

Andrés Chiriboga Zumárraga / Ramiro Rivadeneira Silva

Análisis jurídico sobre el cumplimiento de los acuerdos firmados por el gobierno y las organizaciones



Diálogo para la paz



Implementada por

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Cofinanciado por la Unión Europea



Pontificia Universidad Católica del Ecuador



2024



Índice

Introducción

Objeto del Informe

Definiciones

- Acta
- Acuerdo
- Estado unitario
- Estado Plurinacional
- Democracia directa
- Democracia representativa
- Democracia comunitaria
- Derechos colectivos
- Principio Jurídico de Buena Fe

Antecedentes del análisis

Supuestos iniciales

Normativa aplicable y documentos considerados

- Constitución
- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva
- Decreto Ejecutivo No. 381
- El “Acta por la Paz”
- Las actas de cierre de mesa

El acta de cierre

Análisis jurídico

- Cuestiones planteadas

Fundamentos jurídicos

- I. Respecto de la competencia jurídica del exministro Francisco Jiménez Sánchez para suscribir el “Acta por la Paz”, a nombre del expresidente de la República
- II. Respecto del carácter jurídico vinculante para el propio gobierno del “Acta por la Paz”
- III. Respecto del carácter jurídico vinculante de los acuerdos alcanzados en las mesas temáticas de diálogo

IV. Respeto de la competencia jurídica del exministro Francisco Jiménez Sánchez para para suscribir el “Acta de Cierre” de las mesas de diálogo, a nombre del gobierno

V. Respeto de la obligatoriedad de las partes comparecientes a las mesas y actas para cumplir con su contenido

VI. Respeto de la temporalidad para el cumplimiento de los acuerdos

VII. Respeto de la vigencia de los acuerdos

VIII. Los diálogos en el marco de los derechos colectivos y la democracia comunitaria

Potenciales acciones procesales para la exigibilidad de los acuerdos

Garantías jurisdiccionales

Jurisdicción Contencioso Administrativa

Cuestiones adicionales

Conclusiones

Recomendaciones

Referencias bibliográficas



Análisis jurídico sobre el cumplimiento de los acuerdos firmados por el gobierno y las organizaciones

*Andrés Chiriboga Zumárraga**

GIZ

andres@gobernum.com

<https://orcid.org/0009-0000-2036-4045>

*Ramiro Rivadeneira Silva***

GIZ

rrs.consultor@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-3154-9226>

Introducción

En 2022, Ecuador vivió una serie de protestas y diálogos entre el gobierno y las organizaciones indígenas. Estos diálogos se enfocaron en resolver varias demandas sociales y económicas, no solo de la población indígena sino en general de la población ecuatoriana, que concluyeron en la suscripción de 218 acuerdos que, a la fecha actual, no tienen ningún mecanismo de seguimiento ni de verificación de cumplimiento.

El presente trabajo analiza desde una perspectiva normativa la vigencia y exigibilidad de los acuerdos firmados producto del denominado diálogo por la paz, llevados a cabo en 2022, entre el gobierno nacional y las organizaciones de pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades.

En un primer momento, el documento realiza un análisis de contexto político y normativo a la fecha de la realización de las marchas y paralización nacional de junio

* Abogado, Especialista en Cumplimiento y Anticorrupción. Maestría en Argumentación Jurídica. Viceministro de Gestión Educativa del Ministerio de Educación durante los diálogos por la paz (2022).

** Abogado y Doctor en Jurisprudencia. Fue Defensor del Pueblo (2011-2018), con Diploma Superior en Derecho Constitucional y Derechos Fundamentales, Derechos Humanos y Procesos de Democratización, es Magister en Ciencias Internacionales.

de 2022, el Acta por la Paz, los acuerdos que arrojaron las distintas mesas temáticas y el Acta de cierre.

Así, a modo de identificación y comprensión del problema, se recuerda los eventos que desencadenaron las protestas sociales, la convocatoria al paro nacional, el inicio del paro y las demandas planteadas, el inicio de los diálogos, el establecimiento de las diez mesas temáticas y una sub-mesa con la participación de diversas instituciones, y la facilitación de las universidades que ayudaron a sistematizar y guiar las negociaciones.

Posteriormente, y a raíz de los resultados del diálogo, el documento se introduce en el análisis jurídico sobre la exigibilidad de los acuerdos. Para ello, invoca normativa constitucional, legal y el propio contenido de los acuerdos, con el fin de facilitar el camino al análisis de la aplicación del derecho en las actas y los acuerdos. Especialmente, se menciona temas tales como competencia de las autoridades firmantes, el carácter jurídico vinculante y la obligatoriedad de las partes, la temporalidad y vigencia en el tiempo de los acuerdos. En este sentido, se realiza un análisis jurídico de conceptos propios del derecho constitucional y administrativo que permiten comprender la naturaleza jurídica de los distintos documentos suscritos y los comparecientes a la celebración de esos actos. Concluye, en esa parte, con un punteo de cuestiones adicionales que señalan temas jurídicos-políticos relevantes para la comprensión de los diálogos dentro del mundo del derecho.

Finalmente, el texto desarrolla conclusiones y recomendaciones, las que se sustentan en la normativa y el análisis jurídico previamente realizado y que detalla que los acuerdos son jurídicamente vinculantes para las partes que suscribieron las actas, y al mismo tiempo su exigibilidad está condicionada a la propia naturaleza de los acuerdos, los actores individuales que participan en cada uno de ellos y las condiciones de voluntad de participación que tengan las partes para seguir construyendo el camino de implementación.

Objeto del Informe

El objeto del presente informe es presentar un análisis jurídico y el correspondiente pronunciamiento sobre la consulta formulada por la cooperación alemana a través de GIZ: “Análisis jurídico del carácter de los acuerdos firmados productos del diálogo entre las organizaciones FENOCIN, CONAIE Y FEINE y el gobierno ecuatoriano, en 2022”, al amparo del Derecho Constitucional y de los documentos suscritos en el contexto de las marchas de junio de 2022: el acta por la paz, las mesas de diálogo y el acta de cierre.

Si bien el análisis de coyuntura será ineludible, las cuestiones jurídicas son relevantes y deben ser analizadas para que el diálogo como instrumento de paz no pierda legitimidad

La finalidad del presente informe es coadyuvar a una sociedad de justicia y paz, fundamentada en el diálogo, la responsabilidad y el compromiso social, en la que la mirada de las otras personas sea siempre en condiciones de igualdad, respeto y bajo la premisa de desarrollo para todos.

Definiciones

Con la finalidad de manejar un lenguaje común en la comprensión de este texto, que permita no distraer el análisis en ciertas definiciones, se establece un glosario de términos y la forma y/o alcance de estos en este trabajo.

Acta

Documento donde se consigna por escrito el resultado de las deliberaciones y acuerdos de cualquier órgano colegiado.

Documento que da fe o acredita determinados hechos o manifestaciones y que puede ser expedido en sede judicial o administrativa, o por fedatario público. ([Real Academia Española, 2024](#))

Acuerdo

Convenio entre dos o más sujetos. ([Real Academia Española, 2024](#))

Estado unitario

El Estado unitario es uno de los modelos del grado de centralización de la administración del poder político y la gestión de la administración pública. En este tipo de gobierno, el nivel de centralización es alto, y ello debido a que el poder se concentra en unas solas manos, tradicionalmente el titular de la Función Ejecutiva, esto es el gobierno central. En el resto del territorio se aplican las medidas tomadas desde este ente gubernamental, a través de sus niveles desconcentrados de ejercicio de gobierno.

En contraste al modelo de Estado unitario otro modelo es el federal, por el cual, en el mismo país coexisten, en principio, varios poderes políticos, ejerciendo cada uno sus funciones en un espacio territorial determinado, aunque con un gobierno también único que ejerce ciertas tareas.

