumplimiento sin la intervención del individuo o colectivo quienes verán reflejados los efectos del mismo. El segundo, implica que no se agota con el cumplimiento sino que tiene validez mientras no sea derogado o se expida un nuevo acto. El tercero, significa que debe ser inscrito, en el caso ecuatoriano, en el Registro Oficial para tenga vigencia, salvo excepciones que se establecen en el propio acto, y consiguientemente, se presume que es conocido por todos. Por último, supone que ninguna norma de menor jerarquía

¹⁵⁵ Nora Lifschitz, *La evolución del pensamiento jurídico financiero en América: Las finanzas públicas como expresión del constitucionalismo latinoamericano en Del Derecho de la Hacienda Pública al Derecho Tributario*, citado en Troya Jaramillo, *El Derechos del Gasto Público*, 31-2.

¹⁵⁶ Jaime Raunir Pozo Chamorro, “El control constitucional de los actos administrativos con efectos generales, en el marco de la Constitución de la República y la Jurisprudencia de la Corte Constitucional” (tesis maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2020), 16, <http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3781/1/T1336-MDE-Pozo-El%20control.pdf>.

¹⁵⁷ *Ibid.*, 16.

puede contradecirla, salvo la propia Constitución e instrumentos internacionales de derechos humanos.

Existen algunas cualidades de los que únicamente gozan los actos normativos y no los actos administrativos. La Administración puede anular de oficio los primeros, mientras que los segundos deben acudir ante la instancia contenciosa administrativa. El primero crea derecho y se incorpora al ordenamiento jurídico mientras que el segundo, conlleva la ejecución de un derecho.¹⁵⁸

Es así que posterior al análisis, el presupuesto público es un acto normativo, el cual cumple con los requisitos examinados en líneas anteriores. El mismo es general, universal y obligatorio para todos quienes formamos parte de un estado determinado una vez que cumple con los requisitos para su aprobación y publicación en el Registro Oficial. Se cumple por un periodo de tiempo, un año, duración del ejercicio fiscal, por ende, es permanente y únicamente pierde validez cuando el órgano estatal aprueba un nuevo acto. Puede ser modificado durante este tiempo por la autoridad competente y cuando exista justificación para, por ejemplo, un recorte en una determinada partida presupuestaria.

1.1. La planificación y el ciclo presupuestario

A más de todos los elementos dentro del concepto propio de presupuesto es indispensable adicionar a esto, la planificación. El Estado cuando elabora su plan de acción debe tomar en cuenta el mismo, sin éste se podrán dejar a lado necesidades urgentes de las personas o se excluirían ciertos sectores de la sociedad; esta permite que se alcancen los objetivos planteados en este caso por el Plan Nacional de Desarrollo y que en su ejecución no se vulnere la sostenibilidad del Estado perjudicando a la economía general del país. Jorge Jaramillo Vega, señala que es una “manifestación integral, en la medida en que el plan financiero y las llamadas disposiciones generales constituyen un todo orgánico”.¹⁵⁹

Con respecto a la planificación éste suele venir posteriormente, primero se establece que se puede realizar con los recursos con los que se cuenta en lugar de

¹⁵⁸ Diego Martínez Gonzáles, “El acto administrativo de efectos generales”, *Revista Jurídica de Derecho Público*, (2010): 564. <https://docplayer.es/64346664-El-acto-administrativo-de-efectos-generales.html>.

¹⁵⁹ Jorge E. Jaramillo Vega, *Derecho financiero y legislación tributaria en el Ecuador* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1985), 273-5.

determinar los recursos necesarios para lo que se desea.¹⁶⁰ Es primordial planificar y en segunda instancia asignar, de esa manera se tiene dirección en los objetivos y el Estado sigue un rumbo definido, caso contrario, este hecho provoca un desmedro en el cumplimiento de los propósitos estatales; en tal razón el ciclo presupuestario debería elaborarse “primero, se planifica, luego se programa el gasto con base a esa planificación, después se presupuesta con los recursos disponibles, obteniendo retroalimentación a la planificación para asegurar que se cubran los objetivos de gasto antes de empezar a ejecutar los recursos”.¹⁶¹ Tal y como se muestra en la figura 2:

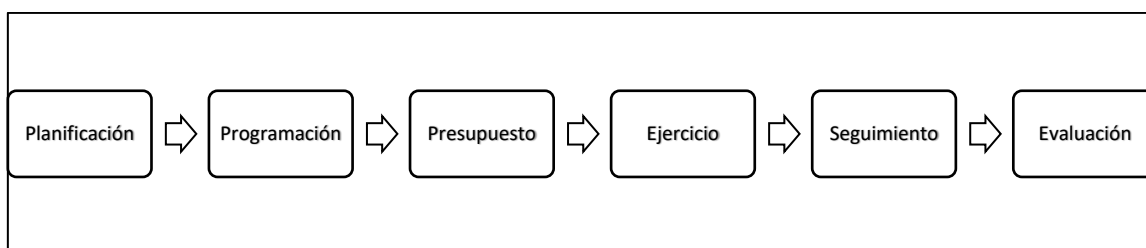


Figura 2. Ciclo presupuestario. Gobierno por Resultados, la nueva era de la gestión pública, 2016
Fuente: Rodolfo Sandoval, 2016. Elaboración propia

En la figura 2 se incluyen al ciclo presupuestario, el ejercicio que se basa en la ejecución del mismo posterior a su aprobación por la autoridad competente. Enumerando cada uno de los pasos, planificación, programación y formulación, aprobación, ejecución, evaluación, cierre de ejercicio; adicionalmente el seguimiento al mencionado instrumento para el cumplimiento de objetivos o metas y finalmente la evaluación el cual sirve como pauta para el siguiente presupuesto enmendar equivocaciones y más. Aunque generalmente lo anterior no es lo que ocurre, sino que con base a los recursos con los que se cuenta se realiza una distribución a cada una de las necesidades urgentes de la población y esta no es una manera eficaz de organización.

Es tan importante enlazar a los conceptos de planificación y presupuestación con el fin de “el uso eficiente, eficaz y efectivo de los recursos financieros. Pero, mientras la planificación busca hacer más, la presupuestación busca gastar menos. El presupuesto del Estado es un recurso finito a diferencia de las necesidades que son infinitas, se debe buscar el equilibrio”.¹⁶² Uno de los caminos para esta construcción entre estas dos

¹⁶⁰ Rodolfo Sandoval, *Gobierno por Resultados, la nueva era de la gestión pública* (Quito: A los 4 vientos comunicación integral, 2016), 319.

¹⁶¹ *Ibid.*, 319-20.

¹⁶² *Ibid.*, 321.

importantes actividades es el concepto de *agrupaciones técnicas*, conceptualizados de la siguiente manera:

Son contenedores lógicos de los proyectos operativos propuestos por las diferentes unidades en su planificación estratégica; son, en definitiva, forma de aglutinar proyectos reales dentro de las aperturas programáticas (más rígidas) que representan la estructura programática-presupuestaria del gobierno, sin que los catálogos presupuestarios crezcan de manera desordenada. [...], se convertirá en una apertura programática que será manejada por el personal de presupuestación.¹⁶³

Con la agrupación técnica se da la *apertura pragmática* dentro se encuentran los elementos del gasto estos son los proyectos y los procesos que realizará el Estado dentro de un periodo de tiempo determinado, a partir del cual se formará una estructura programática asentada en el establecimiento del gasto de los recursos y en la proyección de los mismos, así mismo, en las acciones futuras en caso de que estos no llegaran.¹⁶⁴ Consecuentemente al uso de estas herramientas, provocará la elaboración de un análisis más profundo, con simulacros para situaciones de recorte de presupuesto, derechos posiblemente afectados, obras paralizadas y de esa manera las autoridades podrían tomar decisiones responsables y técnicamente y no caer en los recortes porcentuales que perjudican a la población. Tomando en consideración que existen servicios y obras públicas que pueden atrasarse, caer en proyectos de baja o nula calidad, o simplemente cancelarse por no contar con los valores monetarios para su financiamiento.

La creación de un enlace entre planificación y presupuestación tiene como consecuencia una unión entre el presupuesto y los indicadores de gestión generando una visión más grande a las autoridades; sumado a esto una elaboración de un ciclo presupuestario con los pasos determinados hará que la toma de decisiones se lo haga de mejor manera y más responsablemente dejando de lado el desperdicio de recursos y evitando en un principio consecuencias más conflictivas. Por ende, busca que las decisiones sean realizadas desde un punto de vista más amplio, considerando todas las posibles consecuencias y más informadas y veraces.

Para lograr un entendimiento global del presupuesto es necesario analizar cada uno de sus pasos de esa manera se logrará un amplio entendimiento del tema. Empezando con la programación y formulación. Para poder elaborar esta actividad se debe examinar el instrumento presupuestario del último año, sus resultados, medidas consideradas y realizar una evaluación global de los resultados. Para esto se deberá estudiar el contexto

¹⁶³ *Ibíd.*, 322.

¹⁶⁴ *Ibíd.*, 323.

macroeconómico (comportamiento de la economía local y extranjera, totales obtenidos de los diferentes ingresos, ahorro interno, etc.), política presupuestaria (programas monetarios, planes y objetivos del gobierno de turno, política fiscal).¹⁶⁵

Posterior a la programación y formulación se efectúa la aprobación. Esta actividad es realizada por la autoridad competente en cada uno de los Estados, suele ser la Función Legislativa la encargada de esto, aunque depende de las facultades otorgadas por cada ordenamiento jurídico. Acto seguido, la ejecución que se basa en la “movilización de los recursos a efectos de llevar a cabo las acciones y procesos previstos para el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales”.¹⁶⁶ La misma que se cumplirá en armonía con las normas vigentes.

Durante la ejecución presupuestaria se deben evaluar conceptos necesarios para su eficaz desenvolvimiento como la programación de la ejecución la misma que tiene como eje las previsiones que deben realizar para cada periodo determinado; reformas presupuestarias considerando como principal característica de este instrumento la flexibilidad y consiste en la susceptibilidad a aumentos, rebajas, y trasposos de créditos. El siguiente es el crédito presupuestario referente a la autorización de los recursos siempre que sigan los objetivos preestablecidos en la planificación. El compromiso presupuestario referente a los montos máximos a los que una institución estatal está facultada para prometer invertir.¹⁶⁷ Así mismo, se incluyen a los gastos devengados, pagado, y gestión presupuestaria. Esta última comprende:

La asignación de recurso a través de la elaboración del presupuesto y de sus correspondientes ajustes o reformas. La ejecución presupuestaria como el proceso de toma de decisiones en forma directa para aplicación de recursos en procura de la obtención de los objetivos y resultados esperados. El seguimiento y evaluación de la ejecución presupuestaria como acción de acompañamiento e información de los resultados obtenidos para analizarlos y en caso de existir desviaciones aplicar las medidas correctivas y actualizar el presupuesto de forma oportuna.¹⁶⁸

Como siguiente paso se encuentra la evaluación presupuestaria la misma que va de la mano de la ejecución por medio del establecimiento de resultados parciales y una vez que se finalice el periodo para el cual se encuentra vigente tal instrumento entendiéndose como tal las siguientes actividades:

¹⁶⁵ Francisco Silva García, *Gerencia Pública en el Ecuador* (Quito: Francisco Silva García, 2000), 46-9.

¹⁶⁶ *Ibid.*, 50.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Ibid.*, 52.

Análisis crítico de la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, en función de los objetivos, metas e indicadores de gestión correspondientes.

El análisis de las variaciones observadas con la determinación de sus causas.

La recomendación de medidas correctivas que deberán tomarse con respecto a la utilización de las asignaciones presupuestarias en el ejercicio fiscal respectivo, a fin de ajustar la ejecución a las previsiones de la programación vigente.¹⁶⁹

Finalmente, como último paso se encuentra el cierre del ejercicio presupuestario¹⁷⁰ el cual se refiere a que luego de finalizado el año fiscal no se puede contratar obligaciones ni realizar compromisos que pueda afectar los recursos invertidos durante ese periodo; sino, para cualquiera de estas actividades se deberá incluir en el nuevo presupuesto.

Todos estos pasos que conforman el ciclo estudiado por varios autores han podido demostrar que el presupuesto es un proceso el cual debe realizarse cumpliendo con cada uno de estos para lograr la conformación de un instrumento primero de alta calidad, elaborado técnicamente. No puede basarse en discursos electorales y políticos por parte de las autoridades de turno o de quienes quieren ostentar el poder. Se debe tomar al presupuesto como la herramienta primordial de un Estado y es el arma clave con la que se puede hacer efectivas las luchas colectivas. Es necesario que se modifique el pensamiento común de que en relación a los recursos se elabora el presupuesto ya que en base a los fines se buscarán la forma de financiamiento; por ende, se requiere que se traslade de la idea de la presupuestación a la planificación a la de planificación a presupuestación.

Al considerarse como una manifestación integral, el plan financiero y las disposiciones constituyen un todo que influyen no únicamente en el sector público, sino tiene clara trascendencia en el sector privado. Esto se puede observar en el día a día, en la práctica diaria. Tiene una relación tan importante y estrecha con la economía de un Estado que es imposible tenerla como ciencia aislada. El presupuesto necesariamente influye en lo que respecta a la inversión de nacionales y extranjeros. Si es analizada individualmente se puede considerar como buena, pero cuando se la examina con respecto a la contratación de deuda pública se puede concluir a que esta última sobrepasa a la primera, y, por consiguiente, un ascenso de obligaciones que sin una razón suficiente no sería justificable y consecuentemente, la recesión de la economía de un país.

¹⁶⁹ *Ibid.*

¹⁷⁰ *Ibid.*, 53.

Generalmente se utiliza al presupuesto, en estos casos, como forma de equilibrar el sistema, buscando no producir efectos negativos como el incremento en la tasa de intereses en las instituciones financieras, lo que provoca una disminución en la inversión, producción y en el consumo interno. Asimismo, en la elaboración del presupuesto el Producto Interno Bruto es un elemento importante; en caso de existir un déficit que no sea a largo plazo, los efectos negativos podrían considerarse como razonables.

De ser el caso, si el Estado tuviera una deuda externa, se superaría el valor determinado como relativamente alentador y se convertiría en una obligación sumamente costosa, lo que obliga al Estado a contratar compromisos crediticios adicionales, disminuir el número de trabajadores en sus dependencias, entre otros aspectos.

En consecuencia, para corregir el déficit es imperativo emprender una reforma presupuestaria integral. Dicha reforma debe ser orientada, entre otros aspectos, a revertir el uso de los ingresos petroleros, que no son recurrentes, a la financiación de la operación de los servicios públicos básicos y reorientar la asignación de los recursos a la acumulación de capital público de alta productividad y rentabilidad social.¹⁷¹

El objetivo primordial en la elaboración de este plan es la previsión de ingresos y la aprobación de gastos de un Estado. Para un mejor entendimiento del concepto de presupuesto se debe conocer individualmente a los ingresos y gastos. El primero consiste en “aquellas riquezas que se devengan a favor del Estado para cumplir con sus fines y que en tal carácter ingresan a su Tesorería”.¹⁷² Por otra parte, los egresos, de acuerdo a José Vicente Troya son erogaciones que hace el Estado cuyo objetivo principal es la satisfacción de necesidades consideradas como de interés general de la población. Son inmateriales y no tienen una finalidad de lucro.¹⁷³

El presupuesto es el instrumento central de la gestión pública, mediante el cual, el gobierno direcciona sus acciones y es la base de toda institución pública e inclusive privada de las siguientes formas:

- Reprogramar los objetivos no alcanzados.
- Estar informado de sus resultados previstos.
- Conocer la cuantía de sus recursos en cualquier momento.

¹⁷¹ Jorge A. Chávez Presa, “Reforma Presupuestaria para un Estado Redistributivo”, *Revista Fondo de Cultura Económica*, n.º 293 (2007): 247-70. www.jstor.org/stable/20857110.

¹⁷² Héctor Villegas, *Manual de Finanzas Públicas*, 155.

¹⁷³ José Vicente Troya Jaramillo, *El Derecho del Gasto Público*. (Bogotá: Temis, 2014), 8-10.

- Adoptar medidas correctivas en función de la evaluación.¹⁷⁴

Varias reflexiones de sectores de la sociedad siguen la línea de que un mayor gasto público implica un mayor bienestar y crecimiento de las condiciones de vida de sus miembros. Sin embargo, la experiencia indica que promueve temporalmente el crecimiento de actividades productivas, pero no como un factor permanente y concluyente; únicamente encauzando el mismo a los ciudadanos más vulnerables se obtendrá un verdadero crecimiento de la calidad de vida de la población.¹⁷⁵

La política presupuestaria en este punto es de gran relevancia. “La política presupuestaria es uno de los instrumentos estratégicos de los que dispone la política económica general”.¹⁷⁶ Es un medio por el que se subsanan desigualdades, impulsa el crecimiento económico y un instrumento por el cual el gobierno puede efectuar las funciones encomendadas por el Estado.¹⁷⁷

La teoría económica determina que, si ocurren las condiciones de competencia necesarias, el mercado “conduce a una asignación más eficiente de los recursos en términos de estabilidad, crecimiento y equidad”,¹⁷⁸ cuando no existen todos los factores requeridos el sistema de mercado propicia acciones y asignaciones socialmente no deseadas; es aquí donde el Estado intercede utilizando al gasto público como instrumento de la política económica. Aunque esto puede ser contraproducente en virtud de que la financiación no se lo realiza apropiadamente, en estos casos por la estructura impositiva, que se debe establecer, se desanima a las actividades productivas; o en razón de que se incurre en déficit.¹⁷⁹

Si la manera en que se elabora el presupuesto y se subvenciona el gasto público no es correcta tiene como resultado que se eleve el nivel impositivo o se aumente la tasa de interés para financiamiento de emprendimientos y pequeñas, medianas y grandes empresas genera que estas reduzcan o anulen sus actividades provocando empleo inadecuado, desempleo, y reducción en los valores de recaudación impositiva consecuentemente el propio Estado deja de percibir ciertas cantidades y adicionalmente

¹⁷⁴ Francisco Silva García, *Gerencia Pública en el Ecuador* (Quito: Francisco Silva García, 2000), 44.

¹⁷⁵ Jorge A. Chávez Presa, “Reforma Presupuestaria para un Estado Redistributivo”, *Revista Fondo de Cultura Económica*, n.º 293 (2007): 247-270. www.jstor.org/stable/20857110.

¹⁷⁶ *Ibid.*, 248.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*, 248-9.

¹⁷⁹ *Ibid.*

debe resolver la situación de quienes se encuentran sin una relación de dependencia.

Cuando se genera déficit las autoridades deben resolver grandes interrogantes y decidir la forma en que lo cubrirán. “Los déficits sólo podrán cubrirse con un aumento de impuestos o una reducción del gasto en ámbitos prioritarios, porque la magnitud de los requerimientos financieros del gobierno es tal que desplaza las inversiones de los sectores privado y social, mediante tasas reales de interés más altas”.¹⁸⁰

Al imponer a los contribuyentes tributos altos se desincentiva a los posibles emprendedores que analizan más profundamente la apertura o no de un negocio. Lo que provoca que muchos busquen entablar una relación de dependencia sea en el sector público o privado lo que genera menos ingresos o a su vez un mayor desembolso mensual por contar con más trabajadores dentro del Estado; esto sin contar la situación de oferta de empleo de particulares. Si no existen estímulos para las personas naturales o jurídicas sea en menores tasas de interés en instituciones del sistema financiero las inversiones disminuyen afectando a todo el sistema económico de un país; en razón de que se debe aceptar que el Estado no puede ser considerado el mayor empleador ni la más grande empresa productiva.

Para la construcción de una estructura presupuestaria con mayor eficiencia se debe distinguir entre los distintos gastos de consumo y de inversión; así como las transacciones de capital y las corrientes. Esta diferenciación provoca que las autoridades tomen decisiones responsables ya que un gasto de inversión traerá mayores beneficios y será en un futuro más lucrativo que uno de consumo, la educación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes es un ejemplo de esto; los ciudadanos preparados se convertirán sea en mejores votantes, menor número de delincuentes, emprendedores, empresarios, trabajadores públicos o privados; es decir, en individuos productivos que contribuirán al desarrollo del Estado. Rafael Mancera Ortiz al respecto afirma que esta separación trae consigo flexibilidad al presupuesto:

Esta flexibilidad se logra a base de una constante revisión de los programas y proyectos de inversión pública en función de las necesidades actuales y futuras y, en consecuencia, es necesario que estén formulados para períodos de varios años, dentro de los que se podrá acelerar o disminuir la inversión pública, de acuerdo con la situación económica que prevalezca [...], al emprenderse un programa de obras públicas o de desarrollo económico y cuando se han adoptado planes a largo plazo, el gobierno debe estar en condiciones de apreciar la magnitud de su programa en relación con el volumen total de los recursos disponibles y de poder juzgar en qué medidas avanzan dichas obras de acuerdo con el programa trazado para las mismas.¹⁸¹

¹⁸⁰ *Ibíd.*

¹⁸¹ Rafael Mancera Ortiz, “El Presupuesto como estabilizador”, 585-6.

El Estado al decidir invertir para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos debe analizar muy minuciosamente si se va a sostener este gasto durante el tiempo para el cual fue planeado, examinando cada año sobre la situación financiera y programando las cantidades para el futuro; de ese manera estos valores serán estudiados en relación al tiempo para el cual se planificó y no a un resultado parcial anual, esto no quiere decir que no se puedan determinar con anticipación metas a corto plazo para calificar la eficiencia de las acciones realizadas; sino más bien de lograr un resultado global de este financiamiento.

“Es necesario que el presupuesto especifique las cantidades que deben gastarse en bienes y servicios de consumo, lo que se va a ahorrar y desahorrar, el cálculo aproximado de la aportación directa del gobierno a la formación del activo real y otro de la reducción probable del gasto privado a consecuencia de los ingresos públicos”.¹⁸² Por eso, este instrumento debe elaborarse y posteriormente leerse en su totalidad diferenciando sus partes e incluyendo a los gobiernos u órganos descentralizados con el objetivo de un estudio integral.

Varios autores coinciden con el criterio de que el presupuesto público moderno se encuentra conformado por dos partes que consisten en los objetivos y los resultados esperados y la programación y asignación de los recursos para el cumplimiento de estos fines; es en esta relación en la que se da sentido al presupuesto y no lo convierte en un listado de adquisiciones que debe realizar el Estado en un periodo de tiempo determinado.¹⁸³

El presupuesto público tiene como cimientos varios principios que se considera necesarios ser examinados para un estudio global de este tema centrándose en los siguientes:

- 1.- Programación: se refiere a que los objetivos y fines deben encontrarse enunciados con precisión y claridad.
- 2.- Equilibrio: aquel que debe precautelar la armonización entre ingresos y egresos; y en caso de existir un faltante acudir a entidades para la financiación siempre con base a la capacidad de endeudamiento; por ende, debe aprobarse en condiciones realistas de un Estado.
- 3.- Transparencia: referente a la especificidad para la determinación tanto de los ingresos como de los egresos sin un ocultamiento de datos, sino de una manera ordenada, clara de todos los recursos con los que se cuenta.
- 4.- Universalidad (unidad): el presupuesto debe ser elaborado y analizado como un todo, no se puede dejar de lado elementos que deberían formar parte del mismo, utilizando una metodología determinada.
- 5.- Racionalidad: este principio se basa en la utilización de recursos de una manera eficiente, sin despilfarro y de acuerdo a las necesidades de la población tomando decisiones en este sentido.

¹⁸² *Ibíd.*, 587.

¹⁸³ Silva García, *Gerencia pública en el Ecuador*, 43.

6.- Flexibilidad: el presupuesto debe poder ser modificado en razón de una evaluación de resultados, disposiciones legales y normas y criterios técnicos.

7.- Difusión: al ser el presupuesto un instrumento público en el cual se establecen la realización y producción de bienes y servicios públicos, por ende, debe encontrarse al alcance de toda la población, en este caso mediante la publicación del mismo en la página web del ministerio correspondiente o de acuerdo a la consideración de la autoridad de turno.¹⁸⁴

El presupuesto tiene como finalidades la constitución de un pronunciamiento anual de parte del gobierno de turno, es decir, es una enunciación de las asignaciones para cada una de los bienes y servicios públicos. Es un instrumento de planificación y constituye la principal herramienta de la política económica y financiera considerando además de ingresos y gastos la inversión en actividades por parte de sectores particulares nacionales o extranjeros; por ende, es la parte primordial del *Sistema de Gestión Financiera*.¹⁸⁵ El Sistema de Gestión Financiera se encuentra compuesto por la política fiscal, política social y política presupuestaria, la misma que se describirá en la siguiente tabla:

Tabla 2
Sistema de Gestión Financiera

Sistema de Gestión Financiera		
Política	Actividad	Resultado
Política Fiscal	Controlar el déficit y reorientar la asignación de recursos.	Consolidar y mantener el equilibrio de las Finanzas Públicas.
Política Social	Mayor asignación de recursos en beneficio de sectores marginados.	Mejorar las condiciones de vida de los habitantes del país.
Política Presupuestaria	Mejorar la estructura y asignación de los créditos presupuestarios.	Convertir al presupuesto en un instrumento de análisis y gestión.

Fuente: Francisco Silva García, Gerencia pública en el Ecuador, 2000

Elaboración propia

Es dentro del Sistema de Gestión Financiera en donde las autoridades deciden cuál de las políticas buscará implantar de manera prioritaria dentro su periodo, lo que implica como el cuadro lo describe, diferentes resultados. Se debe considerar que posterior al estudio que se ha realizado como primer paso se debe planificar y posteriormente concluir con la elección. Si se elige la primera acarreará un equilibrio en las finanzas, pero tal vez no se cubran con las necesidades básicas de la población; lo cual trae consigo muchas desventajas se tendría un Estado equilibrado, pero con un amplio grado de desigualdad por ejemplo o sin servicio de salud gratuita, etc.

¹⁸⁴ *Ibíd.*, 45.

¹⁸⁵ *Ibíd.*, 46.

