Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Relaciones Internacionales

Maestría de Investigación en Derecho mención Derechos Constitucionales, Humanos y Ambientales

Tema:

Activismo Administrativo e Ilegalidad Funcional: El caso del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social frente al control constitucional

Tesis para la obtención del Título de Magíster en Investigación en Derecho con mención en Derechos Constitucionales, Humanos y Ambientales

Presentada por:

Juan Carlos Muñoz López

Tutor:

Dr. Luciano D. Laise

Quito, septiembre 2025

Resumen

El presente trabajo analiza el impacto de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo de 2021, emitida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), en la seguridad jurídica y el acceso a la justicia en Ecuador, evaluando si constituye un caso de activismo administrativo e ilegalidad funcional. El objetivo principal es determinar si esta normativa excede las competencias legalmente asignadas al IESS, vulnerando derechos fundamentales como la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y el derecho a la defensa.

La investigación se desarrolló mediante una metodología cualitativa, basada en el análisis documental, el estudio de normativa vigente, jurisprudencia nacional e internacional, y la comparación con modelos regulatorios similares. Se examinan los límites constitucionales del activismo administrativo y la legalidad sustantiva, contrastando dichos principios con el contenido y aplicación de la Resolución C.D. 625.

Los resultados evidencian que dicha normativa presenta inconsistencias procedimentales y materiales, en particular por su aplicación y la concentración de funciones sancionadoras en el IESS sin control judicial previo. Esto ha generado un entorno de incertidumbre jurídica y afectaciones directas a empleadores, afiliados y jubilados. Finalmente, se presentan propuestas para reformar el marco normativo vigente, promoviendo un equilibrio adecuado entre la fiscalización estatal y la protección efectiva de los derechos fundamentales.

Palabras clave: Seguridad jurídica, acceso a la justicia, activismo administrativo, ilegalidad funcional, Resolución C.D. 625, derechos fundamentales, tutela judicial efectiva.

Declaración de aceptación de norma ética y derechos

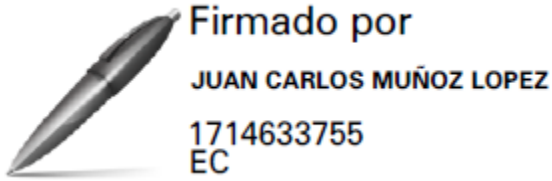
El presente documento se ciñe a las normas éticas y reglamentarias de la Universidad Hemisferios. Así, declaro que lo contenido en este ha sido redactado con entera sujeción al respeto de los derechos de autor, citando adecuadamente las fuentes.

Por tal motivo, autorizo a la Biblioteca a que haga pública su disponibilidad para lectura dentro de la institución, a la vez que autorizo el uso comercial de mi obra a la Universidad Hemisferios, siempre y cuando se me reconozca el cuarenta por ciento (40%) de los beneficios económicos resultantes de esta explotación.

Además, me comprometo a hacer constar, por todos los medios de publicación, difusión y distribución, que mi obra fue producida en el ámbito académico de la Universidad Hemisferios.

De comprobarse que no cumplí con las estipulaciones éticas, incurriendo en caso de plagio, me someto a las determinaciones que la propia Universidad plantee.

Juan Carlos Muñoz López



Firma del postulante

Cédula: 171463375-5

Dedicatoria

A mi madre… Siempre te voy a llevar en mi corazón, gracias por todo Coquito… hasta el día que nos volvamos a encontrar…

Y una mención especial a mi querida amiga Vale, sin ti no hubiera sido posible.

Índice

Resumen 8
Abstract 10
Introducción 11
Planteamiento del problema 11
Pregunta de investigación 13
Objetivos 14
Objetivo general 15
Objetivos específicos 16
Justificación 16
Metodología de la investigación 18
Capítulo 1. Marco Teórico y Jurídico del Activismo Administrativo 20
Evolución del activismo administrativo en el Estado Constitucional 20
Origen y expansión del activismo administrativo 20
Activismo administrativo y Estado constitucional: tensiones y desafíos 23
El Activismo Administrativo y el Principio de Legalidad 26
El principio de legalidad en el Estado constitucional ecuatoriano 27
Activismo administrativo e ilegalidad funcional: el riesgo de la extralimitación 30
Control institucional y garantías frente a los límites del poder público 32
Mecanismos constitucionales de control ante la ilegalidad funcional del poder administrativo 34
Garantías del administrado frente a la extralimitación del poder público 38
La Resolución C.D. 625 del IESS: Fundamentos Jurídicos, Conflictos de Competencia y su Rol en el Activismo Administrativo 41
La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, en el marco de las competencias del IESS: ¿ejercicio legítimo o extralimitación funcional? 43
Conflictos de competencia con el Ministerio del Trabajo: superposición de funciones, inseguridad jurídica y ruptura de la institucionalidad 46
Violación del principio de imparcialidad y garantías del debido proceso: una estructura inconstitucional de poder 49
Capítulo 2. El Caso de la Resolución C.D. 625: Extralimitación Funcional, Activismo Administrativo y Ruptura del Control Constitucional 52
Facultades del IESS y el debate sobre la extralimitación de competencias 52

El procedimiento y las sanciones de la resolución c.d. 625 del 4 de marzo del 2021: vulneración de la seguridad jurídica y las garantías constitucionales 55
La estructura del procedimiento en la resolución c.d. 625 del 4 de marzo del 2021: acusación, ejecución y revisión interna 56
Las medidas coercitivas: sanciones y medidas desproporcionadas sin control judicial 58
Activismo administrativo e ilegalidad funcional en el estado constitucional 62
Activismo administrativo y ruptura del equilibrio constitucional de competencias 65
La resolución c.d. 625 del 4 de marzo del 2021 en el marco del activismo administrativo y la ilegalidad funcional. 69
Capítulo 3. La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, frente a los Derechos Fundamentales: Impactos, Retrocesos y Desafíos Constitucionales 72
Afectación a derechos sociales y patrimoniales: salud, seguridad social, propiedad y vida digna 72
Derechos constitucionales afectados por la aplicación de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021 74
Equidad y protección de derechos como límites al poder administrativo sancionador 75
Garantías constitucionales y principio del debido proceso 77
El principio de juez natural y la concentración de poder en el IESS 77
Cuadro comparativo: vulneración del principio de juez natural. 80
Legalidad y límites a la potestad sancionadora 81
La reserva legal como límite constitucional del poder administrativo 81
¿Sanción o recaudación?: el problema de la desviación de poder y la afectación a la seguridad jurídica 83
Proporcionalidad y ponderación: el impacto en sujetos vulnerables 85
Cuadro: evaluación de la proporcionalidad y ponderación de las medidas del IESS en sujetos vulnerables 87
Capítulo 4. Propuestas para una Regulación Equilibrada y Reflexiones Finales ante el Activismo Administrativo Ilegítimo 89
Introducción 89
Hacia un Modelo de Fiscalización Compatible con el Estado Constitucional de Derechos 90
Fortalecimiento del control judicial y mecanismos de revisión 92
Prevención y alternativas de las potestades sancionadoras 95
Respuesta a la Pregunta de Investigación 97
Recomendaciones finales 100

Eliminar o reformar integralmente la resolución c.d. 625 del 4 de marzo del 2021, conforme al principio de legalidad y al control judicial 100
Fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional 101
Reforzar el control judicial de la administración: garantías previas y ejecución eficiente . 102
Restringir el uso de medidas cautelares sin control judicial 103
Implementar mecanismos preventivos de revisión antes de otorgar prestaciones 104
Incorporar herramientas tecnológicas para mejorar el control institucional 106
Fortalecer la deliberación institucional y el control democrático en la emisión de actos normativos 107
Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en las actuaciones administrativas del IESS 108
Reflexión Final: Conclusión de un Proceso de Investigación 110
Referencias.....112

Activismo Administrativo e Ilegalidad Funcional: El caso del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social frente al control constitucional

Juan Carlos Muñoz López
jkml.78@icloud.com

Resumen

El presente trabajo analiza el impacto de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo de 2021, emitida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), en la seguridad jurídica y el acceso a la justicia en Ecuador, evaluando si constituye un caso de activismo administrativo e ilegalidad funcional. El objetivo principal es determinar si esta normativa excede las competencias legalmente asignadas al IESS, vulnerando derechos fundamentales como la tutela judicial efectiva, la seguridad jurídica y el derecho a la defensa.

La investigación se desarrolló mediante una metodología cualitativa, basada en el análisis documental, el estudio de normativa vigente, jurisprudencia nacional e internacional, y la comparación con modelos regulatorios similares. Se examinan los límites constitucionales del activismo administrativo y la legalidad sustantiva, contrastando dichos principios con el contenido y aplicación de la Resolución C.D. 625.

Los resultados evidencian que dicha normativa presenta inconsistencias procedimentales y materiales, en particular por su aplicación y la concentración de funciones sancionadoras en el IESS sin control judicial previo. Esto ha generado un entorno de incertidumbre jurídica y afectaciones directas a empleadores, afiliados y jubilados. Finalmente, se presentan propuestas

para reformar el marco normativo vigente, promoviendo un equilibrio adecuado entre la fiscalización estatal y la protección efectiva de los derechos fundamentales.

Palabras clave: Seguridad jurídica, acceso a la justicia, activismo administrativo, ilegalidad funcional, Resolución C.D. 625, derechos fundamentales, tutela judicial efectiva.

Abstract

This paper analyzes the impact of Resolution C.D. 625 of March 4, 2021, issued by the Ecuadorian Social Security Institute (IESS), on legal certainty and access to justice in Ecuador, evaluating whether it constitutes a case of administrative activism and functional illegality. The main objective is to determine whether this regulation exceeds the powers legally assigned to the IESS, thereby violating fundamental rights such as effective judicial protection, legal certainty, and the right to a defense.

The research was conducted using a qualitative methodology, based on document analysis, the study of current legislation, national and international case law, and comparison with similar regulatory models. The constitutional limits of administrative activism and substantive legality are examined, contrasting these principles with the content and application of Resolution C.D. 625.

The findings reveal that this regulation presents both procedural and substantive inconsistencies, particularly due to its implementation and the concentration of sanctioning powers within the IESS without prior judicial oversight. This has created an environment of legal uncertainty and direct impacts on employers, affiliates, and retirees. Finally, proposals are presented to reform the current regulatory framework, promoting a proper balance between state oversight and the effective protection of fundamental rights.

Keywords: Legal certainty, access to justice, administrative activism, functional illegality, Resolution C.D. 625, fundamental rights, effective judicial protection.

Introducción

Planteamiento del problema

En el Ecuador, la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, emitida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), ha generado una profunda discusión en torno a los límites del poder administrativo y sus efectos sobre los derechos fundamentales. Esta resolución, expedida con el fin de mejorar la recaudación de obligaciones patronales, ha sido utilizada para imponer medidas sancionatorias drásticas como la suspensión de servicios de salud, retención de pensiones jubilares, multas e intereses excesivos sin una clara habilitación legal ni una sentencia judicial previa.

La aplicación de estas medidas plantea serias dudas sobre la legalidad de la actuación administrativa, particularmente por el uso de potestades sancionadoras y coactivas por parte del IESS, sin un proceso judicial que garantice el debido proceso y la seguridad jurídica. Esto ha provocado afectaciones directas en la seguridad jurídica de los empleadores, así como en los derechos de los afiliados y jubilados, especialmente de aquellos en situación de vulnerabilidad.

El problema adquiere mayor gravedad al considerar que estas actuaciones no han sido precedidas de un proceso en sede judicial, lo que sugiere un ejercicio desmedido de la potestad administrativa, configurando una posible ilegalidad funcional. Esta figura se refiere a la asunción de competencias por parte de la administración sin base legal expresa, con el agravante de que tales decisiones se ejecutan sin control judicial efectivo. En efecto, el uso del poder público sin controles constitucionales adecuados socava principios como la tutela judicial efectiva, el debido proceso, la proporcionalidad y la razonabilidad. Este panorama revela un fenómeno creciente en el Ecuador: el activismo administrativo, entendido como la expansión de funciones estatales más

allá de lo que expresamente autoriza la ley, muchas veces con el argumento de garantizar el interés general.

La problemática no es únicamente normativa, sino estructural y constitucional. Afecta directamente el modelo de Estado de derechos y justicia consagrado en la Constitución de la República del Ecuador. Así, el presente trabajo se propone analizar críticamente esta realidad, tomando como caso paradigmático la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, para determinar si su contenido y aplicación responden a un legítimo ejercicio del poder público o si configuran una vulneración del principio de legalidad y del bloque de constitucionalidad vigente, a la luz del control constitucional.

Además, la naturaleza híbrida del IESS como institución que ejerce funciones administrativas, cuasi judiciales y sancionadoras, sin un marco legal claro que delimite cada rol, ha propiciado una concentración de poder con escasos mecanismos de control. Este diseño institucional, lejos de fortalecer la eficiencia estatal, ha generado una zona gris donde la fiscalización se mezcla con sanción, y la recaudación con castigo, en un mismo procedimiento. Este desdibujamiento de competencias ha provocado incertidumbre jurídica tanto para empleadores como para los propios afiliados, quienes enfrentan consecuencias sin las debidas garantías procesales.

Este problema cobra especial relevancia cuando se evidencia que las medidas administrativas del IESS se aplican incluso sobre personas de la tercera edad, en condiciones de salud frágiles o con ingresos limitados. La suspensión de servicios médicos o el embargo de pensiones jubilatorias afecta el núcleo de una vida digna y trasciende el debate legal, pues se trata de la confrontación directa entre la eficiencia recaudatoria del Estado y la protección efectiva de los derechos humanos. Por ello, este estudio se enmarca dentro del enfoque del

garantismo constitucional, que exige al poder público actuar dentro de los márgenes legales y con respeto estricto al principio de proporcionalidad, especialmente cuando está en juego la dignidad humana.

Pregunta de investigación

La formulación de una pregunta de investigación constituye un eje fundamental en cualquier estudio académico, ya que delimita el objeto de análisis y orienta la metodología a seguir. En esta investigación jurídica, la construcción de la pregunta parte del reconocimiento de una tensión estructural entre el principio de legalidad que rige a la administración pública y las actuaciones concretas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), específicamente mediante la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021. Esta resolución ha desatado un debate constitucional sobre si las medidas adoptadas por el IESS responden a un ejercicio legítimo de sus competencias o si, por el contrario, configuran una actuación arbitraria y con rasgos de ilegalidad funcional, al asumir potestades sin respaldo legal ni control judicial.

El contexto ecuatoriano, marcado por un historial de discrecionalidad administrativa, revela una necesidad urgente de evaluar cómo las normas emitidas por entes públicos pueden transgredir los límites constitucionales, incluso bajo el argumento del interés general. Este escenario exige un enfoque que no solo analice la legalidad formal del acto administrativo, sino también su razonabilidad, proporcionalidad y compatibilidad con los derechos fundamentales, en particular el derecho al debido proceso, la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica.

¿Puede considerarse la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, como una manifestación de activismo administrativo que transgrede los límites del poder público en un Estado constitucional de derechos y justicia?

Responder esta interrogante implica ir más allá del análisis normativo, para adentrarse en el campo del derecho constitucional y del derecho administrativo sancionador. Supone determinar si la autoridad administrativa puede, en nombre del interés general, ejercer poderes sancionatorios sin observar el principio de legalidad y sin un procedimiento con garantías mínimas para los administrados. Además, obliga a examinar si existe una sustitución de competencias judiciales por vía administrativa, y si ello es compatible con el modelo de Estado de derechos y justicia que rige en el Ecuador.

La pregunta planteada es esencial para valorar no solo la legalidad de una norma administrativa concreta, sino también para identificar los límites del poder público en un régimen constitucional. A través de su análisis, esta tesis buscará demostrar si se enfrenta a un ejercicio legítimo de las funciones administrativas o si, por el contrario, se ha incurrido en un activismo administrativo ilegítimo y en una ilegalidad funcional que pone en riesgo los pilares del orden constitucional.

Objetivos

Los objetivos de una investigación definen el rumbo metodológico del estudio y constituyen la guía esencial para abordar el problema planteado. En el caso de este trabajo, los objetivos permiten estructurar el análisis del fenómeno del activismo administrativo en el Ecuador, tomando como base el examen constitucional de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Asimismo, buscan clarificar si

dicha actuación administrativa se ajusta al marco del Estado constitucional de derechos y justicia, o si más bien lo contradice al ejercer potestades sancionadoras sin habilitación legal expresa.

Desde un enfoque constitucional, los objetivos se orientan a identificar los elementos normativos, jurisprudenciales y doctrinarios que permiten valorar el uso legítimo del poder público, particularmente en lo que se refiere a la legalidad, proporcionalidad, razonabilidad, y la garantía de los derechos fundamentales en sede administrativa.

Analizar, desde una perspectiva constitucional, doctrinaria y jurisprudencial, si la aplicación de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, emitida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), constituye un caso de activismo administrativo ilegítimo y de ilegalidad funcional, que vulnera el principio de legalidad, el debido proceso, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia.

Objetivo general

Analizar, desde una perspectiva constitucional, doctrinaria y jurisprudencial, si la aplicación de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, emitida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), constituye un caso de activismo administrativo ilegítimo y de ilegalidad funcional, que vulnera el principio de legalidad, el debido proceso, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia.

Objetivos específicos

- Examinar el concepto de activismo administrativo y sus límites en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, así como su manifestación en la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021.
- Analizar si las medidas adoptadas por el IESS a través de dicha resolución se encuentran legalmente habilitadas y respetan los principios constitucionales del debido proceso, legalidad, proporcionalidad y tutela judicial efectiva.
- Evaluar las consecuencias jurídicas y prácticas de la aplicación de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, en los derechos fundamentales de empleadores, afiliados y jubilados, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad.

El cumplimiento de estos objetivos permitirá sustentar una postura jurídica frente al fenómeno del activismo administrativo ejercido por el IESS, y plantear propuestas orientadas a reforzar los mecanismos de control del poder público, el respeto a los derechos fundamentales y la garantía de un verdadero Estado constitucional de derechos y justicia.

Justificación

La presente investigación responde a una problemática actual, concreta y de alto impacto jurídico y social: la utilización de mecanismos administrativos por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que, bajo el argumento de recuperar obligaciones patronales, ha impuesto sanciones y medidas coercitivas sin observar el principio de legalidad ni las garantías mínimas del debido proceso. Estas actuaciones, amparadas en la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, afectan no solo a los empleadores, sino también a miles de afiliados y jubilados,

generando consecuencias que comprometen directamente el derecho a la salud, la subsistencia y la seguridad jurídica.

En un contexto marcado por la desconfianza institucional y por la expansión de las facultades administrativas más allá de los límites legales, esta tesis pretende evidenciar cómo determinadas prácticas del poder público, cuando no están sujetas a control judicial, pueden convertirse en manifestaciones de activismo administrativo ilegítimo y derivar en situaciones de ilegalidad funcional. Este fenómeno resulta particularmente grave cuando las medidas adoptadas impactan de manera directa en los derechos fundamentales de personas en condición de vulnerabilidad, como los adultos mayores, trabajadores jubilados o personas con enfermedades catastróficas que dependen de servicios de salud pública.

La investigación se justifica también desde un plano teórico y académico, porque aporta al debate sobre los límites del poder administrativo en un Estado constitucional de derechos y justicia. Desde esta óptica, se propone articular el marco del garantismo constitucional con el análisis crítico de la potestad sancionadora, con énfasis en los principios de legalidad, proporcionalidad, razonabilidad y debido proceso. Asimismo, el trabajo se enriquece con el diálogo entre doctrina nacional e internacional, así como con jurisprudencia relevante de la Corte Constitucional del Ecuador (CCE) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Este estudio no solo contribuye al análisis doctrinario del activismo administrativo, sino que también tiene un propósito práctico: visibilizar las fallas estructurales del sistema de control al poder público, proponer soluciones normativas viables y servir como referencia para otros casos en los que la administración pública actúe con excesiva discrecionalidad. La resolución crítica de esta problemática es fundamental para recuperar la confianza ciudadana en las

instituciones, asegurar el respeto al orden jurídico y promover una cultura administrativa respetuosa de los derechos.

Por todo lo anterior, esta investigación es pertinente, oportuna y necesaria. Su desarrollo permitirá determinar si el Estado ecuatoriano, a través del IESS, ha incurrido en una forma de ejercicio ilegítimo de poder que afecta gravemente el modelo de Estado constitucional, vulnera la supremacía de los derechos y evidencia la necesidad de fortalecer el control constitucional frente a los excesos del activismo administrativo.

Metodología de la investigación

El enfoque metodológico adoptado en esta investigación es cualitativo, con una orientación jurídico-dogmática. Se recurrió al análisis documental y al estudio sistemático de normas constitucionales, leyes ordinarias, reglamentos administrativos, así como jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador y de organismos internacionales, particularmente la Corte Interamericana de Derechos Humanos y procesos judiciales reales.