Dicho esto, los Estados unitarios tienen un grado de descentralización, aunque esta sea solo de alcance administrativo. Y algunos de ellos también logran una cierta descentralización política, ante la imposibilidad que entraña que una única entidad política se encargue de todas las particularidades del territorio. ([Marín García, 2024](#))

Estado Plurinacional

Reconocimiento realizado por el Estado de las diferentes nacionalidades indígenas y culturas que habitan en el territorio, que implica una estructura legal que admite su propia administración de justicia, modo de vida, sistema económico, lenguas y otros. (Real Academia Española, 2014)

Democracia directa

La democracia directa significa que la ciudadanía vota directamente las políticas y las leyes, en lugar de elegir a representantes que lo hagan en su nombre. Por eso a veces se denomina “democracia pura”. (Day, 2022)

Democracia representativa

La democracia representativa es el tipo de democracia en el que el poder político procede del pueblo, pero no es ejercido por él sino por sus representantes elegidos por medio del voto. (Secretaría de Gobernación-México, 2024)

Democracia comunitaria

Ahora bien, para definir qué se entiende por democracia comunitaria en el contexto ecuatoriano es necesario partir de los derechos a la libre determinación, al territorio, y la integridad cultural. Estos derechos posibilitan a los colectivos antes señalados, el ejercicio del autogobierno dentro de sus territorios, la organización y resolución de conflictos y el bienestar de sus necesidades comunes.

En este contexto, (...) la democracia comunitaria se basa en la participación ciudadana como una práctica cotidiana de cada uno de los miembros que conforman una comunidad rural (sean estos hombres, mujeres, jóvenes, niños, adultos mayores), en la toma de decisiones para la convivencia diaria de sus miembros, así como en la autogestión de los asuntos de interés común, con el objetivo constante de alcanzar o lograr el bienestar común o el buen vivir (...)

En la forma comunitaria de la política, la soberanía social no se delega, sino que se ejerce directamente. No se parte de un hecho contractual de entrega (e hipoteca) de la voluntad individual, sino que los mecanismos de gestión del asunto común se construyen a partir de los acuerdos entre sujetos concretos que comparten actividades y destinos.

Por lo tanto, la Democracia comunitaria es una de las tres formas de democracia reconocidas en la Constitución Política del Estado, se ejerce mediante las normas y procedimientos propios de los pueblos indígenas, afroecuatorianos y montubios. Además, se sustenta en el reconocimiento constitucional, en el marco de la unidad del Estado Ecuatoriano, de su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, sus instituciones y la con-

solidación de sus entidades territoriales. En el marco de la democracia comunitaria el poder o la decisión no está centrada en el individuo o en grupos reducidos de personas, sino en la colectividad, quien asume o ejerce directamente el poder, sin delegación. De ahí que el representante de un colectivo sólo expresa la decisión adoptada por la colectividad en una deliberación sea ésta una asamblea, junta comunal u otros mecanismos de deliberación colectiva.

La democracia comunitaria es el mecanismo por el cual participan hombres y mujeres dentro de sus localidades, en igualdad de condiciones, para asumir cargos, tareas y responsabilidades de carácter colectivo que beneficien a sus pueblos, ejerciéndola por medio del consenso y la participación de sus integrantes, a través de instrumentos ancestrales propios de su cultura como las asambleas comunales, cabildos, entre otros instrumentos de diálogo comunitario y toma de decisiones, como lo indica la Corte Interamericana de Derecho Humanos (CIDH) en su sentencia del caso Yatama vs. Nicaragua del 23 de junio de 2005, al desarrollar sus consideraciones en base a un peritaje antropológico. (Bolado, 2019)

Derechos colectivos

Los derechos colectivos han surgido como resultado de la evolución progresiva de los derechos humanos individuales que por sí mismos no alcanzan a proteger adecuadamente a los pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades que viven en forma colectiva. En el caso de Ecuador, se encuentran contemplados en los artículos 56, 57, 58, 59 y 60 de la Constitución y se ejecutan de acuerdo con esta y la legislación que se desarrolle para este efecto.

Los derechos colectivos son parte de los derechos humanos, y tras la aparición de los derechos civiles y políticos, conocidos como derechos de primera generación, los derechos sociales, económicos y culturales, denominados derechos de segunda generación, los derechos colectivos fueron incluidos en la aparición de los derechos de tercera generación, en este sentido, al ser parte de los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes.

Los derechos colectivos son una categoría grande y heterogénea. Abarcan una amplia gama de temas: los derechos de los sindicatos y las corporaciones; los derechos del consumidor; el derecho de los individuos a entablar una demanda en nombre de su grupo; y el derecho de todos a un medio ambiente limpio. Los derechos que pretenden reivindicar grupos como los pueblos indígenas, las minorías étnicas y nacionales, han sido incorporados recientemente, convirtiéndose en los derechos colectivos que despiertan mayor interés y proponen mayores desafíos. (Bernal, 2000)

Además, los derechos colectivos se desarrollan a partir de la cultura, las tradiciones y las prácticas colectivas de los pueblos indígenas, nacionalidades, las comunas y comunidades y, por lo tanto, son históricos y no constituyen un derecho de propiedad.

Esto significa, por ejemplo, que el conocimiento tradicional no pertenece a ninguna persona en particular, ya que es de titularidad colectiva. Tales derechos son intrínsecos a los pueblos indígenas y las comunidades locales y por lo tanto existen de forma independiente de cualquier reconocimiento estatal, gubernamental o institucional. ([Amigos de la Tierra Internacional, 2023](#))

Finalmente, hay que indicar que los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, nacionalidades, comunas y comunidades, o de los miembros de estos, no deben confundirse con los derechos colectivos de otros grupos humanos. El pueblo indígena en sí es un sujeto colectivo y no el resultado de una sumatoria de sujetos individuales ([Llasag Fernández, 2002](#)).

Principio Jurídico de Buena Fe

Estándar de conducta ética que debe presidir el ejercicio de los derechos subjetivos y los procedimientos y prácticas administrativas y procesales ([Real Academia Española, 2024](#)).

La buena fe (del latín, bona fides) es un principio general del derecho, consistente en el estado mental de honradez, de convicción en cuanto a la verdad o exactitud de un asunto, hecho u opinión, o la rectitud de una conducta. Exige una conducta recta u honesta en relación con las partes interesadas en un acto, contrato o proceso. En ocasiones se le denomina “principio de probidad”. ([Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2023](#))

Antecedentes del análisis

Tras un primer acercamiento entre el gobierno, presidido por el expresidente Guillermo Lasso Mendoza y la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (en adelante CONAIE), presidida por el ingeniero Leonidas Iza Salazar, de 4 de octubre de 2021 ([Noroña, 2021](#)), las partes concluyeron que a pesar de las coincidencias no había acuerdos oficiales ([CONAIE, 2021](#)).

El 20 de mayo de 2022, la CONAIE, mediante Resolución del Consejo Ampliado, anunció la convocatoria a un Paro Nacional Indefinido, hecho que se hizo público en su página web, el 9 de junio de 2022 ([CONAIE, 2022](#)); alegó para ello la precariedad, pauperización e inseguridad en la que está sumida la población más vulnerable del Ecuador ([Alianza por los Derechos Humanos, 2022](#)).

El 13 de junio de 2022 inició el paro convocado por las organizaciones sociales indígenas, CONAIE, Consejo de Pueblos y Organizaciones Indígenas Evangélicas del Ecuador (en adelante FEINE) y la Confederación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (en adelante FENOCIN), mismo que incluía cierre

de vías, toma de instalaciones, marchas (Briceño Pazmiño, 2022) y una movilización indefinida a la capital de la República (Roa Chejín, 2022).

El mismo día, es decir, el 13 de junio de 2022, se publicó la “Agenda de Lucha Nacional” por parte de la CONAIE, pero a la que se adhirieron las otras dos organizaciones. En ella se establecían las diez exigencias con las que iniciaron las paralizaciones.