Si se opta por la segunda se mejorará la calidad de vida de los habitantes; sin embargo, si esto trae consigo el contratar obligaciones superando la capacidad de pago del país provocará en un punto el no sostenimiento de estos derechos por la falta de recursos monetarios. La selección de la tercera opción puede inducir a que el presupuesto en realidad sea examinado de una manera técnica asegurándose que se cumpla con el ciclo presupuestario y buscando un punto medio entre la satisfacción de derechos y el no caer en déficit.

Luego de un análisis técnico del presupuesto público es fundamental examinarlo desde el punto de vista de los derechos humanos. La entidad encargada de la elaboración como se ha estudiado es la Función Ejecutiva específicamente el Ministerio de Finanzas, el mismo que se encuentra enlazado con los derechos por ser el mecanismo mediante el cual se efectúan estos.

Para la promoción de derechos dentro de un Estado se requiere de programas y políticas a favor que sean encaminadas a la protección de los mismos. Es más, se afianza la idea de que tanto los ingresos como egresos deben estar destinados a ejecutar a la protección y cumplimiento de los derechos.

Cabe mencionar que en la ejecución del presupuesto pueden existir falencias entre los programas establecidos y la asignación ya que la misma fue realizada anticipadamente, y por causas que salen fuera de la voluntad de las autoridades y de los habitantes.

Es así que el presupuesto público se encuentra enlazado al cumplimiento de las obligaciones positivas y negativas que derivan de los derechos. Cuando un Estado suscriba un tratado o convenio internacional adquiere ciertos deberes que deben ser cumplidos, en el tema de derechos cuando dentro de uno de estos instrumentos se ha declarado como de *implementación incondicional*, deben ser cumplidos de forma inmediata y sin consideración de los recursos,¹⁸⁶ algunos ejemplos:

CCPR, comentario general No. 25 (57) (1996) sobre el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos referente a la obligación de los Estados a que todas las personas puedan ejercer su derecho al voto. CCPR comentario general No. 34 (2011) sobre el artículo 19 del PIDCP, acerca de la libertad de expresión y prevenir los monopolios de los medios de comunicación.

¹⁸⁶ ACNUDH Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, *Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuesto gubernamentales*, 2017, 26, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRThroughGovernmentBudgets_SP.pdf.

CCPR, comentario general No. 32 (2007) sobre el derecho a la igualdad frente a los tribunales y a un juicio justo.¹⁸⁷

La partida presupuestaria apropiada es aquella adecuada para el cumplimiento de un derecho, en razón de que satisface necesidades de la población y no aquellas consideradas como no requeridas o empleadas de una forma incorrecta. El Estado utiliza efectivamente este plan cuando las políticas y programas son determinados y desarrollados con la finalidad de una mejora en el cumplimiento del derecho en cuestión. Lo ideal consistiría en que siempre existan los recursos suficientes para cuando se tenga un proyecto sustentado puede ser puesto en práctica y de esa manera saber que todas aquellas asignaciones determinadas han sido debidamente motivadas y para mejorar la vida de las personas.¹⁸⁸

Lo ideal es que en la elaboración del presupuesto público se asigne todos los recursos necesarios a todos los derechos en bien de los habitantes, sin embargo, los Estados tienen fondos limitados, por lo cual, dependen de la disponibilidad de rubros. Existen algunos instrumentos internacionales en el cual se solicita al Estado que *actúe* consiste en que algunos derechos especialmente los económicos, sociales y culturales que implican desembolsos de dinero pueden dar prioridad a unos sobre otros por la restricción de recursos, sin embargo, debe existir un doble compromiso, cumplimiento progresivo de los derechos en cuestión y la utilización del máximo de los valores disponibles.¹⁸⁹

El cumplimiento progresivo es una obligación de los Estados y comprende la mejora de las condicionales paulatinamente, es decir, incrementa la partida presupuestaria cada año hasta cumplir con el máximo buscado; y abstenerse de aplicar medidas regresivas sea en normativa con efectos negativos a los habitantes y reducir los gastos sin una justa causa. En este sentido, se debe demostrar que se ha efectuado todas las alternativas y los recursos para efectivizar los derechos a favor de los habitantes y más aún, de los más vulnerables, de esa manera al menos otorgar mínimos para quienes los necesiten y comprometerse a que una vez superada la limitación se inaplicarán la normativa restrictiva.¹⁹⁰

El derecho a la no discriminación no se refiere únicamente a las personas, sino incluye de igual manera al presupuesto público. El mismo se encuentra reconocido en la

¹⁸⁷ Ibid., 25-6.

¹⁸⁸ Ibid., 27.

¹⁸⁹ Ibid., 30.

¹⁹⁰ Ibid., 31-2.

Constitución, y va más allá, incluye, que los ingresos deben recaudarse de manera que no discrimine contra ningún grupo vulnerable o encontrado dentro de las categorías establecidas por la normativa, por ende, los gastos tampoco deben diferenciar a nadie por una razón injustificada. Por último, las autoridades deben designar recursos a grupos vulnerables a fin de que puedan lograr una igualdad real con el resto de la sociedad.¹⁹¹

Todo el análisis realizado conlleva a entender al presupuesto como un plan estatal dentro del cual una omisión o una acción mal dirigida conllevaría a una afectación de derechos. Las obligaciones que derivan de estos implican la asignación de recursos, esto no quiere decir que la restricción de rubros puede ser una justificación aceptable en todos los casos, sino en aquellos que no sean de efecto inmediato cumplimiento. Sin embargo, cuando por diversas razones no se pueda efectuar ipso facto se debe entablar un desarrollo progresivo ejecutando en primera instancia los mínimos y destinando todos los rubros disponibles, de esa manera la no discriminación se vincula a que el presupuesto no sea utilizado como forma de afectación a quienes son más vulnerables.

La progresividad del uso de los recursos es un tema esencial en lo que se refiere a derechos económicos, sociales y culturales ya que deberían implicar el cumplimiento de estos a favor de quienes más lo necesitan, y son utilizados en aquellos que dependen de si existen o no rubros. Razón por la cual, si anualmente el presupuesto incrementa, la asignación para estos derechos también aumentarían, lo ideal sería en proporciones iguales. A pesar de encontrarse prohibido cualquier tipo de regresión, el Estado en una recesión económica en la que tenga la obligación de realizar recortes deben ser justificados y siempre a cuidando a los más a los sectores posiblemente más afectados.

Es así que una vez realizada una evaluación del presupuesto público es necesario un análisis del mismo dentro del Estado ecuatoriano.

2. Análisis del presupuesto público en el Estado ecuatoriano

El presupuesto público de un Estado es la forma en que la se efectivizan los derechos de los individuos. Es la base de la planificación y del establecimiento de los criterios para garantizar que el mismo sea realizado con responsabilidad y atendiendo a la satisfacción de necesidades como de cumplir con las obligaciones contraídas sea deuda interna o externa. Es necesario determinar la naturaleza jurídica del presupuesto y establecer de acuerdo a la normativa ecuatoriana en que consiste el presupuesto público.

¹⁹¹ *Ibíd.*, 35.

De acuerdo a la Teoría dualista de Laband se debe determinar si es una ley en sentido material establece derechos y obligaciones para los ciudadanos y en sentido formal, en a la cual se refleja la opinión política de los legisladores, pero sin indicar derechos y deberes para los individuos. El mismo autor ha manifestado que el presupuesto se encuentra en la segunda categoría descrita constituyendo un acuerdo entre el ejecutivo y el legislativo.¹⁹²

Por otra parte, Gastón Jéze afirma que el presupuesto es un acto-condición, y en sí un acto administrativo en el cual se pone en ejecución las leyes que ya se encuentran vigentes dentro del ordenamiento jurídico, por lo mismo, únicamente garantiza el cumplimiento de estas normas.¹⁹³ Ahora bien, es necesario determinar la naturaleza jurídica del presupuesto para poder estudiarlo en relación con lo que la ha establecido sobre el mismo la Constitución ecuatoriana del año 2008 en el artículo 292.

Al determinar la Constitución ecuatoriana que el presupuesto es un *instrumento* de acuerdo a Eddy de la Guerra “se ha replanteado el análisis sobre su verdadera naturaleza, al menos en el marco jurídico ecuatoriano, pues lo que para otros sistemas jurídicos es claro, para el ecuatoriano es aún difícil su comprensión”,¹⁹⁴ en tal razón, la autora afirma que se requiere sin lugar a dudas la determinación de los efectos jurídicos de este instrumento, ocasionando una falta de relación con un documento legal obligatorio.¹⁹⁵

Lo preocupante en la selección del dicho término en la Constitución ecuatoriana es que, al no ser un término jurídico, no se lo relaciona directamente con una ley o con un acto administrativo, por lo que debería estar acompañado de términos como “legal” o “normativo” para configurarlos como un verdadero instituto jurídico que pueda ser exigible por vías así mismo jurídicas. [...], se puede advertir que la ausencia de dichos términos – “legal” o “normativo”- a continuación de “instrumento”, pone en tela de duda la fuerza normativa y la obligatoriedad del presupuesto en Ecuador.¹⁹⁶

Por lo mismo, el presupuesto es un documento elaborado bajo criterios técnicos como jurídicos en donde inicialmente consiste en un acto administrativo mientras se encuentra realizándolo, mientras que una vez enviado a la Función Legislativa se convierte en un documento legal convirtiéndose en general, diferente a los efectos de un acto administrativo, y obligatorio revestido del principio de legalidad. Por ende, goza de dos instancias al momento de su elaboración y cuando se encuentra para aprobación por

¹⁹² *Ibid.*, 64.

¹⁹³ *Ibid.*, 65.

¹⁹⁴ *Ibid.*, 66.

¹⁹⁵ *Ibid.*, 68.

¹⁹⁶ *Ibid.*, 68-9.

parte del legislador, y en este punto en el cual adquiere obligatoriedad normativa.

El hecho de que la Constitución ecuatoriana conceptualice al presupuesto público como *instrumento* no se encuentran determinados sus efectos, ya que se encontraría ni como acto administrativo ni como ley, generando así un vacío que prevalecerá al arbitrio de las autoridades para su puesta en marcha. Es decir, puede ser modificado en cualquier momento y no existe garantía de su cumplimiento, vulnerando así derechos de los individuos, quienes se encontrarían desprotegidos al no poder acceder a garantías un efectivo cuidado.

La Constitución ecuatoriana trajo consigo la modificación en la determinación de la naturaleza jurídica del presupuesto razón por la cual, se genera una gran inseguridad en lo que se refiere a los verdaderos montos que se encuentran dentro del Presupuesto General del Estado que como ya se ha examinado es elaborado por la propia Función Ejecutiva. Al no tener rango de ley y únicamente constar como parte del Plan Nacional de Desarrollo acarrea que pueda ser modificado en cualquier momento y por cualquier razón, sea justificada o no.

Con la norma constitucional mencionada, se estableció como límite al presupuesto, tal y como se encuentra en el art. 280 de la misma norma jurídica, la sujeción del mismo al Plan Nacional de Desarrollo, realizado por el Consejo Nacional de Planificación perteneciente a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, entidad que forma parte de la función Ejecutiva. El hecho de que exista una programación cuatrienal que también deba conocer la Asamblea Nacional considero que es únicamente una mera formalidad ya que como la matriz que sería en este caso el presupuesto puede ser modificado, de igual manera esta programación al ser realizada por la misma entidad puede ser cambiada. Esto tiene como consecuencia que no se pueda efectuar un verdadero control sobre este tema tan importante dentro del Estado.

Ahora bien, una vez que es elaborado el presupuesto por parte del Ejecutivo que podría constituirse, de acuerdo a los autores analizados, como un acto administrativo, esto no lo hace obligatorio de por sí, sino que se requiere que sea aprobada por el Legislativo, en el caso ecuatoriano, la Asamblea Nacional siguiendo los procedimientos establecidos en la Constitución para el efecto. Generando, así como indicaban los autores una coordinación entre poderes políticos, sin embargo, al no otorgarle el rango de ley, no es obligatorio para las autoridades públicas. Para analizar esto de mejor manera, se considera fundamental examinar la manera en que el presupuesto se determina. En la constitución

del año 1967 se encuentra establecido en los artículos 94, 95 y 96, aunque bajo el título de planificación, las siguientes normas:

Artículo 94.- El Estado se obliga a velar por la eficaz utilización de los recursos nacionales, y a promover el desarrollo ordenado y sostenido de la economía.

En consecuencia, sujetará su acción a un plan plurianual que comprenda las medidas coherentes para alcanzar, con la participación de todos los habitantes, los fines concretos del desarrollo económico y del progreso social.

[...]

Artículo 96.- Los planes a que se refiere este Capítulo una vez aprobados en la forma establecida por la Constitución, tendrán carácter obligatorio para el sector público, indicativo y orientador para el privado.¹⁹⁷

Con la entrada en vigencia de la constitución ecuatoriana de 1978, el título se modifica el título a *Presupuesto del Estado* y cuyas normas determinan:

Art. 70.- La formación de la proforma del presupuesto corresponde a la Función Ejecutiva.

La respectiva Comisión Legislativa, con el asesoramiento del organismo técnico del Ejecutivo, conoce y discute la proforma presentada por éste y, en caso de discrepancias, informa a la Cámara, la que, en un solo debate, las resuelve.

Si no hubiere discrepancias o si éstas hubiesen sido resueltas por la Cámara, el presupuesto del Estado queda aprobado definitivamente y no puede ser objetado por el Ejecutivo.

[...]

Art. 72.- La Cámara no expide leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el presupuesto, sin que, al mismo tiempo, establezca nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes.

La creación de nuevos gravámenes para el financiamiento del presupuesto se sujetará a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley.¹⁹⁸

Con la vigencia de esta norma suprema se estableció un especial procedimiento para la aprobación del presupuesto público. Es decir, se lo analiza ya desde un ámbito constitucional, ya que con la Constitución de 1967 se trataba únicamente de un plan de acción estatal. Lo trascendental es la limitación a que la Función Legislativa pueda derogar o modificar los ingresos determinados sin que se fijen nuevos recursos como forma de financiamiento. Sin esta justificación no se puede acceder al cambio de los rubros. La Constitución de 1998 acerca del presupuesto público manifiesta:

Artículo 258.- La formulación de la proforma del Presupuesto General del Estado corresponderá a la Función Ejecutiva, que la elaborará de acuerdo con su plan de desarrollo y presentará al Congreso Nacional hasta el 1 de septiembre de cada año. El Banco Central presentará un informe al Congreso Nacional sobre dicha proforma.

El Congreso en pleno conocerá la proforma y la aprobará o reformará hasta el 30 de noviembre, en un solo debate, por sectores de ingresos y gastos. Si hasta esa fecha no se aprobare, entrará en vigencia la proforma elaborada por el Ejecutivo.

¹⁹⁷ Ecuador, *Constitución Política del Ecuador*, Registro Oficial 133, 1967. Derogada.

¹⁹⁸ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 800, 1979. Derogada.

En el año en que se posea el Presidente de la República, la proforma deberá ser presentada hasta el 31 de enero y aprobada hasta el 28 de febrero. Entre tanto, regirá el presupuesto del año anterior.

El Congreso no podrá incrementar el monto estimado de ingresos y egresos previstos en la proforma. Durante la ejecución presupuestaria, el Ejecutivo deberá contar con la aprobación previa del Congreso para incrementar gastos más allá del porcentaje determinado por la ley.

Art. 259. – El presupuesto general del Estado contendrá todos los ingresos y egresos del sector público no financiero, excepto los de los organismos del régimen seccional autónomo y de las empresas públicas.

El Congreso Nacional conocerá también los presupuestos de las empresas públicas estatales.

No se podrá financiar gastos corrientes mediante endeudamiento público.

Ningún organismo público será privado del presupuesto necesario para cumplir con los fines y objetivos para los que fue creado.¹⁹⁹

El presupuesto en la Constitución de 1998 se mantiene el procedimiento entre la Función Ejecutiva y la Legislativa, sin embargo, no contiene el inciso en donde se establecía que para una modificación se debía contar con un financiamiento alternativo debidamente justificado. Por ende, el legislativo contaba con amplia facultad para poder expedir leyes que modifiquen al presupuesto público en cualquier momento, limitándolo únicamente en el incremento de los recursos. La actual norma suprema con respecto al presupuesto indica:

Art. 292.- El Presupuesto General del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social, la banca pública, las empresas públicas y los gobiernos autónomos descentralizados.²⁰⁰

Con la actual Constitución ecuatoriana de acuerdo al estudio ya realizado en líneas anteriores, el presupuesto se lo considera un *instrumento* el cual puede ser modificado en cualquier momento y sin ningún tipo de límite o establecimiento de una justificación. Esto he provocado un retroceso en materia presupuestaria. Si se analiza desde la Constitución de 1967 a la de 1978, la forma en la que era concebido el presupuesto, así como, su procedimiento y ejecución era en mayor medida normado, sin embargo con la Constitución de 1998 y del 2008 se inserta a esta institución en una ambigüedad en donde, no se puede determinar exactamente su naturaleza jurídica, pasó de encontrarse sobre todas las leyes a ser un plan modificable bajo cualquier circunstancia y ocasionando la

¹⁹⁹ Ecuador, *Constitución Política de la República del Ecuador*, Registro Oficial 01, 1998. Derogada.

²⁰⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 292.

prevalencia del arbitrio de las autoridades y perdiendo de esa manera el fin social del mismo.

La entidad encargada de la realización de este instrumento es la Función Ejecutiva en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas que es la entidad experta y encargada sobre este tema. Debe presentarse en los primeros noventa días de la administración y en años posteriores, sesenta días antes del cierre del año fiscal. En este caso, la Asamblea Nacional tiene dos opciones aprobarla u observarla en los treinta días siguientes a la presentación y en un solo debate. La Asamblea Nacional sólo podrá observar por sectores de ingresos y gastos, no puede alterar el monto global del presupuesto. El art. 294 de la actual Constitución establece el siguiente procedimiento para lo referente al presupuesto:

Art. 294.- La Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrienal. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrienal se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.²⁰¹

Se puede deducir de la lectura desde el artículo 292 en adelante de la norma suprema que, la función primordial de la Función Legislativa es el control de la proforma y de la programación cuatrienal, dicha actividad basada únicamente en la observación sin la interferencia alguna en la modificación de los valores totales del mismo. Mark Hallerberg, Carlos Scartascini & Ernesto Stein, indicaron:

La formulación del presupuesto es básicamente una prerrogativa del Poder Ejecutivo. El presidente elabora una propuesta de PGE con base en las directrices establecidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. El presidente es como todos sus pares en América Latina, el actor de mayor relevancia en la política presupuestaria del país.²⁰²

Esto sin lugar a dudas provoca una gran preocupación en lo que respecta a este tema tan delicado e importante dentro de cualquier Estado. El hecho de que el presidente sea el actor de *mayor relevancia en la política presupuestaria del país* es seriamente cuestionable. Es el servidor público dotado de funciones por parte de una norma suprema y aún más elegido democráticamente por el soberano, el pueblo. Sin embargo, esta facultad es en demasía poderosa a este último.

²⁰¹ Ibid., art. 294.

²⁰² Mark Hallerberg, Carlos Scartascini, Ernesto Stein, compiladores, *¿Quiénes deciden el presupuesto?* (Bogotá: Mayol Ediciones, 2010), 119. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/¿Quiénes-deciden-el-presupuesto-La-econom%C3%ADa-pol%C3%ADtica-del-proceso-presupuestario-en-América-Latina.pdf>.

Como ya se estudió la Asamblea Nacional únicamente tiene facultades de observación de ciertos montos, pero no puede realizar ninguna interferencia trascendente en la realización del mismo. Se estableció como límite al presupuesto, tal y como se encuentra en el art. 280 de la misma norma jurídica, la sujeción del mismo al Plan Nacional de Desarrollo, realizado por el Consejo Nacional de Planificación perteneciente a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, entidad que forma parte de la función Ejecutiva.²⁰³

Esto ha provocado que la mayoría, (si no son todas), de las proformas presupuestarias han sido elaboradas con base en cuestiones exclusivamente políticas y con el fin de permanecer en el poder, y cumplir de cualquier forma. La mayoría de veces contratando deuda, con los ofrecimientos de campaña, sean o no viables y no mediante una compra pública y, por ende, un gasto público responsable. El presupuesto no es sólo una cantidad de recursos monetarios cuyo objetivo es la satisfacción de necesidades de la población, sino que actualmente constituye una institución económica y jurídica cuyo control es ejercido por el Estado y todos quienes conforman el mismo, y la planificación es el cimiento para la obtención de una justicia social y debería ir a favor del desarrollo de la comunidad.

Por eso, con el fin enteramente social que goza el presupuesto que es necesario que quienes lo administren lo hagan de una manera responsable teniendo como base las directrices determinadas en la Constitución vigente. De esa manera, se configura al presupuesto público como una entidad económica y jurídica y no únicamente una operación matemática. El autor Jorge Jaramillo Vega señala para el efecto que el presupuesto es una manifestación integral:

El marco constitucional y legal prevaleciente en nuestro país confieren al presupuesto del Estado el carácter de manifestación integral, [...], en la medida en que el plan financiero y las llamadas disposiciones generales constituyen un todo orgánico, así como también genera derechos y obligaciones para las diversas dependencias de la administración pública, mientras que correlativamente su aplicación índice sobre los particulares y sobre el sector privado en general.

[...] El sistema de presupuesto está conformado por las diversas técnicas y los correspondientes métodos y procedimientos que se utilizan en cada una de las siete etapas que se divide el ciclo presupuestario a saber: programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación y liquidación.²⁰⁴

²⁰³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 280.

²⁰⁴ Jorge E. Jaramillo Vega, *Derecho financiero y legislación tributaria en el Ecuador*, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1985), 273-275.

Indudablemente, con respecto a los recursos monetarios, estos son indispensables para efectivizar el presupuesto, sin embargo, de este depende la economía del Estado. El replanteamiento de objetivos y fines sociales por parte del Estado se configuran como alternativas generadoras de modificaciones sociales, que al menos deberían ser, a favor de la población. En este sentido, se entendería que el presupuesto es entidad integral el cual cubre desde la economía estatal con todo lo que esta abarca hasta la parte más pequeña de la comunidad tendiendo a favor de una mejora en el bienestar social.

Es así que Ramiro Ávila afirma que, en un Estado de derechos como el ecuatoriano, todos los poderes públicos se encuentran debajo de los derechos fundamentales que se encuentran tanto en la Constitución como en instrumentos internacionales de derechos humanos y de la naturaleza, adicionando a esto que toda norma suprema para contar con tal calidad debe estar cargada de derechos.²⁰⁵ Todo el aparato estatal debe trabajar alrededor del cumplimiento de los mismos y constituye una herramienta por medio del cual el presupuesto público los hace viable.

El modelo de Estado de derechos involucra un importante desembolso de recursos para asegurar una efectiva satisfacción de bienes o servicios, de esa manera mejorando la calidad de vida de la población programando e invirtiendo todos los recursos disponibles en pro de un beneficio social. El factor político tiene gran incidencia en el presupuesto público, ya que, de acuerdo a la normativa actual vigente es la Función Ejecutiva el encargado de su elaboración. El objetivo debería cumplir con los criterios de transparencia, responsabilidad y planificación. Esta elaboración basada en las verdaderas necesidades de los habitantes y no en compromisos clientelares y destinados hacia actividades no prioritarias favoreciendo a grupos específicos.

Como idea de cierre para este capítulo, se puede decir que el presupuesto ecuatoriano ha sido víctima de lo descrito anteriormente. La inestabilidad política y económica provocan que quienes ostenten puestos públicos altos, lucren del Estado favoreciendo así a personas cercanas o a aquellas que mantienen compromisos. La verdadera trascendencia del presupuesto se encuentra vinculada con el aumento o disminución de los índices de desarrollo social en áreas como salud, educación, nutrición, medio ambiente y más. Allí es obligatorio invertir para una mejoría en la calidad de vida

²⁰⁵ Ramiro Avila Santamaría, *En Defensa del Neoconstitucionalismo Andino* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014), 30.

de los habitantes, para combatir la corrupción que es una de las fuentes más grandes por donde se drenan recursos estatales.

Capítulo tercero

El costo de los derechos: Análisis del caso ecuatoriano

Para una efectiva protección de los derechos los Estados deben tener en su arca recursos y a su vez debieron planificar con anticipación la manera en que se invertirían y gastarían los mismos, para un alcance máximo y eficiente es necesario estudiar al presupuesto como una garantía de los mismos y a su vez estudiar su elaboración con la finalidad de entender y que están íntimamente ligados.

De igual manera, fijando el punto hacia el caso ecuatoriano se debe analizar y determinar la manera en que se está administrando el costo de los derechos en el país logrando así entender o reafirmar las creencias existentes sobre el mismo y el por qué siempre detrás de un derecho debe existir una partida asignada.

El costo de los derechos actualmente se ha configurado como una nueva temática de investigación al ser un tema tan importante en tiempos de bonanza económica y mayormente durante la crisis económica que puede sufrir un Estado.

Este capítulo analiza y demuestra que, para una plena satisfacción de un derecho, es necesario contar con recursos económicos. Se concreta en examinar el alcance económico tomando en consideración aspectos fundamentales en la asignación de recursos para una efectiva protección de los mismos.

Posteriormente, se realizará un estudio de otros factores, desarrollando lo político, social y jurídico de los derechos, siempre en relación con lo económico. Para de esa manera poder entender a los derechos en su integralidad y examinarlos de una manera global a favor de los titulares de los mismos.

El tema del costo de los derechos es tan delicado que se lo analizará y estudiará en todos sus aspectos, ya que, no únicamente representan un costo económico o monetario, sino también uno social, político y jurídico. Cada uno encarna un sacrificio que se debe necesariamente realizar para que otros puedan gozar de estas prerrogativas. Para la elaboración de este primer acápite ha sido necesario acudir a numerosas fuentes bibliográficas que han sido fundamentales para la elaboración del mismo.

1. Hablemos desde el costo económico de los derechos

Desde el momento en que un derecho se encuentra incorporado dentro de un ordenamiento jurídico, el Estado debe destinar recursos para que la población pueda tener acceso al mismo. Por ejemplo, al reconocer el derecho a la cultura, se debe emplear dinero para todo tipo de representaciones artísticas; asimismo, para acceder a la educación gratuita, se debe construir escuelas y colegios públicos, contratar maestros, adquirir equipos y materiales. Con esto se puede afirmar que todos los derechos representan un costo económico para que sus titulares puedan ejercerlos ampliamente o repararlos en caso de vulneraciones.