Asimismo, se emplearon herramientas de análisis hermenéutico para interpretar los alcances y tensiones de los principios constitucionales de legalidad, proporcionalidad, debido proceso y tutela judicial efectiva, a la luz de actos administrativos que podrían configurar formas de activismo administrativo e ilegalidad funcional. Este enfoque hermenéutico permitió establecer relaciones críticas entre el marco normativo vigente, la actuación administrativa concreta y la estructura del Estado constitucional ecuatoriano.

El marco teórico se construyó a partir de fuentes doctrinarias relevantes en derecho constitucional, derecho administrativo y teoría del garantismo, con especial énfasis en el

pensamiento de autores como Luigi Ferrajoli, Ronald Dworkin, Allan Brewer-Carías y Rafael Oyarte Martínez, entre otros.

Esta metodología permitió examinar el fenómeno del activismo administrativo desde una perspectiva crítica, orientada a identificar sus manifestaciones concretas en la actuación del IESS, a valorar su compatibilidad con los principios del Estado constitucional de derechos y justicia, y a proponer alternativas que fortalezcan el control del poder público y la protección efectiva de los derechos fundamentales en el Ecuador.

Capítulo 1. Marco Teórico y Jurídico del Activismo Administrativo

Evolución del activismo administrativo en el Estado Constitucional

Origen y expansión del activismo administrativo

El activismo administrativo como categoría teórica y práctica del Derecho Público ha sido objeto de debate por su papel en la redefinición de los límites del poder estatal. Como lo señala Norberto Bobbio (1991) "el tránsito del Estado liberal al Estado social implicó no solo una ampliación de funciones del aparato estatal, sino también una reformulación del rol de los derechos como exigencias de realización efectiva y no meros límites negativos al poder" (p. 65). Esta noción se enmarca en el proceso de transformación del Estado liberal clásico hacia el Estado social de derecho, caracterizado por una ampliación de las funciones públicas y un incremento en las intervenciones estatales con el fin de garantizar derechos fundamentales y promover la equidad social. En este contexto, la administración pública dejó de ser un mero ejecutor mecánico de la ley para convertirse en un actor protagónico en el diseño, ejecución y fiscalización de políticas públicas.

Ferrajoli (2006) advierte que "la transición hacia un Estado constitucional de derechos ha exigido que la administración no solo actúe como ejecutora, sino como garante de derechos, lo cual ha generado una expansión funcional que requiere estrictos controles institucionales" (p. 121).

En el contexto latinoamericano, Boaventura de Sousa Santos (2010) ha destacado que la ampliación del poder administrativo en el marco de Estados sociales no siempre ha venido acompañada de mecanismos efectivos de control democrático, lo que genera riesgos de concentración de poder y prácticas autorreferenciales.

Durante el siglo XX, este fenómeno cobró fuerza a raíz del fortalecimiento del aparato administrativo en distintos sistemas jurídicos, particularmente tras el New Deal en los Estados Unidos, donde se consolidó la figura de agencias con competencias normativas y sancionadoras. Según García Ruiz (2022), este periodo representó "el punto de inflexión de este activismo administrativo al institucionalizar un modelo de administración proactiva que respondía a crisis estructurales mediante políticas públicas amplias y directas" (p.114). Este precedente marcó la transición hacia un poder administrativo con facultades cuasi legislativas y ejecutivas que desdibujaron los límites tradicionales entre las funciones del Estado.

En Europa, figuras como Eduardo García de Enterría fueron fundamentales para delimitar teóricamente los riesgos del crecimiento del poder administrativo sin control. En su reconocida obra La lucha contra las inmunidades del poder, García de Enterría (1995) sostiene que el Derecho Administrativo nace precisamente para limitar el poder público, y advierte que, dando lugar a una administración autorreferencial y poco controlada, susceptible de incurrir en formas de ilegalidad funcional. Esta crítica cobra mayor relevancia en contextos donde las garantías judiciales son débiles o inexistentes, favoreciendo el ejercicio discrecional del poder administrativo sin mecanismos efectivos de fiscalización.

En el ámbito latinoamericano, Allan R. Brewer-Carías (2017) ha desarrollado una doctrina consistente sobre el rol expansivo de la administración pública. Según el autor, el activismo administrativo puede derivar en autoritarismo cuando la administración asume facultades legislativas o judiciales sin norma habilitante, bajo el argumento de cumplir funciones de interés general. Esta forma de actuación, explica Brewer-Carías, no solo genera inseguridad jurídica, sino que también socava los principios del Estado constitucional, especialmente la separación de funciones y el derecho a la defensa.

En la doctrina ecuatoriana, Jorge Zavala Egas se ha posicionado como un referente clave respecto de los límites al poder administrativo. En su obra Derecho Administrativo General, el autor sostiene que el principio de legalidad implica que toda actuación administrativa debe estar respaldada por una norma clara, y que la administración no puede, en ningún caso, sustituir al legislador ni al juez. Para Zavala (2016), los excesos administrativos que no se sujetan a control judicial constituyen una amenaza real para el Estado de derecho, ya que permiten la consolidación de prácticas arbitrarias que vulneran derechos fundamentales.

En suma, el origen y la expansión del activismo administrativo deben analizarse como un proceso complejo, influido por la evolución del Estado moderno, los cambios económicos globales y el avance del constitucionalismo. Comprender este fenómeno desde sus raíces históricas y doctrinarias permite sentar las bases para evaluar su impacto en contextos específicos, como el ecuatoriano, y para determinar si ciertos actos administrativos normativos de alcance general, como la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, del IESS, constituyen expresiones legítimas del poder público o, por el contrario, manifestaciones de un activismo administrativo ilegítimo que transgrede los límites constitucionales y configura una práctica de ilegalidad funcional.

Finalmente, desde la doctrina constitucional ecuatoriana, autores como Rafael Oyarte Martínez (2015) han advertido que el poder administrativo, al no estar limitado por el principio de legalidad y el control jurisdiccional, corre el riesgo de transformarse en un poder constituyente de facto. En su análisis sobre la estructura funcional del Estado, Oyarte (2015) sostiene que “la administración pública no puede sustituir a los órganos deliberativos ni arrogarse funciones legislativas o jurisdiccionales, pues eso atentaría contra la lógica de los pesos y contrapesos que rige un Estado constitucional” (p. 89).

En línea similar, Agustín Grijalva Jiménez (2011) afirma que la legitimidad de los actos administrativos no solo depende del cumplimiento formal de requisitos procedimentales, sino de su conformidad con los principios materiales del constitucionalismo garantista. Según Grijalva (2011) "todo acto del poder público debe superar un test sustantivo de racionalidad, razonabilidad y adecuación a los derechos fundamentales" (p. 143). Esta visión refuerza la idea de que el activismo administrativo, para ser aceptable, debe operar dentro del marco constitucional y bajo estricto control judicial, y que cuando ello no ocurre, se configura una forma de desviación institucional que atenta contra el modelo de estado de derecho.

Activismo administrativo y Estado constitucional: tensiones y desafíos

El tránsito del Estado liberal al Estado constitucional de derechos y justicia implicó una reformulación profunda de las bases del poder público. En este nuevo modelo, la Constitución deja de ser un simple texto normativo para convertirse en una norma suprema, vinculante y directamente aplicable a todos los órganos del poder estatal, incluidos los entes administrativos.

En este contexto, el activismo administrativo adquiere una connotación ambivalente: por un lado, puede ser expresión de una administración dinámica y comprometida con el cumplimiento de derechos; por otro, puede representar una forma de ejercicio desmedido del poder que invade competencias ajenas y vulnera garantías fundamentales.

Desde la dogmática constitucional ecuatoriana, se sostiene que todo ejercicio de poder público debe ajustarse a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 226, establece de manera expresa que "las instituciones del Estado, sus órganos, dependencias y funcionarios ejercerán únicamente las competencias y facultades que les sean atribuidas por la Constitución y la ley" (Constitución de

la República de Ecuador, 2008, Art. 226). Este mandato se complementa con el artículo 227, que consagra los principios rectores de la Administración Pública, entre ellos la eficiencia, la calidad, la transparencia y, sobre todo, la sujeción al marco jurídico (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Así, cualquier actuación administrativa que sobrepase estos límites se torna ilegítima, incluso cuando persiga fines constitucionalmente válidos.

Uno de los principales desafíos del Estado constitucional es asegurar que la expansión del poder público no conduzca a una ruptura del principio de separación de funciones. La Corte Constitucional del Ecuador ha sostenido reiteradamente que el respeto a las competencias es un pilar de la seguridad jurídica y que el control del poder administrativo es indispensable para garantizar un sistema democrático. En ese sentido, en la Sentencia No. 050-18-SEP-CC, el tribunal recordó que la administración no puede sustituir al legislador ni al juez, y que todo acto administrativo debe estar respaldado por una habilitación legal expresa y cumplir con un estándar reforzado de motivación cuando afecte derechos fundamentales. Esta exigencia se justifica, además, porque como señala Pedro de Vega (1995) “la separación de poderes constituye una garantía estructural del Estado constitucional, cuyo quebrantamiento pone en riesgo la supremacía de la Constitución” (p. 45).

Como ha señalado Ferrajoli (2001), el Estado constitucional se caracteriza precisamente por la sujeción del poder a la ley y a la Constitución, lo cual implica una rígida separación de funciones y un sistema de garantías que impide la concentración o el abuso de poder. En este modelo, toda manifestación del poder público debe estar jurídicamente habilitada y controlada, especialmente cuando incide sobre derechos fundamentales.

El activismo administrativo se vuelve particularmente problemático cuando se ejerce sin un control judicial efectivo. En la práctica ecuatoriana, algunas instituciones, como el Instituto

Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), han adoptado medidas coercitivas sin precedentes jurisdiccionales, amparadas en su potestad fiscalizadora. Esta forma de intervención, al no estar sujeta a un proceso previo ni a un mecanismo de defensa adecuado, vulnera el derecho al debido proceso, reconocido en el artículo 76 de la Constitución (2008), y debilita la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 75.

Autores como Ramiro Ávila Santamaría han insistido en que, en un estado constitucional, el poder público no solo debe justificarse por su finalidad, sino también por su forma de ejercicio. El respeto a las garantías formales, como la competencia, la legalidad, la motivación y la posibilidad de impugnación ante autoridad independiente, es lo que convierte una actuación estatal en legítima. Según Ávila (2013), una administración que actúa sin límites claros corre el riesgo de convertirse en un poder tecnocrático que sustituye la deliberación democrática por la imposición unilateral de medidas, aún bajo el pretexto del interés general.

En suma, la tensión entre activismo administrativo y estado constitucional se resuelve mediante el reforzamiento del principio de legalidad como pilar del orden jurídico. El activismo solo es compatible con el modelo de Estado de derechos si se ejerce bajo controles institucionales, con sujeción estricta a la Constitución y con mecanismos eficaces de rendición de cuentas. La administración no puede reemplazar al legislador ni al juez; su rol es el de ejecutora de políticas públicas dentro del marco que el derecho le permite. Cuando este marco se desborda y no existen controles judiciales efectivos, se configura una forma de ilegalidad funcional, entendida como la dislocación de las competencias que protege la Constitución.

En este contexto, Luciano Laise (2020) enfatiza, que el acceso a la justicia no puede entenderse como un simple trámite formal, sino como una garantía estructural del Estado constitucional, que exige la posibilidad real y efectiva de cuestionar actos estatales que puedan

vulnerar derechos fundamentales. Si no se asegura este control, advierte el autor, se compromete el contenido esencial del derecho al acceso a la justicia, se debilita la legitimidad del poder público, y se abre paso a prácticas institucionales que, aunque revestidas de legalidad formal, resultan sustancialmente contrarias a la Constitución.

El Activismo Administrativo y el Principio de Legalidad

La tensión entre el activismo administrativo y el principio de legalidad constituye uno de los ejes más críticos del constitucionalismo contemporáneo. Mientras que la legalidad impone que toda actuación del poder público debe fundarse en normas previamente establecidas y dictadas por órganos competentes, el activismo administrativo tiende, en determinadas circunstancias, a expandir de manera informal las competencias del aparato estatal, justificándose en principios como la eficacia administrativa, el interés general o la tutela de bienes colectivos. Esta expansión, cuando carece de límites normativos claros y de mecanismos eficaces de control judicial, amenaza con desdibujar los contornos de la separación de funciones y erosionar la seguridad jurídica, el debido proceso y la tutela judicial efectiva.

En el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, como el vigente en Ecuador, el principio de legalidad no puede entenderse de forma meramente formal o procedimental. Se configura, más bien, como un límite sustantivo al poder público, en tanto exige que cualquier intervención estatal que afecte derechos fundamentales esté debidamente habilitada por ley, motivada de manera reforzada, y sujeta a revisión por parte de órganos independientes. En este sentido, Luciano Laise (2020) sostiene que “el acceso a la justicia no puede reducirse a un mero ingreso formal al sistema judicial, sino que exige garantías efectivas de control y corrección de los actos estatales que afectan derechos fundamentales” (p. 152). Se remarca así el papel estructural del principio de legalidad en el diseño institucional del Estado de Derecho.

La ausencia de estos controles favorece lo que la presente investigación denomina ilegalidad funcional, es decir, un ejercicio desbordado y carente de fundamento normativo del poder administrativo, que opera bajo la apariencia de legalidad, pero viola los fundamentos sustantivos del orden constitucional.

En este apartado se analizará cómo el activismo administrativo puede desafiar los márgenes de la legalidad, así como los mecanismos jurídicos que el ordenamiento ecuatoriano contempla para limitar o revertir estos excesos, entre ellos, la reserva de ley, el principio de proporcionalidad, el control de constitucionalidad, y el acceso efectivo a la justicia.

El principio de legalidad en el Estado constitucional ecuatoriano

En el Estado constitucional de derechos y justicia, el principio de legalidad se erige como una garantía esencial para la limitación del poder y la protección de los derechos fundamentales. En el caso ecuatoriano, este principio está consagrado expresamente en el artículo 226 de la Constitución (2008), que dispone que "las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y funcionarios ejercerán únicamente las competencias y facultades que les sean atribuidas por la Constitución y la ley". Esta norma refleja un diseño institucional que impone límites claros e infranqueables al ejercicio de la función pública, prohibiendo expresamente la discrecionalidad sin fundamento legal.

A su vez, el artículo 227 refuerza esta concepción al establecer que la administración pública constituye un servicio a la colectividad y debe regirse por los principios de legalidad, eficiencia, calidad y transparencia (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Esta disposición no solo actúa como una regla de competencia, sino que constituye una garantía ciudadana frente al poder público. Tal como sostiene Oyarte Martínez (2015), "la legalidad es la

base sobre la cual se sostiene la estructura jurídica del Estado; sin ella, las funciones públicas pierden legitimidad" (p. 89).

En esta línea, toda actuación administrativa debe estar sujeta a una habilitación legal expresa, y no puede justificarse mediante analogías funcionales o interpretaciones extensivas. Jorge Zavala Egas (2016) señala que "en un Estado constitucional, la legalidad no solo exige norma previa, sino también respeto a los principios que rigen la actuación pública como la razonabilidad, la motivación y el debido proceso" (p. 207). Para el autor, el principio de legalidad no se agota en la existencia de una norma escrita, sino que exige coherencia con los fines del orden constitucional.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador ha consolidado esta visión. En la Sentencia No. 050-18-SEP-CC, el tribunal afirmó que "el principio de legalidad implica que ningún órgano del Estado puede actuar más allá de las competencias expresamente establecidas en la Constitución o en la ley; y que toda actuación contraria a este principio constituye una forma de arbitrariedad" (CCE, 2018). Esta línea refuerza la idea de que el principio de legalidad cumple una función estructural: garantiza que el poder público actúe dentro de un marco normativo claro, previsible y controlable.

Desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad, el artículo 84 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC) establece que todas las normas, actos y decisiones del poder público deben guardar conformidad con la Constitución. Esta disposición jurídica, refuerza el carácter vinculante del principio de legalidad, al dejar claro que ninguna autoridad puede ejercer competencias más allá de las que le han sido legalmente atribuidas. Así, la legalidad actúa como una "muralla de contención" frente a los excesos del

poder administrativo, evitando que la administración se convierta en fuente creadora de normas de carácter general y ejecutora sanciones sin habilitación legal.

El control del principio de legalidad no se limita a una verificación formal de normas aplicables, sino que requiere un juicio sustancial sobre la compatibilidad entre la actuación administrativa y el orden constitucional. El carácter garantista del modelo ecuatoriano exige que toda intervención estatal esté amparada por un marco previsible, motivado y sujeto a rendición de cuentas.

Como advierte Ávila Santamaría, el principio de legalidad no debe entenderse como una traba burocrática o una formalidad vacía, sino como un elemento estructural del Estado constitucional que limita el poder público para proteger los derechos. En este sentido indica que: "El principio de legalidad garantiza que el Estado actúe bajo reglas claras y dentro de un marco jurídico que respete la dignidad humana y los fines del constitucionalismo" (Ávila Santamaría, 2015, p. 95).

En una visión complementaria, Grijalva Jiménez (2021), sostiene que el principio de legalidad debe ser interpretado conforme al bloque de constitucionalidad y al paradigma del Estado garantista. En sus palabras: "la legalidad constitucional no se agota en el cumplimiento formal de normas, sino que exige coherencia, razonabilidad y adecuación con el sistema de valores que inspira el orden jurídico" (Grijalva Jiménez, 2011, p. 143). Este enfoque amplía la concepción tradicional del principio de legalidad, dotándolo de un contenido sustantivo que impide su uso instrumental por parte de las autoridades administrativas.

Activismo administrativo e ilegalidad funcional: el riesgo de la extralimitación

El principio de legalidad impone que toda actuación del poder público esté fundada en una norma expresa, clara y preexistente. Sin embargo, en contextos de creciente intervención estatal, se ha consolidado una práctica administrativa que, bajo la justificación de la eficacia o del interés general, asume funciones que no le han sido constitucional ni legalmente atribuidas. A este fenómeno se lo ha denominado activismo administrativo, el cual se vuelve problemático cuando excede los márgenes normativos, configurando una extralimitación funcional que compromete derechos fundamentales y altera el equilibrio institucional del Estado constitucional.

Uno de los principales riesgos de este tipo de activismo es la invasión de competencias propias del legislador o del juez, lo cual vulnera directamente el principio de separación de funciones. En la Sentencia No. 050-18-SEP-CC, la Corte Constitucional del Ecuador fue enfática al señalar que "ningún órgano del Estado puede ejercer facultades que no le hayan sido expresamente atribuidas por la Constitución o la ley", y que el quebrantamiento de este principio configura una forma de arbitrariedad incompatible con el sistema democrático. En esta línea, De Vega (1995) advierte que la separación de funciones constituye un elemento estructural del Estado de Derecho, cuya transgresión desnaturaliza el orden constitucional y habilita formas de concentración ilegítima del poder. Por su parte, Luciano Laise (2020) enfatiza que la ausencia de controles eficaces frente al poder administrativo compromete la efectividad del derecho al acceso a la justicia, y convierte al aparato estatal en una amenaza estructural a los derechos fundamentales. Esta advertencia cobra especial relevancia frente a actuaciones como las del IESS, cuya Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021 ha sido cuestionada por atribuirse potestades de inspección, sanción y ejecución sin respaldo normativo suficiente ni control judicial previo.

Para Oyarte Martínez, este tipo de actuación constituye una verdadera “ruptura funcional” que desnaturaliza el modelo constitucional. En sus palabras: “la administración no puede crear normas, juzgar conflictos o sancionar sin habilitación legal, pues eso rompe la lógica de los pesos y contrapesos que preserva la legalidad y la democracia” (Oyarte Martínez, 2015, p. 89).

Así, cuando la administración asume funciones legislativas y sancionadoras sin control externo, concentra poder de manera inconstitucional y genera un entorno de inseguridad jurídica tanto para ciudadanos como para actores institucionales.

Esta preocupación ha sido compartida en la doctrina comparada. Brewer-Carías, advierte que el activismo administrativo se convierte en una forma de autoritarismo burocrático cuando suplanta al legislador o evade los procedimientos legales, ya que “el ejercicio de funciones sancionadoras sin norma expresa es una manifestación de autoritarismo burocrático que socava la juridicidad del sistema” (Brewer-Carías,2017, p. 92). En el caso ecuatoriano, esta situación se agrava por la debilidad de los mecanismos de control judicial y la frecuente falta de motivación sustancial en los actos administrativos, factores que acentúan la arbitrariedad y profundizan la desconfianza institucional.

Aunque la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), en su artículo 1, establece que todas las autoridades públicas están obligadas a respetar y garantizar los derechos reconocidos en la Constitución, este mandato pierde eficacia cuando los órganos administrativos actúan con base en resoluciones de inferior jerarquía, sin habilitación legal suficiente y sin control constitucional previo. En ese sentido, la Resolución C.D. 625 se erige como un caso paradigmático de ilegalidad funcional, al encarnar un tipo de activismo administrativo desbordado que opera por fuera de los límites del derecho.