El 30 de junio de 2022, y tras 18 días de paralizaciones, que fueron creciendo en intensidad, con aumento de la polarización en la sociedad, con pérdidas económicas, intentos de saqueos y más importante y lamentable aún de vidas de manifestantes (Tarín Sanz, 2022), se firmó la denominada “Acta por la Paz”, entre el gobierno, representado por el exministro de Gobierno, Francisco Jiménez Sánchez, y líderes de las tres organizaciones (GK, 2022) (Presidencia de la República, 2022).

El “Acta por la Paz” fue suscrita a nombre del presidente de la República y el Gobierno Nacional por parte del entonces ministro de Gobierno, Francisco Jiménez Sánchez, Leonidas Iza Salazar, en calidad de presidente de la CONAIE, Eustaquio Tualá, presidente de la FEINE, y Gary Espinoza, presidente de FENOCIN.

La suspensión de la medida de hecho (el paro) no significó su fin y el retorno inmediato a los territorios, sino que se debía instalar una mesa de diálogo planificada de la siguiente forma:

(...) con una metodología definida por las partes para el seguimiento de acuerdos y la resolución de los temas pendientes presentados en los 10 puntos, que tendrá una duración de 90 días. Se garantizará la presencia de las Funciones del Estado, relacionadas con los puntos tratados. (Gobierno y Organizaciones Sociales, 2022)

El incumplimiento a las peticiones fue advertido por Leonidas Iza Salazar como causal de exigibilidad una vez que concluyan los 90 días (Cárdenas et al., 2023), por lo que, el espacio que debía ser de implementación de las demandas se convirtió en uno más amplio, en el que se realizaron más peticiones, y que en ese contexto requirió la presencia de diversas instituciones.

En este sentido, no se instaló solamente una mesa sino diez (y una sub-mesa) que se dividieron por temas y que agruparon principalmente a instituciones de la Función Ejecutiva, si bien en tres de ellas participaron instituciones de la Función Judicial y de la Función de Transparencia y Control Social, aunque no en representación de toda la Función, sino únicamente en ejercicio de sus atribuciones y competencias.

Las mesas temáticas contaron con una metodología previamente aceptada por las partes y con acuerdos en cuanto al funcionamiento; adicionalmente, se contó con facilitadores ajenos a las partes que guíen la negociación y sistematicen los resultados. Esta sistematización fue integrada principalmente por personal de las instituciones de educación superior: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Politécnica Salesiana y Universidad Central del Ecuador.

Tras semanas de negociación las partes suscribieron las actas de cierre de cada mesa y de la sub-mesa y se procedió a firmar un cierre de las mesas de diálogo en un acto público llevado a cabo en las instalaciones de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

De los diez puntos originales exigidos por las organizaciones sociales como resultado de las marchas, se desprendieron casi 300 demandas específicas que, finalmente, establecieron 218 acuerdos, mismos que respondían a distintas temáticas, complejidades y que planteaban un trabajo posterior en el que cada acuerdo debía tener su ruta de implementación.

No obstante, en algunos casos, por la naturaleza de los temas, los mismos fueron implementados en la propia mesa, tales como explicaciones normativas, como por ejemplo en la Mesa 8-Salud, que al tema: “Exigir una explicación en máximo de 72 horas, de los alcances que ha tenido la cooperación privada en la estrategia de reducción de la Desnutrición Crónica Infantil (DCI)” (*Mesa 8-Acceso a la Salud, 2022*), tuvo una respuesta satisfactoria, suscrita como acuerdo, en la misma mesa.

El gobierno nacional implementó en 2022, para efecto de dar seguimiento a los 218 acuerdos con pueblos y nacionalidades, el Sistema de Seguimiento de Información de Gobernabilidad (SEIGOB). Este sistema actualmente no es accesible al público.

En este contexto, es fundamental indicar que los acuerdos tuvieron respaldo institucional, ya que fueron suscritos por representantes legítimos de las instituciones comparecientes a la firma; comparecencia que fue revalidada con la firma del Acta de Cierre de las mesas de diálogo suscrita por el exministro de Gobierno que ratificó lo actuado por las instituciones.

Es importante señalar que, si bien los diálogos son un compromiso de gobierno, esto es, principalmente de la Función Ejecutiva, hubo participación en algunas mesas de otras instituciones, cuyos funcionarios comprometieron a las mismas y estos cumplimientos deben ser cumplidos institucionalmente.

La variedad de los acuerdos demuestra no solo lo rico de los diálogos, sino que pone en contexto la necesidad de gobernar viendo a toda la población; sin embargo, en materia operativa, administrativa y jurídica, esa diversidad convierte a los acuerdos en compromisos de implementación complejos, con lógicas distintas, pero que se encuentran amparadas en los documentos legales y administrativos que los respaldan.

Por supuesto, esa dificultad genera que los diálogos en algunos casos hayan caído en el abandono del seguimiento, además, abonado con el debilitamiento político del gobierno del expresidente Lasso y el cambio de gobierno nacional al presidente Noboa; pero también porque la voluntad de cumplir o exigir un acuerdo no solo depende de una de las partes sino de todos quienes hayan convenido su cumplimiento.

Cabe destacar que, el contingente que dieron las universidades fue invaluable, pero también que se requiere que la participación de mediadores, facilitadores, rela-

tores y veedores sea profesional y que, si bien el resultado de los diálogos es positivo, este en gran medida depende de los actores neutrales, que en este caso fue efectivo y útil, aunque empírico.

En este contexto, los facilitadores y sus equipos integrados por personal universitario tuvieron la función de llevar adelante los diálogos y hacer cumplir la metodología. Sin duda, su trabajo garantizó que se mantenga la calma en el ambiente, dentro de las tensas discusiones que se efectuaron, así como permitieron que se certifique que la participación de delegados del gobierno y de las organizaciones se den dentro del marco de legitimidad que se requería para poder alcanzar acuerdos reales y que los compromisos posteriores se puedan vislumbrar como cumplibles.

El trabajo de los equipos de facilitación debió ser apoyado de mejor manera con la creación previa de instrumentos que permitan aplicar la metodología de los diálogos, tales como modelos de actas que prevean una estructura y requisitos para su elaboración. Esto implicó que existan dificultades para comparar los acuerdos dentro de un marco lógico que permita reunir información, así como el trabajo en mesas y tener un lenguaje común para la presentación de resultados.

Finalmente, un antecedente que suma al contexto, es que el Ministerio de Gobierno, al momento de las protestas, mesas de diálogo y seguimiento a los acuerdos, no poseía un Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio de Gobierno (Salazar Nicholls, 2024). En ese sentido, la capacidad instalada en la Cartera de Estado encargada de la gestión política era débil y desorganizada, y la coordinación entre instituciones del Ejecutivo, o con las de otras Funciones del Estado, era frágil, más aún en el contexto político que enfrentó en esa época el expresidente Lasso.

Supuestos iniciales

La hipótesis acordada en la reunión de revisión del Plan de Trabajo fue la siguiente:

Los acuerdos alcanzados el 14 de octubre de 2022 en Ecuador son vinculantes porque representan un compromiso formal y legal entre las partes involucradas. Cuando se dice que un acuerdo es vinculante, significa que las partes están obligadas a cumplir con los términos y condiciones establecidos en ese acuerdo.

En este caso específico, los acuerdos fueron resultado de mesas de diálogo entre el Gobierno nacional y los movimientos indígenas y sociales. Estas negociaciones se llevaron a cabo para abordar diversas demandas y preocupaciones planteadas por los ciudadanos y reconocidas como legítimas por parte del gobierno. El hecho de que se hayan alcanzado acuerdos significa que ambas partes han llegado a un consenso sobre cómo abordar ciertos problemas y cómo implementar soluciones.

La vinculación de estos acuerdos implica que las partes deben cumplir con lo acordado. Si alguna de las partes no cumple con su parte del trato, podría haber consecuencias legales o sanciones. Por lo tanto, los acuerdos son más que simples declaraciones de intención; son compromisos formales que deben ser respetados.