Conceptualizando por una parte, al término *costo*, Haydeé Rincón de la Parra, afirma que se considera “como la cantidad de recursos, medidos en términos monetarios, para poder elaborar un producto o prestar un servicio”.²⁰⁶ Dentro de este vocablo se encuentra otro de igual manera importante, *costo de oportunidad*, que sería “el sacrificio en que se incurre al optar por una alternativa, [...] El costo de oportunidad señala que los costos están relacionados con los procesos de elección. Los productos, recursos o proyectos tienen costos en función de circunstancias específicas y de quien esté tomando las decisiones”.²⁰⁷

Los derechos por otra parte, en general son facultades esenciales otorgadas a las personas y tienen como fin el ser protegidos y garantizados por un Estado. Uno de sus principales objetivos es el fomento del desarrollo individual y colectivo de las personas. Es importante comprender que los derechos tienen un costo monetario e implica un deber de responsabilidad. Debe ser y es determinado dentro del presupuesto cada año para su efectivo amparo por parte del Estado. Es este último el encargado de desarrollar la inversión pública para poder primero concretarlo y segundo aplicarlo.

Así, Ramiro Ávila define a los derechos como “creaciones y reivindicaciones históricas, anteriores y superiores al estado, someten y limitan a todos los poderes incluso al constituyente [...], diríamos que la parte dogmática tiene una relación de importancia superior a la orgánica, y que incluso prima en importancia al texto jurídico”.²⁰⁸

²⁰⁶ Haydeé Rincón de Parra, “Calidad, Productividad y Costos”, *Actualidad Contable FACES*, n.º 4 (2001): 49-61.

²⁰⁷ Rony Lenz Alcayaga, “Análisis de costos en evaluaciones económicas en salud: aspectos introductorios”, *Médica*, n.º 138 (2010): 89, <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rmc/v138s2/art06.pdf>.

²⁰⁸ Ramiro Ávila, *El neoconstitucionalismo transformador: El estado y el derecho en la Constitución de 2008* (Quito: Abya-Yala, 2011), 122. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2984/1/Ávila%20c%20R-CON-007-El%20neoconstitucionalismo.pdf>.

De acuerdo a la doctrina contemporánea, los derechos son prerrogativas que tienen en general los seres vivos, incluyendo en esta categoría a la naturaleza y considerando no únicamente a los seres humanos, ya que, como es de recordar, con la entrada en vigencia de la actual Constitución ecuatoriana, la naturaleza es de igual manera, sujeto de derechos. Asimismo, estas facultades han sido respuestas a problemas específicos o concretos, en tal razón, se modifican según las circunstancias, momentos históricos y están en una frecuente reformulación, siempre encontrándose enlazado con el bienestar humano y la vida digna. Enlazando ambos conceptos se puede llegar a varias afirmaciones:

Es cierto que el costo implica un desembolso monetario para la elaboración del bien o el otorgamiento de un servicio, en lo referente a derechos, este costo sería, el valor en dinero invertido por el Estado para que la población pueda gozar del mismo ampliamente. Al reconocer que los derechos representan un desembolso económico, el concepto de costo de oportunidad se encuentra relacionado a los mismos y las elecciones de quienes se encuentran en el poder son indispensables para determinar las líneas de acción que tomarán; por ejemplo, más recursos a la policía y militares para la defensa del Estado, que otro pacífico sin este tipo de conflictos.

Al hablar del costo de los derechos es indispensable considerar de igual forma los conceptos de costo de oportunidad y escasez.²⁰⁹ Si bien es cierto que los Estados quisieran que las poblaciones puedan acceder a todos los servicios, es muy difícil que esto ocurra en la práctica. Es aquí donde la toma de decisiones con responsabilidad y transparencia democrática por parte de las autoridades gubernamentales tiene mayor importancia, especialmente en lo que se refiere a la asignación de recursos, justicia distributiva, a más de argumentos morales y éticos. Además, de reflejar las prioridades de las autoridades al establecimiento del gasto público o de la influencia de ciertos grupos económicos y de poder.

Así como también el papel fundamental que tienen los tributos dentro del presupuesto para lograr una verdadera protección. El establecimiento de derechos dentro del ordenamiento jurídico, tanto en la Constitución, instrumentos internacionales, o normas en general deben ser financiados por recursos públicos absolutamente necesarios

²⁰⁹ La escasez es un concepto fundamental en la economía consiste en la falta de recursos para la satisfacción de una necesidad o requerimiento esencial de una persona o grupo de persona para al menos el mínimo vital. Este fenómeno puede darse por diversas causas, sea por el aumento en grandes cantidades de la demanda, o por la falta o por haberse terminado los bienes y capital. Dan Mahoney, “Propiedad, escasez y toma de decisiones económicas”, Dan Mahoney, “Quarterly Journal Of Austrian Economics”, *MisesInstitute*, 03 de diciembre de 2019, párr. 1-4, [https://mises.org/es/library/propiedad-escasez-y-toma-de-decisiones-econ %C3 %B3micas](https://mises.org/es/library/propiedad-escasez-y-toma-de-decisiones-econ%C3%B3micas).

para una efectiva protección de los mismos en un tiempo oportuno. Es casi nula la atención que consideran las autoridades al momento de la elaboración de un catálogo de derechos acerca de temas de financiamiento, costos de oportunidad y presupuesto para estos. Holmes y Sunstein sobre esto dicen:

Debería ser evidente que los derechos tienen un costo, pero en cambio la idea suena como paradoja, como falta de educación, incluso como amenaza a la preservación de los derechos. Afirmar que un derecho tiene un costo es confesar que tenemos que renunciar a algo a fin de adquirirlo o conservarlo. Ignorar los costos deja convenientemente fuera del cuadro ciertas concesiones dolorosas.²¹⁰

Para ejemplificar de mejor manera el costo económico de los derechos se planteó años separados entre sí, el año 2007 y el 2016, antes y después de la Constitución del 2008 con respecto al derecho a la salud y el gasto actual de los años 2019 y 2020 para en razón de la pandemia mundial causada por el COVID-19.

El ejercicio de los derechos debería llevar implícitamente consigo un desembolso monetario. Este costo del derecho en este caso a la salud es indispensable para que las personas puedan acceder a varios servicios, puedan ser atendidos en un hospital o acceder a medicinas para el tratamiento de las distintas enfermedades sea dentro de la red de instituciones del servicio público, como del sector privado.

El año 2007 y el 2016²¹¹ fueron dos periodos de tiempo importantes, el primero, antes de la vigencia de la Constitución de 2008, y el segundo por ser ocho años posteriores a la publicación en el registro oficial de la misma. Sumando a esto que en el primero el Ecuador se encontraba en los primeros meses de gestión de un presidente y el segundo cuando la misma autoridad se encontraba en uno de los últimos años de su tercer periodo, a más del año 2019 cuya información si se encuentra completa en el Ministerio de Economía y Finanzas y del año 2020 existente de los primeros seis meses al mes de junio.

Se examinan los valores destinados al derecho a la salud en el Ecuador en los periodos de tiempo ya indicados. Analizando la tabla 1, correspondiente al gasto público en salud en Ecuador siendo la columna 2 de la tabla, el gasto de salud en millones, la tercera columna el porcentaje del gasto público total, el porcentaje en base al Producto Interno Bruto (PIB) es la cuarta columna, y la quinta es la salud per cápita, es decir, lo

²¹⁰ Stephen Holmes y Cass Sunstein, *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011), 11-15.

²¹¹ El año 2007 es el primer periodo presidencia de Rafael Correa Delgado el cual concluyó en 2009 con la entrada en vigencia de la actual Constitución. El segundo periodo 2009-2013 y el tercer y último periodo de 2013 a 2017.

invertido en salud por cada habitante, de la tabla que a continuación se presenta:

Tabla 3
Gasto público en salud en Ecuador

Fecha	Gasto Salud (M.\$)	G. Salud (%G. Público total)	G. Salud %PIB	G. Público Salud per cápita
2020	3067,69			
2019	3969,82	10,30 %	2,62 %	\$241,90
2016	4234,0	10,99 %	4,29 %	\$258
2007	1138,0	9,25 %	2,23 %	\$80

Fuente: Expansión Datosmacro.com

Elaboración propia

Se puede determinar que cada año se ha ido incrementando los valores destinados al gasto público para la salud. Del año 2007 al 2016 se incrementó alrededor de 3 millones para el gasto en salud. El porcentaje del gasto público total se incrementó en 1,74 %, de acuerdo al PIB, el porcentaje ascendió en 2,06 % y de acuerdo al gasto en salud per cápita subió de \$ 80 a \$ 258, en los periodos de tiempo respectivos. Por lo que se incrementó en \$178 dólares por cada habitante en el territorio nacional. Sin embargo, en el año 2019 sufre un decrecimiento a \$241.90. Se debe mencionar que del año 2020 únicamente se cuenta con la información otorgada por el Ministerio de Economía y Finanzas a enero del mismo año y es por eso que se tienen los datos para completar los datos anualmente.

Para complementar los datos se ha tomado encuestas obtenidas en la página de Latinobarómetro, con relación al grado de satisfacción a la salud a la que se tiene acceso en el Ecuador en los años 2007 y 2016, de lo cual se obtuvo los siguientes resultados:

Tabla 4
Grado de satisfacción del derecho a la salud a la que se tiene acceso

	No. de casos	2007	No. de casos	2016
Muy satisfecho	104	8,7 %	261	21,8 %
Más bien satisfecho	464	38,7 %	535	44,6 %
No muy satisfecho	362	30,2 %	313	26,1 %
Nada satisfecho	261	21,8 %	90	7,5 %
No cuenta con el servicio	4	0,3 %	-	-
No contesta	5	0,4 %	1	0,1 %
Total de encuestados:	1200		1200	

Fuente: Latinobarómetro, Opinión Pública Latinoamericana, análisis en línea

Elaboración propia

Sin embargo, no existen encuestas de los años 2019 y 2020 sobre el nivel de satisfacción del acceso a la salud a que los habitantes ecuatorianos tienen acceso. Un dato importante es la renuncia de la ministra de Salud, Catalina Andramuño mediante oficio

No. MSP-MSP-2020-0570-O en medio de la emergencia sanitaria en Ecuador por la enfermedad COVID-19, en el que indicaba:

El ministerio de salud viene preparándose desde el mes de diciembre de 2019, para esta crisis, sin embargo, enfrentar una emergencia sanitaria sin recursos es complicado, adjunto el oficio No. MSP-CGAF-2020-0193-M de hoy 21 de marzo de 2020 suscrito por el Ing, Miguel Guevara, Coordinador General Administrativo Financiero del Ministerio de Salud Pública, donde dice que hasta el momento no se ha recibido ninguna asignación presupuestaria por parte de la autoridad competente, para el manejo de la emergencia.²¹²

Es indiscutible que todos los derechos implican una cantidad de recursos públicos, adicionando, para que puedan ser ejercidos, (como en el caso de salud analizado con el ejemplo anterior), exista una serie de instituciones (personas, tecnología, equipamiento, etc.), que funcionan a favor de los mismos, y sin aquellos no se puede realizar un amparo eficaz. Esto lo afirman Sunstein y Holmes, “el costo de los derechos puede leerse como una exhortación a reconocer la vinculación entre derechos y gasto estatal; a analizar cuánto dinero dedica el Estado a proteger derechos (o cuánto estamos dispuestos a dedicar) y, en particular, a estudiar las elecciones que determinan cuáles se protegen con mayor fuerza y cómo”.²¹³

Para el efectivo ejercicio de los derechos es indispensable contar con recursos; sin éstos, no se financiaría todo el aparato institucional requerido. Esto se logra con una adecuada, por parte del Estado, distribución de los recursos públicos. Es necesario que este presupuesto sea realizado técnicamente y no basado en discursos y promesas electorales y políticas.

En lo que se refiere a derechos se suele hablar de derechos positivos y negativos. Holmes y Sunstein en su obra señalan que “los derechos negativos desentierran y excluyen al gobierno; los positivos lo exigen e invitan [...] Lo característico de los derechos negativos es que protegen la libertad, mientras que los positivos impulsan la igualdad”.²¹⁴ Tanto los derechos liberales (civiles y políticos) y los sociales son derechos subjetivos. Las principales diferencias se basan en que los primeros reflejan obligaciones de abstención y determinan obligaciones del Estado; mientras que los segundos son

²¹² Ecuador Ministerio de Salud Pública, renuncia al cargo: Catalina de Lourdes Andramuño Zeballos Oficio NoMSP-MSP-2020-0570-O, 21 de marzo de 2020, <https://www.eluniverso.com/sites/default/files/archivos/2020/03/msp-msp-2020-0570-o.pdf>.

²¹³ Holmes y Sustein, *El costo de los derechos*, 31-55.

²¹⁴ *Ibid.*, 60.

obligaciones prestacionales sobre el papel, ya que no son susceptibles de garantía judicial.²¹⁵

En otras palabras, los negativos pueden ser los derechos de primera generación, y los positivos, los conocidos derechos económicos, sociales y culturales. Los cuales a primera vista se podría decir que son los que representan un mayor valor económico. Sin embargo, como se pudo observar en los párrafos anteriores, sean negativos o positivos implican un desembolso por parte del Estado en diferentes proporciones. “Todos los derechos consisten en un conjunto de obligaciones de abstención y de prestación”.²¹⁶ Al respecto coincide Sandra Serrano y Daniel Vázquez:

Se trata de hacer una lectura de los derechos a la luz de cada una de las obligaciones; es una invitación a pensar los derechos humanos a partir de las obligaciones, no de los derechos en sí. Tomemos, por ejemplo, el derecho a la vida a partir de los cuatro tipos de relaciones que se establecen de conformidad con las obligaciones generales: 1) el respeto implica que los agentes estatales no deben privar extrajudicialmente de la vida a ninguna persona; 2) la protección conlleva el deber de proteger a las personas de que sean privadas de la vida por otros particulares; 3) la garantía del derecho a la vida expone el deber de los agentes estatales de proveer los elementos necesarios para que se considere una vida digna; 4) la promoción del derecho a la vida trae consigo el deber de dar a conocer el significado de una vida digna. Así, tendremos muchas más obligaciones para el Estado que la simple abstención de privar de la vida a alguien de forma extrajudicial (mirada tradicional sobre los derechos civiles como portadores de obligaciones positivas).²¹⁷

Se trata de hacer una lectura de los derechos a la luz de cada una de las obligaciones; es una invitación a pensar los derechos humanos a partir de las obligaciones, no de los derechos en sí. Por ejemplo, el derecho a la vida a partir de los cuatro tipos de relaciones que se establecen de conformidad con las obligaciones generales: 1) el respeto implica que los agentes estatales no deben privar extrajudicialmente de la vida a ninguna persona; 2) la protección conlleva el deber de proteger a las personas de que sean privadas de la vida por otros particulares; 3) la garantía del derecho a la vida expone el deber de los agentes estatales de proveer los elementos necesarios para que se considere una vida digna; 4) la promoción del derecho a la vida trae consigo el deber de dar a conocer el significado de una vida digna. Así, tendremos muchas más obligaciones para el Estado que

²¹⁵ María Beatriz Arriagada Cáceres, “La imposibilidad de equiparar derechos sociales y liberales”, *Revista Chilena de Derecho*, n.º 3 (2015): 820-821, www.jstor.org/stable/24722056.

²¹⁶ *Ibid.*, 821.

²¹⁷ Sandra Serrano y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción: los subderechos y las obligaciones generales* (México: Flacso, 2013), 50.

la simple abstención de privar de la vida a alguien de forma extrajudicial (mirada tradicional sobre los derechos civiles como portadores de obligaciones positivas).²¹⁸

Todos los derechos deben ser financiados y establecidos dentro de un presupuesto estatal para que puedan ser efectivamente protegidos. Los mismos autores afirman, “la financiación de derechos básicos a través de ingresos derivados de los impuestos nos ayuda a ver con claridad que los derechos son bienes públicos: servicios sociales financiados por los contribuyentes y administrados por el Estado para mejorar el bienestar colectivo e individual. Todos los derechos son, entonces, derechos positivos”.²¹⁹ Adicionando a esto Ricardo Lorenzetti coincide en con el criterio de los autores mencionados y manifiesta:

En todos los casos, los recursos son limitados para atender la plena satisfacción de los derechos, y se producen conflictos de alta complejidad. Los derechos tienen un costo; su plena satisfacción aumenta el costo, [...]. El Estado, que podría llenar este vacío, destina los recursos a otros sectores, lo que incrementa la dificultad de las soluciones.²²⁰

El contenido obligacional de los derechos es una propuesta creada dentro de la teoría jurídica y se la categoriza de la siguiente forma; primero, en obligaciones generales que son respetar, proteger, garantizar y promover; segundo, elementos institucionales que se traducen en disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad; tercero, principios de aplicación basados en el contenido esencial, progresividad, y prohibición de regresión, y máximo uso de recursos disponibles; y cuarto, deberes de verdad, investigación, justicia y reparación.²²¹

Un derecho se encuentra conformado por subderechos llamados como sus componentes o atributos. Estos subderechos integran cada uno de los derechos mediante desarrollo en tratados internacionales o del *corpus iuris*; por ejemplo, la libertad personal se descompone en detención legal, uso mínimo de la prisión preventiva, penas sustitutivas a la prisión, y la prohibición de detención por deudas²²². Para citar un ejemplo, dentro del derecho a la educación se incluiría al menos, a recibir educación primaria, secundaria, técnica y profesional, superior, a la educación fundamental, y a la libertad de enseñanza. El derecho a la alimentación adecuada en nutrición, inocuidad de los alimentos y protección al consumidor, y a la disponibilidad y accesibilidad de estos.

²¹⁸ *Ibid.*, 50-2.

²¹⁹ Holmes y Sustain, *El costo de los derechos*, 135.

²²⁰ Ricardo Luis Lorenzetti, *Daños: medio ambiente – salud – familia – derechos humanos* (Buenos Aires: Rubinzal- Culzoni editores, 2000), 18.

²²¹ Serrano y Vázquez, *Los derechos en acción: los subderechos*, 52.

²²² *Ibid.*

La descomposición de los derechos en subderechos es una forma de dibujar un mapa de las obligaciones de cada uno que debe satisfacer en un gran porcentaje el Estado. Estos deberes generales se basarían en “respetar, proteger, garantizar, promover”.²²³ Se debe mencionar que estas obligaciones pueden estar explícitamente descritas, mientras que otras requieren la interpretación de un juez, del ejecutivo o legislativo, por ejemplo, “el deber de establecer un mecanismo de cadena de custodia a fin de prevenir la tortura”.²²⁴ Estas son aquellas que deberían ser objeto de análisis dentro de la armonización de una ley, o en la planificación de una política o presupuesto público.²²⁵ Para una mejor comprensión la siguiente figura:

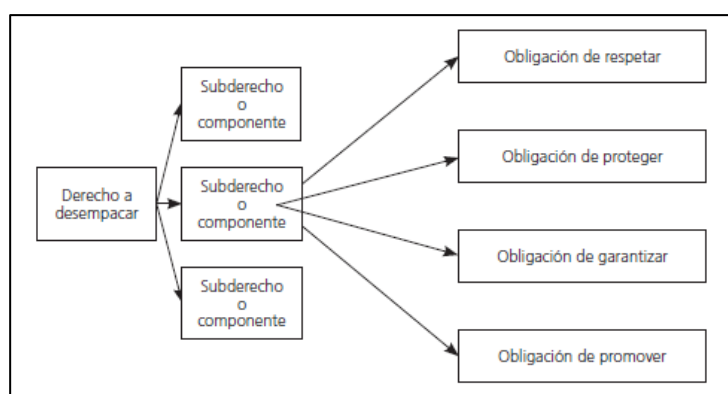


Figura 3. Los subderechos y las obligaciones generales

Fuente: Sandra Serrano y Daniel Vásquez, 2013

Sin lugar a dudas, existen obligaciones correlativas a los derechos, los cuales requieren de recursos monetarios para su total garantía y que el Estado debería cumplir. A más de establecerse dentro del ordenamiento jurídico, se asegura el cumplimiento de los mismos con una partida económica dentro de un presupuesto; consecuentemente, todos los derechos son subjetivos, positivos y representan tanto obligaciones prestacionales como de abstención.²²⁶

Un punto relevante es tener claro que no hay una relación de jerarquía entre los derechos y los subderechos que los integran, no es que el derecho de integridad personal sea más importante que los subderechos de la prohibición de la tortura o de prohibición de tratos inhumanos, crueles y degradantes. La diferencia entre los derechos y sus subderechos es sólo una herramienta analítica para crear el mapa obligacional que integra cada derecho.²²⁷

²²³ *Ibid.*, 59.

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ *Ibid.*

²²⁶ *Ibid.*, 55.

²²⁷ *Ibid.*, 57.

Esto puede tener varias consecuencias, la primera, en cuanto si un derecho tiene un presupuesto se aseguraría su protección, por el contrario, en caso de no contar con un desembolso económico se tendría que buscar otra forma de garantía, sea jurisdiccional o de cualquier otra índole. A la vez, que genera desconfianza en los ciudadanos que pueden sentirse sin seguridad alguna.

En la actualidad, los Estados tienen la obligación de financiar ciertos derechos con el fin de poder salvaguardarlos correctamente. Es aquí donde el concepto de escasez forma parte de la toma de decisiones del Estado. Las autoridades al momento de la realización del presupuesto deben tomar en consideración la priorización de derechos y la escasez de recursos disponibles. Tomar en serio los derechos equivale a tomar en serio la escasez.²²⁸

Los titulares deberían poder, no únicamente por la norma sino en la práctica, al cumplimiento de sus derechos en el día a día, sin embargo, uno de los obstáculos a los que deben superar es el no conocimiento de los derechos a los que se encuentran facultados. Si no se contara con un desembolso económico o por una circunstancia externa a lo monetario, generalmente se acude a los órganos jurisdiccionales con el fin de sea un juez quien ordene el otorgamiento de estos derechos. Sin embargo, esto no tiene como consecuencia que los mismos dependan exclusivamente de estas autoridades, sino que pueden existir ocasiones en que a pesar de que se declare a favor la concesión de un derecho, si no se cuenta con recursos no va a ser posible el cumplimiento.

Debería ser una preocupación de los representantes democráticos durante los procesos de enmienda constitucional la incorporación de cláusulas de financiamiento dentro de un ordenamiento jurídico es así que Horacio Corti indica lo siguiente al respecto:

En general, los redactores de las constituciones modernas han sido conscientes de la importancia de la financiación y, por ende, han incorporado una multiplicidad de cláusulas sobre la hacienda pública. Su importancia es tal magnitud que resulta necesario hacer una clasificación racional. A partir de la siguiente idea elemental: cualquier institución constitucional si pretende ser real y efectiva en la realidad social requiere de algún grado de financiamiento. Dicho de forma general: si una Constitución pretende realizarse empíricamente en la sociedad tiene que pensar como ella se financia.²²⁹

Cuando una Constitución entra en vigencia y al momento de ejercerla es necesario que los constituyentes determinen formas técnicas en que deba ser realizado el

²²⁸ Holmes y Sunstein, *El costo de los derechos*, 117.

²²⁹ Horacio Corti, *Nuevos horizontes constitucionales del Derecho Presupuestario en el mundo global*, en *Derecho Financiero y Derecho Tributario: ensayos en honor del profesor José Vicente Troya Jaramillo* (Quito: Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, 2017), 189.

presupuesto de un Estado y, además, se debe tener en cuenta que cada uno de los derechos debe tener como base una partida, sin esto, no es más que artículos facultativos, pero únicamente enunciativos a favor de las personas. “Referirse a la protección jurídica implica la obligación institucional de establecer los mecanismos necesarios para garantizar a toda persona que se hace objeto de la protección”.²³⁰

A más de la proclamación de derechos dentro de las Constituciones actuales es fundamental que las mismas determinen sistemas de financiación para los mismos. Sin éstos, los derechos no podrían desarrollarse a plenitud, ya que, no tiene utilidad alguna si se garantiza el derecho a la vivienda, pero al momento de otorgar la misma, el Estado no puede hacerlo por falta de una asignación.

Si bien es cierto, lo anterior, el Estado al haber determinado derechos sea en la Constitución, ley o sentencia judicial, y no contar con recursos disponibles debe necesariamente buscar formas para poder salvaguardar éstos, sea por medio de políticas públicas o buscando apoyo en el sector privado. En este punto se puede cuestionar el otorgamiento de derechos en un principio buscando estándares mínimos y posteriormente la implementación de derechos progresiva y paulatinamente.

El Estado podría, por razones debidamente motivadas, limitar el ejercicio de ciertos derechos. En caso de existir circunstancias emergentes o graves, en donde se necesite una actuación pronta, eficaz y eficiente del Estado. Frente estos sucesos el ente gubernamental no puede, por ninguna justificación, alegar falta de recursos ya que su deber es asegurar el bienestar de sus ciudadanos; “por el contrario, un derecho constitucional prevalece cuando no se encuentran justificaciones pública y judicialmente aceptables para limitarlo”.²³¹

Un claro ejemplo de esto son los terremotos, inundaciones o actualmente la emergencia sanitaria declarada por el virus SARS-COV-2, el decreto ejecutivo No. 1017 con fecha 16 de marzo de 2020 emitido por el Presidente de la República declaraba el estado de excepción en todo el territorio nacional, así como la suspensión de las actividades laborales presenciales público y privadas y se restringió el derecho a la libertad de tránsito, asociación y reunión, el establecimiento de toque de queda, y la movilización de recursos humanos y económicos para mitigar los efectos del virus y

²³⁰ Paloma Durán y Lalaguna, “El debate entre derechos y políticas”, *Cuadernos de Pensamiento político*, n.º 42 (2014): www.jstor.org/stable/24367942.

²³¹ Holmes y Sunstein, *El costo de los derechos*, 130.

proteger el derecho a la salud de las personas,²³² el cual fue renovado con fecha 16 de mayo por treinta días más²³³.