Desde una perspectiva garantista, esta extralimitación exige una revisión crítica del papel de la administración pública en el Estado constitucional. Grijalva Jiménez (2011) sostiene que "el activismo estatal, aun cuando persiga objetivos legítimos, debe someterse a controles de constitucionalidad y proporcionalidad, para evitar que bajo la apariencia de legalidad se perpetren violaciones a derechos fundamentales" (p. 143). Por tanto, el activismo administrativo solo puede considerarse legítimo cuando opera dentro de los márgenes del principio de legalidad, con respeto al debido proceso y bajo mesas de control judicial efectiva.

Control institucional y garantías frente a los límites del poder público

El ejercicio del poder público, incluso cuando se fundamenta en fines constitucionalmente legítimos, debe operar dentro de los límites establecidos por el ordenamiento jurídico. En un estado constitucional de derechos y justicia, como el ecuatoriano, los órganos administrativos no solo están obligados a cumplir la ley, sino también a someter sus decisiones al escrutinio de principios como la legalidad, la razonabilidad, la proporcionalidad y la tutela judicial efectiva. Estos límites no son simples formalidades procedimentales: constituyen verdaderas garantías para los ciudadanos frente a posibles extralimitaciones del aparato estatal.

El control del poder público, particularmente del poder administrativo, implica la existencia de mecanismos institucionales eficaces que permitan prevenir, corregir o sancionar los excesos de autoridad. La Corte Constitucional, la Procuraduría General del Estado (PGE), la Contraloría General del Estado (CGE) y, en casos concretos, los jueces ordinarios, son actores fundamentales en la arquitectura del control democrático. Así lo ha reconocido la doctrina nacional, para la cual el Estado de derecho no solo exige que el poder esté limitado por normas, sino que cuente con instancias efectivas de vigilancia, evaluación y reparación.

Como señala Agustín Grijalva Jiménez (2011), “el principio de legalidad debe ser acompañado por garantías materiales e institucionales que aseguren su efectividad, pues de nada sirve una norma si no existe un sistema capaz de controlar su aplicación y sancionar su vulneración” (p. 143). Bajo esta lógica, el presente apartado examina los instrumentos de control y garantía frente a actuaciones administrativas que, como la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, del IESS, podrían transgredir el marco constitucional. La finalidad es demostrar que, sin mecanismos de control real, el poder administrativo se convierte en una amenaza a la juridicidad y a la confianza en las instituciones democráticas.

Desde una perspectiva garantista, Luigi Ferrajoli (2006) ha sido enfático en señalar que el poder público debe operar dentro de un sistema normativo que garantice la protección efectiva de los derechos. En su teoría del garantismo, el autor sostiene que “todo poder sin control es un poder arbitrario, y todo derecho sin garantía es una ilusión” (Ferrajoli, 2006, p. 34). Esta afirmación cobra especial sentido en el ámbito administrativo, donde la inmediatez del ejercicio del poder puede traducirse en afectaciones graves a la seguridad jurídica si no existen mecanismos institucionales de contención. Ferrajoli (2006) propone que el control del poder no ha de limitarse a estructuras formales, sino que debe estar respaldado por sistemas sustantivos de responsabilidad y reparación.

Complementariamente, Robert Alexy (2002), desde el constitucionalismo alemán, plantea que todo acto del poder público debe ser justificable jurídicamente, y no solo legal en sentido formal. Según su teoría de los derechos fundamentales, una medida administrativa solo puede considerarse válida si supera un test riguroso de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Este estándar se convierte en un criterio imprescindible cuando se analiza la legitimidad de resoluciones administrativas como la C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, del IESS, que aplican sanciones o restricciones sin base legal clara y sin evaluación judicial previa. El principio de proporcionalidad, en este marco, se convierte en un mecanismo de equilibrio entre el interés público y los derechos individuales.

Mecanismos constitucionales de control ante la ilegalidad funcional del poder administrativo

En el Estado constitucional ecuatoriano, el control del poder administrativo no se limita al cumplimiento formal de normas, sino que exige la existencia de instituciones capaces de fiscalizar, corregir y sancionar los excesos del poder público. Este control se ejerce tanto en sede constitucional como a través de mecanismos administrativos y judiciales, con el objetivo de evitar que la administración opere fuera de sus competencias o en detrimento de los derechos fundamentales. En este marco, las funciones de órganos como la Corte Constitucional, la Contraloría General del Estado y la Procuraduría General del Estado se vuelven cruciales para garantizar el equilibrio institucional y contener fenómenos de ilegalidad funcional que amenacen la supremacía constitucional.

La Corte Constitucional es el órgano de control concentrado de la constitucionalidad en el Ecuador. Su jurisprudencia ha reiterado que ninguna entidad pública puede actuar más allá de sus competencias sin vulnerar el principio de legalidad. En la Sentencia No. 050-18-SEP-CC, el tribunal fue claro al señalar que los actos administrativos deben fundarse en normas expresas y que su validez está sujeta al respeto del bloque de constitucionalidad. Esta sentencia, junto con otros precedentes, ha sentado las bases para una doctrina robusta de control de la administración

pública, estableciendo que todo acto estatal debe superar el estándar de razonabilidad y motivación reforzada cuando afecta derechos fundamentales.

Por su parte, la Contraloría General del Estado, conforme a su ley orgánica, tiene la función de auditar la legalidad, eficiencia y transparencia de los actos administrativos. El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Contraloría dispone que dicho órgano puede ejercer control previo y posterior sobre actos administrativos, lo cual lo convierte en un contrapeso esencial ante posibles arbitrariedades. La jurisprudencia y la doctrina han enfatizado que la Contraloría no solo cumple una función contable, sino que también actúa como garante del uso adecuado del poder público, especialmente cuando se trata de medidas que afectan a la ciudadanía en el ámbito económico y social.

Otro actor clave es la Procuraduría General del Estado, encargada de emitir dictámenes de legalidad sobre los actos normativos y administrativos del sector público. Según el artículo 237 de la Constitución y el artículo 11 de su ley orgánica, la Procuraduría tiene la facultad de pronunciarse sobre proyectos de resoluciones como la C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, del IESS y sus dictámenes son de carácter obligatorio y vinculante para las entidades del sector público. En este sentido, la omisión, inobservancia o debilidad de sus informes puede abrir la puerta a actos administrativos inconstitucionales o arbitrarios. Como advierte Jorge Zavala Egas (2016), la responsabilidad institucional es compartida: “no solo es responsable el órgano que emite la resolución, sino también aquellos que, teniendo competencia para controlar, se abstienen de hacerlo” (p. 212).

Además de estos órganos, la Constitución y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional reconocen la figura del control difuso, facultando a cualquier juez ordinario a inaplicar normas que contravengan la Constitución en casos concretos. Este

mecanismo amplía la posibilidad de defensa frente a actos administrativos inconstitucionales y representa una garantía adicional para los ciudadanos. Como ha sostenido Ramiro Ávila Santamaría (2013), “la protección de los derechos no puede depender exclusivamente de órganos especializados; debe ser una responsabilidad transversal de todo el sistema judicial” (p. 62).

En suma, el ordenamiento jurídico ecuatoriano establece un entramado de mecanismos institucionales diseñados para frenar las desviaciones del poder administrativo que vulneran el principio de legalidad. Sin embargo, la eficacia de estos mecanismos depende no solo de su existencia formal, sino de su aplicación efectiva, oportuna y libre de interferencias políticas o intereses corporativos.

En este sentido, Laise (2020) advierte que “el acceso a la justicia no puede reducirse a un mero ingreso formal al sistema judicial, sino que exige garantías efectivas de control y corrección de los actos estatales que afectan derechos fundamentales” (p. 152). Esta afirmación refuerza la idea de que, sin un ejercicio real de los mecanismos de control, la legalidad se convierte en una forma vacía de juridicidad.

La falta de acción por parte de los órganos de control, cuando se enfrentan a actuaciones como las previstas en la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, evidencia no solo las debilidades del sistema, sino la posibilidad de que se consolide una ilegalidad funcional estructural, al no existir un contrapeso eficaz que obligue a la administración a justificar jurídicamente su actuación.

Desde una visión garantista, Luigi Ferrajoli sostiene que el principio de legalidad no es suficiente si no se acompaña de mecanismos efectivos de control. En Derecho y Razón, el autor afirma que “la legalidad sin control equivale a legalización de la arbitrariedad” (Ferrajoli, 2006,

p. 78). En este sentido, el sistema ecuatoriano debe garantizar que los órganos llamados a vigilar el cumplimiento de la legalidad administrativa actúen con independencia y rigor técnico. La legitimidad del poder público no se deriva únicamente de su origen constitucional, sino de su sujeción efectiva a mecanismos de vigilancia, corrección y responsabilidad.

De forma complementaria, Roberto Gargarella (2013) ha identificado que muchos Estados latinoamericanos padecen de lo que él denomina "constituciones con déficit de control", donde existen órganos formalmente facultados para fiscalizar, pero que operan con escasa efectividad debido a problemas estructurales, dependencia política o debilidad técnica.

Esta crítica encuentra eco en la realidad ecuatoriana cuando se analiza el rol pasivo de ciertas instituciones frente a resoluciones como la C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, cuya legalidad ha sido cuestionada por múltiples actores sin que se active un control institucional efectivo. Como señala el propio autor: "una democracia que no limita el poder administrativo, lo normaliza, y al hacerlo, socava la confianza ciudadana y la supremacía de la Constitución" (Gargarella, 2013, p. 156).

Finalmente, Eduardo García de Enterría, en su célebre obra *La lucha contra las inmunidades del poder*, plantea que el Derecho Administrativo nace precisamente como un mecanismo de control frente a la arbitrariedad del Estado. En palabras del autor: "el Derecho Administrativo no ha sido inventado para fortalecer al poder, sino para domesticarlo" (García de Enterría, 1994, p. 22). Esta visión resulta clave en contextos como el ecuatoriano, donde la expansión funcional de organismos como el IESS pone a prueba la capacidad de los órganos de control para garantizar el respeto a los principios constitucionales. Sin un sistema que limite con claridad el alcance de la función administrativa, se corre el riesgo de construir una burocracia con apariencia de legalidad, pero alejada de la legitimidad democrática.

Garantías del administrado frente a la extralimitación del poder público

En un Estado constitucional de derechos, las garantías de los administrados frente a la actuación del poder público no pueden limitarse a normas programáticas o declarativas. Deben traducirse en mecanismos concretos y exigibles que protejan a los ciudadanos ante actos arbitrarios, desproporcionados o ilegales por parte de la administración.

Cuando los órganos del Estado, como el IESS, aplican sanciones o medidas restrictivas sin una habilitación legal clara ni procedimientos garantistas, el individuo se encuentra en una situación de indefensión incompatible con los principios fundamentales del sistema jurídico. En relación con lo anterior, Luciano Laise (2020), advierte que, sin mecanismos efectivos de revisión, los actos administrativos que afectan derechos fundamentales terminan consolidando un poder sin control, incompatible con el principio de justicia sustantiva.

Entre las garantías más relevantes se encuentra la tutela judicial efectiva, consagrada en el artículo 75 de la Constitución (2008), que reconoce el derecho de toda persona a acceder a un juez imparcial y competente para hacer valer sus derechos. A esto se suma el debido proceso, previsto en el artículo 76, que exige procedimientos administrativos con respeto a la defensa, a la prueba, a la motivación, y a la impugnación. Estas garantías no son opcionales ni formales: constituyen límites sustantivos al poder público que obligan a las instituciones a actuar conforme a la Constitución y bajo control judicial constante.

En palabras de Ferrajoli (2001), “todo derecho fundamental requiere de garantías institucionales que lo aseguren de forma efectiva; sin ellas, los derechos no son más que proclamas normativas sin vigencia práctica” (p. 24). Esta concepción refuerza la idea de que los

derechos no pueden depender de la voluntad de la administración, sino de la existencia de instrumentos de control reales, accesibles y exigibles.

En este sentido, Luciano Laise (2020) advierte que, “sin garantías efectivas de revisión y control, el acceso a la justicia se convierte en una formalidad vacía, y el poder público puede operar sin sujeción real al orden constitucional” (p. 152). Esta exigencia también se encuentra recogida en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en sus artículos 8 y 25 reconoce el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y a contar con un recurso sencillo y efectivo contra actos que violen sus derechos. De este modo, tanto el derecho interno como el derecho convencional coinciden en que las garantías deben ser entendidas como barreras jurídicas efectivas frente a cualquier forma de ilegalidad funcional.

Un elemento fundamental dentro de estas garantías es el principio de motivación reforzada, según el cual todo acto que afecte derechos debe estar debidamente justificado, con fundamentos fácticos, jurídicos y proporcionales. La Corte Constitucional ha sostenido, en múltiples sentencias, que la falta de motivación suficiente invalida cualquier acto administrativo, por más legal que parezca en apariencia.

En la Sentencia No. 2936-18-EP/21, el tribunal determinó que un acto emitido sin explicar adecuadamente su razonabilidad y necesidad vulnera el derecho al debido proceso. Esta doctrina es directamente aplicable a resoluciones como la C.D. 625, que imponen medidas gravosas sin motivación individualizada ni procedimiento previo que permita la defensa.

Desde la perspectiva doctrinal, Ramiro Ávila Santamaría, señala que el ejercicio del poder administrativo debe estar condicionado a la existencia de garantías mínimas que eviten la conversión del aparato estatal en un instrumento de presión o castigo. Para el autor, “la

administración está obligada a justificar no solo lo que hace, sino cómo y por qué lo hace, y debe estar abierta al control ciudadano y judicial" (Ávila Santamaría, 2015, p. 95). De igual forma, Rafael Oyarte Martínez (2015) subraya que los administrados no están subordinados a la autoridad, sino protegidos por la Constitución, y que el derecho a impugnar cualquier decisión que afecte derechos es parte del bloque de garantías fundamentales.

El control judicial, tanto en sede constitucional como en la justicia ordinaria, se convierte así en una garantía activa frente a la extralimitación administrativa. El artículo 436 de la Constitución (2008) faculta a la Corte Constitucional a conocer acciones directas y abstractas de inconstitucionalidad, mientras que la LOGJCC habilita mecanismos como la acción de protección y el control difuso. Este último, que permite a cualquier juez inaplicar normas contrarias a la Constitución, se convierte en una herramienta crucial para restablecer la legalidad y proteger los derechos del ciudadano frente a actos administrativos sin fundamento constitucional.

En el caso específico de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, su aplicación sin procedimientos garantistas vulnera varias de estas protecciones básicas. Se han documentado suspensiones de servicios de salud y retenciones de pensiones sin notificación previa, sin posibilidad de defensa y sin control judicial previo, configurando una práctica administrativa que atropella derechos y debilita la confianza institucional. Como advierte Agustín Grijalva Jiménez (2011) "no basta con proclamar derechos en la Constitución si en la práctica el ciudadano no puede defenderlos de manera efectiva ante actos arbitrarios" (p. 143). Esta afirmación resume la necesidad urgente de garantizar que los derechos no sean solo enunciados, sino escudos reales frente a la extralimitación del poder público.

La Resolución C.D. 625 del IESS: Fundamentos Jurídicos, Conflictos de Competencia y su Rol en el Activismo Administrativo

El análisis de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021 del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) se ha convertido en un caso paradigmático para examinar los límites del poder administrativo y la tensión entre eficacia institucional y respeto al orden constitucional, revelando posibles formas de ilegalidad funcional cuando se desbordan competencias sin habilitación legal suficiente.

Esta resolución, adoptada con el fin de mejorar los mecanismos de fiscalización y recaudación de obligaciones patronales, ha desencadenado un debate profundo sobre la legalidad de su contenido, su adecuación a las competencias conferidas al IESS, y su impacto en los derechos fundamentales de trabajadores, empleadores y jubilados.

Desde la teoría del derecho público, Allan R. Brewer-Carías, advierte que las resoluciones administrativas no pueden sustituir la ley ni crear sanciones o procedimientos que no estén expresamente establecidos por norma formal, es decir, “la administración no puede convertirse en fuente normativa autónoma, ni mucho menos en tribunal de ejecución sin ley habilitante” (Brewer-Carías, 2017, p. 92). En este contexto, resulta indispensable revisar si el IESS ha actuado conforme a una ley habilitante, o si ha invadido funciones reservadas a otros órganos del Estado.

En esta línea crítica, Luigi Ferrajoli (2006) sostiene que la legitimidad del poder estatal no solo depende de su origen legal, sino de su sujeción a controles efectivos y garantías sustanciales. Para el autor, “todo poder sin control es arbitrario, y todo derecho sin garantía es una ilusión” (Ferrajoli, 2006, p. 34). Desde una óptica complementaria, Norberto Bobbio (1989)

advierte que las democracias contemporáneas enfrentan el desafío no solo de proclamar derechos, sino de asegurar su protección frente a los abusos del poder y manifiesta que: “el problema central de nuestros sistemas no es declarar derechos, sino garantizar que el poder no los viole” (Bobbio, 1989, p. 66).

En este sentido, Laise (2020) sostiene que la ausencia de control real frente a los actos administrativos que afectan derechos fundamentales pone en evidencia una disfunción estructural del sistema de garantías. La conjunción de estas posturas permite evidenciar que la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021**,** más allá de su aparente legalidad, debe ser evaluada desde el control de sus efectos reales sobre los derechos y garantías constitucionales, en un marco que asegure la legitimidad sustantiva del actuar administrativo y someta sus efectos al escrutinio judicial como mecanismo de contención frente al activismo administrativo desbordado.

En la misma línea crítica, Eduardo García de Enterría (1994) sostiene que el Derecho Administrativo no fue concebido para extender las competencias del Estado, sino para domesticar su poder dentro de los límites de la legalidad y el respeto a los derechos individuales. Según el autor, cuando las administraciones actúan con base en resoluciones que no tienen respaldo normativo expreso, se rompe el equilibrio entre autoridad y garantía, dando paso a una forma de autoritarismo burocrático. “El Derecho Administrativo, afirma, no nació para robustecer el poder, sino para someterlo a reglas que eviten su abuso” (García de Enterría, 1994, p. 22). Esta visión cobra especial vigencia al analizar la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, cuyo alcance ha generado incertidumbre jurídica, tensiones institucionales, y posibles afectaciones a derechos sin control judicial previo.

La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, en el marco de las competencias del IESS: ¿ejercicio legítimo o extralimitación funcional?

La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), introdujo una serie de mecanismos administrativos dirigidos a mejorar la fiscalización y recaudación de aportes patronales. Sin embargo, su contenido ha generado serios cuestionamientos sobre su legitimidad constitucional y legal, particularmente en lo que respecta al alcance de las competencias que el IESS tiene dentro del sistema jurídico ecuatoriano. Este análisis obliga a revisar si la resolución constituye un ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria y administrativa del IESS, o si, por el contrario, configura un caso de extralimitación funcional e ilegalidad administrativa incompatible con el principio de legalidad.

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 226, establece con claridad que las entidades del sector público "ejercerán únicamente las competencias y facultades que les sean atribuidas por la Constitución y la ley" (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art.226). Este principio es reiterado por el artículo 227, al disponer que la administración pública debe regirse por los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia. En consecuencia, toda actuación de una entidad pública, incluso en ejercicio de potestades reglamentarias, debe contar con habilitación legal expresa, y estar sujeta al marco normativo que regula su actuación. Cuando se desbordan estos límites, no solo se configura una extralimitación de funciones, sino una manifestación de ilegalidad funcional, entendida como la ruptura de los parámetros jurídicos que garantizan el equilibrio entre poder y derecho.

Desde esta óptica, las competencias del IESS están reguladas principalmente en la Ley de Seguridad Social, que le atribuye funciones como la administración del régimen de seguros, el

cobro de aportes y la gestión de prestaciones. No obstante, dicha ley no le otorga facultades sancionadoras, ni de inspección laboral, ni la potestad de emitir sanciones con intereses desproporcionados o aplicar medidas cautelares como la prohibición de salida del país o el embargo de bienes.

Estas atribuciones corresponden al Ministerio del Trabajo y a los jueces competentes, según lo previsto en el Código del Trabajo y en la normativa procesal laboral. El hecho de que el IESS haya asumido estas competencias mediante una resolución administrativa plantea un serio problema de arrogación de funciones, que atenta contra la distribución constitucional de competencias y erosiona la seguridad jurídica.

En este sentido, Jorge Zavala Egas (2016) advierte que "las entidades administrativas solo pueden ejercer competencias expresamente conferidas; su actuación no puede fundarse en interpretaciones extensivas ni analogías" (p. 207). Esta advertencia cobra relevancia cuando se analiza una norma como la C.D. 625, que establece obligaciones y consecuencias que no tienen respaldo en una ley formal, como lo exige el principio de legalidad. Rafael Oyarte Martínez (2015) coincide en que "la legalidad no se presume: debe constar expresamente en la norma habilitante, más aún cuando se trata de potestades restrictivas de derechos" (p. 89). Por tanto, la actuación del IESS mediante esta resolución se coloca en una zona de cuestionable legitimidad, al transformar una potestad administrativa de gestión en un instrumento de coerción y sanción.