La vinculación de los acuerdos del 14 de octubre de 2022 en Ecuador garantiza que las medidas acordadas se implementen y se traduzcan en acciones concretas para abordar los problemas planteados por los ciudadanos.

Esta vinculación es obligatoria por el gobierno independiente de los gobiernos de turno.

Normativa aplicable y documentos considerados

Constitución

La Constitución de la República del Ecuador establece normas y fines que deben ser invocados para iniciar el presente análisis. En su preámbulo, la Constitución establece que Ecuador es “un país democrático, comprometido con la (...) paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra” ([Asamblea Constituyente, 2008](#)).

En el mismo preámbulo se indica que el Ecuador tiene “una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza, para alcanzar el buen vivir, es el *sumak kawsay*”.

A continuación, se citan las normas constitucionales que serán utilizadas en el presente informe:

Artículo 1. El Ecuador 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.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.

Artículo 3. Son deberes primordiales del Estado: (...) 8. Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral y a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción.

Artículo 56. Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible.

Artículo 83. Son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la Constitución y la ley: (...) 4. Colaborar en el mantenimiento de la paz y de la seguridad.

Artículo 98. Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos.

Artículo 226. Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

Artículo 393. El Estado garantizará la seguridad humana a través de políticas y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir las formas de violencia y discriminación y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a órganos especializados en los diferentes niveles de gobierno.

Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva

El artículo 16 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva señala que esta función se organiza en ministerios, siendo el primer nombrado el Ministerio de Gobierno, en el literal a.

El artículo 84 determina que la competencia administrativa es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este estatuto.

Decreto Ejecutivo No. 381

El Decreto Ejecutivo No. 381, del 30 de marzo de 2022, escindió al Ministerio de Gobierno y al Ministerio del Interior, creando dos instituciones. En el caso del Ministerio de Gobierno, tiene en ese decreto, entre otras, las competencias de:

- a. Formular las políticas y estrategias de gobernabilidad para la Función Ejecutiva y dirigir su implementación; (...)
- e. Identificar alertas e impactos de naturaleza social o política, bajo el enfoque de gobernabilidad, respecto de propuestas de leyes y otras normativas de carácter prioritario de iniciativa del Ejecutivo, y coordinar con los órganos rectores sectoriales de la Función Ejecutiva; (...)

- g. Diseñar e implementar, en coordinación con los actores territoriales, políticas y acciones de prevención de conflictos sociales en territorio; (...)
- j. Promover, articular y coordinar la conformación de espacios de diálogo y relaciones políticas entre la Función Ejecutiva, otros niveles de gobierno, actores sociales y la ciudadanía en territorio; (...)

El “Acta por la Paz”

Luego de 18 días de Paro Nacional, el 30 de junio de 2022, en la sede de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE), se reunieron los representantes de las organizaciones sociales —CONAIE, FEINE y FENOCIN— con el gobierno y acordaron el Acta de la Paz que incluye compromisos de las partes. Esta acta fue suscrita por Francisco Eduardo Jiménez Sánchez, entonces ministro de Gobierno en representación del señor presidente Constitucional de la República del Ecuador, Leonidas Iza Salazar, presidente de la CONAIE, Eustaquio Taula, presidente de la FEINE, Gary Espinoza en representación de la FENOCIN y Monseñor Alfredo Espinoza Mateus en su calidad de vicepresidente de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, quien fue el mediador en el presente acuerdo. (Cárdenas et al., 2023)

Las actas de cierre de mesa

A partir del día 13 de julio de 2022, en la sede de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana en Quito, y durante noventa y un días, las Organizaciones de Nacionalidades y Pueblos y Organizaciones Sociales y los representantes del Gobierno Nacional, en las distintas mesas temáticas de diálogo, se reunieron con el fin de llegar a acuerdos ante las demandas presentadas. Es así como se suscribió un total de 10 actas de cierre, una por cada mesa temática.

El acta de cierre

El acta de cierre recoge la totalidad de los acuerdos y desacuerdos enunciados las mesas técnicas. En total se cuenta con 218 acuerdos en lo económico, productivo, salud, educación, empleo, seguridad, en beneficio de los 18 millones de ecuatorianos.

Esto fue ratificado por los comparecientes a la suscripción del acta, pero además este documento permite visualizar mejor la naturaleza jurídica del proceso. Así, por ejemplo: Ratifica los acuerdos alcanzados en el Acta de Paz de 30 de junio de 2022 y se establece darle validez a la Metodología de Seguimiento de Acuerdos, aprobada el 11 de octubre de 2022 entre todas las partes involucradas, como puntos destacables.



Análisis jurídico

Cuestiones planteadas

De acuerdo con los antecedentes expuestos y en relación con la hipótesis planteada, se suscitan las siguientes cuestiones jurídicas:

- I. Competencia jurídica del exministro Francisco Jiménez Sánchez para suscribir el “Acta por la Paz”, a nombre del expresidente de la República;
- II. Carácter jurídico vinculante para el propio gobierno del “Acta por la Paz”;
- III. Carácter jurídico vinculante de los acuerdos alcanzados en las mesas temáticas de diálogo;
- IV. Competencia jurídica del exministro Francisco Jiménez Sánchez para suscribir el “Acta de Cierre” de las mesas de diálogo, a nombre del gobierno.
- V. Obligatoriedad de las partes comparecientes a las mesas y actas para cumplir con su contenido:
 - i. Acuerdos que obligan solo al gobierno;
 - ii. Acuerdos que vinculan a las partes.
- VI. Temporalidad para el cumplimiento de los Acuerdos
- VII. Vigencia en el tiempo de los acuerdos y su carácter vinculante.
- VIII. Los diálogos en el marco de los derechos colectivos y la democracia comunitaria

Fundamentos jurídicos

I. Respecto de la competencia jurídica del exministro Francisco Jiménez Sánchez para suscribir el “Acta por la Paz”, a nombre del expresidente de la República

El artículo 226 de la Constitución, citado en la sección de Normativa aplicable y documentos considerados de este trabajo, establece el principio de legalidad para el ejercicio de funciones por parte de instituciones públicas y de las personas que ejercen esas actividades a nombre de tales instituciones.

El artículo 84 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) define a la competencia administrativa como:

(...) la medida de la potestad que corresponde a cada órgano administrativo. La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se ejerzan en la forma prevista en este estatuto.

Es decir, el ERJAFE sigue la línea doctrinaria que establece que la competencia administrativa no constituye un derecho subjetivo, sino una obligación del órgano (Marienhoff, 1964).

Desde una perspectiva doctrinaria, se podría definir a la competencia como la facultad legal, conjunto de facultades o poder jurídico legítimo atribuidos a los órganos de la Administración Pública y que se ejerce por una autoridad para su cumplimiento (Jhaya Segovia, 2008). El concepto de competencia en el derecho público es análogo al de capacidad en el derecho privado¹, pero se diferencia en que mientras en el derecho privado la capacidad es la regla, en el derecho público la competencia es la excepción, y la incompetencia la norma si no se justifica la comparecencia de una autoridad a un acto (Dromi, 2004).

En consecuencia, no hay un estatus general de capacidad de las instituciones públicas, en ese sentido, el principio de legalidad de la Administración Pública implica que por un lado los entes públicos no pueden entrar ilimitadamente en el tráfico jurídico (García de Enterría y Fernández, 2017); pero, por otra, que cuando lo hace tiene una norma que respalde esa actividad y que esa actuación se presuma legítima.

El exministro de Gobierno, Francisco Jiménez Sánchez tenía competencia jurídica suficiente para suscribir el Acta por la Paz y el Acta de Cierre, esta competencia nace de su nombramiento como ministro de Gobierno y en cumplimiento de las competencias dadas a él, mediante Decreto Ejecutivo 381, de 30 de marzo de 2022, en particular las nombradas en el acápite de Normativa aplicable y documentos considerados de este informe.