Así mismo, el acuerdo ministerial No. 0000003 expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y Ministerio de Transporte y Obras Públicas ordenando la suspensión total de vuelos internacionales, desembarco en puertos ecuatorianos de cruceros destinado al turismo desde las 00h00 del 17 de marzo de 2020, de igual forma todo ecuatoriano o turista que ingrese deberá cumplir con el aislamiento preventivo obligatorio de catorce días.²³⁴

El Centro de Operaciones de Emergencia Nacional dispuso con fecha 16 de marzo la paralización de los vuelos nacionales y del transporte interprovincial.²³⁵ De igual manera, el acuerdo ministerial 011-2020 por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas ampliando la suspensión al transporte escolar y vehículos particulares y taxis se registrarán al último número de placa y al horario establecido para el toque de queda.²³⁶

Ante la presente emergencia en la que se necesita una pronta y eficaz actuación estatal a favor de sus ciudadanos para en un principio asegurar la garantía del derecho a la salud y una vez cumplido este, poder ir protegiendo todo el catálogo establecido en la normativa, aunque no siempre puede ser posible. Es así que al no haber contado con los recursos económicos suficientes y la falta de preparación para la contención del virus COVID-19, Guayaquil, la ciudad más afectada en el Ecuador, tuvo inconvenientes como la falta de camillas y camas dentro de las unidades de cuidados intensivos, insuficientes insumos médicos para la detección de la enfermedad, detectándose la presencia de cadáveres en las calles de la ciudad presumiblemente contagiados. Colpasando al sistema funerario. Lo que provocó que fallecidos permanezcan en sus domicilios por días sin que la autoridad de salud correspondiente pueda recoger y levantar el cuerpo.²³⁷

²³² Ecuador, *Decreto Ejecutivo 1017*, Registro Oficial 472, 16 de marzo de 2020.

²³³ El Universo, "Estado de excepción se extiende 30 días más desde el 16 de mayo, anuncia Lenín Moreno" *El Universo*, 5 de mayo de 2020, <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/05/05/nota/7832985/lenin-moreno-estado-excepcion-ampliacion-mayo-junio>.

²³⁴ Ecuador, *Acuerdo Ministerial No. 0000003*, 14 de marzo de 2020 https://coronavirusecuador.com/wp-content/uploads/2020/03/Cancilleria_140320_ACUERDO-00003.pdf.

²³⁵ Ecuador, *Comité de Operaciones Nacional*, 16 de marzo, https://coronavirusecuador.com/wp-content/uploads/2020/03/Resoluciones-suscritas-por-SNGRE_16MAR2020.pdf 16 de marzo de 2020.

²³⁶ Ecuador, *Acuerdo Ministerial No. 011-2020*, 16 de marzo de 2020, https://coronavirusecuador.com/wp-content/uploads/2020/03/ACUERDO-MINISTERIAL_MTOP_011-2020_17MAR2020.pdf 16 de marzo de 2020.

²³⁷ BBC Mundo, "Coronavirus: Cómo Estados Unidos se convirtió en el nuevo centro de la pandemia de Covid-19". *BBC Mundo*, 1 de abril de 2020, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52114455>.

El discurso de la financiación de los derechos no es posible si primero como se ha establecido no existe una partida presupuestaria determinada y segundo si esta erogación no se encuentra respaldada en recursos públicos disponibles, de esa manera lo indican Holmes y Sunstein, “la mayoría de los derechos se financian con las rentas generales en lugar de hacerlo con tasas de usuarios limitados y específicas”.²³⁸ Lo que a serían las tasas y contribuciones especiales.

Es aquí donde el concepto de Constitución Financiera tiene gran importancia y estudiar a las finanzas públicas desde el Derecho Constitucional. Horacio Corti la conceptualiza como, “la clave de la materia consiste en enfocar las finanzas públicas como uno de los elementos fundamentales de la Constitución. La propia lógica conceptual constitucional requiere pensar cómo se financian las instituciones que se establecen. Dicho subsistema de financiamiento, se denomina Constitución Financiera”.²³⁹

Por ende, es importante este concepto por varias razones, la primera, tiene como finalidad esencial la satisfacción de necesidades públicas, requerimientos que son otorgados a la población en general; segundo, si bien es cierto que al entrar en vigencia una Constitución generalmente se modifica la forma de organización de un Estado, de igual forma, cada una de estas deben contar con una forma de costear para instauración o el mantenimiento de las instituciones creada por la misma. Corti al respecto argumenta “a las dos columnas vertebrales de las constituciones contemporáneas (las declaraciones de derechos y la organización del poder) hay que añadirle una tercera: la relativa financiación de las propias columnas”.²⁴⁰

El mismo autor menciona que esta institución es un pensamiento que tiene una Constitución sobre su forma de financiamiento, estos lineamientos se encuentran determinadas en conceptos, principios y reglas jurídicas, es decir, en la propia norma suprema se encuentra la fórmula para su subvención; el autor la describía como *arquitectura jurídico-constitucional*.²⁴¹

La garantía de derechos como ya se ha estudiado se debe a que el Estado destina cantidades monetarias movilizándolo todo su aparato con el objetivo de satisfacer necesidades de la población. Para poder realizar esto es indispensable que el mismo obtenga recursos sea mediante el cobro de tributos, regalías, cánones o de cualquier otra

²³⁸ Holmes y Sunstein, *El costo de los derechos*, 130.

²³⁹ Corti, *Nuevos horizontes constitucionales*, 187.

²⁴⁰ *Ibid.*, 189.

²⁴¹ *Ibid.*, 187-88.

forma, sin estos valores es imposible que se puedan solventar todos los gastos que conlleva la vida diaria de un Estado.

Con el pago de tributos y en especial con el pago de impuestos por parte de la ciudadanía se solventan los gastos derivados de los derechos que se podrían pensar pocos, pero que el Estado otorga. Con cada uno de los desembolsos, los hospitales pueden ser atendidos, los niños, adolescentes y jóvenes pueden acceder a una educación gratuita, así como el acceso a un órgano jurisdiccional sin recargos por parte de la administración y más (el tema del tipo de calidad de los servicios ejemplificados es tema de otra reflexión), son financiados con estos rubros.

Este ingreso convertido una vez dentro del arca estatal en recurso público debe ser distribuido, acto que debe realizarse de manera responsable y utilizándolos eficazmente y de la mejor manera. En este punto como reciprocidad a los contribuyentes, el Estado “debe impulsar la innovación, estimular la inversión, aumentar la productividad de los trabajadores y fomentar el uso eficiente de los recursos escasos”.²⁴²

Los términos *recursos escasos* son de trascendental importancia en lo que se refiere al costo de los derechos. Al afirmar que los derechos en general requieren de un presupuesto se deben tener en consideración, ya que, los bienes son limitados. Es primordial realizar un manejo eficiente de los mismos, tratando de satisfacer el mayor número de necesidades que se tiene y aumentando la eficiencia de las instituciones, personas, maquinaria y en sí todo lo que se constituye como sector público.

Las duras limitaciones presupuestaras implican que algunas víctimas potenciales [...], se conviertan en víctimas reales y que el Estado habrá hecho poco o nada al respecto. Ésta es una situación deplorable, por cierto, pero en un mundo imperfecto de recursos limitados es también inevitable. Tomar en serio los derechos equivale a tomar en serio la escasez.²⁴³

Es decir, a pesar del deseo de una garantía total de los requerimientos de la comunidad es difícil poder materializarlos en su totalidad cuando los ingresos no son los suficientes para poder cubrir cada uno de los gastos. Siguiendo la clasificación de Holmes y Sunstein, los derechos son positivos y dependen de cierto tipo de respaldo económico. El presupuesto debe considerarse para poder protegerlos eficazmente, caso contrario, lo que se obtiene son meros discursos sin un respaldo monetario, y lo que es peor, sujetos

²⁴² Holmes y Sunstein, *El costo de los derechos*, 97.

²⁴³ *Ibid.*, 117.

de derechos vulnerados que deben recurrir al órgano jurisdiccional, sin tener la certeza de que serán amparados y resarcidos efectivamente.

Se debe crear una cultura tributaria en la ciudadanía para que éstos cancelen los impuestos requeridos, claro está, justamente determinados y no al arbitrio de las autoridades gubernamentales, y como contraprestación el Estado solvente los gastos de las personas, dotándoles de una salud, educación, vivienda, transporte, y demás de calidad; de esa manera cada vez habrán más contribuyentes que desembolsen rubros con la entera confianza que recibirán buenos servicios y asegurando que éstos serán distribuidos entre todos, considerando en mayor medida a quienes menos tienen; pero en que los beneficios se podrán palpar y el grado de corrupción sea bajo o casi nulo.

2. Otros aspectos del costo de los derechos

Según lo analizado, el costo económico de los derechos es un tema trascendental en la actualidad y ha sido examinado desde el punto de vista netamente económico y presupuestario. La ciudadanía en general tiene de ciertas prerrogativas de las que goza o de las podría ejercer en determinado punto; sin embargo, esto representa un costo al Estado y no únicamente de recursos como el que ya se ha analizado sino frente a otros ámbitos.

Teniendo como punto fundamental que los derechos representan un valor monetario es esencial su consideración desde la filosofía analizando el factor político, jurídico y social que existe detrás de cada derecho. De esa manera se podrá estudiar al costo de los derechos en su integralidad. En este sentido, analizando al concepto valor se indicó lo siguiente:

[...] los valores son objetivos y universales, y son los fundamentos del aprecio o de la desaprobación que producen en nosotros. Están ordenados jerárquicamente: desde lo agradable-desagradable, lo noble-vulgar, y los valores espirituales (bello-feo, justo-injusto, verdadero-falso), hasta lo sagrado-profano. En esta tabla no incluye los valores morales porque, según él, "lo bueno" y "lo malo" no poseen una materia específica, como los demás valores, sino que consisten en la realización de todos los demás según su jerarquía axiológica. Según Máx. Scheler la tabla de valores que él propone es inmutable y absoluta por lo que no puede ser alterada por la experiencia. A todo valor acompaña un contravalor (polaridad de los valores) y su objetividad no depende de las preferencias del individuo. La independencia de los valores frente a sus respectivos depositarios es uno de los supuestos de la axiología sheleriana.²⁴⁴

²⁴⁴ Arturo Sánchez Hernández, "Análisis filosófico del concepto valor", *Revista Humanidades Médicas*, n.º 2 (2005): 4, http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1727-81202005000200009.

Y es en esa dirección en la que se estudiarán el costo político, jurídico y social de los derechos.

2.1 Los derechos y su costo político

Una vez estudiado el costo económico es requerido examinar el costo político; la premisa de este segundo punto es determinar si los derechos tienen un valor político. Para esto, cabe afirmar que tanto el primero como el segundo factor descrito tienen una estrecha relación entre sí, el uno depende necesariamente del otro.

Los derechos en sí como ya se ha establecido han sido superiores y anteriores al Estado y a cualquier forma de gobierno. Sin embargo, han sido utilizados por estos en innumerables ocasiones con el fin de afianzar el respaldo de la población, como forma de incrementar la popularidad de los mismos o de permanecer en el poder. Los dos factores antes mencionados han sido considerados por parte de los gobernantes en lo que se refiere a la toma de decisiones que incumben a la mayoría o a gran parte de la población.

Al conocer que los derechos representan un precio, por ende, cuestan dinero y al no contar con recursos infinitos, las autoridades en la elaboración del presupuesto público resuelven financiar unos u otros; basados sean en criterios técnicos o lo que generalmente ocurre sentados en razón de opinión popular y de acuerdos políticos o con el poder económico. Los derechos en estos casos se encuentran a la voluntad y conveniencia del gobernante de turno sin una medición en la incidencia de esto en el Estado.

Ramiro Ávila manifiesta “la Constitución reconoce más de una centena (de derechos) en sus setenta artículos en los que enuncia y desarrolla los derechos”.²⁴⁵ Aquí puede surgir una interrogante ¿Se establecieron estas facultades respaldados en un factor económico o más bien en un discurso político de la época? Si se examina la historia se puede determinar varios asuntos.

El Estado ecuatoriano antes del año 2006 tuvo varios presidentes electos popularmente, pero destituidos por la misma voluntad poblacional. Desde Abdalá Bucaram, Rosalía Arteaga Fabián Alarcón, Jamil Mahuad conocido por la dolarización, Gustavo Noboa quien ocupó su lugar por el periodo restante, Lucio Gutiérrez, y por último Alfredo Palacio. Todas estas autoridades en un rango de 12 años que mostraba una grave inestabilidad política, económica, social y de cualquier otro tipo.²⁴⁶

²⁴⁵ Ramiro Ávila, *La protección judicial de los derechos sociales en el Ecuador* (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009), 550.

²⁴⁶ Pere Escorsa, “Ecuador clama por un cambio”, *El Ciervo* 96, n.º 673 (2007): 26-7, https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2009000200007.

Rafael Correa fue el siguiente presidente elegido; quien que tenía como principal discurso la *Revolución Ciudadana*,²⁴⁷ revolución que no consistía en una guerra armada, sino más bien en una reconfiguración ideológica del Estado y sus principios fundamentales creando seguridad y dando certeza de sus políticas y acciones, teniendo como centro al *pueblo* y figurando como un héroe de la patria. Se convocó a una Asamblea Constituyente y cuyo producto es la actual Constitución.²⁴⁸

El establecimiento de más de cien derechos se debió a un discurso político por parte de la autoridad mencionada con el fin de generar en la sociedad firmeza y certidumbre y ratificar su popularidad electoral sin examinar si efectivamente se podían presupuestar estos beneficios, un claro ejemplo de esto fue el incremento del tamaño del estado dentro de su periodo.

Tabla 5
Comparación PIB gasto público Ecuador

Variable	2007	2017
Gasto de Consumo Final del Gobierno Central	5 574 209	15 197 218
Porcentaje del PIB	10,93 %	14,57 %

Fuente: Banco Central del Ecuador, 2007 y 2017
Elaboración propia

La tabla 5 demuestra que del año 2007 (antes de la entrada en vigencia de la actual norma suprema), gasto del gobierno central era la tercera parte de lo que llegó a ser en el año 2017. Es decir, cada año el Estado empleada más recursos públicos con el fin de incrementar el tamaño del sector público en sus distintas instituciones. Teniendo varios ejes fundamentales, por ejemplo: estrategias económicas incluyentes, sostenibles y democráticas; recuperar el Estado para facilitar el uso eficiente de los recursos públicos, en la perspectiva de más Estado y menos mercado; modelo endógeno y sostenible”.²⁴⁹

Esto significa que desde el núcleo principal del Estado empezaba el cambio y giraba alrededor del mismo. Este nuevo plan de gobierno modificó la economía ecuatoriana estableciendo como formas de cobertura de estos nuevos gastos, en principio,

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Guillermo Alexander Arévalo Luna, “Ecuador: Economía y política de la Revolución Ciudadana, evaluación preliminar”, *Apuntes Cenes*, n.º 58 (2014): 125. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/3104/2809>.

los altos costos del barril de petróleo y posteriormente imponiendo numerosos tributos a los contribuyentes o contrayendo deuda pública.

Dentro del costo político se encuentra el costo electoral de los derechos, del cual se desprende la función del voto, el análisis del mismo, así como la estimación forman parte de una serie de investigaciones acerca del comportamiento electoral en base a resultados económicos y evolución política. Lo que se busca es “la medición del respaldo que la gestión del partido gobernante obtiene en una consulta electoral en forma de votos”.²⁵⁰ Esto presenta algunos inconvenientes, el que se considera de mayor grado es que para la obtención de una estimación más certera se requiere un cierto número de elecciones que por la duración de los periodos tardarían varios años.

Los discursos políticos en este punto son fundamentales en lo que se refiere al costo de los derechos. Discurso que corresponde a cada autoridad que se encuentre en el poder, es decir, puede ser modificado bajo cualquier circunstancia y se encuentra enlazado a la ideología de cada gobernante. Esta ideología política cuyo cimiento designa la dirección, objetivos y fines estatales. “La política es una de las esferas sociales cuyas prácticas son exclusivamente discursivas; la cognición política está, por definición, ideológicamente fundamentada; y las ideologías políticas son en gran parte reproducidas por el discurso”.²⁵¹

Los derechos en consecuencia, supeditados a la ideología de la autoridad gubernamental y del discurso que éste propugna. Un ejemplo de esto se da cuando por ciertos acuerdos se incrementa el salario básico, se flexibilizan las jornadas de trabajo, o se incluyen sujetos adicionales a la cobertura en la seguridad social.

Que las personas homosexuales tienen los mismos derechos que las heterosexuales no está en discusión; como tampoco lo está la protección de la infancia, ni la igualdad para mujeres y hombres, ni los mismos derechos para las personas con discapacidad [...] Lo que está en debate es que para garantizar la igualdad entre todos los seres humanos y para asegurar el ejercicio de los derechos [...] Requieren consenso, diálogo con los grupos, debate objetivo y, sobre todo, voluntad política.²⁵²

²⁵⁰ María Teresa Gallo Rivera y Tomás Mancha Navarro, “Estimación de una función de popularidad para el caso español (1978-2014)”, *XII Jornadas Internacionales de Política Económica*, n.º 12 (2015): file:///C:/Users/jsega/Downloads/Texto_JIPE_210415versionfinalrevisada.pdf.

²⁵¹ Teun A. van Dijk, “Política, ideología y discurso”, *Revista Quorum Académico*, n.º 1 (2005): 15-47.

²⁵² Paloma Durán y Lalaguna, “El debate entre derechos y políticas”, 137.

La voluntad política de acuerdo a Rousseau es aquella que pertenece al pueblo y dirige al Estado,²⁵³ por lo mismo, la sociedad tiene intereses generales, mientras que los individuos especiales sean de sí mismo, o de la agrupación a la que pertenece que en este caso serían los partidos y movimientos políticos, la misma que no puede ser el cimiento de un gobierno. “Si se analizan las jurisdicciones de sistemas políticos anglosajones, parece confirmado que la garantía de acceso a derechos sociales no depende tanto del sistema legal cuanto, de decisiones políticas, de inversión de recursos y de políticas públicas adecuadas”.²⁵⁴

Es a través de discursos políticos que se ha utilizado a los derechos como medios para acceder a un cargo público, tomándolos como un arma trascendental para que la población otorgue su voto, obteniendo una representación. Posteriormente, emprenden una tarea para poder cumplir las promesas de campaña, las cuales a primera instancia podrían ser posibles. Sin embargo, no se considera el presupuesto ni se conoce con datos certeros el valor específico de ingresos y gastos; se recurre en estos casos a disminuir alguna partida para cumplir los ofrecimientos y se procede a cubrir el déficit con deuda interna o externa. Cabe mencionar que no todas las autoridades ejecutan este tipo de acciones, todo depende de la buena o mala fe y el tipo de compromisos que tengan. Las luchas sociales por el reconocimiento de derechos han provocado que por la vía política se exigieran el reconocimiento de derechos específicos para colectivos, por ejemplo, los niños, las personas con discapacidad o los trabajadores y sus familias, entre otros.²⁵⁵

Generando tanto opiniones a favor y en contra por parte de la población y como consecuencia, la elevación o disminución de los índices de aceptación y popularidad; lo cual es efectivamente el costo político de los derechos. Razón trascendental ya que influye directamente en la vida política de los representantes de turno, quienes esperan permanecer en sus cargos durante el periodo establecido. “La popularidad se considera como una especie de variable proxy del voto; y sobre ella suele existir – según se defina – abundante información”.²⁵⁶

²⁵³ Nydia Cecilia Díaz Pérez, “Incidencia de la voluntad política de los Estados en la efectividad del Sistema de Protección de Derechos Humanos”, *Políticas Públicas y Derechos Humanos*, n.º 63 (2010): 117-38, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3732056>.

²⁵⁴ Durán, “El debate entre derechos y políticas”, 139.

²⁵⁵ *Ibid.*, 140.

²⁵⁶ María Teresa Gallo Rivera y Tomás Mancha Navarro, “Estimación de una función de popularidad para el caso español (1978-2014)”, *XII Jornadas Internacionales de Política Económica*, n.º 12, (2015): 2. https://www.researchgate.net/publication/28154003_Las_funciones_de_popularidad_Estado_de_la_cuestion_y_principales_debates.

La ciudadanía califica los actos del gobernante mediante estos índices y de esa manera le indica si goza de respaldo. La popularidad es una valoración de la población realizada periódicamente, puede ser positiva o negativa, pero en sí es una respuesta al trabajo del gobernante, a sus opiniones y en sí a toda su gestión.²⁵⁷

Aunque no necesariamente indica una mala gestión, sino el sentir de la población influenciada sea por ideología propia, medios de comunicación y circunstancias micro y macroeconómicas. Al comprometerse un político al reconocimiento de un derecho, o, por el contrario, al rechazarlo se enfrenta a una serie de opiniones positivas y negativas que afectarán sus índices de popularidad. Se piensa que estos tienen una “vocación inicial altruista de servicio y compromiso social”,²⁵⁸ sin embargo, esto depende de sus “miras a progresar en sus andaduras y fin de culminar ésta lo más satisfactoriamente posible para sus intereses. Estos pueden ser de orden material, de orden espiritual, o una combinación de ambos”.²⁵⁹

Para ejemplificar, se analizará la despenalización del aborto en casos de violación en Ecuador. La Organización Mundial de la Salud al respecto de este tema ha apelado a los Estados miembros a que incluyan dentro de su normativa la despenalización del aborto en casos de violación y temas en los que no existió un consentimiento por parte de la mujer y la califica como un derecho humano. Las mujeres deben acceder a este derecho de una manera segura, accesible, económica y de buena calidad. Esto incluye a que los profesionales de salud con base a la objeción de conciencia no puedan negar que las víctimas puedan tener acceso a un aborto seguro y en sí al acceso al sistema de salud integral,²⁶⁰ sobre esto se han conferido los siguientes datos:

Anualmente se calcula que se producen 22 MILLONES DE ABORTOS en condiciones de riesgo. Las aproximadas 47.000 MUERTES RELACIONADAS CON EL EMBARAZO son provocadas cada año por complicaciones a causa de un aborto en condiciones de riesgo. Las muertes por abortos en condiciones de riesgos son TOTALMENTE EVITABLES. Los países con leyes menos restrictivas sobre el aborto tuvieron en general MENORES TASAS DE ABORTOS que los países con leyes más restrictivas.²⁶¹

²⁵⁷ *Ibid.*, 4.

²⁵⁸ *Ibid.*

²⁵⁹ Manuel Alcántara Sáez, “De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público”, *Perfiles Latinoamericanos*, n.º 41, (2013): 21, <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v21n41/v21n41a2.pdf>.

²⁶⁰ ACNUDH Alto Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Los derechos a la salud sexual y reproductiva”, 1 de julio de 2015, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO_Abortion_WEB_SP.pdf.

²⁶¹ *Ibid.*

En el año 2013 en la Asamblea Nacional se encontraba en proyecto de aprobación el Código Orgánico Integral Penal dentro de los debates se propuso incluir numerales adicionales al art. 150 referente al aborto no punible, sin embargo, a pesar de haber sido propuesta por legisladoras de la bancada mayoritaria de ese momento Alianza País, el presidente de la época Rafael Correa quien profesaba abiertamente la religión católica se opuso totalmente en sus declaraciones, por consiguiente, se continuaron los debates, se aprobó dicho código sin la incorporación de numerales adicionales al artículo sobre el aborto no punible.²⁶²

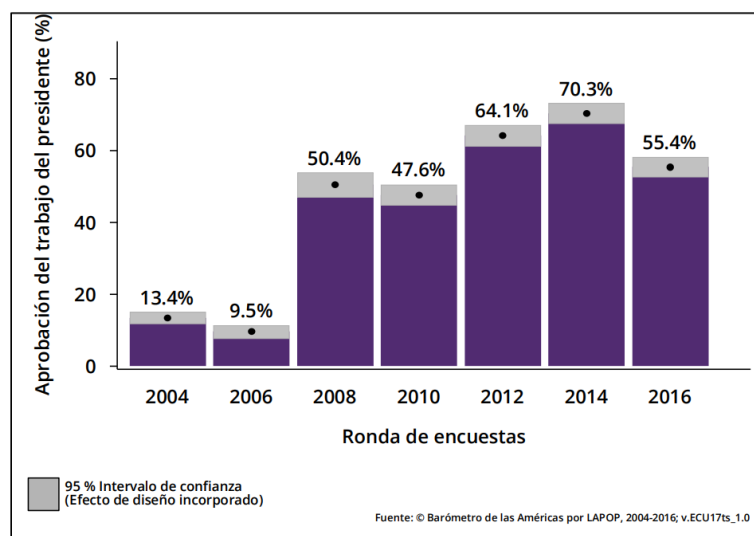


Figura 4. Aprobación del trabajo del presidente Ecuador
Fuente: Barómetro de las Américas por LAPOP, 2004-2016

Los legisladores de la Asamblea Nacional al momento de aprobar el Código Orgánico Integral Penal posterior al pronunciamiento negativo del Ejecutivo sobre la despenalización del aborto por violación y considerando que el mismo contaba, de acuerdo a las encuestas del Barómetro de las Américas, con 70.3 % de aprobación por parte del total de la población. Una vez que el presidente se expresó acerca de esto los asambleístas dieron marcha atrás y se aprobó la normativa manteniendo el aborto no punible como se encontraba dentro del Código Penal vigente desde 1971. Al respecto Alexandra Ocles quien era legisladora de la época al respecto afirmaba:

Ya en el debate te encuentras con los conservadores, con la decisión propia del Presidente, que claro en esos temas él es más conservador que cualquiera y además que es un tipo que el tiempo tiene un manejo político tiene un olfato político estupendo. El man sabe

²⁶² Meysis Carmenati, “Desencanto y desafío de las agendas de igualdad: El caso del aborto en Ecuador”, *Dossiers Feministes*, n.º 22 (2017): 139-55, doi: <http://dx.doi.org/10.6035/Dossiers.2017.22.9>.

que ese tema le revienta y le da vueltas a medio país. Se pone en su posición de “creo que” y ya.²⁶³

En septiembre del año 2019 en Ecuador se presentó el proyecto de reformas al Código Orgánico Integral Penal (COIP), una de estas era la despenalización del aborto para víctimas de violación, incesto, estupro o inseminación no consentida. Para su aprobación era necesario al menos 70 votos a favor, sin embargo, únicamente existieron 65 votos a favor.²⁶⁴ El proyecto pretendía agregar al artículo 150 del Código Orgánico Integral Penal:

Art. 33. – Sustitúyase el numeral 2 del artículo 150, por el siguiente texto:

2.- Si el embarazo es consecuencia de una violación, violación incestuosa y en el caso establecido en el art. 164 de este Código (inseminación no consentida).