Allan R. Brewer-Carías (2017) ha señalado que "la administración no puede convertirse en un tribunal ni en un órgano de ejecución directa de sanciones cuando no existe ley formal que lo respalde" (p. 92). Este principio, ampliamente desarrollado en el derecho comparado, busca evitar que los órganos administrativos ejerzan funciones jurisdiccionales o legislativas bajo el pretexto de la eficiencia o la protección del interés general. En el caso del IESS, la Resolución

C.D. 625 representa una expansión funcional que puede configurarse como un caso típico de activismo administrativo ilegítimo, al otorgar a un órgano técnico potestades que desbordan su marco legal y alteran la arquitectura institucional del Estado.

Desde el enfoque garantista, Ramiro Ávila Santamaría (2015) advierte que "una autoridad que juzga sus propios actos pierde toda legitimidad, y transforma el proceso en un ritual de validación del poder, no en un espacio de protección de derechos" (p. 62). Por su parte, Brewer-Carías (2017) complementa lo anterior e indica que "cuando una administración se convierte en juez y parte, se rompe el equilibrio institucional y se consuma una forma de autoritarismo burocrático incompatible con el Estado de derecho" (p. 88). En consecuencia, la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021 no solo excede el marco de competencias legales del IESS, sino que además vulnera garantías esenciales del proceso administrativo y judicial, afectando la seguridad jurídica y el orden constitucional.

Por tanto, la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021 no puede ser comprendida únicamente como un instrumento técnico de gestión administrativa, sino como un acto con capacidad real de alterar el equilibrio institucional y vulnerar garantías esenciales del sistema jurídico ecuatoriano. La extralimitación funcional del IESS, al asumir competencias que no le han sido legalmente atribuidas, descompone los pilares del principio de legalidad, rompe el esquema de distribución de competencias y pone en entredicho la imparcialidad del proceso administrativo.

El caso de esta resolución evidencia que, en ausencia de un marco normativo claro y del ejercicio efectivo de los controles institucionales y judiciales, el poder público puede transformarse en una amenaza concreta a los derechos y a la seguridad jurídica de los ciudadanos. Así, se vuelve indispensable no solo revisar el contenido de la norma, sino evaluar

su coherencia con los principios materiales del constitucionalismo democrático y con los compromisos internacionales asumidos por el Ecuador en materia de derechos humanos y garantías del debido proceso.

Conflictos de competencia con el Ministerio del Trabajo: superposición de funciones, inseguridad jurídica y ruptura de la institucionalidad

La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021 no solo ha generado cuestionamientos respecto a su legalidad y proporcionalidad, sino que también ha evidenciado un grave conflicto de competencias entre el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y el Ministerio del Trabajo (MDT). Esta duplicación de funciones ha derivado en prácticas administrativas que vulneran la seguridad jurídica y el principio de legalidad, pilares esenciales del Estado constitucional ecuatoriano.

La Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 226, dispone que todas las instituciones del Estado ejercerán únicamente las competencias que les sean atribuidas por la Constitución y la ley. El artículo 229 establece que los órganos administrativos no podrán asumir atribuciones que correspondan a otras funciones del Estado, y el artículo 327 señala expresamente que el Ministerio del Trabajo es el órgano rector en materia laboral. En consecuencia, la facultad para ejercer la inspección, fiscalización, imposición de sanciones laborales y determinación de relaciones de trabajo corresponde exclusivamente a esta cartera de Estado.

Sin embargo, a través de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, el IESS ha asumido competencias que implican una intervención directa en relaciones laborales: aplica mecanismos de auditoría, determina supuestos incumplimientos patronales y ejecuta medidas

como embargos o prohibiciones de salida del país, sin observar el debido proceso previsto en el artículo 76 de la Constitución ni someterse a control judicial previo.

Estas atribuciones exceden el ámbito técnico–administrativo del IESS, cuya misión legal es administrar el régimen de seguridad social, no actuar como autoridad inspectora ni sancionadora en materia laboral. La expansión funcional constituye una manifestación de activismo administrativo que transgrede la distribución constitucional de competencias, consolidando una forma de ilegalidad funcional institucionalizada. Tal como advierte Laise (2020), "el activismo administrativo se presenta cuando los órganos de la Administración exceden el marco funcional que les ha sido conferido, amparados en interpretaciones expansivas que no se fundan en norma expresa ni en mandato legal" (p. 182).

Esta superposición de funciones genera una doble fiscalización que no solo contradice el principio de economía procesal y de eficiencia institucional, sino que también impone una carga desproporcionada a los empleadores, quienes deben responder simultáneamente a dos autoridades con enfoques y criterios distintos. Como ha señalado Rafael Oyarte Martínez (2015), "el ordenamiento administrativo no puede permitir que dos entidades estatales compitan por la misma función sin violentar la seguridad jurídica y el principio de autoridad" (p. 103). La duplicación de competencias genera conflictos de interpretación, procedimientos paralelos y sanciones cruzadas, vulnerando derechos de los administrados y debilitando la legitimidad de la función pública.

Desde el pensamiento clásico del Derecho Administrativo, León Duguit (1928) advertía que el poder público no puede actuar más allá de su función de servicio a la colectividad, y que su legitimidad depende de su sujeción a los principios de coordinación y legalidad. Según el autor, cuando el Estado rompe su unidad funcional y permite la colisión entre entidades, deja de

actuar como servidor de la sociedad para transformarse en una máquina fragmentada y descontrolada. Este enfoque resulta especialmente pertinente para comprender cómo la Resolución C.D. 625 ha desdibujado la división funcional dentro del aparato estatal, provocando una colisión entre dos órganos con naturalezas y finalidades distintas.

En el contexto ecuatoriano, esta situación ha generado consecuencias prácticas preocupantes. Por un lado, el IESS inicia procesos administrativos paralelos a los del Ministerio del Trabajo sin mecanismos claros de coordinación ni de jerarquía funcional. Por otro, en el ámbito judicial, se han identificado inconsistencias en la ejecución de medidas coactivas originadas en inspecciones sin aval jurídico sólido ni respaldo normativo. Esta dinámica vulnera el principio de legalidad sustantiva y crea una zona gris de responsabilidad institucional, donde los ciudadanos quedan atrapados entre procedimientos contradictorios, sin garantías efectivas de defensa ni recursos eficientes.

Por tanto, el conflicto de competencias derivado de la aplicación de la Resolución C.D. 625 no constituye un mero problema de superposición funcional, sino un síntoma de una patología estructural del Estado administrativo, que pone en evidencia la necesidad urgente de redefinir los límites y alcances de cada institución en función de su habilitación legal expresa y su rol dentro del sistema de garantías constitucionales. Como concluye Jorge Zavala Egas (2016), “cuando el poder público actúa sin coordinación y con duplicidad de funciones, no solo se pierde eficiencia: se vulnera el Estado de derecho y se destruye la confianza institucional” (p. 185).

Violación del principio de imparcialidad y garantías del debido proceso: una estructura inconstitucional de poder

La actuación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) a través de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021 no solo ha sido cuestionada por extralimitación competencial, sino también por configurar una estructura inconstitucional de poder, en la que se concentra indebidamente la facultad de investigar, sancionar y resolver recursos dentro del mismo ente administrativo. Esta acumulación de funciones vulnera el principio de imparcialidad institucional, consagrado en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución del Ecuador, y contradice los estándares internacionales establecidos en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que exige que toda persona sea oída por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial en cualquier proceso que determine sus derechos y obligaciones.

En la práctica, el IESS actúa como órgano acusador al detectar supuestas irregularidades en el cumplimiento patronal; como juzgador al emitir resoluciones unilaterales con efectos sancionatorios; y como instancia de apelación al revisar sus propias decisiones sin control externo efectivo. Este esquema desnaturaliza el procedimiento administrativo garantista, convierte a la administración en juez y parte, y anula el derecho a la defensa, configurando un modelo de ejercicio del poder administrativo que resulta abiertamente contrario a la imparcialidad y al principio de legalidad sustantiva.

Desde la perspectiva del garantismo jurídico, Ramiro Ávila Santamaría (2015) sostiene que el debido proceso exige no solo formalidades procedimentales, sino también condiciones estructurales mínimas de imparcialidad, transparencia y equilibrio institucional. “Una autoridad que juzga sus propios actos pierde toda legitimidad, y transforma el proceso en un ritual de validación del poder, no en un espacio de protección de derechos” (Ávila Santamaría, 2015, p.

62). Esta afirmación se ve plenamente reflejada en la lógica operativa de la Resolución C.D. 625, que otorga al IESS facultades que trascienden el control administrativo y se aproximan peligrosamente a una justicia paralela institucionalizada.

El jurista Jorge Zavala Egas (2016) advierte que toda potestad pública debe ejercerse bajo control externo y con base en normas de habilitación expresa, especialmente cuando de ella se derivan cargas o sanciones. En su obra Derecho Administrativo General, sostiene que "la administración no puede ser juez de su propia legalidad, pues ello implicaría la supresión fáctica del poder judicial como garante de la supremacía constitucional" (Zavala Egas, 2016, p. 211). En el caso del IESS, con su esquema interno de resolución y apelación, se configura precisamente esa supresión del control judicial, sustituyendo la garantía de independencia por una presunción de legalidad autorreferencial.

Este fenómeno ha sido descrito también por Eduardo García de Enterría (1994), quien advierte que el Derecho Administrativo no debe ser instrumento de reforzamiento del poder, sino un sistema de límites que impida su abuso. En *La* lucha contra las inmunidades del poder, afirma que "cuando la administración se reserva para sí el juzgamiento de sus decisiones, se convierte en poder sin control, incompatible con el Estado de Derecho" (García de Enterría, 1994, p. 22). Esta advertencia cobra especial relevancia en el análisis de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, cuyas medidas coercitivas han sido ejecutadas sin el más mínimo respeto por los principios de separación de funciones, motivación sustantiva y control judicial efectivo.

Desde una visión fundacional del Derecho Administrativo, Maurice Hauriou (1927) planteaba que el poder público debía estar limitado por procedimientos racionales y estructuras de responsabilidad. Para el autor, "el derecho administrativo existe precisamente para evitar que el Estado se convierta en una entidad soberana absoluta dentro del sistema jurídico" (Hauriou,

1927, p. 49). La centralización del poder decisorio en manos del IESS, sin mecanismos efectivos de impugnación externa ni revisión judicial previa, rompe con esta lógica protectora y plantea la necesidad de revisar profundamente el diseño institucional de las entidades administrativas ecuatorianas.

En síntesis, la configuración funcional que permite al IESS actuar como fiscalizador, sancionador y revisor de sus propias actuaciones contraviene principios elementales del constitucionalismo democrático, vulnera las garantías estructurales del debido proceso, y consolida una estructura de poder incompatible con la imparcialidad que exige un Estado constitucional de derechos y justicia. La revisión de esta resolución no debe limitarse a su contenido normativo, sino que debe incorporar una reflexión sistémica sobre los efectos que produce esta forma de concentración de funciones, donde se sustituye el control judicial por una lógica administrativa autorreferencial, propia de una estructura de ilegalidad funcional.

Capítulo 2. El Caso de la Resolución C.D. 625: Extralimitación Funcional, Activismo Administrativo y Ruptura del Control Constitucional

Facultades del IESS y el debate sobre la extralimitación de competencias

La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, emitida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), ha suscitado un amplio debate en torno a los límites constitucionales del poder administrativo. Si bien fue expedida con el propósito de fortalecer los mecanismos de fiscalización y recaudación institucional, su contenido y aplicación han llevado al IESS a asumir funciones que, según el marco legal vigente, no le competen. Este fenómeno ha sido identificado como una posible extralimitación funcional que vulnera principios constitucionales esenciales como la legalidad, la seguridad jurídica y la distribución de competencias en el Estado.

De acuerdo con el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador (2008), "las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán únicamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley". Este principio impone límites estrictos al accionar del poder público, especialmente cuando dicho accionar tiene la potencialidad de afectar derechos fundamentales. En concordancia, el artículo 227 refuerza la obligación de que toda actuación administrativa se realice con sujeción a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia.

A la luz de estas disposiciones, las competencias del IESS se encuentran claramente delimitadas por la Ley de Seguridad Social. Esta norma le asigna la responsabilidad de administrar el régimen de seguros sociales obligatorios, gestionar la prestación de servicios, y efectuar el cobro de obligaciones patronales conforme a derecho. Sin embargo, ni la Constitución

ni la citada ley otorgan al IESS facultades para realizar inspecciones que asumen características laborales, imponer sanciones administrativas, suspender servicios médicos, embargar pensiones o emitir medidas cautelares como prohibiciones de salida del país, retención de fondos o prohibición de enajenación de bienes, entre otras.

El uso de facultades no contempladas en la ley ha sido identificado por diversos autores como una expresión de activismo administrativo. Allan R. Brewer-Carías (2017) advierte que "el ejercicio de potestades públicas sin habilitación legal expresa, especialmente cuando estas afectan derechos, no solo constituye una extralimitación de competencias, sino una forma de ilegalidad funcional que socava los principios del Estado constitucional" (p. 92).

En el caso de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, el IESS se arroga competencias típicamente reservadas al Ministerio del Trabajo (como la inspección y el control de relaciones laborales) y a los jueces (ejecución coactiva y adopción de medidas cautelares), desdibujando así la arquitectura constitucional de distribución del poder.

En esa misma línea, Jorge Zavala Egas (2016) sostiene que "la administración pública no puede invocar la eficacia institucional para sustituir al legislador o al juez en funciones propias de esas instancias" (p. 207). Esta reflexión resulta especialmente pertinente al considerar que el IESS, bajo la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, no solo identifica supuestas obligaciones incumplidas, sino que también procede a ejecutarlas directamente sin intervención judicial, vulnerando el principio de juez natural y el derecho al debido proceso.

Desde una perspectiva práctica, esta extralimitación ha generado un marco de inseguridad jurídica tanto para empleadores como para afiliados. Los primeros enfrentan procesos de fiscalización paralelos, uno a cargo del Ministerio del Trabajo y otro del IESS, que generan

conflictos normativos, duplicación de exigencias y cargas financieras desproporcionadas. Los segundos, particularmente jubilados y personas en situación de vulnerabilidad, han sido objeto de medidas que afectan su salud, su sustento económico y su dignidad, todo ello sin garantías judiciales ni administrativas suficientes.

Este escenario permite afirmar que la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, ha desdibujado las competencias asignadas al IESS por el ordenamiento jurídico, configurando una administración que actúa por fuera del marco legal. Ello resulta incompatible con el principio de legalidad material, definido no solo por la existencia de una norma escrita, sino también por los fines que el poder público está legítimamente autorizado a perseguir. Como bien señala Rafael Oyarte Martínez (2015), “el principio de legalidad no se agota en la forma; exige una correspondencia entre la competencia ejercida y el fin legalmente autorizado” (p. 89).

En definitiva, el análisis de las facultades del IESS frente a la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, revela un uso expansivo, descontrolado y no justificado del poder administrativo. Esta situación configura una manifestación de activismo administrativo al margen de la juridicidad, que compromete la seguridad jurídica de los administrados y erosiona los pilares del Estado constitucional de derechos y justicia. En consecuencia, se vuelve imprescindible repensar los límites funcionales de la administración pública, a fin de asegurar que el ejercicio de sus competencias respete el marco normativo y los derechos fundamentales que debe garantizar.

Por tanto, se hace indispensable replantear los límites funcionales de la administración pública, para garantizar que el ejercicio de sus competencias no se convierta en una amenaza a los derechos que está llamada a proteger.

El procedimiento y las sanciones de la resolución c.d. 625 del 4 de marzo del 2021: vulneración de la seguridad jurídica y las garantías constitucionales

La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, emitida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), ha suscitado un intenso debate jurídico respecto de los límites del poder administrativo, particularmente en relación con el procedimiento sancionador instaurado por dicha norma y las consecuencias que se derivan de su aplicación directa.

La particularidad del esquema adoptado por el IESS radica en que concentra en una sola entidad las funciones de inspección, determinación de obligaciones, sanción, ejecución y revisión, sin que exista una instancia verdaderamente imparcial ni un control judicial previo que garantice el respeto al debido proceso y a la seguridad jurídica. Este diseño institucional plantea serias dudas sobre su legitimidad constitucional y su compatibilidad con el modelo de Estado de derechos y justicia consagrado en la Constitución de 2008.

El presente apartado tiene por finalidad analizar críticamente el procedimiento establecido mediante la Resolución C.D. 625, así como las sanciones y medidas coercitivas que se desprenden de su aplicación, en especial aquellas que afectan derechos fundamentales como la salud, la propiedad, el acceso a la seguridad social y el debido proceso.

El análisis se desarrollará a partir de los principios de legalidad, proporcionalidad y debido proceso, tanto desde su dimensión formal como sustantiva. Asimismo, se examinarán los estándares constitucionales e internacionales, así como la jurisprudencia relevante, particularmente la emitida por la Corte Constitucional del Ecuador en casos vinculados al accionar del IESS.

La estructura del procedimiento en la resolución c.d. 625 del 4 de marzo del 2021: acusación, ejecución y revisión interna

La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, emitida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), establece un procedimiento administrativo particular mediante el cual la institución fiscaliza, determina, sanciona y ejecuta obligaciones laborales impagas sin intervención previa de autoridad judicial ni de órgano externo de control. Este esquema procesal se estructura de forma vertical e internamente concentrada, lo que implica que las fases de acusación, juzgamiento y revisión se desarrollan dentro de la misma entidad. Ello vulnera el principio de juez natural, así como los estándares de debido proceso, imparcialidad y defensa efectiva.

En la práctica, el IESS inicia el procedimiento notificando a los empleadores sobre supuestas obligaciones patronales omitidas. A partir de ese momento, el mismo organismo determina la existencia de la deuda, exige su cumplimiento y, en caso de inobservancia, impone sanciones, cobra valores dobles por servicios de salud, inicia procedimientos coactivos y aplica medidas cautelares. Si el empleador decide impugnar estas decisiones, la apelación se tramita ante el Consejo Directivo del propio IESS, lo cual contradice los estándares de imparcialidad e independencia que exige la Constitución.

La Corte Constitucional del Ecuador ha sostenido reiteradamente que el debido proceso incluye la garantía de ser juzgado por una autoridad imparcial y competente. En la Sentencia No. 2936-18-EP/21, este órgano señaló que “la administración pública debe garantizar la separación entre los órganos que investigan, sancionan y resuelven controversias, para evitar que una misma autoridad ejerza simultáneamente funciones contradictorias que afecten la objetividad del procedimiento” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, p. 33). En el caso de la Resolución

C.D. 625, dicha separación no se observa: el IESS actúa como parte acusadora, evaluadora y ejecutora de sus propias decisiones.

El principio de legalidad exige que las competencias sancionadoras estén claramente definidas en una ley formal. En palabras de Jorge Zavala Egas (2016), “el principio de legalidad en sede administrativa no se satisface únicamente con la existencia de una norma habilitante; se requiere que dicha norma provenga del legislador y esté claramente delimitada respecto de su alcance y contenido” (p. 207). En este caso, el IESS basa su actuación en una resolución del Consejo Directivo, sin que exista habilitación expresa en la Ley de Seguridad Social o en el Código del Trabajo para ejercer potestades propias de la inspección y sanción laboral.

Esta concentración funcional también contradice el principio de imparcialidad procesal. Rafael Oyarte Martínez (2015) advierte que “la administración no puede fungir como juez y parte al mismo tiempo, pues ello socava la legitimidad de sus decisiones y vulnera el principio de independencia institucional” (p. 89). Esta crítica cobra especial relevancia al constatar que las apelaciones son resueltas internamente por comisiones designadas por el mismo IESS, sin intervención de órganos jurisdiccionales ni de instancias independientes. En tal esquema, la posibilidad real de revertir decisiones sancionadoras se ve gravemente limitada, configurando una forma de auto-revisión sin garantías efectivas para los administrados.

La jurisprudencia constitucional también ha enfatizado que todo procedimiento administrativo debe asegurar el derecho a ser oído, la motivación suficiente de los actos administrativos y la posibilidad de impugnación ante una autoridad imparcial. En la Sentencia No. 105-10-JP/21, la Corte estableció que “la legalidad de una medida administrativa no puede evaluarse de manera aislada, sino dentro del contexto de las garantías procesales que deben acompañarla” (Corte Constitucional del Ecuador, 2021, p. 48). Esta visión permite afirmar que,

en ausencia de control judicial previo y con un procedimiento concentrado, las decisiones adoptadas por el IESS bajo la Resolución C.D. 625 adolecen de legitimidad constitucional.