Es importante señalar algo que, aun a riesgo de ser obvio, no se puede dejar de afirmarlo: el exministro Jiménez no suscribe esta acta, ni ninguna otra, por sus propios derechos, sino en función de su calidad de autoridad representante de la administración pública, del Ministerio de Gobierno en virtud de sus competencias y del propio presidente de la República, como lo manifiesta el acta; consecuentemente, los acuerdos obligan al gobierno desde ese momento y no responden solamente a la coyuntura política.

Siguiendo la línea, la doctrina señala que la persona física titular del órgano administrativo no debe ser identificado con la persona física que ocupa el cargo público de forma coyuntural, en ese sentido y para ser claro, hay que distinguir el órgano administrativo de la persona, hombre o mujer con nombres y apellidos que ostenta esa titularidad, misma que se ejerce tras cumplir requisitos de trámite: nombramiento,

1 Los presidentes de las organizaciones sociales comparecieron a la suscripción de los mencionados documentos en plena capacidad para comprometer a sus representadas, y la legitimidad para hacerlo se la dio el propio gobierno nacional a haber firmado esos instrumentos con esas contrapartes.

toma de posesión (Blanquer, 2010) y no tener impedimentos para ejercer el cargo en cuestión.

En conclusión, al nacer la competencia administrativa en Ecuador de la Constitución y la Ley y de los decretos ejecutivos del presidente de la república entre otras normas (Moreta, 2023), lo único que hay que observar es si una autoridad ejerce esa competencia en cumplimiento de una norma previa, que acate la jerarquía normativa que, en este caso, se cumplió a cabalidad.

Finalmente, con todo este contexto jurídico, se concluye que el exministro Jiménez, en su calidad de titular del Ministerio de Gobierno, con competencia plena para suscribir el acta, en atención al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, el Decreto Ejecutivo No. 381, de 30 de marzo de 2022; y, en cumplimiento de su obligación de ejercer su cargo, tuvo plena competencia para comparecer y obligar al gobierno nacional en el Acta por la Paz; y, que esta actuación se extendió a las mesas de diálogo y fueron ratificadas en el Acta de cierre.

II. Respeto del carácter jurídico vinculante para el propio gobierno del “Acta por la Paz”

El Acta por la Paz es un documento jurídico vinculante para todas las partes, dada la competencia para suscribirla por los comparecientes y porque los compromisos alcanzados estuvieron dentro de su capacidad legal para obligarse.

No obstante, la validez se da no solamente por los antecedentes jurídicos y doctrinarios previamente citados, sino por sus efectos deseados; esto es, que detuvo las movilizaciones inmediatamente e inició el proceso de negociación en mesas de diálogo; consecuentemente, el acta y sus efectos se sintieron inmediatamente en la sociedad, lo que implica que tuvo, de forma adicional a su naturaleza jurídica, una legitimidad social que no fue puesta en tela de duda por ningún actor de la sociedad ecuatoriana.

III. Respeto del carácter jurídico vinculante de los acuerdos alcanzados en las mesas temáticas de diálogo

Los acuerdos alcanzados en mesa son vinculantes para las instituciones firmantes, en virtud de que quienes suscribieron los acuerdos lo hicieron con competencia plena ya sea por sus máximas autoridades directamente, o por autorización previa de la máxima autoridad a otro servidor de esa institución; en cualquier caso, las actas se suscribieron bajo el principio jurídico de buena fe.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho referencia a las obligaciones de los Estados fundamentadas en el principio de buena fe. En el Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras, sentencia del año 2015, sostiene:

248. (...) De igual manera, el Tribunal considera que acuerdos conciliatorios como el presente, en que la obligación recaía en el propio Estado, deben poseer una vocación de eficacia, por lo que deben ser adoptados mediante mecanismos que permitan su ejecución directa sin requerir la activación de otras vías de carácter administrativas o judiciales [...]. Por ello, no es válido que el Estado alegue tal exigencia con base en su propio incumplimiento u otros como la falta de recursos económicos, en detrimento de las obligaciones jurídicas con valor de cosa juzgada asumidas en los compromisos conciliatorios del 2001, y en contravención de los principios de buena fe y efectos útiles (*effet utile*) de dichos acuerdos. ([Corte Interamericana de Derechos Humanos](#))

Por parte de las organizaciones, todos los compromisos fueron suscritos por personas habilitadas por sus organizaciones para el efecto, por lo que los mismos también responden a la necesidad de la organización y debe ser reconocidos como tal.

IV. Respeto de la competencia jurídica del exministro Francisco Jiménez Sánchez para suscribir el "Acta de Cierre" de las mesas de diálogo, a nombre del gobierno

La competencia que tenía el exministro de Gobierno para suscribir los acuerdos proviene del Decreto Ejecutivo 381, previamente citado, específicamente de la letra g, que indica: "... implementar, en coordinación con los actores territoriales, políticas y acciones de prevención de conflictos sociales en territorio...".

En este caso, la suscripción está dada como una medida de implementación de esa prevención de nuevos conflictos sociales. De todas maneras, es importante recordar que el exministro Jiménez acudió a esta suscripción en calidad de representante del presidente de la República, y su suscripción obligó a la Función Ejecutiva a la implementación de mesas de seguimiento que sucedieron en los meses posteriores al cierre de los acuerdos.

Esto demuestra en los hechos que el acta de cierre podía ser implementada y gozó de validez jurídica necesaria, tanto por la competencia del gobierno a través del ministro para su suscripción, como por la capacidad de los presidentes de las organizaciones sociales.

En consecuencia, el exministro de Gobierno tuvo la competencia jurídica necesaria y suficiente para suscribir el Acta de Cierre a nombre del gobierno nacional, competencia que la ejerció en atención a la normativa y doctrina previamente citada en este informe.

Esta suscripción por parte del exministro Jiménez, ratifica adicionalmente la obligación de las instituciones de la Función Ejecutiva.

V. Respeto de la obligatoriedad de las partes comparecientes a las mesas y actas para cumplir con su contenido

Por regla general, las actas de mesa son vinculantes y obligan a cada institución suscriptora, sean de la Función Ejecutiva o no; y como parte de los diálogos, las partes tuvieron una amplia deliberación para acordar las demandas y las propuestas del Gobierno.

En este sentido, los acuerdos fueron suscritos tras un análisis competencial de las instituciones que les permitía comprometer la creación de normas internas, realizar acciones o instalar mesas de trabajo conjuntas para poder satisfacer los acuerdos.

Sin embargo, dada la diversidad de los acuerdos, es necesario establecer que existieron diversos tipos de compromisos adquiridos por las partes y que, si bien todos están cobijados por la competencia del gobierno y la capacidad de las organizaciones para obligarse, es necesaria hacer una diferenciación práctica:

A. ACUERDOS QUE OBLIGAN SOLO AL GOBIERNO

Se identificaron acuerdos que únicamente obligan al gobierno a través de sus instituciones, estos acuerdos debieron y deben ser cumplidos por la administración pública, independientemente de la administración, y no requieren participación de las otras partes, mismas que están en pleno derecho de exigir que se cumplan estos acuerdos.

B. ACUERDOS QUE VINCULAN A LAS PARTES

Otros acuerdos dependen del trabajo conjunto de las partes, tales como mesas de implementación o entrega de información para un trabajo de la otra parte, la elaboración conjunta de textos normativos o la definición conjunta de ciertas políticas públicas. Estos acuerdos no pueden ser exigidos de una parte a otra, sino que constituyen el resultado del espíritu mismo de las mesas de diálogo.

En estos acuerdos es importante señalar que hay algunos que constituyen documentos que deben ser presentados para aprobación de otros órganos, tales como la Asamblea Nacional o el Consejo Nacional Electoral, por ejemplo; y que, sin la participación de ambas partes, no se podrían hacer, por lo menos en el marco de legitimidad de los diálogos.