Art. 34. – Agréguese como numeral 3 del artículo 150, el siguiente texto:

3.- Si el embrión o feto padece una patología congénita adquirida o genética incompatible con la vida extrauterina, en todo caso de carácter letal”.

Art. 35. – Agréguese como párrafo final del artículo 150, el siguiente texto:

Para el caso del numeral 2, será necesario que el tiempo de embarazo no supere las catorce semanas de gestación y no se requerirá la preexistencia de una sentencia o resolución, bastará con la afirmación de la víctima ante el personal médico. Esta afirmación se convertirá en noticia criminis para que se lo investigue por parte de las autoridades competentes.

En el caso de que la víctima sean niña o adolescente, no se requerirá de autorización por parte de sus progenitores, curadores o representantes legales para la práctica del aborto bajo el supuesto previsto en el numeral dos de este artículo. Para el efecto, el Estado proveerá acompañamiento necesario para que su decisión sea libre e informada.²⁶⁵

El proyecto de reforma tenía como objetivo la modificación del numeral 2 del artículo 150 y agregar un numeral adicional ampliando el aborto no punible a víctimas de violación, de violación incestuosa e inseminación no consentida o falta de salud del feto que no le permitiría vivir autónomamente fuera del vientre materno. Requiriendo para el efecto el consentimiento plenamente informado de la niña, joven o mujer y procediendo a realizar la denuncia en la fiscalía siempre que el feto no supere las 14 semanas de gestación.

²⁶³ Claudia Fernanda Astudillo Ambrosi, “La despenalización del aborto como problema público y político: contienda y debate legislativo del COIP en Ecuador 2013” (tesis para maestría, Flacso Ecuador, 2018), 40, <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec:8080/bitstream/10469/13601/2/TFLACSO-2018CFAA.pdf>.

²⁶⁴ El Comercio, “La Asamblea de Ecuador negó la despenalización del aborto para víctimas en Código Penal”, *El Comercio*, 17 de septiembre de 2019, párr. 1, <https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-ecuador-despenalizacion-aborto-violacion.html>.

²⁶⁵ Ecuador, *Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal*, no aprobado.

Para junio de 2019 la encuestadora Cedatos realizó un estudio sobre las leyes recordadas que fueron tratadas en la Asamblea Nacional, una de las normas fue la ley de despenalización del aborto, la misma que tuvo como resultados que el 73,4 % de las personas preguntadas se encontraban en contra de que una mujer pierda su libertad por realizarse un aborto y el 26,6 % indicó estar de acuerdo.²⁶⁶ Sobre esta posición los argumentos se centran en

[...] la propuesta no obliga a ninguna mujer a abortar, solo se permite una opción a aquellas mujeres y niñas que no quieran parir un embarazo producto de violación; la responsabilidad del Estado frente a las recomendaciones de los organismos internacionales de Derechos Humanos de despenalizar el aborto; la no revictimización a una mujer que fue víctima de un delito como es la violación, entre otros.²⁶⁷

A pesar de esto la Asamblea Nacional no contó con los votos suficientes para la aprobación de la despenalización del aborto en los casos descritos. En el año 2012 y 2013 se llevó a cabo por Cedatos, el cual obtuvo como resultados que el 65 % de la población ecuatoriana aprueba el aborto en casos de violación.²⁶⁸

Analizando tanto lo ocurrido en el año 2013 se puede determinar claramente que existía por parte de los habitantes una aceptación de más del 60 % y a pesar de esto no se procedió con la aprobación del proyecto, primero, considero ocurrió por las abiertas declaraciones que realizó en contra el presidente de la época y al contar con el 70,3 % de acogida por parte de la población el costo político que implicaba enfrentarse a una autoridad muy popular era muy alto.

En el año 2019 el porcentaje de aprobación de los habitantes de una mujer sea privada de su libertad por un aborto disminuyó a un 2,6 % mientras que el restante 73,4 % se encontraba en desacuerdo, ahora no se contaba con las manifestaciones por parte la función ejecutiva como años atrás, y aún, así no se aprobó la reforma.

[...] miembros de la Asociación Provida en conjunto con varios asambleístas presentaron más de 35 mil firmas de respaldo para que la reforma no sea aprobada. En esta orilla, la mayoría de los argumentos giran en torno a la defensa de la vida, y el respeto al artículo 45 de la Constitución que establece su protección desde la concepción; entre otros argumentos de corte moral y religioso.²⁶⁹

²⁶⁶ Medio Digital Comunitario Wambra, “Las distintas posiciones del debate sobre aborto en la Asamblea”, *Wambra*, accedido 20 de marzo de 2020, párr. 2, <https://wambra.ec/las-distintas-posiciones-del-debate-sobre-aborto-en-la-asamblea/>.

²⁶⁷ Ibid.

²⁶⁸ Carmenati, “Desencanto y Desafío de las Agendas de Igualdad”, 147.

²⁶⁹ Medio Digital Comunitario Wambra, “Las distintas posiciones del debate sobre aborto”, párr.

Una de las razones son las creencias religiosas de cada uno de los legisladores, como se indicaba en líneas anteriores, grupos provida y asambleístas presentaron discursos a favor del derecho a vida. Es decir, a pesar de que el grado de aprobación a la despenalización del aborto por violación era alto a nivel poblacional, su ideología personal votó de cierta manera y no con base a los derechos sexuales y reproductivos que como niñas, jóvenes y mujeres tienen derecho. El aborto lamentablemente es visto como un asesinato y se piensa que una vez incorporado dentro del ordenamiento jurídico va a tener como consecuencia un sin número de casos de este tipo.

Cabe mencionar que el costo político es pagado en este caso como la protección de la vida y se pensaría que tiene respaldo en el derecho a la vida desde la concepción, cuando no es más que la defensa de los ideales exclusivos de aquellos, por ende, vistos desde un óptica segregada y lamentablemente religiosa que prefiere llenar niños en orfanatos, bebés abandonados en hospitales, niñas, jóvenes y mujeres obligadas a ser madres sin consentimiento violentadas física, psicológica y sexualmente, condenadas a un empobrecimiento. Todos aquellos en contra de una despenalización del aborto se preocupan de la vida hasta que nace luego es problema de su progenitora.

Este ejemplo es una realidad que no debería ocurrir. Al reconocer este derecho los legisladores pagarían un costo que se viera reflejado en su popularidad y grado de aceptación, el cual en la actualidad no están dispuestos a asumirlo. El objetivo de los gobernantes de turno debería ser que exista una verdadera voluntad política en favor de un reconocimiento de derechos. Esto, sin considerar los efectos positivos o negativos que puedan provocar en su popularidad y sin tener como principal fundamentos sus creencias morales y religiosas, sino a favor del bienestar de la población para una mejora en la calidad de vida de los sectores más vulnerables y de los intereses comunes. Por eso el servicio público en todos sus niveles es una forma de autosustento sin la obtención de una riqueza lograda mediante sus puestos políticos, regalías personales o beneficios para terceros.

2.2 El costo jurídico de los derechos

Una vez examinado tanto el costo económico y político es necesario realizarlo desde el ámbito jurídico. Para que los ciudadanos puedan primero ser titulares de un derecho y segundo ejercitarlos, es indudable que existe todo un aparato organizado normativo trabajando para ello.

El art. 11. 7 de la Constitución indica que existen tres fuentes de derechos, ese mismo cuerpo normativo, instrumentos internacionales y todos aquellos que deriven de la dignidad humana.²⁷⁰ En tal razón, es necesario que se encuentren dentro de alguno de los supuestos descritos para que puedan ser garantizados de manera directa e inmediata como lo continúa determinando la Constitución. Todos los derechos que se encuentren dentro de estas categorías, se convierten en bienes jurídicos protegidos por el Estado y disponibles en su aplicación para los seres vivos.

Dos maneras existentes para la garantía y protección de derechos, la primera, la actual Constitución ecuatoriana cuenta con un sistema para que un derecho pueda ingresar dentro del ordenamiento jurídico. Procedimiento seguido mediante la Asamblea Nacional propuesto sea por el ejecutivo, los propios miembros de este órgano o por iniciativa popular. De esa manera es posible que los individuos puedan gozar de los mismos y ejercerlos ampliamente.

La segunda mediante el reconocimiento de un juez a través del sistema de protección determinado en el mismo cuerpo normativo. Este mecanismo se hace visible en las garantías jurisdiccionales que tienen como función principal la protección pronta, directa y eficaz de los derechos del ordenamiento.

Desarrollando con mayor profundidad las dos categorías descritas se debe estudiar las normas concernientes a la iniciativa para presentar proyecto de ley. Para esto es fundamental el art. 134 en donde determina una serie de órganos e instituciones quienes gozan de esta facultad, estableciendo los siguientes:

- 1.- Assembleístas con el apoyo de la bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional (adicionalmente en el artículo 120.6 y 132.1.)
- 2.- Presidente o presidenta de la república.
- 3.- Otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia.
- 4.- Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda según sus atribuciones.
- 5.- Ciudadanos y ciudadanas en goce de los derechos, organizaciones sociales con el apoyo de al menos cero punto veinticinco por ciento de los ciudadanos y las ciudadanas inscritos en el padrón nacional.²⁷¹

Presentado el proyecto de ley que debe tratar una sola materia, el presidente de la Función Legislativa debe distribuir el mismo a los miembros y la enviará a una comisión para que sea tratado y un extracto se hará público. Si por iniciativa popular se considera

²⁷⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 11.

²⁷¹ *Ibíd.*, art. 134.

que puede vulnerar sus derechos o puede existir algún tipo de afectación pueden ser escuchados y considerados. Este proyecto debe ser suficientemente motivado, determinando explícitamente si otra ley o artículos se derogarían o reformarían. Una vez aprobado el mismo se envía al presidente de la República para su sanción u objeción total o parcial en el plazo de 30 días, si no existe pronunciamiento o si se encuentra de acuerdo se publica en el Registro Oficial.

En caso de una objeción parcial el Ejecutivo presentará un texto alternativo y se será examinado por la Asamblea Nacional en el plazo de treinta días; mientras que, si es total, sólo se podrá volver a considerar este proyecto en un año desde la fecha de la observación, y podrán aprobarlo en un debate con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros.²⁷²

Una vez publicada en el Registro Oficial los individuos podrían ejercitarlos ampliamente, aunque mediante ley no es la única fuente de derechos y garantías sino adicionalmente los instrumentos internacionales y los derechos que deriven de la dignidad humana. Se podría pensar que esto aseguraría la protección eficaz de los derechos derivados de los mismos, sin embargo, no siempre ocurre esto, pueden existir casos de vulneraciones y se tendría que acudir a los jueces, ya sea para evitar, reparar o detener el daño causado; y es así que la actual Constitución ha incorporado en su normativa las garantías jurisdiccionales.

Cabe mencionar que en varias oportunidades el costo jurídico se manifiesta con el costo político, no se debe olvidar que la Función Legislativa la ejercen autoridades elegidas por elección popular, y esto suele ocurrir en proyectos de ley que entran en vigencia por el ministerio de la ley, en razón de que el costo político que deberían cancelar es demasiado alto y afectaría de alguna manera a sus intereses personales o a los del movimiento o partido al que pertenezcan.

Un ejemplo de esto fue la aprobación de la proforma 2020 en el que el pleno de la Asamblea Nacional, entidad que había propuesto 17 observaciones al texto propuesto por el actual presidente Lenin Moreno, sin embargo, el mismo únicamente aceptó dos. En tal razón para su aprobación conjuntamente con lo adicionado por la Función Legislativa

²⁷² *Ibíd.*, arts. 136-138.

eran necesarios 91 votos y únicamente se consiguió 65 votos a favor, 27 negativos y 27 abstenciones.²⁷³

Así mismo, durante la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 el ejecutivo envió a la Asamblea Nacional un proyecto de Ley de Apoyo Humanitario, la mencionada función debía pronunciarse hasta el 16 de mayo de 2020 caso contrario ingresaba era aprobada por el ministerio de ley. Aunque esto no ocurrió si fue aprobada pero con 74 votos de 137 asambleístas, 59 votos en contra y 4 abstenciones, esta normativa era muy cuestionada por los aportes que se planteaba proponer con base a la remuneración, sin embargo, días antes por parte del Gobierno Nacional se solicitó que sea aprobada sin esta parte pero que se de un pronunciamiento. Sin embargo, mantenía regulación acerca del incremento del porcentaje de la reducción de la jornada laboral, el contrato laboral emergente, negociación y aceptación de acuerdos entre empleadores y trabajadores y la interpretación del art. 169 numeral 6 del Código de Trabajo sobre la terminación del contrato laboral por caso fortuito o fuerza mayor, lo que trajo consigo movilizaciones a nivel nacional.²⁷⁴

De lo que se puede deducir que al ser un tema tan delicado por la grave crisis económica que el Estado ecuatoriano se encuentra viviendo provocado por la propagación del virus. El aislamiento obligatorio, los miles de despedidos y la baja en el precio de petróleo provocó que los legisladores esperaran hasta el último día para pronunciarse, ya que esto tendría como conssecuencia la reducción aún más de las jornadas laborales de hasta el 50 % haciendo que muchos otros ecuatorianos obtengan una remuneración menor a la que actualmente perciben.

De igual manera, existiendo más despidos en razón de la causal número 6 del artículo 169 del Código de Trabajo cuya indemnización es menos a la de despido intempestivo y así generando mayor inestabilidad para el sector de los trabajadores. Aunque en varios aspectos era beneficioso para los empleados por la cierta flexibilización en razón de las nulas actividades económicas que la mayoría de los sectores comerciales

²⁷³ El Comercio, “La nueva Proforma 2020 entrará en vigencia por ministerio de la ley”, *El Comercio*, 17 de diciembre 2019, <https://www.elcomercio.com/actualidad/proforma-vigencia-ministerio-asamblea-ecuador.html>.

²⁷⁴ El Comercio, “Asamblea aprobó la Ley Humanitaria sin contribuciones especiales”, *El Comercio*, 15 de mayo de 2020, <https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-debate-ley-humanitaria-aparobacion.html>.

han vivido y continúan viviendo hasta la actualidad por ejemplo, las facilidades de pago de los aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social IESS.²⁷⁵

El costo jurídico de los derechos implica adicionalmente el reconocer un derecho que no se encuentra dentro del catálogo establecido el cual conllevaría emprender un proceso de reforma infraconstitucional. Continuando con todos los procedimientos determinados hasta que se llegue al momento en que los individuos puedan gozar de los mismos; este se puede considerar uno de los elementos que componen el costo jurídico de los derechos.

Los jueces al conocer de estas acciones en los procesos que lo amerite ordenar la reparación por los actos ocasionados que han afectado derechos a un individuo. Cuando se ha vulnerado o existe una amenaza de esto es el órgano jurisdiccional quien debe remediar esta violación y reparar el mismo. En varias sentencias se ha podido comprobar que se ordena por ejemplo que el Estado otorgue viviendas dignas a ciertas personas, o capacitaciones a servidores de una determinada institución,²⁷⁶ etc., sin embargo, a pesar que los jueces tengan como eje fundamental la protección, en ocasiones no se cumplen estas disposiciones, la mayoría y generalmente ocurren por falta de una asignación presupuestaria.

Los tribunales no están en posición de supervisar el complejo proceso de asignación eficaz de los recursos por parte de las agencias del poder ejecutivo, y tampoco pueden rectificar de manera sencilla las asignaciones erradas del pasado. Los jueces no tienen la

²⁷⁵ La Ley Orgánica de Apoyo Humanitario fue aprobada con fecha 15 de mayo de 2020, sin embargo, la misma fue vetada parcialmente por el Presidente de la República el 09 de junio de 2020, y finalmente fue modificada por la Asamblea Nacional y enviada nuevamente el 19 de junio de 2020 y publicada en el Registro Oficial el lunes 22 de junio de 2020. El Comercio, “Ley de Apoyo Humanitario se publicó en el registro oficial ¿qué implica?”, *El Comercio*, 22 de junio de 2020, <https://www.elcomercio.com/actualidad/registro-oficial-vigencia-ley-humanitaria.html>.

²⁷⁶ Sentencia N° 292-16-SEP-CC, Caso N° 0734-13-EP, de la Corte Constitucional de Ecuador en la cual a una mujer por su sexto se le despidió intempestivamente de su puesto de trabajo en los bomberos, en la resolución se ordena la creación de un Protocolo de Trabajo desde el género para el Municipio de Archidona, provincia de Napo y la puesta en marcha de una campaña social en contra de las agresiones y violencia de género. Sentencia N° 364-16-SEP-CC, Caso N° 1470-14-EP, de la Corte Constitucional de Ecuador la cual trataba sobre la falta de entrega de medicamento dentro del Instituto Ecuatoriano de Seguridad a pacientes con VIH, se ordenó que todas estas personas no puedan ser privadas de los medicamentos salvo que por cuestiones médicas lo tengan que hacer, sino no se podrán por circunstancias administrativas la negación al acceso para su tratamiento. Verónica Hernández y Alejandro Vanegas, “Desarrollo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en la Jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador”, *Revista de Ciencias Jurídicas Exégesis*, tomo 60 (2019): 203-217, ISSN 2312-5101. Proceso No01204-2019-06413, acción de protección interpuesta por un servidor público de la Defensoría Pública en la que ingresó mediante un concurso pública tiene una discapacidad visual y es por eso que ha solicitado poder laboral de acuerdo a sus posibilidades, sin embargo, ha sido obligado a trasladarse a otros cantones del Azuay sin la facilitación de un chofer sino mediante el uso de un vehículo propio conducido por un familiar, se ordena que se le dotará a su computadora de trabajo institucional un SOFTWARE para que pueda realizar su labor y aliviar la carga de lectura diaria en sus funciones.

preparación adecuada para desempeñar esas funciones, y necesariamente operan con fuentes de información inadecuadas y parciales.²⁷⁷

Los operadores de justicia deberían ser profesionales altamente capacitados en varios temas, sin embargo, cuando de formas de reparación incumbe y específicamente en donde se disponga el resarcimiento económico de derechos, no tienen la preparación y los conocimientos suficientes. Al contar un Estado con ingresos limitados cuando se elabora un presupuesto se realiza ciertas decisiones de buena fe pensando en el bienestar de toda la población, esto conlleva ciertos sacrificios de otros derechos por razones justificadas y en consideración de las fronteras presupuestarias anuales. “Al fin y al cabo, ningún derecho cuya defensa presuponga un gasto selectivo de dinero de los contribuyentes puede ser protegido unilateralmente por el poder judicial sin tomar en cuenta las consecuencias presupuestarias cuya responsabilidad recaerá sobre otras ramas del gobierno”.²⁷⁸

Los jueces únicamente tienen cognición de un proceso individual y no la atmósfera completa de todos los requerimientos sociales en donde no tienen responsabilidad total, sino que se encuentra en otros poderes estatales.²⁷⁹ A pesar de que se sostenga que los operadores de justicia en reparaciones que impliquen un gran desembolso de dinero, deberían contar con la presencia de un delegado del ministerio de finanzas. En otros casos en donde el derecho afectado sea completamente individual y absolutamente emergente debe ordenar la reparación breve y eficaz del mismo.

Holmes y Sunstein decían que “la verdadera importancia del caso reside en la oposición que plante entre la (falsa) afirmación de que la Constitución crea solamente derechos negativos y la afirmación (verdadera) de que los tribunales no están en posición de evaluar demandas que impliquen la asignación de recursos”.²⁸⁰ Y aunque esto último puede no ser a priori a favor del ser humano es necesario que se entienda que ningún Estado tiene todo el dinero para poder solventar todos los derechos de las personas, y menos aún, aquellos que se encuentran en vías de desarrollo.

Holmes y Sunstein indican que “con frecuencia la defensa de los derechos no depende sólo de los tribunales. Para remediar violaciones pasadas y evitar otras futuras, los tribunales deben contar con la cooperación decidida de organismos gubernamentales,

²⁷⁷ Holmes y Sunstein, *El costo de los derechos*, 119.

²⁷⁸ *Ibid.*

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ *Ibid.*, 118.

que a su vez necesariamente operan con fuertes constricciones fiscales de todo tipo”.²⁸¹ Al ser los jueces operadores de justicia y quienes resuelven conflictos entre particulares y con el Estado se requiere que cuando sea necesario la reivindicación de un derecho utilizando recursos estatales, se tome en consideración al ministerio correspondiente, caso contrario se retorna al problema en principio. En ese contexto ese tipo de sentencia se convierte en un gasto público.

El costo jurídico de los derechos es un importe que debe ser asumido tanto por el legislador como por el juez. El primero al emprender todo el proceso de creación, modificación, reforma o derogación de normas y al emprender el proceso determinado por el ordenamiento jurídico. Mientras que, al segundo, al emplear tiempo, conocimientos y activar al aparato jurisdiccional con el objetivo de obtener una resolución reconociendo un derecho por medio de la interposición de una acción.

Aunque la tarea es continua una vez que se obtiene una resolución positiva se debe observar si es cumplida o no, a más de la declaratoria de vulneración de derechos y de ordenar una reparación es necesario que sea efectivamente puesta en marcha y que el titular afectado sea resarcido. Para esto la sentencia debe cumplir “con el mínimo de ubicar en sus decisiones el tiempo, el lugar, y la forma en que se ha de acatar, [...], con la finalidad obvia de que se cumpla lo dictaminado [...] en que fue previsto por el administrador de justicia”,²⁸² o a su vez, una compensación económica no determinada; esto permite que pueda existir distintas interpretaciones por parte de los funcionarios que deben acatar las decisiones. Es de mencionar que una vez que se interpone una acción jurisdiccional esta concluye una vez que lo ordenado sea cumplido en su totalidad, es decir, en la etapa de ejecución de la misma.

Para que el sistema de protección de derechos constitucionales funcione correctamente y en pro de una garantía efectiva y real es necesario que exista un seguimiento una vez dictada la sentencia. Mediante, por ejemplo, el establecimiento de denuncias por parte de actor o de su abogado defensor y que deban tener una respuesta en máximo 24 horas. Esto podría acarrear el empleo adicional de recursos, sin embargo, serían valores que asegurarían que los sectores más vulnerables puedan ver reconocidos

²⁸¹ *Ibid.*, 116.

²⁸² María Alexandra Ruiz Cabrera, “Cumplimiento de sentencias de acción de protección en la realidad ecuatoriana” (tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014), 34-6, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3981/1/T1422-MDE-Ruiz-Cumplimiento.pdf>.

en la realidad un derecho menoscabado. La Constitución para el efecto determinó la acción de incumplimiento de sentencias, dictámenes y resoluciones constitucionales.

Esta acción jurisdiccional de carácter constitucional tiene como finalidad el cumplimiento de lo ordenado o dictaminado por órganos administradores de justicia constitucional que no han sido ejecutadas totalmente o lo han realizado de una manera defectuosa.²⁸³ La misma que con base al art. 163 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional debe ser presentado ante la Corte Constitucional, en esta misma línea el art. 164 establece el trámite y términos que se indican a continuación:

1. Podrá presentar esta acción quien se considere afectado siempre que la jueza o juez que dictó la sentencia no la haya ejecutado en un plazo razonable o cuando considere que no se la ha ejecutado integral o adecuadamente.
2. Cuando se trate del incumplimiento de sentencias expedidas dentro de procesos de garantía judiciales de derechos constitucionales, la jueza o juez competente, a petición de parte, remitirá el expediente a la Corte Constitucional, al cual acompañará un informe debidamente argumentado sobre las razones del incumplimiento suyo o de la autoridad obligada, para lo cual tendrá un término de cinco días desde el momento en que el interesado hizo la solicitud.
3. En caso de que la jueza o juez se rehúse a remitir el expediente y el informe, o lo haga fuera del término establecido en el numeral anterior, el afectado podrá solicitar, directamente a la Corte Constitucional, dentro de los diez días siguientes al vencimiento del término señalado, que ordene a la jueza o juez la remisión del expediente y declare el incumplimiento de la sentencia.
4. En caso de incumplimiento de sentencias y dictámenes de la Corte Constitucional, ésta de oficio o a petición de parte, ejecutará directamente las medidas necesarias para hacer efectiva su decisión.²⁸⁴

Los titulares de derechos supuestamente reivindicados mediante una sentencia constitucional. En caso de existir una falta de cumplimiento o se lo haya ejecutado pero forma defectuosa requiere interponer esta acción ante el juez que la dictaminó. Posteriormente en cinco días hábiles este debe enviar a la Corte Constitucional conjuntamente con un expediente justificativo, en caso de no haberlo enviado el afectado debe acudir directamente una vez que hayan vencido los cinco días que se ordene al juez que envíe el expediente y declare su incumplimiento en el término de diez días. Para esto han transcurrido en teoría 15 días hábiles, es decir, alrededor de tres semanas, esta solicitud debe atravesar todos niveles dentro de la propia Corte Constitucional para que puedan conocer y resolver.

²⁸³ Ecuador Corte Constitucional del Ecuador, “Sentencia”, No.008-17-SIS-cc, 15 de marzo de 2017, 1-9.

²⁸⁴ Ecuador, *Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*, art. 163-4.

Además de que por las causas represadas se necesite la contratación de un profesional de derecho para que pueda acudir ante las oficinas y presionar para un despacho.²⁸⁵ Por todo lo expuesto, el costo jurídico no se mantiene en la aprobación o no de proyectos de leyes, o la declaración de una sentencia que claro el operador de justicia debe considerar el presupuesto o contar con un delegado para la determinación clara y precisa de la forma y los tiempos en los que se realizará la reparación a la que tiene derecho un titular vulnerado. El costo jurídico se encuentra una vez que se ordenó una reparación el acompañamiento al afectado hasta cuando esta sea cumplida y el establecimiento de medidas eficaces para poder reparar de la manera más rápida la violación.