Finalmente, este modelo procedimental no solo afecta a los empleadores, sino que tiene implicaciones directas en los derechos de los trabajadores, quienes pueden ver suspendidos sus servicios médicos o retrasado el acceso a prestaciones sociales por decisiones administrativas adoptadas sin escrutinio judicial ni procedimiento garantista. La ausencia de control externo convierte a la administración en una instancia autónoma y auto-justificada, que actúa al margen del principio de legalidad y con un alto grado de discrecionalidad, lo cual contraviene los fundamentos del Estado de derecho y de una administración pública sujeta al orden constitucional.

Las medidas coercitivas: sanciones y medidas desproporcionadas sin control judicial

La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, emitida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), ha institucionalizado la imposición de medidas coercitivas como herramienta para garantizar el cumplimiento de las obligaciones patronales, bajo la premisa de el beneficio de todos por encima del individual. No obstante, el modo en que estas sanciones se aplican plantea serias objeciones constitucionales y éticas, al ejecutarse sin control judicial previo, sin proporcionalidad ni ponderación, y con afectaciones graves a los distintos grupos que dependen de esta institución.

Desde el enfoque del derecho constitucional sancionador, toda potestad administrativa debe ejercerse conforme a los principios de legalidad, proporcionalidad y necesidad. El artículo 76, numeral 6 de la Constitución (2008) establece que toda persona tiene derecho a ser juzgada mediante un procedimiento justo y con respeto a las garantías del debido proceso. A su vez, el

artículo 11, numeral 3, impone la obligación de aplicar los derechos constitucionales de forma directa, y ponderar los intereses en conflicto, evitando excesos en el ejercicio del poder público.

La Corte Constitucional ha reiterado que las sanciones administrativas deben superar el test de razonabilidad y proporcionalidad. En la Sentencia No. 105-10-JP/21, la Corte sostuvo que una medida puede ser formalmente válida, pero inconstitucional si, al aplicarse, genera una carga desproporcionada sin justificación sustancial (Corte Constitucional del Ecuador, 2011, p. 55). Este análisis resulta particularmente pertinente en el caso de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021.

Aunque no se suspende de forma directa el acceso a los servicios médicos de trabajadores activos cuyos empleadores se encuentren en mora, se configuran sanciones indirectas de alto impacto. El empleador, al no pagar oportunamente, incurre en mora automática, generando recargos desproporcionados. Si un trabajador es atendido durante ese período, el IESS factura el valor como si fuera una atención privada, lo cual incrementa artificialmente la deuda.

Por otro lado, el trabajador a pesar de estar al día en sus aportes, que son descontados de su salario, pierde el acceso a beneficios institucionales como préstamos quirografarios, hipotecarios o incluso la posibilidad de jubilarse. En la práctica, se le sanciona por una mora ajena, lo cual vulnera principios constitucionales como la seguridad jurídica, la equidad y el acceso a la justicia.

En este contexto, la ausencia de ponderación es evidente. Robert Alexy (2002) plantea que toda medida estatal que limite derechos debe ser razonable, necesaria y proporcional en sentido estricto. La Resolución C.D. 625 no evalúa el impacto real ni las condiciones particulares de los afectados, transformando sanciones administrativas en cargas arbitrarias e injustas.

Estas medidas afectan de forma directa derechos fundamentales como:

- el derecho a la salud (CRE, 2008, art. 32),
- el derecho a la seguridad social (CRE, 2008, art. 34),
- el derecho a una vida digna (CRE, 2008, art. 66.2),
- el derecho a la propiedad (CRE, 2008, art. 66.26),
- y el derecho al debido proceso (CRE, 2008, art. 76).

Un caso paradigmático es el de Doris Janeth Escobar, analizado en la Sentencia No. 2936-18-EP/21. Jubilada y con diagnóstico de cáncer, determinada dentro del contexto como una enfermedad catastrófica, fue privada de su pensión y de atención médica, sin procedimiento previo y con base en una deuda supuestamente generada años después de su jubilación (Corte Constitucional del Ecuador, 2021). Incluso se ejecutaron medidas cautelares que afectaron su patrimonio. Aunque la Corte reconoció la violación de derechos, no se sancionó a los responsables ni se dispusieron medidas de no repetición. El caso evidencia la ausencia de control judicial efectivo y el incumplimiento del mandato constitucional del artículo 11, numeral 3.

Como advierte Luigi Ferrajoli (2006), “el poder sancionador sin juez es el umbral de la arbitrariedad” (p. 715). Esta afirmación cobra especial fuerza cuando el IESS actúa como denunciante, juzgador y ejecutor de sanciones, sin habilitación legal expresa ni revisión imparcial.

Desde el ámbito nacional, Jorge Zavala Egas (2016) sostiene que “las entidades administrativas solo pueden ejercer competencias expresamente conferidas; su actuación no puede fundarse en interpretaciones extensivas” (p. 207). Por su parte, Rafael Oyarte Martínez

recuerda que (2015) “la legalidad no se presume: debe constar expresamente en la norma habilitante, más aún cuando se trata de potestades restrictivas de derechos” (p. 89).

Desde la perspectiva del garantismo constitucional, las medidas adoptadas por el IESS no superan el test de proporcionalidad desarrollado por Alexy, que exige:

1. Idoneidad: que la medida contribuya al fin legítimo.
2. Necesidad: que no exista una alternativa menos lesiva.
3. Proporcionalidad en sentido estricto: que el beneficio supere el sacrificio en derechos.

Aplicado al caso, la respuesta es negativa. Las medidas impuestas por la Resolución C.D. 625 resultan excesivas, innecesarias y regresivas. En lugar de garantizar el interés general, perjudican a personas en situación de vulnerabilidad, como jubilados, trabajadores con enfermedades graves o afiliados que cumplen con sus aportes.

Además, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales obligan a los Estados a asegurar protección judicial efectiva y acceso a servicios esenciales. La actuación del IESS bajo la Resolución C.D. 625 transgrede estos compromisos internacionales, consolidando una estructura administrativa sin control judicial previo ni criterios de ponderación constitucional.

Estas prácticas no solo constituyen un uso excesivo del poder sancionador, sino que evidencian un patrón institucional de activismo administrativo contrario al principio de juridicidad y a la sujeción de la administración pública al orden constitucional.

Activismo administrativo e ilegalidad funcional en el estado constitucional

El concepto de activismo administrativo surge como una expresión de la transformación del Estado moderno, en el que la administración pública ya no se limita a ejecutar leyes, sino que asume un rol proactivo en la protección de derechos y en la promoción del interés general. En el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, este activismo puede considerarse una herramienta legítima siempre que se mantenga dentro de los límites del principio de legalidad y del bloque de constitucionalidad.

Desde una perspectiva histórica, el activismo administrativo se consolida con el surgimiento del Estado social de derecho, cuya lógica promueve una administración fuerte, dinámica y orientada a la efectividad de los derechos. En este sentido, autores como Resúa (2023) lo entienden como una "actitud institucional que busca cumplir de forma efectiva con los fines públicos, incluso en contextos de vacíos normativos o ausencia de regulación específica" (p. 208). Así, la administración se convierte en un actor que no solo ejecuta, sino que también interpreta y propone respuestas frente a realidades sociales complejas.

En el ámbito latinoamericano y europeo, juristas como Eduardo García de Enterría y Allan R. Brewer-Carías han advertido sobre los riesgos de una administración que actúe sin control bajo el pretexto de la eficiencia. García de Enterría (1995) alertó sobre los peligros de una "administración inmunizada del derecho", y propuso consolidar un derecho administrativo garantista como límite infranqueable al poder público. Por su parte, Brewer-Carías (2017) afirmó que "el activismo solo es admisible si está regulado por normas claras y sometido a control judicial: una administración sin control es una amenaza para la vigencia efectiva de los derechos" (p. 92).

En el contexto ecuatoriano, el modelo neoconstitucionalista, adoptado desde la Constitución de 2008, reconoce un Estado activo en la garantía de derechos. Sin embargo, también exige que toda actuación estatal esté sujeta a los principios de legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, motivación y control judicial efectivo. Es decir, el activismo administrativo solo encuentra legitimidad si responde a un mandato legal claro, está motivado adecuadamente y respeta las garantías del debido proceso.

Como sostiene Norberto Bobbio (2002), el neoconstitucionalismo implica una ruptura con la visión formalista del derecho, al integrar valores y principios constitucionales como elementos normativos de primera jerarquía. El poder público no puede actuar guiado por criterios meramente discrecionales; debe justificar cada decisión en un marco normativo coherente con los derechos fundamentales.

No obstante, esta expansión del rol administrativo ha generado tensiones en torno a los límites del poder público. Según Ramiro Ávila Santamaría, el Estado constitucional exige una administración garante de derechos, pero ello no justifica actuaciones arbitrarias o sin base legal, es decir, "El activismo estatal debe estar sometido al principio de juridicidad, y no al voluntarismo institucional" (Ávila Santamaría, 2013, p. 65).

La Corte Constitucional del Ecuador ha delimitado los márgenes del activismo administrativo en varias sentencias. En la Sentencia No. 105-10-JP/21, sostuvo que "la actuación de las autoridades administrativas debe respetar no solo el principio de legalidad formal, sino también los principios de proporcionalidad y razonabilidad en su ejercicio" (Corte Constitucional del Ecuador, 2011, p. 55). Esta jurisprudencia refuerza la exigencia de una habilitación expresa, y no la presunción automática de legalidad.

Por tanto, el activismo administrativo legítimo puede ser una herramienta necesaria para la eficacia de los derechos y la atención de necesidades sociales, pero solo si opera dentro del marco del Estado constitucional. Cuando se utiliza para exceder competencias, distorsiona el modelo garantista y pone en riesgo la integridad del sistema constitucional.

Esta tensión entre activismo legítimo y ejercicio arbitrario del poder requiere ser resuelta con criterios de integridad, justicia sustantiva y coherencia normativa. Como señala Ronald Dworkin (1986), "el derecho debe ser interpretado conforme a los principios que justifican todo el sistema jurídico: integridad, equidad y justicia" (p. 225). No basta con que una medida sea formalmente válida; debe estar sustentada en los valores sustanciales del Estado democrático y garantizar la participación ciudadana como límite al poder.

La Constitución ecuatoriana, al igual que la tesis dworkiniana, establece en su artículo 11, numeral 5, que los derechos prevalecen sobre cualquier formalidad legal, y que todas las autoridades deben actuar conforme a los principios constitucionales. Por tanto, toda norma administrativa, como la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, debe ser evaluada no solo desde su legalidad formal, sino desde su coherencia con los valores que estructuran el orden constitucional.

En la misma línea, Boaventura de Sousa Santos (2010) afirma que "las constituciones contemporáneas "no solo proclaman derechos, sino que aspiran a crear las condiciones materiales para su realización" (p. 28). Esta visión transforma el rol del Estado y reconfigura la relación entre administración pública y ciudadanía. En consecuencia, el activismo administrativo solo será legítimo si responde a esa lógica transformadora y democratizadora.

Finalmente, Ramiro Ávila Santamaría (2011) sostiene que el constitucionalismo ecuatoriano implica “una superación del formalismo jurídico hacia una juridicidad centrada en la justicia sustantiva” (p. 115). Este paradigma exige una administración que promueva la participación, respete el control ciudadano y garantice los derechos fundamentales más allá del cumplimiento técnico de la norma.

Que el Ecuador se defina como Estado constitucional de derechos y justicia significa que la producción y aplicación del derecho no pueden reducirse a criterios de legalidad formal, sino que deben estar permeadas por procesos efectivos de deliberación, transparencia y control. La legitimidad de una norma no depende únicamente de su origen formal, sino de su fidelidad a los principios constitucionales, su impacto en la realización de derechos y su aceptación por una ciudadanía activa.

Activismo administrativo y ruptura del equilibrio constitucional de competencias

El activismo administrativo ilegítimo emerge cuando una entidad del Estado, amparándose en una supuesta necesidad de garantizar la eficacia institucional o el interés público, traspasa los límites normativos que regulan su competencia, actuando al margen del principio de legalidad y sin respeto a los derechos fundamentales. Este tipo de activismo distorsiona el modelo de Estado constitucional al consolidar un poder administrativo autónomo, expansivo y, en muchos casos, arbitrario.

Desde la perspectiva del constitucionalismo garantista, la actuación administrativa debe estar sujeta a normas claras, control jurisdiccional efectivo y límites sustanciales de protección de derechos. Como sostiene Luigi Ferrajoli (2006), “el poder sin límites, especialmente en el ámbito administrativo, se convierte en una amenaza directa al Estado de derecho” (p.28). Al

permitir que la autoridad imponga cargas o restricciones sin base legal, sin motivación suficiente ni procedimiento adecuado.

Este activismo se vuelve ilegítimo cuando la administración se arroga competencias legislativas o judiciales, utilizando resoluciones o reglamentos internos para sustituir al legislador o para sancionar como si fuese autoridad jurisdiccional. Este fenómeno viola la separación de funciones (CRE, 2008, art. 424), la tutela judicial efectiva (CRE, 2008, art. 75) y el debido proceso (CRE, 2008, art. 76).

Roberto Gargarella (2010) y Carlos Santiago Nino (1989) han advertido que el poder administrativo tiende a desenvolverse en una "zona gris", caracterizada por el ejercicio de competencias con presunción de legalidad, pero carente de los controles sistemáticos que rigen al poder legislativo o judicial. Esta zona gris, según ambos autores, se convierte en un terreno fértil para el abuso institucional cuando no existen mecanismos eficaces de rendición de cuentas, control judicial o límites sustantivos al ejercicio del poder público.

En el caso ecuatoriano, este fenómeno se ve reflejado en resoluciones como la C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, que otorgan al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) facultades para sancionar, ejecutar coactivamente y restringir derechos fundamentales sin control jurisdiccional previo, lo cual profundiza el debilitamiento del equilibrio institucional y compromete la vigencia del Estado de derecho.

Desde una visión crítica, Carlos Bernal Pulido (2017) distingue entre activismo administrativo legítimo dirigido a proteger derechos y el que se justifica como un fin en sí mismo, sin base legal ni ponderación constitucional: la primera es deseable; la segunda, peligrosa. Esta diferencia se diluye cuando las instituciones invocan su "autonomía" para

sostener prácticas sin habilitación legal, configurando un nuevo autoritarismo tecnocrático, como lo denomina Ramiro Ávila Santamaría (2013).

Como advierte Vigo R. (2009), en un verdadero Estado constitucional, “no todo lo que es legal es legítimo” (p. 33). Por tanto, incluso si el activismo administrativo se ampara en normas infra-legales, su validez constitucional debe someterse a juicios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad sustantiva, conforme al artículo 11 numeral 3 de la Constitución, que impone a toda autoridad la aplicación directa de los derechos y la obligación de ponderar los conflictos normativos.

Este tipo de actuaciones no solo rompe el equilibrio institucional, sino que traslada la carga del conflicto a los ciudadanos, especialmente a los más vulnerables, quienes enfrentan sanciones y restricciones sin defensa efectiva, sin control judicial y sin motivación sustancial. Así, el activismo administrativo ilegítimo invisibiliza al ciudadano como sujeto de derechos y posiciona al Estado como actor hegemónico, anulando la centralidad de la persona en el diseño constitucional.

Como expresa Boaventura de Sousa Santos (2010), la administración pública debe ser un instrumento democratizador, no una fuente de reproducción del poder autoritario. Cuando actúa por fuera de los límites constitucionales, no solo viola derechos, sino que erosiona la confianza institucional y el pacto democrático que sostiene el Estado de derecho.

La Corte Constitucional del Ecuador ha señalado que “las potestades administrativas deben ejercerse dentro de un marco de razonabilidad, legalidad y control jurisdiccional” (CCE, 2018, Sentencia No. 2936-18-EP/21). Sin embargo, como evidencia el caso de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, el poder sancionador y fiscalizador del IESS ha excedido los

marcos legales habilitantes, adoptando funciones ajenas y generando una afectación estructural a la seguridad jurídica.

Por todo lo anterior, el activismo administrativo que se presenta como necesario o pragmático pierde legitimidad cuando vulnera los principios constitucionales, impone cargas desproporcionadas y actúa sin control judicial. En ese punto, deja de ser una expresión del constitucionalismo transformador y se convierte en un mecanismo de opresión institucional, contrario al principio de dignidad humana y a la lógica del Estado garantista.

El activismo administrativo adquiere un carácter ilegitimo, cuando la autoridad pública actúa sin habilitación legal expresa, vulnerando la división funcional del poder y debilitando las garantías institucionales. Como advierte Luciano Laise (2022), en los Estados constitucionales contemporáneos, “el poder público solo puede ser legítimo cuando se somete a los límites materiales impuestos por los derechos fundamentales y a una estructura de control judicial efectivo” (p. 97).

Este criterio refuerza el principio de legalidad y exige un marco institucional robusto que impida que la administración se convierta en juez y parte. La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021 representa, así, una forma paradigmática de expansión ilegítima de competencias, que, bajo la apariencia de eficiencia institucional, desplaza la garantía del debido proceso y la imparcialidad judicial.

La resolución c.d. 625 del 4 de marzo del 2021 en el marco del activismo administrativo y la ilegalidad funcional

La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), representa uno de los ejemplos más controvertidos de activismo administrativo ilegítimo dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Aunque formalmente fue presentada como un instrumento para fortalecer los mecanismos de recaudación y control de aportaciones patronales, en la práctica ha operado como una herramienta de expansión indebida del poder administrativo, vulnerando principios constitucionales fundamentales como la legalidad, el acceso a la justicia, la separación de funciones y la seguridad jurídica.

Uno de los aspectos más críticos de esta resolución es su pretensión de otorgar al IESS facultades que no le han sido expresamente reconocidas por la ley, como la posibilidad de fiscalizar relaciones laborales, establecer presunciones de deuda, aplicar medidas coercitivas y ejecutar cobros sin intervención judicial previa. Esta acumulación de potestades convierte al IESS en acusador, juzgador y ejecutor, lo que contradice abiertamente el principio de juez natural, recogido en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución, y las garantías básicas del debido proceso.

Tal como advierte Jorge Zavala Egas (2016), “la administración pública no puede auto atribuirse competencias que no están claramente establecidas en la ley; toda actuación fuera de este marco constituye una violación al principio de legalidad” (p. 207). En este caso, la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, introduce un conjunto de disposiciones que no derivan de una habilitación legislativa formal, sino de una interpretación extensiva y discrecional

del rol institucional del IESS, lo cual rompe con el modelo de distribución de competencias establecido en el bloque de constitucionalidad.

Más aún, como ha establecido Rafael Oyarte Martínez (2015), el principio de legalidad en materia administrativa exige que las competencias sancionadoras y restrictivas de derechos no solo estén previstas en la ley, sino que además respondan a una necesidad legítima, estén debidamente motivadas y sean objeto de control jurisdiccional efectivo. En la práctica, la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, no cumple con ninguno de estos requisitos, pues se aplica de manera automática, sin justificación proporcional, y muchas veces sin notificación previa ni posibilidad real de defensa por parte del administrado.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática al señalar que los actos administrativos deben respetar los principios de proporcionalidad, motivación y control efectivo. En la Sentencia No. 2936-18-EP/21, el Tribunal reconoció que el IESS incurrió en una violación al derecho a la salud y a la seguridad social de una ciudadana que vio suspendidas sus prestaciones sin un proceso que garantizara la defensa. Este caso demuestra que la aplicación de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, puede resultar en consecuencias gravemente lesivas para los derechos fundamentales.

Desde el enfoque de la teoría constitucional, esta resolución no supera el test de proporcionalidad ni de razonabilidad, exigido por el artículo 11.3 de la Constitución. Según Robert Alexy (2002), “toda medida restrictiva de derechos debe cumplir con los subprincipios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto” (p. 102). La Resolución C.D. 625 no satisface tales exigencias, ya que existen otras vías menos lesivas para garantizar el cobro de obligaciones.

Adicionalmente, como lo plantea Boaventura de Sousa Santos (2010), “el poder público en un Estado constitucional no solo debe justificarse legalmente, sino también materialmente, en función de su impacto en la vida de las personas” (p. 47). Ejecutar esta resolución sin controles y afectando derechos sociales esenciales le resta toda legitimidad democrática y la convierte en una manifestación de autoritarismo institucional, incompatible con el constitucionalismo transformador que inspira la Constitución ecuatoriana de Montecristi.

En suma, la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, no puede ser entendida como un ejercicio legítimo de la administración pública. Sus disposiciones y su aplicación constituyen una clara desviación del poder, que rompe con los principios estructurales del orden constitucional ecuatoriano. Representa un caso paradigmático de activismo administrativo ilegítimo, que debe ser corregido no solo desde el plano judicial, sino también mediante una reforma estructural de los marcos de actuación del IESS y del sistema de control democrático del poder público.