VI. Respeto de la temporalidad para el cumplimiento de los acuerdos

Los acuerdos de las mesas no pueden ser confundidos con las demandas de los pueblos y nacionalidades; así, hay que separar los 90 días de diálogos con la implementación de las mesas técnicas de seguimiento. En este contexto, los acuerdos tienen

que cumplirse en el tiempo que cada uno de ellos requieran y no están supeditados al proceso que existió entre el Acta por la Paz y el Acta de Cierre.

Para ello, el Acta de Cierre distinguió a los acuerdos en cuatro tipos:

- Corto (menos de 60 días)
- Mediano (menos de 180 días)
- Largo (menos de 1 año)
- Permanentes

Esto claramente implica que todas las partes reconocieron que existieron y existen acuerdos permanentes que deben ser cumplidos por el gobierno, independientemente de quien sea el presidente.

La temporalidad no limita la validez de los acuerdos en cuanto a su carácter jurídico, aunque sí tiene una implicación respecto a su posibilidad de exigibilidad según el contexto individual de cada uno.

VII. Respeto de la vigencia de los acuerdos

Los acuerdos que siguen sin cumplirse, ya sea por falta de implementación del gobierno o de ambas partes, deben ser cumplidos en el marco de una sociedad que construye acuerdos y que los resuelve bajo reglas previamente aceptadas; que encuentra en espacios coyunturales, como los que se dieron tras una paralización, oportunidades para construir agendas programáticas en las que dialogan no solo contrapartes, sino representantes de la democracia representativa con otros de la democracia comunitaria.

Jurídicamente, estos acuerdos deberían cumplirse, ya que se ha partido del reconocimiento legal de la actuación de los intervinientes a la suscripción de los diferentes tipos de acta; en este contexto, estos actores no han puesto un plazo de vigencia de los acuerdos; por lo que estos no pueden ser considerados jurídicamente como caducos o prescritos.

VIII. Los diálogos en el marco de los derechos colectivos y la democracia comunitaria

Es importante señalar que las partes no manejaron un lenguaje jurídico común en cuanto a los diálogos. Podríamos decir que además de los diálogos, sus demandas, respuestas y negociaciones, vivieron jurídicamente la colisión entre el derecho administrativo y los derechos colectivos.

Las dificultades se hicieron presentes al momento de encontrar mecanismos para dar, o intentar dar, viabilidad a las peticiones de las organizaciones sociales. Por un lado, unos planteaban las exigencias desde la necesidad de satisfacción de los derechos, pero otro grupo la enfocaba según la posibilidad de cumplimiento de las exigencias



desde la existencia de normas públicas que permitan hacerlo, e inclusive otros lo veían desde la necesidad de generar nueva normativa que permita llevar adelante acciones administrativas que logren conseguir los acuerdos negociados.

Este lenguaje jurídico no compartido fue una de las dificultades en cuanto a la negociación y que en algunas oportunidades implicó que se sienta que el diálogo no llevaba a ningún acuerdo.

Esta afirmación no aplica para puntos de desacuerdos que se zanjaban inmediatamente en las mesas y que respondían a peticiones demasiado coyunturales (como la renuncia de servidores públicos), o a posiciones que el gobierno consideró no negociables.

Potenciales acciones procesales para la exigibilidad de los acuerdos

Garantías jurisdiccionales

Las garantías jurisdiccionales son acciones al servicio de la población, de naturaleza ágil y eficaz, para buscar, bajo el ámbito constitucional, el amparo rápido de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. La legitimación activa es amplia, puesto que pueden ser interpuestas por cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad.

El complejo problema jurídico del cumplimiento de los acuerdos puede llevar al análisis de dos garantías específicas: 1) La acción de protección; y, 2) La acción por incumplimiento. En ambos casos, para su procedencia, es necesario asegurarse de los requisitos tanto constitucionales y legales que la normativa ecuatoriana establece para cada una de ellas.

Respecto a la acción de protección, el artículo 88 de la Constitución señala que esta garantía jurisdiccional:

(...) tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales...

En consecuencia, para valorar la procedencia de la acción de protección para cualquiera de los acuerdos construidos en cada mesa de diálogo, el análisis jurídico deberá sostenerse en los siguientes supuestos de procedencia constitucional:

1. Si el incumplimiento de tal acuerdo vulnera directamente uno o varios derechos constitucionales.
2. Si existe un acto u omisión de cualquier autoridad pública no judicial, particularizándola.
3. La persona o personas que sufrirían la vulneración de derechos por el acto u omisión.
4. Si el acto u omisión implica una política pública. En este caso, no será necesaria la individualización de las personas afectadas, puesto que una política pública puede vulnerar los derechos difusos, esto es, aquellos que pertenecen a un grupo de personas indeterminadas, como la sociedad en general (Posada, 1997).

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Social añaden otros supuestos de procedencia que es necesario valorarlos, así, que los derechos reconocidos no se encuentren amparados por otras garantías jurisdiccionales, o que no exista otro mecanismo de defensa judicial adecuado y eficaz para proteger el derecho violado. El análisis también deberá ser estricto en cuanto a que el reclamo pretenda reparar la vulneración del ejercicio de un derecho, puesto que pretender la declaración de un derecho es otra causal de improcedencia de la acción.

Con respecto a la acción por incumplimiento, el artículo 93 de la Constitución señala que esta garantía jurisdiccional:

(...) 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 de no hacer clara, expresa y exigible. La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.

El artículo 436 de la Constitución, al tratar sobre las atribuciones de la Corte Constitucional, en el numeral 5) vuelve a la finalidad de la acción por incumplimiento, especificando que garantiza “la aplicación de normas o actos administrativos de carácter general, cualquiera que sea su naturaleza o jerarquía...”.

En consecuencia, entendiendo que los acuerdos de los que se pretendería obtener su cumplimiento por vía constitucional son complejos y en muchos casos muy diferentes unos de otros, cualquier análisis jurídico que ensaye someter a conocimiento de la Corte Constitucional el incumplimiento de uno o varios de ellos, debe agotar una reflexión estricta sobre si el documento, por su forma y contenido, pudiera ser considerado como un acto administrativo de carácter general que integra el sistema jurídico ecuatoriano. Si llegase a superar ese supuesto de procedencia, el siguiente análisis corresponderá a que la obligación de hacer o no hacer sea clara, expresa y exigible. Al

respecto, la Corte Constitucional ha desarrollado suficiente jurisprudencia sobre estas características, que no viene al caso ser analizadas con detenimiento en este informe.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece, adicionalmente, dos requisitos de procedencia indispensables para la acción por incumplimiento:

1. Que se identifique plenamente a la persona, natural o jurídica, pública o privada de quien se exige el cumplimiento.
2. Que previamente a presentar la acción se reclame el cumplimiento de la obligación a quien deba satisfacerla, de lo que deberá existir una prueba de tal reclamo previo.

Jurisdicción Contencioso Administrativa

La jurisdicción contencioso administrativa es una rama del derecho que se encarga de resolver los conflictos entre los particulares y la administración pública. Esta jurisdicción tiene como objetivo principal el control judicial de la actividad administrativa del Estado y de sus entidades públicas, asegurando que las actuaciones de la administración se ajusten a la legalidad ([Real Academia Española, 2024](#)).

En términos generales, la jurisdicción contencioso administrativa busca que los actos y decisiones de la administración pública se ajusten a las leyes y regulaciones vigentes; que los actos administrativos individuales (resoluciones, sanciones, autorizaciones, etc.) y actos administrativos generales (reglamentos, decretos, etc.) no afecten derechos o intereses legítimos de los ciudadanos; que la administración pública cumpla las obligaciones asumidas en los contratos administrativos que suscribe; que el Estado sea responsable por el daño que ocasiona en el ejercicio de sus actividades. En definitiva, pretende asegurar que la administración actúe dentro del marco de sus competencias y responsabilidades.

El artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos detalla las acciones que puede conocer la jurisdicción contencioso administrativa. Por la propia complejidad de las actividades del Estado, estas acciones son variadas y proceden frente a diferentes situaciones. Para mayor claridad se cita integralmente el mencionado artículo:

Art. 326.- Acciones en el procedimiento contencioso administrativo. Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones:

1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos.
2. La de anulación objetiva o por exceso de poder que tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien

- tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.
3. La de lesividad que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público.
 4. Las especiales de:
 - a) El pago por consignación cuando la o el consignador o la o el consignatario sea el sector público comprendido en la Constitución de la República.
 - b) La responsabilidad objetiva del Estado.
 - c) La nulidad de contrato propuesta por el Procurador General del Estado, conforme con la ley.
 - d) Las controversias en materia de contratación pública.
 - e) Las demás que señale la ley.

En relación con los acuerdos, un análisis rápido deja por fuera la posibilidad de emprender en las siguientes acciones:

1. La acción por anulación objetiva o exceso de poder, puesto que los acuerdos no pueden ser considerados normas jurídicas;
2. La acción de lesividad, que únicamente puede ser interpuesta por el Estado para revocar un acto administrativo;
3. La acción especial de pago por consignación puesto que no tiene ninguna relación con los acuerdos.
4. La acción nulidad de contrato y controversias en materia de contratación pública puesto que los acuerdos, si bien provienen de una relación bilateral, no alcanzan la naturaleza de la contratación pública.
5. La responsabilidad objetiva del Estado, puesto que esta procede por la conducta de un servidor público que en su accionar ocasione un daño ilegítimo a una persona, por la cual deba ser indemnizado. Es decir, no busca el cumplimiento de un acuerdo, sino una indemnización por el daño.

Sobre la acción subjetiva o de plena jurisdicción, cabe decir que el derecho subjetivo es la facultad de hacer o exigir algo que la normativa reconoce como un derecho a favor de una persona. En consecuencia, la acción de plena jurisdicción o subjetiva es aquella acción que ampara un derecho subjetivo del accionante (ciudadano o persona jurídica) presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos.

Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos, tales como sanciones, multas y similares que un ciudadano impugne.

Para efecto de los acuerdos, una persona natural o jurídica que se plantee iniciar una acción de plena jurisdicción o subjetiva por incumplimiento de cualquiera de los acuerdos, debe, en primer lugar, establecer cuál sería el derecho subjetivo vulnerado; identificar si la actuación del Estado proviene de un hecho o acto administrativo; y,

precisar las razones por las que considera que el derecho ha sido negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente.

Cabe precisar que, en este escenario, el acuerdo por sí solo no constituye prueba suficiente, sino que debería ir acompañado de más elementos que permitan deducir que la persona ha sido efectiva e individualmente afectada.

Cuestiones adicionales

- I. Es importante establecer que minimizar la obligatoriedad de los acuerdos conlleva a que este mecanismo para la implementación del diálogo pierda legitimidad y que, ante eventuales exigencias o protestas de organizaciones sociales, no se acuda a este para dejar constancia y convertir en un punto de partida para la construcción de políticas públicas y medidas puntuales.
- II. Las organizaciones sociales también suscribieron los diferentes instrumentos aquí nombrados (Acta por la Paz, actas de cada mesa y Acta de Cierre), con capacidad legal plena para comparecer a la firma de estos y con la legitimidad que le da el propio reconocimiento del gobierno para haberlo hecho.
- III. Si no se considera a los acuerdos como un mecanismo legítimo que supera administraciones gubernamentales puntuales y que constituyen una forma de armonizar la democracia representativa con la democracia comunitaria, las reclamaciones que se hagan en el futuro no podrán ser encausadas en una lógica de diálogo con resultados, de forma posterior.
- IV. Es importante señalar, en línea con lo que se ha indicado previamente en este documento, que las actas no tienen una estructura homogénea entre sí, carecen de una redacción uniforme, no demuestran necesariamente el seguimiento y la aplicación de la metodología implementada para los diálogos por la paz.
- V. También es importante indicar que no existe otro instrumento, tal como una memoria escrita o en otros medios magnéticos, que recoja el alcance de las negociaciones de las partes, o partes de las mismas actas que logren iluminar el proceso de interpretación de un acuerdo específico, hecho que puede llegar a complicar la implementación posterior.
- VI. El gobierno no tiene una estructura sólida y con competencias claras que le permitan anticipar, gestionar, mitigar y resolver conflictos sociales, por lo que, amparados en la institucionalidad actual, es previsible que surjan nuevas protestas; y, en ese escenario, no será posible acudir al mecanismo del diálogo con la misma escasa confianza que tuvo el anterior al inicio, sino que, si se da nuevamente, será un mecanismo cada vez más deslegitimado.

- VII. Esa confianza debería haberse empezado a construir desde el cumplimiento de los acuerdos anteriores; dejarlos abandonados abona a la crisis de confianza entre organizaciones y gobernantes.
- VIII. La exigibilidad de los acuerdos es un tema que no puede responderse desde la generalidad debido a la heterogeneidad de los mismos. Por un lado, no es posible decir que una sola vía judicial o administrativa pueda exigir y conseguir el cumplimiento de los 218 acuerdos en su conjunto; sin embargo, por otro lado, se puede señalar que los acuerdos podrían ser exigidos individualmente, pero para determinar aquello es paso fundamental realizar un análisis individual de la estructura del mismo, la titularidad de quien pretenda exigirlo, así como la legitimidad de personería de la institución obligada.

Esto implica que tampoco es posible alegar que uno o más acuerdos no puedan ser cumplidos. De hecho, debe pensarse que, por la propia naturaleza de un acuerdo, todos pueden cumplirse, bastando para ello la voluntad de hacerlo y concretar las acciones necesarias para que se cumpla. Ciertamente, cualquier acuerdo que se considere que no puede cumplirse, estaría en un abandono jurídico.

Finalmente, aunque la anterior administración gubernamental pudiera alegar que la mayoría de los acuerdos se han cumplido (Salazar Nicholls, 2024) (lo que no tiene ninguna forma actual de verificación) no diluye la responsabilidad del gobierno de turno del cumplimiento de todos, puesto que cada uno de ellos tiene su propio contenido que responde a necesidades concretas.

Conclusiones

1. Los acuerdos alcanzados en las mesas de diálogo son jurídicamente válidos.
2. La legitimidad de las peticiones no depende de los acuerdos; estos existen para que el Estado dé una respuesta a las necesidades reales de los habitantes del país, muchos de ellos pertenecientes a pueblos, nacionalidades, comunas y comunidades, pero no solo a estos, sino a gran parte de la ciudadanía que se siente desatendida.
3. El exministro de Gobierno tuvo la competencia y como tal ostentó la calidad jurídica necesaria para firmar el Acta de la Paz, y, consecuentemente, para comprometer el trabajo de las instituciones de la Función Ejecutiva que acudieron a los diálogos.
4. Los acuerdos son vinculantes para todas las instituciones comparecientes a la suscripción de las actas de cada una de las mesas; pero, en el caso de las instituciones de la Función Ejecutiva, la obligación de las personas que firmaron a nombre de sus instituciones se ratificó con la firma del Acta de Cierre.
5. Las instituciones que no pertenecen a la Función Ejecutiva y que comparecieron a las mesas y tuvieron y suscribieron acuerdos, están obligadas a cumplir con



esos acuerdos, por su libre voluntad; y si bien no están obligadas por el Acta de Cierre de las mesas, sí lo están en los compromisos específicos adquiridos.