2.3 El costo social de los derechos

Al reconocer que los derechos tienen un costo es momento de estudiar al costo social de los derechos, el cual se analizará en relación con la sociedad, su desarrollo y desenvolvimiento. Esto no quiere decir que se encuentren ligados propiamente, sino que los derechos son connaturales a los titulares, es decir, existen antes de que su reconocimiento, y más bien, al ser constitucionalizados, incorporados por medio de instrumento internacional, por normativa de menor jerarquía, o derivan de la dignidad y forman parte del ordenamiento jurídico, adquieren un carácter de obligatorio cumplimiento y acciones para garantizarlos frente todos los miembros de una sociedad, incluyendo autoridades, servidores públicos, trabajadores privados y particulares en general.

Al asumir que los derechos representan un costo económico, político y jurídico se acepta que los recursos de todo tipo son limitados consecuentemente repercute directamente sobre la vida de los individuos y es justamente el cuestionamiento, cómo se puede afectar lo menos posible a la sociedad realizando una correcta redistribución de los ingresos.

La división de la sociedad en niveles jerárquicos provocada por la desigualdad económica y política ha tenido como consecuencia que las personas más vulnerables sean

²⁸⁵ Dentro de la práctica profesional he tenido conocimiento de una acción extraordinaria de protección, con fecha 5 de julio de 2019 dentro del expediente No0036-15-EP, la actora ha presentado un escrito de desistimiento para poder suscribir un acuerdo extrajudicial que a pesar de que vulnera igualmente derechos constitucionales, al ser una persona de la tercera edad sin los suficientes recursos económicos para costear un abogado en la ciudad de Quito y lamentablemente tener su domicilio en la ciudad de Azogues no puede esperar la resolución del pleno, sin embargo a pesar de insistencias de toda índole hasta la presente fecha no ha sido despachada.

víctimas de todo tipo de explotación laboral, tributaria y demás. Existieron hitos dentro de la historia donde se lucharon por derechos individuales. Como indicaba Paloma Durán y Lalaguna:

La Revolución Francesa supuso el nacimiento de las instituciones estatales y la consagración de la triada hoy vigente en la práctica total de los textos constitucionales: libertad, igualdad y fraternidad. A diferencia de la Revolución Americana, en la que la independencia fue la gran bandera de reclamo, en el caso europeo supuso un claro cambio de régimen que vino a garantizar la protección de las libertades individuales sobre el reconocimiento de una igualdad ciudadana extendida. Obviamente, el cambio supuso una revisión necesaria de las fórmulas e instrumentos jurídicos para que las normas que reflejaran la realidad social que se habían articulado en torno al nuevo régimen.²⁸⁶

Con el transcurso del tiempo hubo mayor concientización por parte de varios actores sociales y autoridades a favor del amparo de los más desprotegidos. El origen del conocido Estado de bienestar se remite a Juan Luis Vives con su Tratado del Socorro en 1526 en el cual se atribuía responsabilidad pública en el tratamiento y protección de las personas más vulnerables. A finales del siglo XIX con la creación en Londres de la Sociedad para la Organización de la Caridad del año 1869, posteriormente con los sistemas de provisión social en la Alemania de Bismarck fueron los encargados de la garantía de estos sujetos, un ejemplo de esto fue que a finales de 1920 existieron al menos 22 países europeos con programas de seguros de enfermedad.²⁸⁷

En un principio las luchas fueron por la obtención de libertades individuales e igualdad. Es decir, estos retos se basaron en prerrogativas básicas, no se contemplaban en estas épocas los derechos económicos, sociales y culturales. Sino únicamente garantías esenciales que deberían ser inherentes a los individuos.

Entendiendo a la sociedad como una asociación de seres desarrollados en un espacio físico determinado, generalmente compartiendo cultura, tradiciones y supeditados a un ordenamiento jurídico o a reglas para una convivencia armoniosa. A los miembros se les debe atribuir una serie de prerrogativas que luego se les llamará derechos, con el fin de que se puedan desenvolver libremente dentro de esta comunidad; a más que garantizará que los sujetos restantes respetarán estas facultades ya que cada uno goza de los mismos y de esa forma se han de proteger a todos y cada uno podrá hacer uso de estos con el objetivo de una vida armónica. Agustín Grijalva acerca de los derechos determinaba lo siguiente:

²⁸⁶ Durán , “El debate entre derechos y políticas”, 136.

²⁸⁷ *Ibid.*, 137.

Este nuevo enfoque genera una comunicación mutuamente enriquecedora de los ámbitos de los hechos y de las normas, proveyendo a las políticas de sentidos y parámetros normativos y otorgando a las normas una mayor capacidad de incidencia sobre la realidad social. Los derechos humanos y en especial, los derechos sociales pueden y deben ser criterios consistentes de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y en especial de las políticas sociales, [...], si bien los derechos por sí mismos no pueden definir un modelo de desarrollo, ellos sí pueden constituir marcos conceptuales para orientar las políticas sociales y en general las políticas de desarrollo.²⁸⁸

El mismo autor refiriéndose a el constitucionalismo en el Ecuador en el año 2008 los derechos, las normas y la realidad social debían seguir un mismo camino, consecuentemente teniendo un mayor acercamiento entre estos. Considerando principalmente a los sociales que son lineamientos o caminos que se deben tomar como bases para normas de toda jerarquía y políticas gubernamentales, siempre con un objetivo social y enmarcados en estas prerrogativas.

Con el otorgamiento de estos derechos los sujetos pueden desarrollarse de mejor manera con mayor amplitud. Las autoridades en este punto deben responder por la mejoría de la calidad de vida dentro de la sociedad. Ahora bien, ¿qué ocurre cuando en ejercicio de una prerrogativa dos o varios sujetos vulneran otros entre sí o a la población en general?

Tomando un ejemplo de Ronald H. Coase en *El Problema del Costo Social* establece un caso para poder establecer la problemática interrogada. Dentro de una vivienda en dos alas opuestas se encuentran un panadero y un médico, los cuales ejercen cada uno su profesión u oficio en su respectivo espacio. Sin embargo, en la elaboración del pan, se crean una variedad de ruidos que permanecen durante todo el día en el que se realiza dicho producto; el segundo por su parte, por el ejercicio de su ciencia, tiene pacientes que atender y el ruido que se genera es indeseable para personas enfermas.²⁸⁹

En este supuesto, a cuál individuo se debería afectar, si se le solicita a cualquiera de aquellos que se abstenga de realizar sus actividades se encontraría privándoles del derecho al trabajo y a la vida digna, por enumerar algunos. El mismo autor ofrece una solución, “la respuesta que debe darse no es muy clara, a menos que conozcamos el valor

²⁸⁸ Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en el Ecuador* (Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012), 61.

²⁸⁹ Ronald H. Coase, “El problema del costo social”, 512-57, https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184107/rev45_coase.pdf.

de lo que se obtiene, y también el valor de lo que se sacrifica para obtenerlo”.²⁹⁰ Coase da una respuesta a esto y argumenta:

En la medida que los costos de transacción sean bajos o inexistentes y que los derechos de propiedad establecidos en los fallos judiciales no permitan una solución económica eficiente, se producirá una reasignación de estos derechos hacia aquellos que los valoran más, aunque las cortes fallen en contra de éstos. Esta proposición es la que se conoce como Teorema de Coase.²⁹¹

El hecho de tener un catálogo de derechos no garantiza que la calidad de vida de los sujetos se optimice, “la cuestión no es tanto si se reconocen más o menos derechos, sino si la sociedad vive en mejores condiciones”,²⁹² se requiere de recursos monetarios, políticas públicas y activación del aparato estatal, esto conlleva a que en un principio se satisfagan al menos necesidades básicas de la población para lograr una protección eficaz de los mismos. “Respecto a las necesidades básicas, conviene señalar que se identifican con los mínimos de supervivencia de todo ser humano. Ello significa vivienda, alimento y vestido, en el marco de las necesidades materiales”.²⁹³

Una vez fijadas las necesidades mínimas se debe asegurar que el sistema político y económico permita el acceso a toda la sociedad y especialmente a las personas que se encuentren en una situación más vulnerable. Paola Durán y Lalaguna ejemplifica esto con dos casos el de Estados Unidos y de países europeos. El primero teniendo como principal característica la mínima intervención lo que ha provocado que parte de las responsabilidades lo ha ocupado la sociedad civil. Caso contrario en Europa donde el trabajo de la población se encuentra supeditado a las decisiones políticas de la máxima autoridad, así como, de los gobiernos locales se han atribuido la cobertura de estas necesidades.²⁹⁴

A pesar de que no es el objetivo de esta investigación realizar una crítica a cualquiera de los sistemas si es preciso señalar que la interrogante no es acerca del incremento o disminución de derechos, sino a los requerimientos para la mejoría en las condiciones de vida de los titulares mediante una redistribución de los recursos; considerando que la responsabilidad debe recaer tanto en el Estado como principal actor, como en la sociedad civil. “La responsabilidad social de todo el país ha cubierto muchas

²⁹⁰ *Ibid.*, 595.

²⁹¹ *Ibid.*

²⁹² Durán, “El debate entre derechos y políticas”, 143.

²⁹³ *Ibid.*, 145.

²⁹⁴ *Ibid.*, 145-46.

necesidades. Baste pensar en los presupuestos invertidos por fundaciones empresariales, asociaciones no gubernamentales en proyectos de cooperación al desarrollo y en organismos multilaterales”.²⁹⁵

En este punto, la obligación de la población se centra en la tolerancia y el respeto de los derechos. Se piensa en el matrimonio civil igualitario o la libertad de una mujer a decidir sobre su cuerpo y realizarse un aborto por cualquier circunstancia no únicamente en temas de violación o cualquier otra en donde haya faltado el consentimiento. Frente a este tipo de reconocimientos ocurren varios conflictos dentro de las sociedades y en muchas ocasiones son exteriorizadas por medio de protestas sociales y distintos tipos de publicaciones en redes sociales, periódicos y más.

Se debería cuestionar la diferencia entre el derecho a la cultura, vivienda, o educación con el derecho al matrimonio civil igualitario, en sí no existe diferencia todos los descritos son de igual jerarquía, irrenunciables, interdependientes, y sobre todo justiciables. Entonces todos estos y los establecidos dentro de la normativa ecuatoriana deben ser respetados y tolerados por toda la ciudadanía y en su caso por todos los titulares.

La tolerancia es la virtud de la democracia. El respeto a los demás, la igualdad de todas las creencias y opiniones, la convicción de que nadie tiene la verdad ni la razón absolutas, son el fundamento de esa apertura y generosidad que supone el ser tolerante. Sin la virtud de la tolerancia, la democracia es un engaño, pues la intolerancia conduce directamente al totalitarismo.²⁹⁶

Adicionalmente, la tolerancia debe ser analizada desde: moral y política. El primero considerando la aceptación de los distintos puntos de pensamiento referencia a temas culturales, opinión, creencias y cualquier otro, en razón de no existir un criterio uniforme e implica un acto positivo y consciente de aprobación, sea en acuerdo o en desacuerdo, de las diferencias de pensamiento sin que se refiera a una renuncia de ideología y creencias. El segundo, por otro lado, los sistemas de convivencia se mantienen por una aprobación del mismo, que en el mejor de los casos es por al menos la mayoría de los habitantes.²⁹⁷

Por ende, cada uno de los titulares tiene el deber de respeto y tolerancia de los derechos reconocidos a los demás en la Constitución, instrumentos internacionales de derechos humanos y todos aquellos que deriven de la dignidad humana, se encuentren o

²⁹⁵ *Ibid.*, 147.

²⁹⁶ Mónica Beltrán Gaos, “Tolerancia y derechos humanos”, *Política y Cultura*, n.º 21 (2004): 179, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422004000100012#Nota1.

²⁹⁷ *Ibid.*

no a favor de los mismos. Esto no implica una renuncia de las creencias propias sino de la aceptación de los derechos que favorece a otros que se espera que sean más vulnerables y no significa siempre una renuncia sino en ciertos casos en que sea necesario, además que al pertenecer a una comunidad se deben cumplir sistemas de convivencia que conlleva la obligación de comprensión y condescendencia.

A más del respeto y tolerancia elementos necesarios a priori en el reconocimiento de derechos a pesar de no encontrarse a favor de los mismos, segundo, es esencial que todos los ciudadanos contribuyan para que estos derechos puedan hacerse realidad con base en el principio de solidaridad, el cual consiste en una ayuda recíproca entre Estado y particulares para el desarrollo de actividades en pro del interés general.²⁹⁸ A lo que se le puede añadir que es un deber no únicamente de Estado-ciudadano sino entre ciudadanos con la finalidad de una satisfacción plena de necesidades que para unos puede ser la libertad de expresión como para otros lucha contra la discriminación por su orientación sexual, entre otros. Por ende, es una obligación entre todos los partícipes dentro de una sociedad con el objetivo que debería ser el bien común.

Es en este punto, el deber de contribución toma una papel de vital importancia, caracterizándose por dos premisas, la primera de la imposición al Estado de un deber positivo de actuación y la segunda, implicando que la mencionada actividad se debe hacer en conjunto o en colaboración un con particular, es decir, se materializa la ayuda recíproca de líneas anteriores. Por eso este principio en materia de derechos es fundamental para la concreción del bien comunitario y constituye un aporte público privado para la satisfacción de necesidades.²⁹⁹

El respeto y tolerancia por parte de los habitantes se constituyen como el primer paso, el siguiente es el principio de solidaridad el cual es aplicable con el deber de contribución de cada uno de los ciudadanos permitiendo de este modo la obtención de recursos para la inversión en garantía de derechos, y es en este punto en el que inicia y se da por terminado el ciclo que tiene como principio y fin el factor económico. Y por último un factor esencial dentro del costo social es la adopción de cambios en el trato de quienes son titulares de estos nuevos derechos reconocidos.

²⁹⁸ Karim Nehme Gajardo, “Aplicación del principio de solidaridad en materia de derechos sociales: Hacia la superación del Estado subsidiario en Chile”, *Revista de Derechos Fundamentales*, n.º 12 (2014): 93-121.

²⁹⁹ *Ibíd.*

Un Estado en que se encuentra reconocido el matrimonio civil igualitario pero que se niega a una persona un puesto laboral por su orientación sexual o los pueblos que convive con el grupo LGBTI pero que no los incluye cuando buscan acceder a plazas de trabajo, educación, salud, o son discriminados al momento de celebrar desde contratos de arrendamiento es un Estado que debe trabajar en la apertura de sus propios ciudadanos. No basta con la tolerancia y el respeto si existe una exclusión de aquellos distintos y en teoría aceptados.

Esto se configura como el costo social de los derechos, que a pesar incluir un tema económico, conlleva elementos de la propia sociedad y que el Estado tiene la obligación de luchar con estas prácticas normalizadas que suelen menoscabar el ejercicio pleno de sus titulares. A más del respeto y tolerancia por parte de todos los titulares es necesario como hemos visto en el desarrollo de este capítulo que existan recursos económicos para su financiamiento apegado a esto se requiere una aceptación comunitaria o de su mayoría para poder aplicarlos. Sea mediante el establecimiento de tributos o mediante una redistribución de las partidas para poder designar rubros a todos los derechos.

Por ende, se debe entener al costo social desde dos ámbitos, el primero es aquel que los individuos no obtienen y esto ocurre cuando un derecho no es incorporado en la legislación y el segundo es el que la comunidad o la sociedad tiene que ceder, negociar o aceptar al momento de que a otros individuos se les reconoce un derecho del cual no se encuentran a favor todos o en su gran mayoría, ya que no siempre se cumple la tolerancia y el respeto sino más bien se continua con una discriminación y rechazo como los que viven a diaria la comunidad LGBTI.

Ahora bien, una vez abordado el costo de los derechos desde las esferas económica, social, jurídica y social es momento de analizar este costo dentro del Estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano.

3. El costo de los derechos en el Estado constitucional de derechos y justicia ecuatoriano

El costo de los derechos en este punto es reflejado como un tema trascendental en la realidad de toda la población, más aún de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Con la aprobación y entrada en vigencia de la Constitución se incorporó a la legislación nacional derechos, adicionando a estos los que se encontrarían en instrumentos internacionales de derechos humanos. Pensado esto desde la doctrina, es sencillamente espectacular. El hecho de que todas las personas puedan gozar de estos

derechos sin limitación alguna; de que el derecho de otro se lo puede describir como un Estado pro desarrollo, inclusive ampliando la titularidad de la siguiente manera: “Art. 10. – Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en instrumentos internacionales”.³⁰⁰

La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.

A diferencia del título III de la Constitución ecuatoriana de 1998 sobre los principios generales en donde se reconoce a los seres humanos como titulares de derechos.

No cabe duda que los constituyentes tenían como objetivo no únicamente el establecimiento de este listado, sino que fueron incluidas unas garantías constitucionales con el fin de prevenir, detener o reparar cualquier violación que puedan ser víctima cualquier titular de las mismas. Con esto se creería que los titulares cuentan con todo instrumento para poder ejercer y exigir el cumplimiento de sus derechos. Sin embargo, de acuerdo a lo que se ha examinado en capítulos anteriores no es así. Los derechos tienen un costo económico, político, jurídico y social.

Con mayor importancia el primero, si no hay recursos monetarios para hacer efectivos estos derechos, se convierten en declaraciones de índole constitucional pero no evolucionan a nada más. Sin dinero los derechos no pueden ser costeados. El derecho a la educación se encuentra dentro de la norma suprema ecuatoriana y el Estado cada año destina rubros para que se pueda pagar las remuneraciones a profesores y personal administrativo, construir infraestructura, adquirir equipos, y todo aquello que se necesita para que una escuela, colegio o universidad pueda trabajar normalmente y los niños puedan acceder cada día al mismo.

Sin esta inversión; ni siquiera activando el órgano jurisdiccional con la interposición de una garantía constitucional pudiera hacerse efectivo ya que se primero el Estado debió haber destinado recursos a la Función Judicial para su funcionamiento. Esto a pesar de resultar no tan favorable es cierto, si un derecho no cuenta con presupuesto puede encontrarse declarado pero va a ser imposible su puesta práctica.

Lamentablemente un derecho declarado en una norma no existe por sí solo sino son necesarios recursos y no sólo monetarios sino de toda índole para que pueda concretarse y sin desconocer el carácter de constitucional de los derechos, pero sin dinero se quedan en declaraciones que muy a pesar de todos los titulares no puede hacerse

³⁰⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 10.

efectivas sin un presupuesto destinado a las mismas. Los derechos conllevan de igual forma obligaciones las que en su mayor parte debe asumir el Estado.

Para un mejor entendimiento del costo de los derechos en el Estado constitucional de derechos y justicia es necesario reflexionar sobre el significado de este modelo de estado. El artículo 1 de la Constitución establece que es un “Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.³⁰¹

Este es el resultado de revoluciones y transformaciones sociales y revolucionarias, de parte primero de la población y segundo de las autoridades en el reconocimiento de las diferencias y desigualdades existentes, por ende, de la obligatoriedad de garantizar los derechos de las personas. En este modelo de estado los principios son guías argumentativas y los derechos son de aplicación exigibilidad directa ante cualquier entidad pública o privada. Adicionalmente, los jueces se convierten en guardianes materiales de la Constitución y de conocer la incorporación de nuevos saberes constitucionales.³⁰²

“Es una construcción de los juristas que comenzó a elaborarse en los años setenta del siglo pasado, y que hoy en día, en el discurso jurídico se mantiene como elaboración teórica dominante”.³⁰³ Existe una crítica determinándolo como una ficción jurídica fuerte pero que es elaborada teóricamente, por lo mismo, con algunas deficiencias en su práctica en la vida cotidiana de las personas, una de ellas es la falta de justificación económica y política; este modelo cuenta con las siguientes características:

1. Conexión entre el derecho y la moral.
2. Los derechos son el eje y fin del Estado y en sí del derecho.
3. Se encuentra conformado por reglas, principios y valores.
4. El principio de legalidad y las demás fuentes se encuentran bajo la Constitución.
5. Las normas no reglas deben interpretarse por medio de métodos como el principio de proporcionalidad y otras formas de argumentación entre principios opuestos.

³⁰¹ *Ibid.*, art. 1.

³⁰² Jhoel Escudero, “Los nuevos saberes en el constitucionalismo ecuatoriano”, *Revista de Derecho Foro Universidad Andina Simón Bolívar*, n.º 12 (2009): 95-110.

³⁰³ Jaime Cárdenas García, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal* (México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017), 105.

6. La Constitución es el pilar por medio del cual se realiza cualquier tipo de interpretación que sea siempre con el objetivo de maximizar los derechos.
7. La Constitución, las normas y en sí todos los derechos incorporados y derivados de la misma son directamente aplicables por todas las autoridades.
8. Se ha buscado globalizar al constitucionalismo, sin embargo, no ha sido posible por no contar con una teoría económica y política que le otorgue fundamento.
9. La democracia constitucional se origina en el respeto y garantía de los derechos humanos.
10. El Estado es no neutral ni valorativo, su ideología se basa en la de principios y valores contrapuestos que se encuentran incorporados en la Constitución y en tratados sobre derechos humanos, aunque no siempre son realizados, en su mayoría los que consisten en derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.³⁰⁴

Este Estado concibe a los derechos como el eje central y fin del mismo y no quedándose en ese punto, sino adicionando a esto, garantizarlos efectivamente como se indicaba en uno de los puntos anteriores descritos pasar del ser al deber ser. El Estado constitucional no brinda u otorga derechos a los titulares, sino que reconoce aquellos que están íntimamente relacionados con los mismos y han existido antes que el propio Estado y la norma suprema. Busca proteger proyectos comunitarios siempre en pro de los derechos.

Cuando existen conflictos entre principios o derechos se acude al juicio de ponderación el cual consiste en un método de resolución de estas colisiones en donde uno de los principios perderá cierta importancia en un caso particular, sin embargo, el sistema nunca permitirá que sea menoscabado o vulnerado una vez superado el problema. Los principios deben convivir y confrontarse de una manera pacífica superando así que en ciertas ocasiones uno pueda tener una importancia superior pero sólo transitoriamente. Por lo mismo, no es una unidad mecánica y absoluta sino fluida y relativa y siempre cambiante.³⁰⁵

Las autoridades dentro del Estado constitucional son activas protectoras de la Constitución y en su caso reconoce, garantizan, protegen y reparan las vulneraciones que pueden existir. Sus guardianes son los tribunales constitucionales o la Corte

³⁰⁴ *Ibíd.*, 5-6.

³⁰⁵ *Ibíd.*, 106.

Constitucional en caso del Ecuador. La interpretación que deben darse dentro de este modelo de estado es distinto por el nuevo ordenamiento jurídico en razón de la existencia de reglas, principios y valores.³⁰⁶

El Estado constitucional es una cultura jurídica nueva, un paradigma teórico e ideológico que postula un Estado nación surgido de y para los derechos humanos y el desarrollo de los principios democráticos. En él, las instituciones y las leyes, así como el actuar de las autoridades y de los ciudadanos, se orientan a esos fines. En el Estado constitucional, las consideraciones sobre el poder, la población, el territorio, el gobierno, y el orden jurídico, no tienen relevancia jurídica sino son vistas con el prisma de los derechos humanos y de los fines del Estado Constitucional.³⁰⁷

En tal razón y luego de haber analizado las bases del Estado constitucional se pueden determinar con el fin último y más trascendental el respeto y goce de los derechos establecidos en la Constitución y en cualquier instrumento en donde se encuentren derechos en pro de los titulares. El ordenamiento jurídico está compuesto por reglas, principios y valores, todas con rango constitucional, dejando de lado al principio de legalidad. Con respecto a los derechos, la Constitución ecuatoriana los determina de la siguiente forma:

Art. 11. – El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios:

[...] 3.- Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte.

Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o en la ley.

Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desechar la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento.

[...] 5.- Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.³⁰⁸

La Constitución reconoce a todos los derechos como justiciables, interdependientes, de igual jerarquía y de directa e inmediata aplicación. En razón de esto no existen categorías para su diferenciación entre derechos. En estricto sentido la educación y la salud se encuentran en el mismo nivel así como también la cultura, la ciencia, la participación, o la comunicación. Consecuentemente, una persona tiene la plena capacidad para solicitar el acceso a un sistema de educación mientras que otra pueda

³⁰⁶ *Ibíd.*, 106-8.

³⁰⁷ *Ibíd.*

³⁰⁸ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 11.

requerir un espacio para una exposición artística. Ambos pueden acudir ante órganos jurisdiccionales interponiendo una garantía constitucional para proteger al derecho al que se titular.

En un Estado en donde los recursos son limitados, en donde las autoridades deben contraer deuda para poder cubrir el déficit y en donde se debe acudir antes instituciones internacionales para acceder a un crédito es un Estado que deben concientizar y priorizar el destino de los ingresos. Es un error aplicar un juicio de ponderación en un caso de salud versus cultura porque siempre se va a preferir a la primera.

Lamentablemente el Ecuador es un Estado con grandes cifras de escasas. El empleo es uno de estos a diciembre de 2019 el 38.8 % de la población cuenta con empleo adecuado es decir menos de la mitad del total de la población económicamente activa, el 17.8 % se encuentra dentro de subempleo y la tasa de desempleo es de 3.8 %.³⁰⁹ El 54.2 % de los hogares urbanos como rurales tienen un ingreso menor a dos salarios básicos unificados y el 41.1 % cuentan con mayores gastos que ingresos.³¹⁰ Con la declaratoria de emergencia causada por el SARS-COV-2 provocó la suspensión de actividades comerciales en todo el territorio e implicó la terminación de contratos laborales de toda índole.

En razón de que las cifras no han sido actualizadas por fuentes oficiales se han considerado fuentes no oficiales es así que diario El Universo al 27 de mayo de 2020 publicaba que Pichincha era la provincia con más actas de finiquito registradas las cuales llegaban a tres mil quinientos veinte y nueve seguida por Guayas con dos mil ochocientos cuarenta y seis.³¹¹ En una entrevista realizada el día 22 de junio de 2020 por Teleamazonas el Ministro de Trabajo Luis Arturo Poveda indicó que a nivel nacional han existido la desvinculación de doscientos mil trabajadores por diferentes causas detallas a continuación:

Despido intempestivo:	17.606
Terminación art. 169.6:	18.138
Acuerdo entre partes:	112.016

³⁰⁹ Ecuador, Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos INEC, “Empleo – Diciembre 2019”, *Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos*, accedido 11 de marzo de 2020, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-diciembre-2019/>.