Capítulo 3. La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, frente a los Derechos Fundamentales: Impactos, Retrocesos y Desafíos Constitucionales

Afectación a derechos sociales y patrimoniales: salud, seguridad social, propiedad y vida digna

La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), ha suscitado un profundo debate jurídico en torno a su compatibilidad con el bloque de constitucionalidad. En especial, se han identificado afectaciones a derechos sociales y patrimoniales que forman parte del núcleo duro del Estado constitucional ecuatoriano, tales como el derecho a la salud, a la seguridad social, a la propiedad, al trabajo y a una vida digna. Estos derechos encuentran protección no solo en la Constitución de la República del Ecuador, sino también en instrumentos internacionales de derechos humanos.

En lo que respecta al derecho a la salud, consagrado en el artículo 32 de la Constitución, este abarca no solo el acceso a servicios médicos, sino también la continuidad del tratamiento, en particular cuando está en juego la vida o la integridad del paciente. La Observación General No. 14 del Comité DESC recalca que “el derecho a la salud es indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos” (Comité DESC, 2000, párr. 1). A su vez, el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos obliga al Estado a garantizar la protección efectiva del derecho a la vida. La interrupción de tratamientos médicos por aplicación de medidas administrativas automáticas como las previstas en la Resolución C.D. 625 4 de marzo del 2021, constituye una amenaza directa e injustificada a ambos derechos.

Este riesgo se materializó en el caso de Doris Janeth Escobar, una persona jubilada con enfermedad catastrófica, a quien se suspendió la atención médica y la pensión sin procedimiento

previo. La Corte Constitucional, en su Sentencia No. 2936-18-EP/21, declaró la vulneración a los derechos a la salud, a la vida digna y al debido proceso, pero no estableció sanción ni garantías de no repetición (CCE, 2021).

En el plano del derecho a la seguridad social, garantizado en el artículo 367 (CRE, 2008), se ha identificado una práctica regresiva: el embargo de pensiones jubilares sin análisis individualizado ni control judicial. Esto contradice la Recomendación 202 de la OIT, que prohíbe afectar ingresos mínimos vitales de los adultos mayores. La doctrina también ha alertado sobre esta regresividad. Ávila Santamaría (2013), sostiene que toda medida estatal que reduzca el contenido esencial de los derechos sociales viola el principio de no regresividad. Por su parte, Uprimny (2006), advierte que la seguridad social no puede estar sujeta a criterios administrativos sin control constitucional, y Gonzalo Zambrano (2019) afirma que el embargo de pensiones jubilatorias vulnera estándares de derechos humanos laborales.

En cuanto al derecho a la propiedad, consagrado en el artículo 66 numeral 26 (CRE, 2008), se debe destacar que las pensiones, como prestaciones adquiridas, son formas de propiedad protegidas. Ferrajoli (2006) ha sostenido que los derechos sociales constituyen propiedad adquirida y deben gozar de la misma protección que otros derechos patrimoniales. Este criterio ha sido acogido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en el Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala (2014) reconoció que las pensiones forman parte del patrimonio protegido por el artículo 21 de la Convención Americana.

Finalmente, la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, también vulnera el derecho al trabajo y a una vida digna, especialmente en contextos de vulnerabilidad estructural. La Sentencia No. 1-18-CN/19 de la Corte Constitucional establece que la vida digna impone a las autoridades adoptar medidas razonables para evitar el deterioro sustantivo de la calidad de vida

(CCE, 2019, p. 10). Esta obligación es reforzada por el artículo 11 numeral 2 (CRE, 2008), que impone al Estado el deber de adoptar medidas específicas a favor de personas en situación de desigualdad estructural, como los adultos mayores o enfermos crónicos.

En suma, la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021 vulnera un conjunto de derechos interrelacionados que constituyen el eje del Estado constitucional ecuatoriano. Su aplicación automática, sin mecanismos adecuados de ponderación ni control judicial, convierte a la administración pública en una instancia sancionadora que opera al margen de los principios de dignidad, equidad y justicia. La afectación no es solo formal, sino estructural, y pone en evidencia la urgencia de reconfigurar las garantías institucionales frente al ejercicio abusivo del poder administrativo.

Derechos constitucionales afectados por la aplicación de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021

Tabla 1

Derechos constitucionales afectados por la aplicación de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021.

Derecho vulnerado	**Artículo constitucional**	**Modo de afectación según el caso Doris Escobar**
Salud	Art. 32 C.R.E.	Suspensión de tratamiento médico en el HETMC
Seguridad social	Art. 367 C.R.E.	Embargo de pensión jubilar sin procedimiento
Vida digna	Art. 66 núm. 2 C.R.E.	Condiciones de vida deterioradas
Propiedad	Art. 66 núm. 26 C.R.E.	Retención de pensiones sin defensa legítima
Trabajo y defensa	Art. 33 y 76 C.R.E.	Vulneración del debido proceso laboral

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución del Ecuador (2008) y Sentencia No. 2936-18-EP/21 (Corte Constitucional, 2021).

Equidad y protección de derechos como límites al poder administrativo sancionador

En un Estado constitucional de derechos y justicia, como el proclamado por la Constitución ecuatoriana de 2008, la equidad y la protección de los derechos fundamentales no constituyen simples valores políticos ni meras obligaciones formales, sino límites materiales y sustantivos al ejercicio del poder público. La ejecución de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), evidencia cómo el poder administrativo, al actuar sin control judicial ni evaluación individualizada de proporcionalidad, puede desviarse gravemente de estos pilares, afectando a sectores históricamente vulnerables.

El principio de equidad, consagrado en el artículo 11 numeral 2 de la Constitución, exige que las autoridades adopten un trato diferenciado y preferente a favor de personas en situación de vulnerabilidad, no como excepción, sino como regla general en contextos de desigualdad estructural. En este sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que “la equidad obliga a superar el formalismo jurídico para aplicar justicia real, considerando las condiciones de desigualdad social” (Corte Constitucional, Sentencia No. 003-18-PJO-CC, 2018, párr. 45).

Desde la doctrina nacional, Gonzalo Muñoz Mora (2017) sostiene que “la equidad es el instrumento constitucional que permite que el derecho sirva a la justicia material, no a la reproducción de privilegios formales” (p. 144), mientras que Gabriela Andrade Castillo (2015) advierte que la omisión estatal frente a la desigualdad genera responsabilidad institucional, especialmente cuando se afecta el mínimo vital de grupos prioritarios.

La doctrina internacional coincide en esta exigencia. Néstor Pedro Sagüés (2009) subraya que un Estado constitucional no puede aplicar medidas generales sin considerar la diversidad real de sus destinatarios, pues ello implica una forma de regresividad normativa. Cuando la administración actúa como si todos los sujetos fueran iguales en capacidad económica o condiciones de salud, incurre en lo que Ramiro Ávila Santamaría (2013) denomina "violencia estructural desde la legalidad", es decir, la producción de daño mediante decisiones normativamente válidas, pero sustantivamente injustas.

La equidad no debe concebirse únicamente como valor político, sino como una garantía constitucional activa. Sergio García Ramírez y Fix-Zamudio (2002) sostienen que los Estados modernos no pueden estructurar su legalidad sin tomar en cuenta los efectos reales sobre los grupos en desventaja. Actuaciones administrativas como el embargo automático de pensiones o la suspensión de servicios médicos sin análisis individualizado se convierten, en este sentido, en violaciones directas de los derechos a la igualdad, dignidad, propiedad y salud.

Este principio de equidad está íntimamente vinculado con la proporcionalidad, en tanto ambos exigen que las medidas estatales respondan a fines legítimos sin imponer cargas excesivas. Como sostiene Robert Alexy (2002), toda restricción de derechos debe superar el test de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, al aplicarse sin esta evaluación y sin control judicial previo, acentúa su inconstitucionalidad y refuerza el déficit de justicia sustantiva.

Desde el sistema interamericano, la Corte IDH ha reiterado que los Estados deben garantizar un trato diferenciado a personas mayores, mujeres, personas con discapacidad o en situación de pobreza, bajo un enfoque de igualdad real (Corte IDH, OC-18/03, párr. 104). Roberto Gargarella (2015) enfatiza que los Estados constitucionales deben evitar estructuras

autoritarias verticales, donde la administración actúa sin control democrático ni judicial, desprotegiendo a quienes más requieren del derecho. Por su parte, Carlos Bernal Pulido (2007) sostiene que la equidad no es solo técnica de justicia, sino una garantía concreta para el goce efectivo de derechos fundamentales.

Así, cuando el IESS aplica medidas coercitivas sin diferenciación ni canales efectivos de defensa, incurre en prácticas incompatibles con los estándares del derecho constitucional y convencional. La falta de control judicial y el uso automatizado del poder sancionador reflejan una ruptura con el mandato estatal de garantizar igualdad sustantiva.

Finalmente, como advierte Peter Häberle (2006), "un Estado constitucional solo se consolida si su estructura gira en torno a la realización práctica de los derechos, especialmente en favor de quienes han sido históricamente marginados" (p. 77). La actuación del IESS bajo la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, al aplicar medidas sin sensibilidad social, sin control judicial previo ni análisis de proporcionalidad, rompe con esa exigencia básica del constitucionalismo garantista.

Estas vulneraciones no solo afectan derechos sustantivos, sino que evidencian un patrón estructural de activismo administrativo ilegítimo, que será desarrollado en los apartados siguientes con base en los principios de legalidad, debido proceso, seguridad jurídica y acceso a la justicia efectiva, en el contexto del caso Doris Janeth Escobar.

Garantías constitucionales y principio del debido proceso

El principio de juez natural y la concentración de poder en el IESS

El principio de juez natural constituye una garantía fundamental del debido proceso, consagrado en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador (2008),

que exige que toda persona sea juzgada por autoridades competentes, independientes e imparciales, previamente determinadas por la ley. Esta garantía no tiene únicamente un contenido formal, sino sustantivo: responde a la necesidad de evitar la concentración de funciones en un mismo órgano, como mecanismo de control frente a posibles excesos del poder público.

Desde la doctrina, Fix-Zamudio (2002) define al juez natural como aquella autoridad investida de competencia legal y neutralidad institucional para resolver un conflicto de derechos, mientras que Allan R. Brewer-Carías (2007) afirma que este principio constituye "la expresión concreta de la garantía de imparcialidad, sin la cual el debido proceso se vacía de contenido" (p. 311). En el contexto ecuatoriano, Muñoz Mora (2017) sostiene que "el principio de juez natural es el dique jurídico frente a la arbitrariedad de los órganos administrativos que actúan con lógica de castigo, no de derecho" (p. 155).

La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, expedida por el Consejo Directivo del IESS, configura una clara violación a esta garantía. A través de sus disposiciones, legitima una estructura institucional en la que el IESS actúa como acreedor, investigador, juzgador y ejecutor, concentrando funciones que deben estar separadas en un Estado constitucional. En los procedimientos de coactiva, la institución inicia la acción, instruye el expediente, determina la existencia de la deuda, impone medidas cautelares, y ejecuta directamente sin intervención judicial. Esta configuración, como señala Luigi Ferrajoli (2006), representa una "confusión de roles institucionales propia de regímenes autoritarios donde el poder actúa sin frenos constitucionales" (p. 459).

Desde la jurisprudencia nacional, la Sentencia No. 105-10-JP/21 de la Corte Constitucional reitera que el juez natural no solo garantiza la legalidad del proceso, sino también

la legitimidad de sus resultados, al asegurar que los derechos sean evaluados por una autoridad imparcial. En el caso del IESS, no existe esta garantía: la misma entidad que acusa es la que resuelve, y las apelaciones se procesan internamente, sin acceso a una instancia jurisdiccional independiente.

Este modelo funcional refleja una forma de activismo administrativo punitivo, incompatible con los principios de legalidad, imparcialidad y debido proceso. Como se señala en nuestra línea argumentativa central que examina al activismo administrativo como forma de ilegalidad funcional, este tipo de ejercicio del poder contraviene el principio de supremacía constitucional, al privilegiar una resolución infra-legal sobre las normas del bloque de constitucionalidad. En este sentido, Gabriela Andrade Castillo (2015) afirma que "la legalidad sustantiva no se limita al cumplimiento de procedimientos, sino que exige respeto a los límites materiales del poder estatal" (p. 78).

Desde el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en su Opinión Consultiva OC-6/86 que el principio de juez natural también aplica en sede administrativa cuando se afectan derechos fundamentales. En el caso Kimel vs. Argentina (2008), la Corte fue enfática al señalar que cuando una autoridad actúa como juez y parte, la imparcialidad queda comprometida, lo que configura una violación al artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El caso Doris Janeth Escobar ilustra esta vulneración estructural. La ciudadana fue objeto de embargos y suspensión de su tratamiento médico sin procedimiento previo, sin control judicial y sin posibilidad efectiva de defensa. Pero la violación no se limitó al accionar del IESS: el sistema judicial ordinario también incurrió en omisión, al limitarse a realizar un análisis meramente formalista sin aplicar de forma directa las disposiciones constitucionales,

contrariando lo dispuesto en el artículo 11 numeral 5 de la CRE (2008), que prohíbe “sacrificar la justicia por la omisión de formalidades”.

Ello plantea una serie de interrogantes de fondo: ¿Por qué los jueces de primera instancia no aplicaron directamente la Constitución? ¿Por qué la Corte Constitucional no exhortó al sistema judicial por esta omisión? ¿Por qué no se ha activado el derecho de repetición frente a los funcionarios responsables? Si la administración actúa sin control y el Poder Judicial omite ejercer su rol de garante, ¿quién protege los derechos de los sectores más vulnerables?

En este marco, la concentración de funciones por parte del IESS puede ser calificada como una forma de usurpación funcional, en tanto asume roles propios del poder judicial, desdibujando la frontera entre administración y jurisdicción. Como señala Néstor Pedro Sagüés, esta mezcla funcional erosiona el Estado de derecho, pues convierte a los órganos administrativos en estructuras auto validadas, en las que “la misma autoridad que crea la regla también sanciona su incumplimiento” (Sagüés, 2009, p. 92).

Así, la afectación no se limita a una infracción procesal: se configura una profunda ilegitimidad institucional, que transforma al IESS en un ente autorreferencial, ajeno a los principios del constitucionalismo democrático. En una verdadera democracia, ningún órgano puede concentrar funciones sin límites. Cuando esto sucede, la justicia se convierte en apariencia, la legalidad en formalismo vacío, y los derechos en promesas incumplidas.

Cuadro comparativo: vulneración del principio de juez natural

Tabla 2

Cuadro comparativo: vulneración del principio de juez natural

Elementos del Principio de Juez Natural	Práctica Institucional del IESS según Resolución C.D. 625

Autoridad competente, imparcial e independiente	El IESS actúa como juez y parte determina obligaciones, sanciona, ejecuta y revisa internamente sin control judicial previo.
Establecida con anterioridad por la ley	Las funciones adjudicadas al IESS no derivan de ley formal, sino de una resolución administrativa emitida por su propio Consejo Directivo.
Separación entre órganos investigadores, juzgadores y ejecutores	El IESS concentra todas las funciones dentro de su propia estructura, sin órganos externos que fiscalicen la legalidad del procedimiento.
Acceso a recurso efectivo ante autoridad imparcial	Las apelaciones se resuelven internamente dentro del mismo IESS, lo cual niega al administrado una verdadera instancia revisora.
Protección del ciudadano frente al abuso de poder	El administrado carece de mecanismos eficaces para defenderse frente a embargos, suspensiones o sanciones impuestas unilateralmente por el IESS.

Fuente: Elaboración propia.

Legalidad y límites a la potestad sancionadora

La reserva legal como límite constitucional del poder administrativo

En un Estado constitucional de derechos y justicia, la reserva legal constituye un límite fundamental al ejercicio del poder público. Conforme al artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), las instituciones del Estado solo pueden ejercer las competencias que les hayan sido atribuidas por la Constitución o la ley. Este principio no es meramente declarativo, sino que configura un muro de contención normativo frente a cualquier intento de expansión arbitraria del poder, particularmente en el ámbito sancionador.

La reserva legal adquiere un carácter reforzado cuando se trata del ejercicio de potestades que afecten derechos fundamentales. Así lo ha sostenido el jurista español Eduardo García de

Enterría y Fernandéz (2008), al advertir que toda actuación administrativa que pretenda imponer cargas, sanciones o limitaciones debe estar precedida de una habilitación expresa, clara y específica en la ley, y no puede derivarse de interpretaciones extensivas del reglamento.

En este contexto, la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, emitida por el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), plantea una grave afectación al principio de legalidad en su dimensión de reserva legal. Aunque formalmente adoptada como acto administrativo de alcance general, sus efectos exceden el ámbito reglamentario al incluir medidas coercitivas que afectan derechos fundamentales, sin que exista una ley habilitante que expresamente autorice tales potestades. La Ley de Seguridad Social no otorga al IESS facultades sancionadoras, ni la capacidad de ejecutar medidas que restrinjan derechos fundamentales sin control judicial previo.

Desde la doctrina, Allan R. Brewer-Carías (2017) ha sostenido que “la administración no puede auto-atribuirse funciones jurisdiccionales o sancionadoras sin habilitación legal expresa, pues ello rompe la separación de poderes y desnaturaliza el principio de legalidad” (p. 92). Por su parte, Rafael Oyarte Martínez (2015) enfatiza que “la legalidad no se presume en el poder público: debe constar explícitamente en la norma habilitante, sobre todo cuando se trata de restringir derechos” (p. 89).

En el contexto nacional, la Corte Constitucional ha reiterado esta doctrina en varias sentencias. En particular, en la Sentencia No. 105-10-JP/21, estableció que toda medida administrativa que afecte derechos fundamentales debe estar sustentada en una norma de rango legal y debe superar un test de constitucionalidad. En consecuencia, las resoluciones administrativas no pueden sustituir a la ley ni generar efectos propios de una sanción sin observar las garantías del debido proceso.

Bajo estos parámetros, la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021 representa una extralimitación del poder reglamentario, ya que no solo ordena acciones administrativas, sino que también establece consecuencias jurídicas restrictivas de derechos con efectos sancionadores. Su aplicación desdibuja los límites entre administración y jurisdicción, y vulnera el principio de legalidad como garantía esencial de los administrados frente al poder público.

Desde la visión garantista, Luigi Ferrajoli (2006) ha advertido que "todo poder sancionador sin ley previa y sin control judicial se convierte en una manifestación de arbitrariedad incompatible con el Estado de Derecho" (p. 134). Bajo esta premisa, la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021 no solo carece de habilitación legal suficiente, sino que rompe el equilibrio constitucional al instaurar una vía de hecho institucionalizada, donde el reglamento desplaza a la ley y la administración sustituye al juez.

¿Sanción o recaudación?: el problema de la desviación de poder y la afectación a la seguridad jurídica

Una de las manifestaciones más evidentes del activismo administrativo ilegítimo que se analiza en esta tesis es la manera en que la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, del IESS ha sido utilizada como un instrumento de presión que borra las fronteras entre potestad recaudatoria y poder sancionador. Esta confusión conceptual y jurídica ha provocado efectos lesivos sobre la seguridad jurídica de los administrados.

Desde una perspectiva constitucional, el principio de seguridad jurídica, reconocido en el artículo 82 de la Constitución (2008), implica que las normas deben ser claras, previsibles y aplicadas por órganos competentes dentro de procedimientos previamente establecidos. No obstante, lo que ocurre con la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, es una forma de

“desviación de poder”, que al amparo de una resolución administrativa impone consecuencias que en la práctica son sanciones encubiertas. Como explica Jorge Zavala Egas (2016) “la desviación de poder se configura cuando una autoridad actúa fuera del propósito legal para el que se le concedieron sus competencias, usando su facultad para fines distintos o con efectos no previstos en la ley” (p.163). En este caso, el objetivo declarado por el IESS, es mejorar la recaudación, pero termina siendo ejercido como una potestad sancionadora sin respaldo legal.

Este fenómeno también ha sido advertido por la jurisprudencia constitucional. En la Sentencia No. 105-10-JP/21, la Corte Constitucional afirmó que cuando una medida administrativa implica restricción de derechos, se activa el control de razonabilidad y legalidad, exigiendo una justificación basada en principios constitucionales y normas legales. Si no se cumplen estas condiciones, la medida es inconstitucional por afectar la seguridad jurídica del administrado y vulnerar el principio de proporcionalidad.

Ramiro Ávila Santamaría (2015) denomina este fenómeno como parte de una “lógica de dominación institucional”, incompatible con la idea de que el poder público debe estar al servicio de los derechos y no de su restricción (p. 95). Esta lógica se aparta del modelo de Estado constitucional de derechos y justicia, pues presupone que la administración puede actuar como juez y parte sin control externo, comprometiendo la imparcialidad del procedimiento. Incluso si se argumentara que tales medidas son necesarias para proteger el sistema de seguridad social, el medio elegido resulta inadecuado y desproporcionado. Como advierte Robert Alexy (2002), “los fines legítimos del Estado no justifican cualquier medio; deben estar sujetos a una evaluación de proporcionalidad, necesidad e idoneidad en el marco de los derechos fundamentales” (p. 145).