- a. En este sentido, la participación de la Fiscalía General del Estado no compromete a toda la Función Judicial;
 - b. En este sentido, la participación del Consejo Nacional de la Judicatura no compromete la independencia judicial ni del resto de la Función Judicial;
 - c. En este sentido, la participación de la Defensoría del Pueblo no compromete a la Función de Transparencia y Control Social.
6. Los acuerdos también obligan a las organizaciones sociales de pueblos y nacionalidades a participar en las mesas de seguimiento y otros espacios creados por su propia voluntad, en los términos de los acuerdos exclusivamente.
 7. El dejar de lado estos acuerdos implica que ambas partes están dejando en abandono a los compromisos adquiridos. Su falta de implementación convierte al mecanismo en fallido y no permite sentar bases para que el diálogo sea una herramienta útil en eventuales conflictos; entendiendo al diálogo como el proceso que se dio en 2022: Demanda-Respuesta-Negociación-Acuerdo-Implementación.
 8. La calidad de las actas no demuestra prolijidad jurídica en su estructuración y elaboración, lo cual limita, al menos a priori, cualquier análisis jurídico que se pueda realizar sobre ellas.
 9. Es necesaria la formación de profesionales en facilitación política, disciplina distinta a la mediación, sobre todo la tradicional.

Recomendaciones

1. Al gobierno que reinstale las mesas de implementación de los acuerdos, puesto que es el mecanismo de dotación de legitimidad de los acuerdos. Esta legitimidad concederá a ambas partes la posibilidad de creer nuevamente que el diálogo sea la solución al conflicto y la posibilidad de aplicarlo preventivamente inclusive; pero, al gobierno le permitirá ejercer un control real, preventivo y positivo de conflictos sociales.
2. A las organizaciones sociales que construyan una agenda de demandas / necesidades, que les permita sistematizar, profundizar y profesionalizar las negociaciones que tengan alrededor de estas, sin que se conviertan en asuntos coyunturales que puedan caer en abandono por cambios de gobierno o de agendas de líderes comunitarios. Al seleccionar las demandas programáticas, la aparición de peticiones justas, pero coyunturales, no minará la integralidad de las demandas.
3. A las universidades que preparen técnica y profesionalmente al equipo de posibles mediadores, facilitadores, relatores y otras figuras que deberían participar en espacios de conflictividad social.



4. Es posible negociar los mismos puntos entre los mismos actores; la negociación no es una herramienta que pueda ser descartada en una sociedad que construye soluciones democrática y participativamente; sin embargo, es necesaria la profesionalización de la negociación y que, como parte de esa profesionalización, se prevea condiciones de exigibilidad de los acuerdos, responsables operativos y no políticos solamente, para que así, los acuerdos sobrevivan a la coyuntura o voluntad política.
5. La negociación llevada a cabo fue política de temas técnicos dentro de un marco jurídico; y, aunque hay debilidades legales en la redacción de acuerdos y de las actas de las mesas, estos elementos no deben ser superiores a la necesidad de solventar las peticiones.
6. Para futuras negociaciones y acuerdos, es importante ubicar una cláusula que prevea consecuencias legales ante la no implementación de un acuerdo; tales como: jurisdicción, titularidad para el ejercicio del reclamo y temporalidad.
7. Es fundamental, que cualquier proceso de diálogo que exista a futuro, tome en cuenta el trabajo avanzado en este proceso, y se pueda negociar a partir de los acuerdos firmados.

Referencias bibliográficas

- Alianza por los Derechos Humanos. (junio de 2022). *La legítima protesta social criminalizada y sin garantías*. <https://bit.ly/4dGcCWf>
- Amigos de la Tierra Internacional. (20 de marzo de 2023). *Amigos de la Tierra Internacional*. Defender los derechos colectivos para proteger los bosques y la biodiversidad. <https://bit.ly/3SJliTK>
- Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución*. Montecristi.
- Bernal, A. (2000). De la exclusión étnica a derechos colectivos: Un análisis político del Ecuador. En *De la exclusión a la participación: Pueblos Indígenas y sus derechos colectivos en el Ecuador* (p. 38). Ediciones Abya-Yala.
- Blanquer, D. (2010). *Derecho Administrativo. Tomo II. Los sujetos, la actividad y los principios*. Tirant lo blanch.
- Bolado, J. (3 de junio de 2019). *Demo Amlat*. La democracia comunitaria en el Ecuador. <https://bit.ly/46Go16l>
- Briceño Pazmiño, L. (12 de junio de 2022). Esto sabemos del paro del 13 de junio. GK. <https://bit.ly/4dGYj3H>
- Cárdenas, J., Ponce, F y Sempértegui, F. (2023). *Diálogo entre el gobierno, movimiento indígena y organizaciones sociales*. Ediciones Abya-Yala.
- CONAIE. (8 de octubre de 2021). *Detalles del Diálogo con el Gobierno Nacional*. <https://bit.ly/3YJSZZk>
- CONAIE. (9 de junio de 2022). *Por incapacidad y falta de voluntad del gobierno se activa la movilizaci3n social en Ecuador*. <https://bit.ly/3WN2V1x>



- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023). *Tesaurus Interamericano de Derechos Humanos*. <https://bit.ly/3yF9cnU>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (s.f.). *Pueblos Indígenas y Tribales. Cuadernillo de Jurisprudencia No. 11*. San José, Konrad Adenauer Stiftung.
- Day, J. (10 de enero de 2022). *Liberties*. Qué es la democracia directa: definición, ejemplos, pros y contras: <https://bit.ly/4cmmAuR>
- Dromi, R. (2004). *Derecho Administrativo*. Ciudad Argentina.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. -R. (2017). *Curso de Derecho Administrativo I*. Thomson Reuters.
- GK. (30 de junio de 2022). *El paro nacional terminó*. <https://bit.ly/3AoOjxR>
- Gobierno y Organizaciones Sociales. (2022). *Acta por la Paz*. (p. 2). Quito.
- Jhaya Segovia, A. (2008). *Diccionario Derecho Administrativo*. Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Llasag Fernández, R. (2002). *Derechos Colectivos y Administración de Justicia Indígena*. <https://bit.ly/3AlQeTH>
- Marienhoff, M. (1964). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Teoría General*. Abeledo-Perrot.
- Marín García, A. (30 de 05 de 2024). *Economipedia*. <https://bit.ly/3SNFIR1>
- Mesa 8- Acceso a la Salud. (2022). *Acta de Cierre de Mesa*. Quito.
- Moreta, A. (2023). *Derecho Administrativo Ecuatoriano*. USFQ Colegio de Jurisprudencia.
- Noroña, K. (4 de octubre de 2021). *El diálogo entre la CONAIE y Guillermo Lasso, resumido*. <https://bit.ly/3X24GsW>
- Posada, G. (1997). La tutela jurisdiccional de los derechos difusos, una aproximación desde el derecho procesal constitucional. *IUT ET VERITAS*, 97-108.
- Presidencia de la República. (30 de Junio de 2022). *Finaliza paro en Ecuador, se firma acta por la paz*. <https://bit.ly/46OA81g>
- Real Academia Española. (31 de mayo de 2024). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Acta: <https://bit.ly/3TaPS9h>
- Real Academia Española. (30 de mayo de 2024). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Acuerdo: <https://bit.ly/3SMAIvi>
- Real Academia Española. (31 de mayo de 2014). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Plurinacionalidad: <https://bit.ly/4djKhW9>
- Real Academia Española. (21 de junio de 2024). *Diccionario Panhispánico del Español Jurídico*. Jurisdicción contencioso administrativa: <https://bit.ly/3WJGxpF>
- Roa Chejín, S. (13 de junio de 2022). El paro nacional será indefinido, según Leonidas Iza. *GK*. <https://bit.ly/4docc7e>
- Salazar Nicholls, S. (6 de mayo de 2024). Entrevista para esta consultoría. (R. Rivadeneira Silva, y A. Chiriboga Zumárraga, entrevistadores).
- Secretaría de Gobernación-México. (31 de mayo de 2024). *Sistema de Información Legislativa*. Democracia Representativa. <https://bit.ly/3M8Hdjm>
- Tarín Sanz, A. (22 de septiembre de 2022). Los muertos del junio ecuatoriano. *El Salto*. <https://bit.ly/4fKeZJG>