³¹⁰ Ecuador, Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos INEC, “Encuesta Nacional de ingresos y gastos de los hogares urbanos y rurales”, *Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos*, accedido 11 de marzo de 2020, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-de-los-hogares-urbanos-y-rurales/>.

³¹¹ El Universo, “Cerca de 10 000 despidos intempestivos se registran a nivel nacional desde inicio de emergencia sanitaria”, *El Universo*, 1 de junio 2020, <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/06/01/nota/7858203/despuestos-desempleo-empleo-emergencia-sanitaria-ecuador>.

Otras causas: 52.283
 Total al 22 de junio 2020: 200.042 plazas de trabajo perdidas.³¹²

Al analizar cada una de las causas de terminación de los contratos laborales se observa que la desvinculación por caso fortuito o fuerza mayor determinado en el artículo 169, numeral 6 del Código de Trabajo es superior al despido intempestivo. Esto ocurrió en razón de que el acuerdo ministerial MDT-2020-081 expedido por el Ministerio de Trabajo indica lo siguiente:

Art. 2.- Agréguese la Disposición Transitoria Séptima.- Séptima: El empleador que alegue la terminación del contrato individual de trabajo de conformidad con la causal 6 del artículo 169 del Código de Trabajo, deberá dentro de las 24 horas posteriores a la mencionada terminación realizar lo siguiente:

1. Registrar en el Sistema Único de Trabajo (SUT); los fundamentos que sustenten la terminación del contrato individual de trabajo; la información registrada será responsabilidad exclusiva del empleador.
 Los empleadores que no realicen este registro, serán sancionados de conformidad con el artículo 7 del Mandato Constituyente 8.
2. Notificar al trabajador, la terminación del contrato individual de trabajo por cualquier medio de notificación contemplados en las normativas legales vigentes.
 El Ministerio del Trabajo realizará los controles y verificaciones necesarias para precautelar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores y la ley.³¹³

Esto generó cierta arbitrariedad por parte de los empleadores ya que al ser el COVID-19 una pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud podría considerarse como caso fortuito y fuerza mayor y por ende, no tener la obligación de pagar una indemnización por despido intempestivo. Sin embargo, con el veto parcial a la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario³¹⁴ se realizó una interpretación a este numeral estableciendo que únicamente se aceptará esta causal en caso del cese definitivo de las actividades de la empresa.

Adicionando a estos número tan preocupantes de desempleo se le añade que el quintil 1 en el Ecuador mantiene el 5 % del ingreso per cápita, el 2 el 9,60 %, el 3 el 13,80 %, el 4 el 20,60 y el 5 el 51 %³¹⁵ esto hasta finales de 2019. A diciembre de 2019 la pobreza por necesidades básicas insatisfechas llegó al 34,2 % a nivel nacional, 21,5 % urbano y

³¹² Teleamazonas, “El mercado laboral mundial es “incierto” en 2020: OIT”. *Teleamazonas*, 3 de junio de 2020, <http://www.teleamazonas.com/etiqueta/desempleo-ecuador/>.

³¹³ Ecuador, *Acuerdo Ministerial MDT-2020-081*, Registro Oficial 104, 10 de abril de 2020, art. 2.

³¹⁴ Ecuador, *Ley Orgánica de Apoyo Humanitario*, Registro Oficial 229, 22 de junio de 2020.

³¹⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “Distribución del ingreso de las personas según quintiles por áreas geográficas”, accedido 11 de marzo de 2020, <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=248&idioma=e>.

un 61,6 % en el rural, esto considerando tanto la calidad de la vivienda, hacinamiento, acceso a educación en donde niños entre 6 a 12 años no asisten a clases, acceso a servicios básicos, y la capacidad económica de los hogares.

Asimismo, la pobreza multidimensional fue de 38,1 % a escala nacional, 22,7 % en el área urbana y 71,1 % en el sector rural. Las dimensiones contadas para el cálculo son educación basada en la falta de asistencia de niños y jóvenes entre 5 y 15 años a clases, no acceso a universidades por razones de recursos económicos y una falta de graduación por parte de adultos entre 18 y 64 años; el trabajo y la seguridad social basada en la falta de contribución al sistema de aportes, empleo infantil y adolescente y presencia del empleo inadecuado o desempleo; salud, agua y alimentación social midiendo si se cuenta con servicio de agua por la red pública, y la extrema pobreza por ingresos. Por último, el hábitat, vivienda y ambiente sano considerando el hacinamiento, déficit habitacional, y si se cuenta con el servicio de saneamiento de excretas y de recolección de basura.³¹⁶

La Universidad Técnica Particular de Loja a través del Departamento de Economía elaboró un informe sobre los escenarios de impactos potenciales del COVID-19 en la pobreza. El cual mostraba cinco posibles alternativas que podría ocurrir como consecuencia de la emergencia sanitaria y la suspensión de actividades económicas, y se resumen de la siguiente forma, cabe mencionar que a pesar de haber sido realizado teniendo en consideración cifras otorgadas por el Estado ecuatoriano, las mismas pueden cambiar por la posibilidad de un nuevo rebrote del virus y del tiempo de duración del aislamiento voluntario.

El primer escenario se centra en la suspensión de actividades producto del confinamiento y otras medidas tomadas para frenar el avance la pandemia genera que los ingresos totales de los hogares se vean disminuidos en un 5 %, consiguientemente, la tasa de pobreza pase de un 25 % a un 27,2 %, mientras que la pobreza extrema incrementaría de 8,9 % a 10,4 %.

El segundo, considerando el escenario número 1 si se dejara de percibir el 10 % de los ingresos totales, la tasa de la pobreza pasaría de 25 % a 29,2 % es decir aumentaría en cuatro puntos y a pobreza extrema en 2 puntos, de 8,9 % a 11,1 %.

El tercero, con una rebaja en la 5 % de los ingresos muy probablemente trescientos veinte y tres mil novecientos sesenta y dos personas que forman ochenta y siete mil quinientos cincuenta y siete hogares que no eran pobres serán considerados tal por sus ingresos monetarios.

³¹⁶ Ecuador, Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos INEC, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo”, *Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos*, accedido 11 de marzo de 2020, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Diciembre-2019/201912_PobrezayDesigualdad.pdf.

El punto cuatro ocurriría si la rebaja de los ingresos caería en un 10 %, los hogares pobres pasarían de un millón ciento setenta y cuatro mil doscientos setenta y nueve a un millón trescientos treinta y seis mil seiscientos noventa y seis, lo que implica el incremento de ciento sesenta y dos mil cuatrocientos dieciseis.³¹⁷

Aunque es muy temprano para poder determinar el alcance total que va a tener el virus SARS-COV-2 en nuestra población es necesario entender que pueden modificarse en razón de un nuevo rebrote y por ende, la obligación de un aislamiento; sin embargo hasta la fecha se puede preveer un declive en la capacidad adquisitiva de los habitantes ocasionado por la pérdida de empleo y la disminución en las ventas diarias de quienes se encontraban antes de la pandemia dentro del sector informal. Como una posible solución para aquellos más vulnerables se indica:

Aunque las transferencias monetarias (subsidios, bonos y otros), por lo regular se enfrentan a un fuerte debate sobre su aplicación, en la actualidad, son una de las mejores opciones de política para contrarrestar los efectos de la pandemia sobre la pobreza. Esta que, por sí solas no solucionan el problema completo, por ello es necesario complementarlas con otras medidas que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en situación de necesidad y vulnerabilidad.³¹⁸

Todos estos porcentajes y números demuestran que existen varios campos en donde el Estado debe trabajar para superar la grave crisis económica que el Estado se encuentra atravesando teniendo como principal objetivo los más vulnerables. Por lo expuesto y las grandes deficiencias de recursos que el Ecuador debe necesariamente tomar decisiones que lamentablemente puedan restringir ciertos derechos en determinado punto, pero necesarias para una mejora en la calidad de vida de los más vulnerables. Si el 61,1 % de la población rural se encuentre dentro de la categoría de pobreza, que puede verse incrementado en razón de la emergencia sanitaria vivida a nivel mundial, por necesidades básicas insatisfechas es sumamente preocupante ya que implica que niños entre 06 a 12 años no se encuentran asistiendo a clases y que la vivienda en la que habitan no cuenta con más esencial para una vida ni vida digna únicamente vida. Cuando un niño o niña no puede asistir a una institución educativa provoca que sus opciones a futuro se limiten considerablemente. El art. 11.9 indica que la más grande obligación por parte del Estado es respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.³¹⁹

³¹⁷ Universidad Técnica Particular de Loja, *Informe 1 Escenarios de impactos potenciales de Covid-19 en la pobreza: Propuestas de reactivación económica frente al Covid-19 en Ecuador: 2020* (Loja: UTPL, 2020), 13-5, https://investigacion.utpl.edu.ec/sites/default/files/COVID19_11_UTPL.pdf.

³¹⁸ *Ibid.*, 16.

³¹⁹ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 11.

El conflicto no se da en la teoría sino en la práctica, al ser los derechos plenamente justiciables se otorga la exigibilidad por medio del órgano jurisdiccional que a su vez al declarar la vulneración del mismo ordenará su reparación de ser el caso, el cual, implica el desembolso de recursos económicos por parte del Estado. Recursos que no tiene acceso directamente ya que no es el organismo encargado de la distribución y se puede caer en sentencias constitucionalmente protectoras de derechos, pero sin eficacia en la práctica.

La deficiencias y críticas del Estado constitucional que exploro en esta parte del ensayo son las siguientes: 1) las teorías del Estado constitucional prescindien de las condiciones económicas vigentes y de las teorías económicas que las analizan [...] 10) las teorías del Estado constitucional son una ficción jurídica sin asideros en la realidad. Son una inspiración, un noble sueño, aunque reconozco que pueden poseer capacidades transformadoras.³²⁰

El Estado de bienestar tenía como cimiento económico la ley del keynesianismo, el Estado constitucional no cuenta con ninguna base y aunque sea crudo reconocer todos los derechos y más aún los económicos, sociales, culturales y ambientales requieren de una base económica. El Estado deben promover el pleno empleo, la distribución de la riqueza, el fortalecimiento de mercados internos, un gasto público social, la cogestión entre empleadores y trabajadores en temas de inversión empresarial, no intervención dentro de los sindicatos, si no se dan al menos estos requisitos, se pueden reconocer todos los derechos existentes en la Constitución o en instrumentos internacionales, sin embargo, su puesta en práctica será difícil sino imposible.³²¹ En ese sentido, la protección, eficacia y la justiciabilidad de los derechos necesitan ciertas metas básicas para su concreción:

Incremento sustancial y autosustentable del producto nacional per cápita; 2) Distribución equitativa del ingreso nacional; 3) Sistemas impositivos adecuados y equitativos; 4) Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión de uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas; 5) Industrialización acelerada y diversificada, especialmente de bienes de capital intermedios; 6) Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo; 6) Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo; 7) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos, 8) Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación para todos de oportunidades en el campo de la educación, 9) Defensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica; 10) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población; 11) Condiciones urbanas que hagan posible una vivienda sana, productiva y digna; 12) Promoción de la iniciativa

³²⁰ Jaime Cárdenas García, *Del Estado absoluto al Estado neoliberal* (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2017), 125.

³²¹ *Ibid.*, 126.

y la inversión privada en armonía con la acción del sector público, y 13) Expansión y diversificación de las exportaciones.³²²

En el área rural se refleja por los estudios realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC a diciembre de 2019 viven en la pobreza por necesidades básicas insatisfechas el 61,1 %, mientras que la pobreza multidimensional alcanzó el 71,1 %. Es decir, no cuenta con acceso a educación para miembro alguno de una familia, la cabeza de familia generalmente culminó sólo la primaria, hacinamiento, es nulo el acceso a servicios básicos, así como la capacidad económica. A esto se le debe adicionar lo que ocurre actualmente por la emergencia sanitaria por el virus COVID-19 en la cual en los sectores rurales no ha existido muy baja o nula capacitación a las poblaciones la mayoría de los cuales no cuentan con mascarillas para protegerse, incluso enterándose semanas después del aislamiento a nivel nacional.

Llegando al punto en que los médicos han recomendado por la falta de insumos la protección de nariz y boca con chales y chalinas. Los subcentros de salud ubicados en estos sectores cuentan con poco personal profesional los que por la gravedad de casos han sido trasladados a la ciudad de Guayaquil.³²³

Al 7 de abril de 2020 eran enviados noventa y nueve entre médicos y enfermeros que se encuentran en su año de rural a la provincia del Guayas, El Oro y progresivamente a Pichincha, provincias en donde el virus se convirtió en comunitario. Sin contar con los elementos necesarios en los subcentros en donde se encontraban cumpliendo el año obligatorio han tenido que adquirir mascarillas y demás con fondos propios al no haberseles suministrado por el Estado. A más, de que a la fecha según fuentes del Ministerio de Salud Pública alrededor de 417 profesionales de la salud se encontraban contagiados de COVID-19.³²⁴

Con estas acciones no únicamente se acrecentó la desigualdad social entre las áreas urbanas y rurales al no proveer de suficientes insumos, sin una debida capacitación para su cuidado diario y cuando deban comercializar sus productos a los distribuidores, momento en el cual puede ocurrir el contagio, sino que además demuestra la falta de preparación que tenía el Estado para enfrentar el virus.

³²² Ibid.

³²³ Primicias, "Ruralidad: Desconocimiento y poca seguridad ante el Covid-19", *Primicias*, 13 de abril 2020, <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/ruralidad-desconocimiento-poca-seguridad-covid19/>.

³²⁴ El Comercio, "Los médicos rurales son parte de los refuerzos enviados a Guayaquil", *El Comercio*, 7 de abril 2020, <https://www.elcomercio.com/actualidad/medicos-rurales-refuerzos-guayaquil-covid19.html>.

Con respecto a los salarios, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables, de acuerdo a estadísticas igualmente, el 38,8 % de la población económicamente activa cuenta con empleo adecuado es decir, tiene una al menos una remuneración básica unificada. Adicionalmente, según datos del año 2018 de Latinobarómetro el nivel de preocupación por ser despedido o encontrarse en el desempleo en los próximos doce meses de los ecuatorianos tiene los siguientes resultados:

Tabla 6
Grado de preocupación de permanencia en el empleo o encontrarse en desempleo

Muy preocupado	35,8 %
Preocupado	23,0 %
Poco preocupado	13,9 %
No está preocupado	11,6 %
No tiene trabajo	15,5 %
No sabe / no contesta	0,2 %
Número de encuestados	1200 personas

Fuente y elaboración: Latinobarómetro 1995-2013

Estos resultados implican que no existen suficientes oportunidades de empleo para toda la población económicamente activa. Si el 38,8 % cuenta con un empleo adecuado y el 35,8 % de la muestra se muestra como muy preocupado en perder sus puestos de trabajo o encontrarse dentro del desempleo indica una seria inestabilidad laboral en la viven los ecuatorianos día a día. Estas cifras se incrementario con la pandemia y el confinamiento vivido a nivel nacional y mundial. De acuerdo a diario El Universo el 77 % de los ciudadanos piensan que el empleo disminuirá en los meses de abril, mayo y junio y únicamente el 14 % considera que mantendrá su actual puesto laboral.³²⁵

Así mismo, de acuerdo al Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos presentado en diciembre de 2019, en el año 2017 la tasa neta de asistencia a instituciones educativas era la siguiente:

Tabla 7
Porcentaje de asistencia neta a las instituciones educativas

Diciembre 2017	Primaria	97,45	97,89 (2018)	96,64 (2019)
	Básica	96,06	96,89	94,54
	Secundaria	84,31	87,70	78,03
	Bachillerato	70,80	75,65	61,77

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2017
Elaboración propia

³²⁵ El Universo, “Preocupación de ecuatorianos ahora se centra en empleo”, *El Universo*, 17 de abril 2020, <https://www.eluniverso.com/noticias/2020/04/17/nota/7815294/empleo-desempleo-trabajadores-seguro-iess-coronavirus-ecuador>.

La tasa neta de asistencia es la relación porcentual entre el número de personas de cierta edad la cual corresponde con el nivel de educación a la que se encuentran asistiendo.³²⁶ El porcentaje de la no asistencia a la educación superior por razones económicas de jóvenes entre 18 y 29 años:

Tabla 8
Porcentaje de no asistencia a instituciones de educación superior por razones económicas

Año	Porcentaje nacional	Porcentaje rural
2016	17,8 %	25,9 %
2017	19,2 %	27,7 %
2018	18,2	26,9 %

Fuente: Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, 2018.

Sin embargo, por la competencia existente actualmente, se creería que los jóvenes no pueden acceder al sistema de educación superior para emplearse y de esa manera poder superar la pobreza en ciertos casos, aunque esto no ocurre en todos los casos, las tasas de desempleo juvenil de personas de 18 a 29 años, como se detalla a continuación:

Tabla 9
Tasas de desempleo juvenil

Año	Porcentaje de desempleo juvenil	Porcentaje de desempleo nacional	Población económicamente activa
2016	10,4 %	5,2 %	7 874,021
2017	8,5 %	4,6 %	8 086,048
2018	8,0 %	3,7 %	8 027,130
2019 (A marzo 2019)	13,9 %	4,6 %	8 162.787

Fuente: Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, 2016-2019.³²⁷
Elaboración propia.

Ahora bien, una vez demostrado que existe una gran cantidad de niños y niñas que asisten a las instituciones educativas existentes tanto a nivel privado como público si se analizan las cifras se demuestra un claro descenso una vez que los alumnos superan la

³²⁶ Ecuador, Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos INEC, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo”, *Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos*, accedido 11 de marzo de 2020, <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/educacion/>.

³²⁷ Senescyt, “Educación Superior, Ciencia, Teconología, Innovación y Saberes Ancestrales en Cifras” *Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*, diciembre 2018, https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/00_Nacional_Educacion_Superior_en_Cifras_Diciembre_2018.pdf; INEC, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo ENEMDU”, *Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos*, diciembre de 2018, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Diciembre-2018/122018_Presentacion_Mercado%20Laboral.pdf; https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Marzo/032019_Mercado%20Laboral_final.pdf.

etapa básica y deben cursar el bachillerato en donde del 90 % de la asistencia neta disminuye a un 70 % de asistencia, las razones pueden ser múltiples, sin embargo, el Estado al ser considerado un grupo de atención prioritaria con base en el artículo 35 y 44 de la Constitución deberá enfocar sus proyectos en su correcto desarrollo integral en todos los ámbitos de sus vidas tanto familiar como escolar.

En lo referente a cifras de la educación superior es lamentable que el 8,0 % en el año 2018 de los jóvenes entre 18 y 29 años por razones económicas no pueden acceder a este sistema. Es importante que las universidades ofrezcan carreras en horarios que permitan a los estudiantes laborar y educarse al mismo tiempo y esto implica un despliegue de recursos para poder ofertar las mismas. En el año 2019 existió un recorte presupuestario por parte del Estado con respecto a la educación en general y a las Universidades, escuelas politécnicas e institutos técnicos y tecnológicos de educación superior, la cual se explica de la siguiente forma:

Tabla 10
Partidas presupuestarias para entidades de educación superior

	2018	2019	2020
Instituciones de Educación Superior	1 443 041 068,61	1 297 912 566,57	1 326 602 571,76

Fuente: Ministerio de Finanzas, 2018-2020
Elaboración propia

Cabe mencionar existió ya una reducción en el presupuesto de 2019, sin embargo, a esto se le sumo la pandemia mundial en razón del virus COVID-19 lo cual produjo que con fecha 16 de abril de 2020 mediante el oficio circular No. MEF-VGF-2020-0003-C cuyo asunto consistía en la directrices presupuestarias para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020, expedido por Fabián Anibal Carillo Jaramillo Viceministro de Economía y Finanzas,³²⁸ en el cual se hacía la reducción de USD 98 210 190,78 afectando a 32 entidades de educación superior, el mismo, que en lo que respecta a este sector ha sido suspendida su aplicación por la Corte Constitucional como se ha estudiado anteriormente.³²⁹

³²⁸ Ecuador Ministerio de Economía y Finanzas, *Oficio circular NoMEF-VGF-2020-0003-C*, 16 de abril de 2020, Asunto: Directrices presupuestarias para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020, <https://esigef.finanzas.gob.ec/esigef/Ayuda/MEF-VGF-2020-0003-C.pdf>.

³²⁹ El Comercio, “Alrededor de USD 100 millones menos en el presupuesto de 32 universidades y politécnicas por covid-19”, *El Comercio*, 2 de mayo 2020, <https://www.elcomercio.com/actualidad/presupuesto-universidades-recorte-coronavirus-emergencia.html>.

A pesar de una evidente crisis económica en la cual se encuentra el Estado ecuatoriano y agudizado por la pandemia mundial. Los recursos no son suficientes para poder cubrir todas las necesidades existentes por parte de la población. Es con el análisis realizado que se puede decir coincidiendo con el autor citado que los derechos en el Estado ecuatoriano no son justiciables, por ende, su exigibilidad, eficacia y protección se encuentra únicamente en letras y en donde los ciudadanos deben luchar por la plena y directa aplicación de sus derechos. Al ser un Estado con limitados recursos no puede declarar a todos los derechos de igual jerarquía, justiciables y directamente aplicables en razón de que implican responsabilidades por parte del ente gubernamental que en muchas ocasiones no está dispuesto a pagar.

A pesar de que lo mencionado es seriamente grave se requiere los derechos también deben tener límites entendiendo que siempre se va a tener que renunciar otro para que sea atendido, al menos se pensaría, correctamente. En tal virtud, los derechos conllevan de igual forma responsabilidades u obligaciones que si no se cumplen, los mismos no llegan a ser más que meras declaraciones sin aplicación en la vida práctica. No porque existió una aprobación de la población de la Constitución implicó directamente la aplicación y una efectiva protección de los derechos incorporados a la misma y no únicamente de estos sino adicionando a los instrumentos internacionales y todos aquellos que deriven de la dignidad del ser humano.³³⁰

Y es así que aunque todos los derechos implican un costo político, social y jurídico todos representan un costo económico, si el gobierno no se encuentra en la posibilidad de cumplir con los preexistentes de una manera eficaz y protegerlos en todos sus ámbitos de qué manera se le puede exigir el reconocimiento de más si no se cuenta con los recursos suficientes, es así, que los derechos deben ser asociados con una partida presupuestaria. De tal virtud, al momento de la asignación se debe hacer de una manera ética teniendo como base la distribución equitativa y la justicia y transparencia distributiva.

Se deben considerar que a pesar de contar con garantías normativas y jurisdiccionales los jueces no cuentan con los suficientes conocimientos presupuestarios para poder incursionar en la decisión de la entidad encargada de la distribución de los recursos no quiero decir con esto que no cuentan con potestad alguna, sin embargo, cuando las decisiones son de este tema es esencial contar con un delegado del Ministerio

³³⁰ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 11.

de Economía y Finanzas, caso contrario se va a obtener una sentencia innovadora y tan apegada a la Constitución pero lejos de poder ser cumplida por la falta de dinero.

Conclusiones

Las conclusiones se organizan en orden, partiendo por la conclusión general para luego especificar con las conclusiones específicas.

Conclusión general

El reconocimiento de los derechos implica un costo. Si bien es cierto que al hablar del término costo se considera que únicamente es el presupuestario, este debe entenderse de un plano más amplio en el que estaría incluidos el político, jurídico y social, es decir, aquellos en que no existe una retribución o compensación de un bien o servicio sino que este va más allá.

Este costo entendido no únicamente desde la órbita de lo económico relacionado íntimamente con el presupuesto público estatal. A pesar de que sea un concepto difícil de entender y peor aún de aceptar detrás de cada derecho es obligatorio asignar una partida. Sin estos recursos se complica la efectivización de los derechos y una reparación en los casos en que es ordenada por la autoridad competente. En este punto se enlaza con el costo político no visto ya desde la esfera de mercado, sino de las decisiones de los legisladores y demás gobernantes, las cuales dependen como se ha estudiado de la popularidad y el grado de aceptación, el hecho de que una Corte Constitucional haya aprobado el matrimonio igualitario implicó una reducción y una falta de apoyo de ciudadanos en donde anteriormente existía respaldo, y la razón es simple, este reconocimiento, es decir, esta resolución a pesar de ser totalmente a favor de los derechos humanos y constitucionales estaba en contra de lo que se considera como normal desde el punto de vista ético, moral o incluso desde ámbitos religiosos.

Conclusiones específicas

1. El costo social debe ser analizado desde dos esferas, la primera desde el individuo cuyo derecho no es protegido, y así mismo, desde la comunidad en la que se reconoce uno que no se encuentran de acuerdo, sin embargo, se debe garantizar. No queda en una tarea de tolerancia y respeto, sino más bien, de ceder y aceptar así no estén conformes el derecho debe ser protegido y debe cumplirse por todos y cada uno de quienes conforman un Estado.

2. El costo jurídico goce de igual manera desde atmósferas, implica el funcionamiento del aparato estatal para la creación e incorporación de normas para el reconocimiento de derechos. Adicionalmente, se refiere al funcionamiento de los órganos jurisdiccionales al momento de la protección efectiva de los mismos. En este punto tiene una relación estrecha con el costo político, en líneas anteriores se ha analizado, varios proyectos de ley se han detenido, no han contado con los suficientes votos, o han sido aprobados por el ministerio de la ley, en razón de que son tan polémicos que los legisladores han preferido guardar silencio que perder popularidad o grado de aceptación o simplemente prefieren estar desapercibidos para no ser fiscalizados o reprendidos políticamente.
3. Asimismo, el costo jurídico se encuentran en las resoluciones en las que se ordena reparaciones de todo tipo moral y económica y que a pesar de encontrarse en una sentencia ejecutoriada no han sido cumplidas para una efectiva protección de los recurrentes, sumado a esto el tiempo que toman las acciones constitucionales en despacharse en Corte Constitucional.
4. Es fundamental entender y aceptar que los derechos implican un costo, y a su vez se han analizado varias teorías desde una órbita más extrema como lo que es el mínimo vital o desde la programación y del gasto público social cuyo eje primordial es la mejoría en la calidad de vida de los individuos y sobre todo de aquellos más vulnerables.
5. La Constitución de 2008 se refiere a los derechos estableciendo sus alcances sin embargo, esta normativa a pesar de ser considerada garantista sin un giro en el pensamiento político y social no es más que un conjunto de principios y reglas sin manera de aplicarse en la vida diaria, como se ha estudiado en el primer capítulo existen varias sentencias de acción de protección que hasta la actualidad no se cumplen, y estas depende de que la autoridad competente realice el trámite para proveer de lo dispuesto al individuo afectado, dependiendo entonces de decisiones que se verían efectivizadas con una partida presupuestaria.
6. El costo económico se consideraba en un principio como el principal dentro desarrollo de la investigación, sin embargo, se vio reflejado que las decisiones respecto de los derechos, de quienes ostenta cargos públicos de relevancia y demás autoridades, son las que implican el costo y no los derechos en sí.