En efecto, transformar una resolución administrativa en un mecanismo sancionatorio y coercitivo, sin previa intervención judicial ni ley habilitante, constituye un quiebre del principio

de separación de funciones y una amenaza a la seguridad jurídica de los ciudadanos. Esta situación es aún más crítica cuando se trata de grupos vulnerables como jubilados o personas con enfermedades catastróficas, quienes enfrentan medidas restrictivas sin posibilidad efectiva de defensa ni recurso adecuado.

Desde el punto de vista doctrinario, Norberto Bobbio (1991) advirtió que "la expansión descontrolada del poder administrativo, sin normas de contención, pone en riesgo la estructura misma del Estado democrático" (p. 73). Esta advertencia es pertinente en el caso ecuatoriano, donde bajo la apariencia de eficiencia, se han consolidado prácticas incompatibles con el ordenamiento jurídico y con la protección efectiva de los derechos humanos.

Proporcionalidad y ponderación: el impacto en sujetos vulnerables

En un Estado constitucional de derechos y justicia, la aplicación de medidas restrictivas por parte de la administración pública debe observar rigurosamente el principio de proporcionalidad y el test de ponderación. Esta exigencia cobra especial relevancia cuando se trata de poblaciones en condición de vulnerabilidad, como jubilados, trabajadores o personas con enfermedades graves, cuya protección se erige como mandato constitucional y convencional. Alexy (2002) señala que "el test de proporcionalidad se estructura en tres sub-juicios: idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido exacto" (p. 98). Estas exigencias garantizan que ninguna medida estatal restrinja derechos fundamentales sin una justificación sustancial que permita equilibrar el interés general frente al daño individual. A esta doctrina se suma el mandato contenido en el artículo 11.3 de la Constitución de la República del Ecuador, que ordena aplicar directamente los derechos y ponderar los principios en conflicto, priorizando siempre la dignidad humana.

Desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad, el artículo 76 de la Constitución, así como el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, obligan a toda autoridad pública a garantizar procedimientos justos, razonables y que respeten la esencia de los derechos. Las sanciones administrativas, por tanto, no solo deben ser legales, sino también razonables, necesarias y proporcionales.

La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, del IESS, al permitir medidas como la retención de pensiones jubilares, suspensión de servicios médicos a jubilados, y ejecución de medidas cautelares sin juicio previo, configura una política que afecta con mayor severidad a quienes menos capacidad de defensa tienen. El caso de Doris Escobar, resuelto en la Sentencia No. 2936-18-EP/21, es paradigmático: se le suspendió atención médica y pensión bajo el argumento de una supuesta deuda patronal, años después de aprobada su jubilación, sin proceso legal y sin análisis individualizado. Esta actuación vulneró sus derechos a la vida, la salud, la seguridad social y una vida digna.

Desde el garantismo constitucional, Ferrajoli (2006) advierte que “el poder sancionador sin control judicial previo es el umbral de la arbitrariedad” (p. 122). Igualmente, Ramiro Ávila Santamaría (2015) afirma que “la administración no puede operar con lógica punitiva ni actuar al margen de la proporcionalidad constitucional” (p. 62). Las medidas adoptadas por el IESS, al carecer de un juicio ponderado, profundizan la exclusión, el miedo institucional y el debilitamiento del principio de igualdad ante la ley.

En la Sentencia No. 105-10-JP/21, la Corte Constitucional fue enfática al sostener que cualquier medida que afecte ingresos vitales o derechos fundamentales de personas en situación de vulnerabilidad debe superar un test estricto de proporcionalidad, lo cual no se verifica en el caso de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021. La ejecución de medidas sin audiencia

previa, sin análisis de impacto y sin garantía de revisión judicial refuerza el carácter regresivo de estas políticas.

Cuadro: evaluación de la proporcionalidad y ponderación de las medidas del IESS en sujetos vulnerables

Tabla 3

Evaluación de la proporcionalidad y ponderación de las medidas del IESS en sujetos vulnerables

Criterio del Test Constitucional (Alexy, Corte Constitucional)	**Impacto en Sujetos Vulnerables (jubilados, enfermos, trabajadores)**
Idoneidad	El objetivo recaudatorio puede ser legítimo, pero las medidas adoptadas afectan derechos básicos sin lograr eficacia comprobada.
Necesidad	Existen mecanismos alternativos menos lesivos: convenios, mediación, control judicial, análisis caso por caso.
Proporcionalidad en sentido estricto / Ponderación	El perjuicio ocasionado (suspensión médica, pérdida de ingresos, ejecución de bienes) supera ampliamente el interés general invocado.

Fuente: Elaboración propia.

Este análisis permite concluir que las medidas adoptadas por el IESS bajo la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021 no solo no superan el test de proporcionalidad y ponderación, sino que agravan la vulnerabilidad estructural de ciertos grupos, promoviendo un activismo

administrativo ilegítimo que desfigura los fines legítimos del Estado social y democrático de derecho.

Capítulo 4. Propuestas para una Regulación Equilibrada y Reflexiones Finales ante el Activismo Administrativo Ilegítimo

Introducción

La presente investigación ha evidenciado que la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, emitida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no puede ser entendida como un mero instrumento de fiscalización administrativa. Su contenido, aplicación y consecuencias demuestran un patrón institucional de extralimitación funcional, en el que el IESS asume potestades de inspección, sanción y ejecución coactiva que no le han sido conferidas expresamente por la ley.

Esta práctica configura una expresión paradigmática de activismo administrativo ilegítimo, contrario al modelo de Estado constitucional de derechos y justicia establecido en la Constitución de la República del Ecuador.

El estudio ha permitido desmontar jurídicamente los fundamentos de esta resolución, evidenciando que su aplicación afecta principios como la legalidad, la seguridad jurídica, la proporcionalidad, la imparcialidad y el acceso efectivo a la justicia. La existencia de medidas como la suspensión de pensiones y servicios médicos a jubilados, la ejecución de medidas cautelares sin control judicial previo, o la acumulación de funciones sancionadoras y revisoras en una misma entidad, vulnera los pilares del Estado democrático de derecho.

Autores como Luigi Ferrajoli (2006), advierten que “el poder sin juez es el umbral de la arbitrariedad” (p. 122), mientras que Ronald Dworkin (1986), sostiene que las normas deben interpretarse con coherencia sustantiva respecto de los principios del sistema jurídico, no solo desde su forma legal (p. 225). Estas reflexiones permiten comprender que el activismo

administrativo, cuando se ejerce sin contrapesos constitucionales, se transforma en un riesgo estructural para los derechos humanos y la institucionalidad democrática.

Hacia un Modelo de Fiscalización Compatible con el Estado Constitucional de Derechos

La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, del IESS ha demostrado que los modelos de fiscalización administrativa sin control judicial previo pueden derivar en prácticas de activismo administrativo ilegítimo, afectando la seguridad jurídica y los derechos fundamentales. Frente a ello, se hace indispensable repensar el sistema de control de obligaciones patronales bajo un enfoque que armonice la eficiencia administrativa con el respeto irrestricto a las garantías constitucionales.

El maestro Jorge Zavala Egas (2016), sostiene que el Estado ecuatoriano necesita urgentemente "una arquitectura jurídica que impida la confusión de funciones administrativas con potestades sancionadoras, las cuales deben quedar bajo control judicial" (p. 207). En ese sentido, la potestad del IESS para investigar, verificar y reportar irregularidades debe mantenerse como un mecanismo técnico de control interno, pero sin facultades para sancionar o ejecutar medidas coactivas directamente.

Desde una perspectiva garantista, Luigi Ferrajoli (2006), ha sido enfático al advertir que "la legalidad sustancial exige no sólo normas escritas, sino también jueces independientes que controlen su aplicación" (p. 118). La idea de permitir que una institución, como el IESS, actúe simultáneamente como órgano técnico, sancionador y ejecutor, rompe con la lógica del Estado de derecho y desdibuja los límites del poder administrativo. Por tanto, es necesario plantear una reforma estructural al modelo de fiscalización actual.

Una propuesta coherente con el marco constitucional sería la creación de juzgados administrativos especializados, cuyo rol sea exclusivamente conocer los reclamos, sanciones y procesos coactivos propuestos por las instituciones públicas, como el IESS, el Servicio de Rentas Internas (SRI) o el Ministerio de Trabajo. Este modelo, ya implementado en países como España, Francia y Colombia, permitiría:

Entre los beneficios, destacan:

- Garantizar imparcialidad mediante un juez natural designado por ley (CRE, 2008, art. 76.7).
- Someter toda sanción a un juicio de razonabilidad y proporcionalidad.
- Reducir los abusos derivados del exceso de facultades administrativas.
- Fortalecer la confianza ciudadana en el sistema de control estatal.

Este sistema también permitiría reducir los costos institucionales de mantener estructuras paralelas de fiscalización, que hoy operan sin coordinación. En este sentido, el trabajo conjunto entre IESS, SRI y el Ministerio de Trabajo evitaría duplicidad de investigaciones, y permitiría el uso eficiente de herramientas tecnológicas y bases de datos compartidas. Por su parte, Norberto Bobbio (1985), advertía que "la eficiencia del derecho está ligada a su claridad organizativa y al equilibrio de poderes" (p. 93), una afirmación que cobra fuerza frente a la realidad ecuatoriana.

Por otro lado, la imposibilidad de impugnar medidas administrativas en sede judicial oportuna contradice el artículo 11 numeral 3 de la Constitución (2008), que obliga a garantizar vías efectivas de protección. En ese sentido, como lo indica Brewer-Carías (2017), "no es suficiente con mecanismos internos de revisión: toda medida restrictiva de derechos debe estar sujeta al escrutinio judicial efectivo" (p. 91).

Así mismo, el caso de Doris Escobar muestra que cuando el poder se ejerce sin control ni ponderación, los resultados pueden ser fatales. Por ello, no se trata solamente de mejorar la legalidad formal, sino de construir un modelo institucional orientado por la justicia material, como sostiene el profesor Luciano Laise (2022), quien argumenta que "los sistemas sancionatorios deben diseñarse desde una lógica protectora de derechos, y no desde la lógica punitiva estatal" (p. 105).

Finalmente, esta reforma permitiría al IESS focalizarse en su rol esencial: administrar la seguridad social y garantizar el bienestar de los asegurados, evitando convertirse en un "ente inquisidor" que reproduce prácticas burocráticas autoritarias en nombre del interés general.

Fortalecimiento del control judicial y mecanismos de revisión

Una de las lecciones más evidentes del análisis de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, es que los mecanismos administrativos de fiscalización, cuando se ejercen sin control judicial efectivo, pueden convertirse en espacios de vulneración sistemática de derechos fundamentales. El fortalecimiento del control judicial no solo es deseable, sino indispensable para garantizar un modelo de justicia administrativa compatible con el Estado constitucional de derechos y justicia.

El artículo 11 numeral 3 de la Constitución (2008) establece que "los derechos serán de directa e inmediata aplicación", y que toda norma o acto que los desconozca podrá ser inaplicado por cualquier juez. Esto impone al poder judicial la obligación de ejercer un control difuso y, a la vez, genera la necesidad de crear mecanismos ágiles y especializados para cumplir dicho mandato.

Como ha señalado Ramiro Ávila Santamaría (2015), “el debido proceso no puede entenderse como una serie de formalidades vacías, sino como la garantía estructural de los derechos en cada etapa del procedimiento” (p. 62). La realidad demuestra que muchos jueces ordinarios aún privilegian la forma sobre el fondo, reproduciendo una visión positivista que deja en indefensión a los ciudadanos frente a los excesos del poder administrativo.

Frente a ello, se propone la creación de salas especializadas en justicia administrativa y constitucional que permitan a los ciudadanos impugnar en forma expedita las resoluciones emitidas por instituciones como el IESS. Estas salas deben operar bajo criterios de oralidad, inmediación y economía procesal, con jueces capacitados en control de legalidad y ponderación de derechos.

Luciano Laise (2022), refuerza esta visión al sostener que “el modelo judicial de un Estado constitucional no puede funcionar sin unidades técnicas que aseguren el conocimiento experto y la sensibilidad hacia los grupos vulnerables” (p. 109). Esta afirmación es particularmente relevante si se considera que muchas de las sanciones impuestas por el IESS recaen sobre jubilados, personas con enfermedades catastróficas o empleadores de pequeñas empresas sin acceso a defensa adecuada.

Asimismo, el fortalecimiento del control judicial requiere la adopción de mecanismos de revisión internos obligatorios dentro de las propias instituciones públicas, antes de llegar a instancias judiciales. Esta revisión debe ser realizada por órganos independientes del que emitió la sanción, a fin de garantizar el derecho a la imparcialidad, consagrado en el artículo 76 numeral 7 de la Constitución (2008). De lo contrario, como advierte Rafael Oyarte Martínez (2015), “la administración actúa como juez y parte, socavando no solo el derecho a la defensa, sino la confianza en el propio sistema jurídico” (p. 89).

Por otro lado, se recomienda el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo, a fin de que pueda actuar con mayor presencia en los procesos de fiscalización administrativa. La participación de este órgano permitiría alertar sobre violaciones estructurales a los derechos y promover acciones de control judicial incluso de oficio.

En resumen, el fortalecimiento del control judicial y de los mecanismos de revisión implica:

a. Creación de salas o juzgados especializados en derecho administrativo.

b. Implementación de unidades técnicas dentro del sistema judicial.

c. Establecimiento de procedimientos internos de revisión imparcial.

d. Participación activa de la Defensoría del Pueblo.

e. Capacitación continua a jueces en control de convencionalidad y ponderación constitucional.

Estas medidas no solo evitarían arbitrariedades como las derivadas de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, sino que consolidarían una institucionalidad más transparente, eficaz y alineada con los estándares internacionales de protección de derechos. Como advierte la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia, “la existencia de recursos judiciales adecuados, accesibles y eficaces es condición esencial para la vigencia de los derechos humanos” (CIDH, caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, 2001, párr. 124).

Prevención y alternativas de las potestades sancionadoras

Una de las fallas estructurales del modelo que representa la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, es su enfoque eminentemente sancionador y recaudatorio, que no prioriza la prevención ni la pedagogía institucional. En un Estado constitucional de derechos y justicia, las potestades sancionadoras deben ser el último recurso, precedidas por estrategias integrales de prevención, diálogo, asesoría y control colaborativo. La sanción no puede sustituir al deber estatal de garantizar el cumplimiento efectivo de la ley con mecanismos respetuosos de los derechos fundamentales.

Ferrajoli (2001), señala que "el poder punitivo, cuando no se orienta por la racionalidad ni por la necesidad, se convierte en un instrumento de represión institucional y no en una garantía del orden jurídico" (p. 119). Esta lógica se ha evidenciado en el caso del IESS, donde las medidas impuestas, como la suspensión de pensiones, retenciones, y fuertes sanciones económicas, no están precedidas por verdaderos procesos de asistencia técnica, fiscalización preventiva ni mecanismos de advertencia temprana. De esta forma, se cae en una práctica sancionatoria desmedida que erosiona la confianza ciudadana en el sistema de seguridad social.

Frente a ello, se propone que la política pública se reoriente hacia un enfoque de cumplimiento colaborativo (compliance público) que fortalezca la cultura del cumplimiento voluntario mediante estrategias como:

- Asistencia técnica obligatoria previa a la sanción: todo proceso de determinación de deuda o mora debe estar precedido de asesoría y corrección voluntaria dentro de un plazo razonable.

- Alertas tempranas tecnológicas: el uso de inteligencia artificial, interoperabilidad y sistemas de seguimiento permitiría detectar errores, riesgos y moras en fases iniciales, promoviendo la corrección sin necesidad de recurrir a la sanción.
- Fiscalización conjunta interinstitucional: la actuación del IESS debe estar coordinada con el Ministerio del Trabajo y el Servicio de Rentas Internas (SRI), evitando duplicidad, contradicciones o arbitrariedades.
- En lugar de aplicar mecanismos sancionatorios de forma sistemática, el sistema de seguridad social debería incorporar incentivos al cumplimiento voluntario de las obligaciones patronales. Estos incentivos no deben limitarse únicamente a facilidades de pago, sino que deben considerar medidas como la reducción proporcional de intereses moratorios, la revisión técnica de los montos cobrados por servicios de salud, y la eliminación de cargos excesivos que no guardan relación con la calidad de la atención brindada. Es fundamental comprender que las empresas son actores clave en la generación de empleo formal, y que un sistema orientado exclusivamente a la recaudación puede distorsionar su función social, transformando al IESS en un ente más enfocado en fines recaudatorios que en su mandato constitucional de garantizar derechos.
- Participación ciudadana en la vigilancia: la rendición de cuentas y los canales de queja efectivos deben garantizarse con mayor fuerza para supervisar las actuaciones de las entidades públicas.

Como sostiene Boaventura de Sousa Santos (2010), “no se puede construir legitimidad desde la exclusión ni desde el castigo desmedido; el Estado debe educar, asistir y garantizar derechos, no solo vigilar y sancionar” (p. 28). En esa línea, el sistema de seguridad social debe adoptar modelos preventivos, centrados en la corresponsabilidad entre instituciones, empleadores y

trabajadores, y en la gestión anticipada del conflicto, evitando llegar a la judicialización o a la coacción como primera respuesta.

Además, el fortalecimiento de las unidades técnicas preventivas dentro del IESS, con equipos multidisciplinarios que detecten inconsistencias sin criminalizar al contribuyente, permitiría reducir los niveles de litigiosidad, evitar afectaciones graves a derechos humanos, y recuperar recursos de forma más eficiente. Este nuevo enfoque no solo humaniza el modelo de recaudación, sino que se alinea con los principios constitucionales de proporcionalidad, razonabilidad, y buen vivir.

En resumen, las potestades sancionadoras no deben constituir la columna vertebral del modelo institucional. Es posible construir una estrategia de prevención y cumplimiento efectivo, más racional, humana y compatible con el Estado constitucional, si se integran tecnologías, pedagogía institucional, coordinación interinstitucional y un claro compromiso con los derechos fundamentales.

Respuesta a la Pregunta de Investigación

¿Puede considerarse la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social como una manifestación de activismo administrativo que transgrede los límites del poder público en un Estado constitucional de derechos y justicia?

La respuesta es afirmativa

Luego del análisis crítico y jurídico realizado en este trabajo, se concluye que la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021 constituye una manifestación concreta de activismo administrativo ilegítimo, incompatible con los límites materiales y funcionales que

impone el modelo de Estado constitucional de derechos y justicia consagrado en la Constitución ecuatoriana de 2008.

Este activismo desbordado se evidencia en múltiples dimensiones:

- Transgresión de los límites funcionales del poder público:

  El IESS, mediante esta resolución, ha asumido potestades que exceden su rol administrativo, incluyendo funciones propias del poder legislativo (creación normativa sancionadora) y del poder judicial (resolución de controversias y ejecución de sanciones), en contravención del artículo 226 de la CRE.

- Ejercicio de potestades sin habilitación legal expresa:

  No existe una norma con rango de ley que faculte al IESS a dictar medidas como la suspensión de pensiones, la retención de servicios de salud, o la ejecución de medidas coercitivas sin control judicial previo.

  Como advierten Brewer-Carías (2017) y Oyarte Martínez (2015), el principio de legalidad exige que toda competencia restrictiva de derechos esté expresamente consagrada en la ley.

- Ruptura de las garantías del debido proceso y del juez natural:

  La concentración de funciones en el propio IESS, como denunciante, juzgador y ejecutor, vulnera los principios de imparcialidad, legalidad procesal y control judicial, establecidos en los artículos 76 y 11 de la CRE, y en el artículo 8 de la CADH.

- Afectación desproporcionada a derechos fundamentales:

  Las medidas derivadas de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, han generado efectos nocivos en la vida de personas jubiladas, enfermas y en

condición de vulnerabilidad.

Tal como lo expone Ferrajoli, el poder sancionador sin control judicial ni habilitación expresa es una manifestación de arbitrariedad que destruye la esencia del Estado de derecho (Ferrajoli, 2006, p. 122).

- Desviación de poder e ilegitimidad normativa:

  Bajo el pretexto de mejorar la eficiencia recaudatoria, el IESS ha instaurado un modelo de presión institucional que emplea sanciones encubiertas, sin ponderación, sin motivación suficiente y sin una vía legal válida.

  Ramiro Ávila Santamaría (2015), define este fenómeno como una "lógica de dominación institucional" (p.95), donde el poder se ejerce no para garantizar derechos, sino para consolidar su propia discrecionalidad.

En definitiva, la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, no representa un ejercicio legítimo del poder público, sino una forma de expansión funcional sin frenos constitucionales ni control judicial. Su estructura, contenido y aplicación revelan un patrón institucional que rompe el equilibrio entre administración y derechos, al transformar al IESS en un órgano autorreferente, carente de límites sustantivos y carente de control democrático.