Bibliografía

- ACNUDH, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Haciendo realidad los derechos humanos a través de los presupuesto gubernamentales*. 2017. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingHRThroughGovernmentBudgets_SP.pdf.
- . *Los derechos a la salud sexual y reproductiva*. 1 de julio de 2015. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO_Abortion_WEB_SP.pdf.
- . *Los derechos a la salud sexual y reproductiva*. 01 de julio de 2015. https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO_Abortion_WEB_SP.pdf.
- Alcántara Sáez, Manuel. “De políticos y política: profesionalización y calidad en el ejercicio público”. *Perfiles Latinoamericanos*, n.º 41, (2013): 19-44. <http://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v21n41/v21n41a2.pdf>.
- Alegre, Silvina. Ximena, Hernández, y Camille Roger. “Justiciabilidad y exigibilidad política de los derechos sociales, económicos y culturales”. *Cuaderno 05*, n.º 5 (2014): 2-50. http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_publicacion/cua_sipi_exigibilidad_05_01_14.pdf.
- Arévalo Luna, Guillermo Alexander. “Ecuador: economía y política de la Revolución Ciudadana, evaluación preliminar”. *Apuntes Cenes*, n.º 58 (2014): 109-34. <https://revistas.uptc.edu.co/index.php/cenes/article/view/3104/2809>.
- Arriagada Cáceres, María Beatriz. “La imposibilidad de equiparar derechos sociales y liberales”. *Revista Chilena de Derecho*, n.º 3 (2015): 819-842. www.jstor.org/stable/24722056.
- Asamblea General de Naciones Unidas. *Protocolo Facultativo al Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. 5 de mayo de 2013. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx>.
- Astudillo Ambrosi, Claudia Fernanda. “La despenalización del aborto como problema público y político: contienda y debate legislativo del COIP en Ecuador 2013”. Tesis para maestría, FLACSO, Sede Ecuador, 2018.

- <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec:8080/bitstream/10469/13601/2/TFLACSO-2018CFAA.pdf>.
- Avila Santamaría, Ramiro. *El neoconstitucionalismo transformador: El estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito: Abya-Yala, 2011.
- . *En Defensa del Neoconstitucionalismo Andino*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014.
- . *La protección judicial de los derechos sociales en el Ecuador*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- . *Desafíos Constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.
- BBC Mundo. “Coronavirus: cómo Estados Unidos se convirtió en el nuevo centro de la pandemia de Covid-19”. *BBC Mundo*. 1 de abril. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52114455>.
- Banco Central del Ecuador. “Estadística del sector real”. *Banco Central del Ecuador*. 20 de marzo de 2020. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Administracion/CuentasNacionalesAnuales.html>.
- Beltrán Gaos, Mónica. “Tolerancia y derechos humanos”. *Política y Cultura*, n.º 21 (2004): 179-189. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422004000100012#Nota1.
- Bravo Hernández, Sebastián. “La acción por incumplimiento como garantía de aplicación de las sentencias e informes internacionales de derechos humanos en el Ecuador”. Tesis maestría, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 2015. <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/8530>.
- Bonet de Viola, Ana María. “Consecuencias de la clasificación de los derechos humanos en generaciones en relación a la justiciabilidad de los derechos sociales”. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, n.º 124 (2016): 17-32. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r36189.pdf>.
- Carbonell, Miguel, y Eduardo Ferrer Mac-Gregor. *Los derechos sociales y su justiciabilidad directa*. Quito: Fausto Reinoso Ediciones, 2014.
- Cárdenas García, Jaime. *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. México: Universidad Nacional Autónoma de México Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017.

- Carmenati, Meysis. “Desencanto y Desafío de las Agendas de Igualdad: El caso del aborto en Ecuador”. *Dossiers Feministes*, n.º 22 (2017): 139-55. doi: <http://dx.doi.org/10.6035/Dossiers.2017.22.9>.
- Carmona Cuenca, Encarna. “El derecho a un mínimo vital con especial referencia a la constitución española de 1978”. *Instituto de Estudios Internacionales Universidad de Chile* 172. (2012): 61-85. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4103359>.
- Castillo Cervantes, Ignacio. *Realidad y tendencias del derecho en el siglo XXI*. Bogotá: Temis, 2010.
- Chávez Presa, Jorge A. “Reforma Presupuestaria para un Estado Redistributivo”. *Revista Fondo de Cultura Económica*, n.º 293 (2007): 247-70. www.jstor.org/stable/20857110.
- CIDH Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Pandemia y derechos humanos en las Américas resolución 01/2020*. 10 de abril de 2020. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.
- Coase H., Ronald. “El problema del costo social”. *Derecho y economía: una revisión de la literatura*, (2000): 512-57. https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184107/rev45_coase.pdf.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Distribución del ingreso de las personas según quintiles por áreas geográficas*. Accedido el 11 de marzo de 2020, <http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=248&idioma=e>.
- Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos. *Convención Americana de Derechos Humanos*. 18 de julio de 1978. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.
- Cortés, Fernando, ed. *Temas de política social de México y América*. México: Colegio de México, 2018. <https://www.jstor.org/stable/j.ctv233pzs.6>.
- Corti, Horacio. *Nuevos horizontes constitucionales del Derecho Presupuestario en el mundo global, en Derecho Financiero y Derecho Tributario: ensayos en honor del profesor José Vicente Troya Jaramillo*. Quito: Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario, 2017.

- De la Guerra Zúñiga, Eddy. “Presupuesto, gasto público y compra pública responsable en Ecuador”. *Revista de Derecho Foro*, n.º 25 (2016): 57-83.
- De la Guerra, Eddy. *El rol de los ingresos tributarios en las finanzas públicas ecuatorianas*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013.
- Del Rosario Rodríguez, Marcos Francisco. “La supremacía constitucional: Naturaleza y alcances”. *Pensamiento y Cultura Universidad de La Sabana*, n.º 25 (2011): 97-117.
<https://pensamientoycultura.unisabana.edu.co/index.php/dikaion/article/viewFile/1950/2495>.
- El Comercio. “Asamblea aprobó la Ley Humanitaria sin contribuciones especiales”. *El Comercio*. 15 de mayo de 2020.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-debate-ley-humanitaria-aparobacion.html>.
- El Comercio. “La Asamblea de Ecuador negó la despenalización del aborto para víctimas en Código Penal”. *El Comercio*. 17 de septiembre de 2020.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/asamblea-ecuador-despenalizacion-aborto-violacion.html>.
- El Comercio. “La nueva Proforma 2020 entrará en vigencia por ministerio de la ley”. *El Comercio*. 17 de diciembre de 2020.
<https://www.elcomercio.com/actualidad/proforma-vigencia-ministerio-asamblea-ecuador.html>.
- El Comercio. “Los médicos rurales son parte de los refuerzos enviados a Guayaquil”. *El Comercio*. 7 de abril de 2020. <https://www.elcomercio.com/actualidad/medicos-rurales-refuerzos-guayaquil-covid19.html>.
- El Universo. “Cerca de 10 000 despidos intempestivos se registran a nivel nacional desde inicio de emergencia sanitaria”. *El Universo*. 1 de junio de 2020.
<https://www.eluniverso.com/noticias/2020/06/01/nota/7858203/despeditos-desempleo-empleo-emergencia-sanitaria-ecuador>.
- El Universo. “Estado de excepción se extiende 30 días más desde el 16 de mayo, anuncia Lenín Moreno”. *El Universo*. 5 de mayo de 2020.
<https://www.eluniverso.com/noticias/2020/05/05/nota/7832985/lenin-moreno-estado-excepcion-ampliacion-mayo-junio>.
- El Universo. “Precupación de ecuatorianos ahora se centra en empleo”. *El Universo*. 17 de abril de 2020.

<https://www.eluniverso.com/noticias/2020/04/17/nota/7815294/empleo-desempleo-trabajadores-seguro-iess-coronavirus-ecuador>.

Primicias. “La recaudación de impuestos cayó casi un 35 % en un año”. *Primicias*. 28 de mayo de 2020. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/sri-recaudacion-tributaria-dura-caida-abril/>.

Primicias. “Proforma de 2020: petróleo a USD 51 y una producción de 528.000 barriles”. *Primicias*, 28 de octubre de 2019. <https://www.primicias.ec/noticias/economia/negocios/proforma-construye-crudo-51-dolares/>.

Primicias. “Ruralidad: Desconocimiento y poca seguridad ante el Covid-19”. *Primicias*. 13 de abril de 2020. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/ruralidad-desconocimiento-poca-seguridad-covid19/>.

Teleamazonas. “El mercado laboral mundial es “incierto” en 2020: OIT”. Teleamazonas. 3 de junio de 2020. <http://www.teleamazonas.com/etiqueta/desempleo-ecuador/>.

Díaz Pérez, Nydia Cecilia. “Incidencia de la voluntad política de los Estados en la efectividad del Sistema de Protección de Derechos Humanos”. *Políticas Públicas y Derechos Humanos*, n.º 63 (2010): 117-38. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3732056>.

Duque, Sandra, Mónica Duque, y Patricia González. “Sobre el derecho fundamental al mínimo vital o a la subsistencia: análisis jurisprudencial”. *Revista Encuentros* 17, n.º 01 (2019): 80-95. doi: <http://dx.doi.org/10.15665/encuentr.v17i01.1917>.

Durán y Lalaguna Paloma. “El debate entre derechos y políticas”. *Cuadernos de Pensamiento político*, n.º 42 (2014): 135-149. www.jstor.org/stable/24367942.

Ecuador Comité de Operaciones Nacionales. *Resolución*. 16 de marzo de 2020. <https://www.gestionderiesgos.gob.ec/resoluciones-coe/>.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Sentencia n.º 008-17-SIS-cc”. 15 de marzo de 2017.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Juicio n.º 0026-09-AN”. 8 de octubre de 2009.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Juicio n.º 0015-10-AN”. 13 de junio de 2013.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Juicio n.º 0078-09-AN”. 31 de marzo de 2015.

Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Juicio n.º 0071-15-IN”. 7 de junio de 2017.

- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Juicio n.º 1729-11-EP”. 27 de enero de 2016.
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Juicio n.º 0012-10-IN”. 24 de enero de 2016.
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Juicio n.º 0029-11-IN”. 13 de junio de 2013.
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Demanda”. En *Juicio n.º 34-20-IS*. 5 de mayo de 2020.
http://sacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBldGE6J3NvcnRlbycsIHV1aWQ6J2Y5OTc3YzA0LTcwM2EtNDg4MS1hZTkxLTQwOTg0ODc3YWY1Ny5wZGYnfQ==
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Dictamen n.º 1-20-EE/20”. 19 de marzo de 2020.
[http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0753708f-17ba-4a7b-a818-d93769a77b3a/Dictamen_1-20-EE-20_\(0001-20-EE\).pdf](http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/0753708f-17ba-4a7b-a818-d93769a77b3a/Dictamen_1-20-EE-20_(0001-20-EE).pdf).
- Ecuador Corte Constitucional del Ecuador. “Sentencia”. En *Juicio n.º 34-20-IS*. 12 de mayo de 2020. <https://cdes.org.ec/web/wp-content/uploads/2020/05/34-20-IS-CCP-resolución-medidas-cautelares-12-05-2020.pdf>.
- Ecuador Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos (INEC). “Empleo - Diciembre 2019”. *Instituto Ecuatoriano de Estadística y Censos*. Diciembre de 2019.
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-diciembre-2019/>.
- . “Encuesta Nacional de ingresos y gastos de los hogares urbanos y rurales”. *Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos*. Acceso el 11 de marzo de 2020.
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-de-los-hogares-urbanos-y-rurales/>.
- . “Encuesta Nacional de empleo, Desempleo y Subempleo”. *Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos*, diciembre de 2019.
https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/POBREZA/2019/Diciembre-2019/201912_PobrezayDesigualdad.pdf.
- . “Encuesta Nacional de empleo, Desempleo y Subempleo”. *Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos*. Accedido 11 de marzo de 2020.
<https://www.ecuadorencifras.gob.ec/educacion/>.
- Ecuador Ministerio de Economía y Finanzas. “Oficio circular No. MEF-VGF-2020-0003-C. 16 de abril de 2020. Asunto: Directrices presupuestarias para el segundo trimestre del ejercicio fiscal 2020”.
<https://esigef.finanzas.gob.ec/esigef/Ayuda/MEF-VGF-2020-0003-C.pdf>.

- Ecuador Ministerio de Salud Pública. “Renuncia al cargo Catalina de Lourdes Andramuño Zeballos”. Oficio No. MSP-MSP-2020-0570-O. 21 de marzo de 2020.
- Ecuador Ministerio de Transporte y Obras Públicas. *Acuerdo No. 011-2020*. <https://www.cip.org.ec/wp-content/uploads/2020/03/Acuerdo-MTOP-copia.pdf>.
- Ecuador Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt). “Educación Superior, Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales en Cifras”. Diciembre de 2018. https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/01/00_Nacional_Educacion_Superior_en_Cifras_Diciembre_2018.pdf; INEC, “Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo ENEMDU”, Instituto Ecuatoriano de Estadísticas y Censos, diciembre de 2018, https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2018/Diciembre-2018/122018_Presentacion_Mercado%20Laboral.pdf; https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/EMPLEO/2019/Marzo/032019_Mercado%20Laboral_final.pdf
- Ecuador. *Acuerdo Ministerial No. 0000003*. Registro Oficial 504, 14 de marzo.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 800, 1979.
- Ecuador. *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 01, 1998.
- Ecuador. *Constitución Política del Ecuador*. Registro Oficial 133, 1967.
- Ecuador. *Decreto Ejecutivo 1017*. Registro Oficial 163, 16 de marzo de 2020.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Apoyo Humanitario*. Registro Oficial 229, 22 de junio de 2020.
- Ecuador. *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional*. Registro Oficial suplemento 52, 22 de octubre de 2009.
- Ecuador. *Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Integral Penal*. No aprobado.
- El Comercio. “Alrededor de USD 100 millones menos en el presupuesto de 32 universidades y politécnicas por covid-19”. *El Comercio*. 2 de mayo de 2020. <https://www.elcomercio.com/actualidad/presupuesto-universidades-recorte-coronavirus-emergencia.html>.
- El Comercio. “Corte Constitucional acepta medidas cautelares y suspende reducción presupuestaria a universidades de Ecuador”. *El Comercio*. 13 de mayo de 2020.

<https://www.elcomercio.com/actualidad/corte-constitucional-reduccion-presupuestos-universidades.html>.

El Comercio. “El precio del petróleo WTI, referencia para Ecuador, acelera y gana más del 10 %; barril subió a USD 32,47”. *El Comercio*. 18 de mayo de 2020.

<https://www.elcomercio.com/actualidad/reactivacion-precio-barril-petroleo-wti.html>.

Escorsa, Pere. “Ecuador clama por un cambio”. *El Ciervo* 96, n.º 673 (2007): 26-7.

https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2009000200007.

Escudero, Jhoel. “Los nuevos saberes en el constitucionalismo ecuatoriano”. *Revista de Derecho Foro*, n.º 12 (2009): 95-110.

———. “Transformación y resistencia al camino de Derecho Constitucional”. En *Perspectivas Constitucionales*. Quito, ECU: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.

———. “Límites normativos y estructurales a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales o derechos del buen vivir en Ecuador”. *Estado & comunes Revista de Políticas y Problemas Públicos*, n.º 10 (2010): 95-116. http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes/article/view/151/240.

Expansión. “Precio del petróleo OPEP por barril”. *Datosmacro.com*. 29 de junio de 2020.

<https://datosmacro.expansion.com/materias-primas/opec>.

Gallo Rivera, María Teresa, y Tomás, Mancha Navarro. “Estimación de una función de popularidad para el caso español (1978-2014)”. *XII Jornadas Internacionales de Política Económica*, n.º 12 (2015): 1-26.

https://www.researchgate.net/publication/279958938_ESTIMACION_DE_UNA_FUNCION_DE_POPULARIDAD_PARA_EL_CASO_ESPANOL_1978-2014.

Geidenmark, Eva, y Lena, Karlsson, coords. “Programación de los Derechos del Niño: cómo aplicar un enfoque de derechos del niño en la programación manual para los miembros de Save the Children”. *Alianza Internacional Save the Children*, n.º 2782 (2002): 7-67. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/29378.pdf>.

González Dávila, Richard. “La constitucionalización del derecho privado y la acción de protección frente a particulares”. *Revista Foro*, n.º 16 (2011): 57-95.

<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/400>.

González Monguí, Pablo Elías. Coord. *Derechos económicos, sociales y culturales*. Bogotá: Kimpres, 2009. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/26759.pdf>.

- Grijalva, Agustín. “La Acción Extraordinaria de Protección”. En *Teoría y práctica de la justicia constitucional*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2011.
- . *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011.
http://bivice.corteconstitucional.gob.ec/bases/biblo/texto/Constitucionalismo/Constitucionalismo_en_Ecuador.pdf.
- Grijalva, Agustín. *Constitucionalismo en el Ecuador*. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional, 2012.
- Hallerberg, Mark, Carlos Scartascini, y Ernesto Stein, comps. *¿Quiénes deciden el presupuesto?* Bogotá: Mayol Ediciones, 2010.
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/¿Quiénes-deciden-el-presupuesto-La-econom%C3%ADa-pol%C3%ADtica-del-proceso-presupuestario-en-América-Latina.pdf>.
- Holmes, Stephen, y Cass Sunstein. *El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2011.
- IIDH Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales*. 2009.
<https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1467/justiciabilidad-directa-desc-2009.pdf>.
- Jaramillo Huilcapi, Verónica. *Las garantías jurisdiccionales en el Sistema Jurídico Ecuatoriano*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.
- Jaramillo Vega, Jorge E. *Derecho financiero y legislación tributaria en el Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 1985.
- Lenz Alcayaga, Rony. “Análisis de costos en evaluaciones económicas en salud: aspectos introductorios”. *Médica*, n.º 138 (2010): 88-92.
<https://scielo.conicyt.cl/pdf/rmc/v138s2/art06.pdf>.
- López Hidalgo, Sebastián. “La Acción Extraordinaria de Protección”. En *Perspectivas Constitucionales*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.
- López Zambrano, Alcides. “La acción de protección su eficacia y aplicación en el Ecuador”. *Revista científica Domino de las Ciencias*, n.º 1 (2018): 155-77.
<http://dx.doi.org/10.23857/dom.cien,pocao.2017.4.1>.
- Lorenzetti, Ricardo Luis. *Daños: medio ambiente – salud – familia – derechos humanos*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni editores, 2000.
- Machuca Lozano, Santiago. “Análisis de la sentencia No. 001-10-SIN-CC. Caso No. 008-09-IN y 001-09-IN sobre acción de inconstitucionalidad en contra de la Ley de

- Minería y efectos posteriores”. *Revista Foro*, n.º 21 (2014): 129-149.
<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/435>.
- Mancera Ortiz, Rafael. “El Presupuesto como Estabilizador del Desarrollo Económico”.
Revista Fondo de Cultura Económica, n.º 80 (1953): 582-98.
www.jstor.org/stable/23394082.
- Martínez Gonzáles, Diego. “El acto administrativo de efectos generales”. *Revista Jurídica de Derecho Público*, (2010): 564. <https://docplayer.es/64346664-El-acto-administrativo-de-efectos-generales.html>.
- Medio Digital Comunitario Wambra, “Las distintas posiciones del debate sobre aborto en la Asamblea”. *Wambra*. Accedido 20 de marzo de 2020. <https://wambra.ec/las-distintas-posiciones-del-debate-sobre-aborto-en-la-asamblea/>.
- Monroy Cabra, Marco. *Introducción al Derecho*. Bogotá: Temis, 2006.
- Montaña Pinto, Juan, y Angélica Porras Velasco, eds. *Apuntes de derecho procesal constitucional: parte especial: garantías constitucionales en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional para el período de transición, 2011.
- Nehme Gajardo, Karim. “Aplicación del principio de solidaridad en materia de derechos sociales: hacia la superación del Estado subsidiario en Chile”. *Revista de Derechos Fundamentales*, n.º 12 (2014): 93-121.
- Oberarzbacher Dávila, Franz Edwin. “La justiciabilidad y el mínimo vital de los DESC: teoría y práctica en Colombia”. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 41, n.º 115 (2011): 363-400.
<http://www.scielo.org.co/pdf/rfdcp/v41n115/v41n115a05.pdf>.
- ONU Asamblea General. *Declaración Universal de Derechos Humanos*. 10 de diciembre de 1949. <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.
- OEA Organización de Estados Americanos. *Convención Americana sobre Derechos Humanos Pacto de San José*. 22 de noviembre de 1969.
https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.
- OEA Organización de Estados Americanos. *Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Protocolo de San Salvador*. 17 de noviembre de 1988.
<http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>.

- Otárola Espinoza, Yasna. “El respeto de los derechos fundamentales reconocidos en tratados internacionales. Los niños de la Calle”. *Revista Chile de Derecho*, n.º 2 (2006): 385-97. www.jstor.org/stable/41614112.
- Paredes Paredes, Felipe Ignacio. “La tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales: una propuesta en clave democrática”. *Revista Chilena de Derecho*, n.º 1 (2015): 245-65. www.jstor.org/stable/24721875.
- Parra Rincon, Haydeé. “Calidad, Productividad y Costos”. *Actualidad Contable FACES*, n.º 4 (2001): 49-61. <https://www.redalyc.org/pdf/257/25700405.pdf>.
- Pinilla Rodríguez, Diego, y Yadier Torres-Sánchez. “Gasto público social, el acceso al agua potable y el saneamiento de las poblaciones rurales en América Latina” *Problemas del Desarrollo* 50, n.º 196 (2019): doi: <http://dx.doi.org/10.22201/iiiec.20078951e.2019.196.63499>.
- Pozo Chamorro, Jaime Raunir. “El control constitucional de los actos administrativos con efectos generales, en el marco de la Constitución de la República y la Jurisprudencia de la Corte Constitucional”. Tesis maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2020. <http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3781/1/T1336-MDE-Pozo-El%20control.pdf>.
- Rojas Betancourth Danilo. “ El carácter elitista de la acción pública de inconstitucionalidad y sus principales consecuencias”. *Revista de Pensamiento Jurídico*, n.º 28 (2010): 105-118. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36623/0>.
- Ruiz Cabrera, María Alexandra. “Cumplimiento de sentencias de acción de protección en la realidad ecuatoriana”. Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2014. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3981/1/T1422-MDE-Ruiz-Cumplimiento.pdf>.
- Ruiz Rodríguez, Virgilio. “ Derechos humanos y deberes”, *Revista Enclaves del pensamiento*, n.o 10 (2011): http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-879X2011000200006.
- Sánchez Hernández, Arturo. “Análisis filosófico del concepto valor”. *Revista Humanidades Médicas*, n.º 2 (2005):

http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1727-81202005000200009.

Salgado Pesantes, Hernán. *Introducción al Estudio del Derecho*. Quito: Editora Nacional, 2005.

Sandoval, Rodolfo. *Gobierno por Resultados, la nueva era de la gestión pública*. Quito: A los 4 vientos comunicación integral, 2016.

Saura Estapà, Jaime. “La exigibilidad jurídica de los derechos humanos: especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)”. *Revista El Tiempo de los Derechos*, n.º 2 (2011): 2-14. <https://core.ac.uk/download/pdf/29406042.pdf>.

Serrano, Sandra, y Daniel Vázquez. *Los derechos en acción: Los subderechos y las obligaciones generales*. México: Flacso, 2013.

Silva García, Francisco. *Gerencia Pública en el Ecuador*. Quito: Francisco Silva García, 2000.

Troncoso Repetto, Claudio, y Tomáa Vial Solar. “Los derechos humanos reconocidos en Tratados Internacionales y en la Constitución”. *Revista Chilena de Derecho XXIV Jornadas Chilenas de Derecho*, n.º 2/3 (1993): 695-704. www.jstor.org/stable/41609248.

Troya Jaramillo, José Vicente. *El Derecho del Gasto Público*. Bogotá: Temis, 2014.

———. “El derecho del gasto público con especial referencia a los derechos económicos, sociales y políticos en el Ecuador”. Tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2012. https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/121425/DDAFP_TroyaJaramilloJoseVicente_Tesis.pdf;jsessionid=56B77B2B5B1E96453DED83B5B16BDFC0?sequence=1.

UTPL. “Informe 1 Escenarios de impactos potenciales de Covid-19 en la pobreza: Propuestas de reactivación económica frente al Covid-19 en Ecuador: 2020”. *Universidad Técnica Particular de Loja, Ecuador*. 2020. https://investigacion.utpl.edu.ec/sites/default/files/COVID19_I1_UTPL.pdf.

Valle Franco, Alex Iván. “Inconstitucionalidad por omisión en la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana. Sentencia No. 001-11-SIO-CC (caso No. 005-10-IO)”. *Revista Foro*, n.º 13 (2010): 147-160. <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/2898>

Van Dijk, Teun A. “Política, ideología y discurso”. *Revista Quorum Académico*, n.º 1 (2005):15-47.

Villegas, Héctor. *Manual de Finanzas Públicas*. Buenos Aires: Depalma, 2000.

Zornoza Pérez, Juan, coord. *Hacienda Pública, Gasto Público y Derechos Económicos y Sociales en Finanzas Públicas y Constitución*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2004.