La información sostiene que la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, sí constituye una manifestación de activismo administrativo que transgrede los límites del poder público en un Estado constitucional de derechos y justicia. Este activismo, ejercido sin habilitación legal expresa, sin ponderación de derechos y sin control judicial, debilita la legalidad sustantiva, erosiona la seguridad jurídica y desnaturaliza el rol de la administración pública como garante de derechos.

Corregir esta distorsión exige una reforma profunda de los marcos normativos y no solo las pequeñas modificaciones que se incorporaron, luego que la corte constitucional así lo dispuso. Es necesario, restablecer el equilibrio entre eficiencia estatal y garantía efectiva de los derechos fundamentales.

Recomendaciones finales

Tras el análisis de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, emitida por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y su impacto en los principios que estructuran el Estado constitucional de derechos y justicia, se formulan las siguientes recomendaciones orientadas a fortalecer la legalidad, la institucionalidad democrática y la garantía efectiva de los derechos fundamentales:

Eliminar o reformar integralmente la resolución c.d. 625 del 4 de marzo del 2021, conforme al principio de legalidad y al control judicial

La normativa vigente debe ser objeto de revisión integral, ya que su contenido actual configura una arrogación de funciones, distorsiona la separación de poderes y provoca una afectación directa a derechos constitucionalmente protegidos. En particular, suprime garantías básicas como el debido proceso, el juez natural y el principio de proporcionalidad en sede administrativa.

En este contexto, se recomienda que toda potestad sancionadora ejercida por el IESS esté sustentada en una norma legal expresa y que se establezcan mecanismos judiciales efectivos para impugnar cualquier acto que afecte derechos. Como sostiene Luigi Ferrajoli (2006), “el Estado de Derecho se debilita cuando los órganos administrativos actúan sin límites normativos ni garantías procesales suficientes” (p. 122).

Fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional

El control de obligaciones laborales y de seguridad social no debe ser asumido de forma fragmentada ni unilateral por una sola institución. En un Estado constitucional de derechos y justicia, la actuación pública debe guiarse por criterios de eficiencia, legalidad y racionalidad administrativa, lo que exige fortalecer la coordinación entre el IESS, el Ministerio del Trabajo y el SRI, a través de convenios de interoperabilidad tecnológica, fiscalización colaborativa y sistemas de cruce de información.

Este enfoque interinstitucional permitiría evitar duplicidad de funciones, contradicciones normativas y gastos administrativos innecesarios, además de disminuir el margen de error en los procesos de determinación de obligaciones. A su vez, reforzaría los principios de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad, al dotar de mayor transparencia y objetividad a los procesos de control y sanción.

Como sostiene Norberto Bobbio (1985), “la eficiencia del derecho depende de la coherencia funcional del aparato estatal, y de su capacidad para operar con racionalidad organizativa y respeto a la legalidad” (p. 93). La fragmentación institucional, por el contrario, propicia la arbitrariedad, multiplica los conflictos competenciales y erosiona la confianza ciudadana en el sistema de justicia administrativa.

Por ello, resulta indispensable consolidar un sistema de fiscalización articulado, que integre a las distintas entidades competentes, bajo protocolos comunes y estándares técnicos compartidos. Esta medida no solo racionaliza el ejercicio del poder público, sino que contribuye a una administración más transparente, eficaz y respetuosa de los derechos de los contribuyentes y afiliados.

Reforzar el control judicial de la administración: garantías previas y ejecución eficiente

A partir del diagnóstico realizado en esta investigación, resulta evidente que el modelo actual de fiscalización y control estatal en el Ecuador adolece de deficiencias estructurales que impiden garantizar plenamente los principios del debido proceso, la seguridad jurídica y la tutela judicial efectiva. Si bien en el ordenamiento jurídico ya existen juzgados de lo contencioso administrativo, su número es insuficiente para atender con celeridad y especialización la creciente conflictividad derivada del ejercicio de la potestad sancionadora por parte de entidades como el IESS, el Ministerio del Trabajo o el SRI.

En este contexto, se plantean tres reformas estructurales prioritarias:

1. Ampliación y fortalecimiento de los juzgados de lo contencioso administrativo: Es necesario dotar al sistema judicial de mayor capacidad resolutiva mediante la creación de nuevos juzgados especializados en litigios administrativos, con jueces capacitados en control constitucional y ponderación de derechos. Esto permitiría resolver los conflictos con mayor agilidad, reducir la mora judicial y garantizar una respuesta efectiva ante los abusos de poder administrativo.

2. Establecimiento de un mecanismo de control constitucional previo a la expedición de resoluciones generales por parte de órganos de control: Las resoluciones como la C.D. 625 del IESS no deberían adquirir eficacia jurídica sin haber pasado por un control de legalidad y constitucionalidad formal previo. Para ello, se propone la creación de una unidad técnica especializada dentro de la Procuraduría General del Estado, encargada de revisar que tales actos no vulneren los principios constitucionales ni excedan las competencias legalmente conferidas a la administración.

3. Creación de una Sala Técnica Especializada en Ejecución dentro de la Función Judicial: Con el fin de evitar que órganos administrativos como el IESS continúen ejecutando coactivamente sus propias resoluciones; concentrando funciones de parte, juez y ejecutor; se sugiere la conformación de salas jurisdiccionales especializadas en ejecución, dentro de la Función Judicial, con capacidad para conocer exclusivamente medidas cautelares, coactivas o de ejecución derivadas de actos administrativos impugnados o susceptibles de revisión judicial.

Como advierte Rafael Oyarte Martínez (2015), "la legalidad no se presume: debe constar explícitamente en la norma habilitante, más aún cuando se trata de potestades restrictivas de derechos" (p. 89). Asimismo, Luciano Laise (2022), sostiene que "un Estado constitucional debe contar con estructuras técnicas, independientes y especializadas, capaces de controlar la ejecución del poder sin comprometer los derechos fundamentales de los ciudadanos" (p. 109).

Restringir el uso de medidas cautelares sin control judicial

En un Estado constitucional de derechos y justicia, el uso de medidas cautelares por parte de la administración pública debe estar sujeto a límites estrictos, especialmente cuando dichas medidas pueden afectar derechos fundamentales o agravar la situación de personas en condición de vulnerabilidad. La ejecución de medidas como embargos de pensiones, retención de fondos o suspensión de prestaciones sin intervención judicial previa configura una forma de poder desproporcionado, que vulnera principios esenciales del debido proceso.

El artículo 76 numeral 7 de la Constitución (2008) establece que toda persona tiene derecho a ser juzgada por una autoridad competente, imparcial y establecida con anterioridad por la ley. Esta garantía se extiende también a la adopción de medidas cautelares en sede

administrativa, cuando tales decisiones afectan de manera directa el ejercicio de derechos fundamentales. En este sentido, la Corte Constitucional ha sido clara al señalar, en la Sentencia No. 105-10-JP/21, que “las medidas administrativas que restrinjan derechos deben superar un test de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad”, y que “su aplicación sin control judicial previo puede constituir una forma de arbitrariedad”.

Desde el ámbito doctrinal, Luigi Ferrajoli (2006), advierte que “el ejercicio de potestades cautelares sin control jurisdiccional previo equivale a una vía de hecho institucionalizada” (p. 134), mientras que Robert Alexy (2002), recuerda que “toda medida estatal que afecte derechos debe ser idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto” (p. 98). Esta exigencia cobra especial relevancia cuando el destinatario de la medida pertenece a un grupo históricamente excluido o en condición de fragilidad, como jubilados, personas con enfermedades catastróficas o trabajadores con acceso limitado a defensa técnica.

Por ello, se recomienda que toda medida cautelar administrativa que implique restricción de derechos fundamentales esté sujeta a control judicial previo, conforme al artículo 11 numeral 3 de la Constitución y al artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De igual manera, se sugiere que el legislador establezca límites materiales y procedimentales claros que impidan el uso automático, desproporcionado o regresivo de estas medidas.

Implementar mecanismos preventivos de revisión antes de otorgar prestaciones

Una de las prácticas más lesivas derivadas de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, ha sido la suspensión posterior de pensiones o prestaciones ya concedidas, bajo el argumento de deudas no verificadas previamente. Esta actuación, además de injusta, vulnera los

principios de seguridad jurídica, confianza legítima y buena fe, fundamentales en un Estado constitucional de derechos y justicia.

El artículo 82 de la Constitución (2008) garantiza el derecho a la seguridad jurídica, entendida como la previsibilidad, claridad y estabilidad de las actuaciones estatales. Suspender una pensión o tratamiento médico años después de haber sido reconocido como derecho consolidado implica una ruptura abrupta del principio de certeza jurídica, y transgrede la protección del patrimonio del jubilado, reconocido también por el artículo 66 numeral 26 de la CRE.

Desde el plano doctrinal, Rafael Oyarte Martínez (2015), advierte que "la administración no puede deshacer actos propios consolidados sin violar el principio de legalidad y el respeto a los derechos adquiridos" (p. 89). De igual forma, Luciano Laise (2022), sostiene que "la confianza legítima en los actos estatales es un componente esencial del Estado de Derecho, especialmente cuando se trata implemente mecanismos preventivos y técnicos de revisión rigurosa antes de otorgar beneficios como jubilaciones, pensiones de montepío o tratamientos permanentes, de manera que toda deuda patronal, mora u observación relevante sea verificada y resuelta previamente, con participación del afiliado y garantías mínimas de defensa.

Este enfoque no solo fortalece la legalidad del acto administrativo que reconoce la prestación, sino que reduce litigios futuros, evita violaciones de derechos y protege la dignidad del afiliado. Como ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Maldonado Ordóñez vs. Guatemala (2014), las pensiones forman parte del patrimonio protegido de la persona, y su suspensión no puede justificarse sin estricto apego al principio de legalidad y a una evaluación individualizada.

Incorporar herramientas tecnológicas para mejorar el control institucional

La modernización del sistema de fiscalización estatal requiere una transformación estructural que integre herramientas tecnológicas avanzadas, orientadas al cumplimiento efectivo de los fines públicos sin afectar derechos fundamentales. En este marco, el uso de inteligencia artificial (IA), interoperabilidad automatizada, big data y sistemas de alerta temprana se presenta como una vía legítima, proporcional y racional para garantizar una administración pública eficiente, transparente y respetuosa del debido proceso.

El artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece que la administración pública debe regirse por los principios de eficiencia, eficacia, calidad, jerarquía, desconcentración, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. En concordancia, el uso de tecnologías que permitan un control más efectivo de las obligaciones patronales no solo optimiza la gestión pública, sino que reduce el margen de error, evita arbitrariedades y fortalece la seguridad jurídica de los administrados.

Como sostiene Norberto Bobbio (1985), “la eficiencia del derecho está ligada a la claridad organizativa y a la adecuación de los instrumentos institucionales para alcanzar sus fines” (p. 93). Esta afirmación adquiere relevancia cuando se considera que muchas de las medidas coactivas impuestas por el IESS podrían haberse evitado si se hubieran detectado las inconsistencias a tiempo mediante plataformas interconectadas entre el IESS, el SRI y el Ministerio de Trabajo.

Se propone, en consecuencia, implementar las siguientes medidas:

- Desarrollo de plataformas interinstitucionales de interoperabilidad de datos, que crucen información en tiempo real sobre aportes, obligaciones y registros patronales.

- Implementación de sistemas de IA para detectar omisiones o errores antes de que se configuren sanciones, con criterios de riesgo, proporcionalidad y razonabilidad.
- Auditorías tecnológicas externas periódicas, para verificar la legalidad, transparencia y calidad de los procesos automatizados.

Fortalecer la deliberación institucional y el control democrático en la emisión de actos normativos

Una de las causas estructurales de ilegitimidad de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021 radica en su carácter técnico, cerrado y carente de control democrático, pues fue emitida sin mecanismos previos de consulta ni revisión constitucional. En el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, la producción normativa incluso desde órganos administrativos, no puede concebirse como una función autorreferencial, sino como una actividad pública sujeta a principios de deliberación, legalidad sustantiva y participación ciudadana.

El artículo 100 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) consagra la participación ciudadana como parte integral del diseño y evaluación de políticas públicas, lo que incluye los actos normativos emitidos por los entes administrativos. A su vez, el artículo 11 numeral 5 impone que ninguna norma podrá restringir el contenido de los derechos, lo que exige una evaluación preventiva y técnica de cualquier resolución administrativa con efectos materiales sobre garantías fundamentales.

En esta línea, Boaventura de Sousa Santos (2010) advierte que “la legitimidad en las democracias constitucionales no se agota en la legalidad formal, sino que requiere procedimientos deliberativos reales, capaces de incorporar las voces excluidas del proceso

normativo" (p. 45). Este principio se ve vulnerado cuando una resolución, como la C.D. 625, adopta sanciones, suspensiones y obligaciones de orden general sin someterse a mecanismos de control institucional y pluralismo jurídico.

Desde la doctrina constitucional ecuatoriana, Ramiro Ávila Santamaría (2015) sostiene que "la validez de los actos normativos debe ser evaluada no solo en función de su origen, sino también por su coherencia con el bloque de constitucionalidad, el pluralismo jurídico y el principio de justicia sustantiva" (p. 89). En similar sentido, Agustín Grijalva Jiménez (2011) destaca que "el contenido material de las normas administrativas debe ser compatible con los derechos fundamentales y no puede fundarse únicamente en criterios técnicos o de conveniencia institucional" (p. 53).

Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en las actuaciones administrativas del IESS

La Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021 ha sido objeto de fuertes cuestionamientos no solo por su falta de habilitación legal expresa y su impacto regresivo en derechos fundamentales, sino también por la opacidad institucional con la que ha sido aplicada. Su ejecución ha carecido de mecanismos adecuados de control ciudadano, evaluación técnica, rendición de cuentas y revisión ex post, lo que vulnera principios esenciales del Estado constitucional de derechos y justicia.

El artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) establece que la administración pública se rige por los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad, y transparencia, y que está orientada al servicio de la colectividad. A su vez, el artículo 204 reconoce que el control ciudadano es un componente indispensable del control

público. Sin embargo, la ausencia de informes periódicos, bases de datos accesibles o mecanismos de justificación clara de las decisiones adoptadas por el IESS en virtud de la Resolución C.D. 625 ha debilitado seriamente la legitimidad institucional.

Como advierte Carlos Pólit Faggioni (2005), “la rendición de cuentas no es solo una obligación formal de presentar datos, sino una responsabilidad material de justificar pública y razonadamente cada acto administrativo que pueda afectar derechos” (p. 73). Esta dimensión sustantiva de la transparencia no se ha observado en el caso analizado, donde las medidas coercitivas, suspensiones de derechos y embargos se aplican sin explicación previa, ni criterios objetivos comprensibles para los administrados.

Además, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) establece el deber de publicar información veraz, completa, actualizada y comprensible, especialmente en asuntos que involucren derechos fundamentales. El incumplimiento de esta norma por parte del IESS al no ofrecer acceso público a los criterios de determinación de deuda, al cálculo de intereses, o a los canales de reclamo, vulnera el derecho a la información y propicia escenarios de arbitrariedad y desprotección jurídica.

Desde una visión política y filosófica del constitucionalismo, Norberto Bobbio (2000) advierte que “sin transparencia, el poder se ejerce sin contrapesos, y la democracia se reduce a una mera formalidad vacía de contenido real” (p. 34). Esta advertencia se ve reflejada en la gestión administrativa del IESS bajo la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, donde las decisiones de alto impacto social no han sido justificadas ni explicadas ante los órganos de control ni ante la ciudadanía.

Reflexión Final. Conclusión de un Proceso de Investigación

La presente investigación no se limita a un ejercicio académico ni a un análisis técnico de la legalidad de una resolución administrativa. Ha sido, ante todo, una reflexión crítica y comprometida sobre el uso del poder público en contextos donde el respeto a los derechos fundamentales debería ser el eje rector de toda actuación estatal. A través del estudio de la Resolución C.D. 625 del 4 de marzo del 2021, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), se ha demostrado cómo una disposición administrativa, cuando carece de límites constitucionales, control judicial y fundamentación legal expresa, puede convertirse en una herramienta de vulneración sistemática de derechos.

Este trabajo ha evidenciado que el activismo administrativo, cuando se ejerce sin límites constitucionales ni control institucional, puede derivar en una verdadera forma de ilegalidad funcional. Lejos de constituir una innovación legítima del Estado moderno, se transforma en un riesgo estructural cuando permite que entidades administrativas, como el IESS, asuman funciones que exceden sus competencias normativas: investigar, juzgar, sancionar y ejecutar sin intervención judicial previa ni garantías mínimas del debido proceso.

Bajo el pretexto de una supuesta eficiencia institucional, se ha privilegiado la lógica recaudatoria por encima de los principios constitucionales, afectando a sectores históricamente vulnerables: jubilados, personas con enfermedades graves, trabajadores de bajos recursos, que han sido objeto de embargos, suspensiones de pensiones o servicios médicos, sin audiencia previa, sin derecho a defensa y sin control jurisdiccional efectivo.

Pero este estudio no se detiene en el diagnóstico. A lo largo del documento se han propuesto reformas estructurales concretas orientadas a restaurar la supremacía constitucional: la

necesidad de trasladar el poder sancionador al ámbito judicial, el fortalecimiento del control previo por parte de la Procuraduría General del Estado, la creación de juzgados administrativos especializados, la delimitación clara de competencias entre instituciones, y el diseño de mecanismos preventivos que prioricen el cumplimiento colaborativo antes que la sanción punitiva.

La tesis también plantea la urgente necesidad de recuperar la legalidad como garantía sustantiva, y no como un obstáculo a la gestión. Como ha sido argumentado a lo largo del trabajo, el poder público solo es legítimo si se somete a límites claros, controles democráticos y justificación razonada, especialmente cuando está en juego la dignidad humana.

Finalmente, este proceso investigativo no responde únicamente a una exigencia académica, sino a un compromiso ético con el derecho como herramienta de transformación social. Esta tesis ha sido escrita desde la convicción de que el derecho no debe ser un instrumento de exclusión, sino un puente de justicia para los más vulnerables, una voz crítica frente al abuso de poder, y una posibilidad real de construir instituciones más justas, transparentes y humanas.

“Cuando el derecho se hace desde la empatía, desde la lucha ética y desde la conciencia crítica, entonces sí puede transformar realidades.” Ese ha sido el propósito esencial de esta tesis. Y si con ella se logra sembrar una semilla de reflexión, un llamado a la autocrítica institucional y una invitación a construir una administración pública verdaderamente garantista, respetuosa de los derechos y consciente de sus límites.

Referencias

Alexy, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales* (2ª ed.). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Alexy, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales* (4.ª ed., trad. E. Garzón Valdés). Centro de Estudios Constitucionales.

Alexy, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales* (C. Bernal Pulido, Trad.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Andrade Castillo, G. (2015). *Derechos sociales y grupos de atención prioritaria: La garantía del mínimo vital en el Estado ecuatoriano.* Quito: Universidad Central del Ecuador, Facultad de Jurisprudencia.

Andrade Castillo, G. (2015). *Legalidad y poder público en el Estado constitucional ecuatoriano*. Quito: Ediciones Jurídicas.

Ávila Santamaría, R. (2011). *Neoconstitucionalismo y garantías jurisdiccionales*. Quito: Ediciones Jurídicas Cevallos.

Ávila Santamaría, R. (2013a). *Garantismo y constitucionalismo en América Latina*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ávila Santamaría, R. (2013b). *Neoconstitucionalismo y derechos: reflexiones críticas*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Ávila Santamaría, R. (2013c). *Neoconstitucionalismo y transformaciones del derecho*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.

Ávila Santamaría, R. (2013d). *Neoconstitucionalismo transformador: el nuevo paradigma hermenéutico y de la función judicial*. Quito: Ediciones LEGAL.

Ávila Santamaría, R. (2013). *Neoconstitucionalismo transformador: El Estado y el derecho en la Constitución de Montecristi*. Ediciones Abya Yala.

Ávila Santamaría, R. (2015). *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos* (2ª ed.). Quito: Corte Constitucional del Ecuador, Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.

Ávila Santamaría, R. (2015). *Neoconstitucionalismo transformador: El nuevo derecho constitucional en América Latina.* Bogotá: Editorial Legis.

Ávila Santamaría, R. (2021). *Neoconstitucionalismo y garantismo en el Ecuador*. Quito: Ediciones Jurídicas Cevallos.

Bardach, E. (2005). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving* (2ª ed.). Washington, DC: CQ Press.

Bernal Pulido, C. (2007). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Bernal Pulido, C. (2017). *El activismo judicial y la interpretación constitucional*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Bobbio, N. (2000). *El futuro de la democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (1991a). *La era de los derechos*. Madrid: Editorial Trotta.

Bobbio, N. (1991b). *El tiempo de los derechos*. Sistema.

Bobbio, N. (1985). *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (1985a). *Teoría general de la política* (T. W. y C. Fernández Sessarego, Trads.). Madrid: Editorial Temas de Hoy.

Brewer-Carías, A. R. (2017). *El activismo administrativo y la constitucionalización del derecho público: ensayos críticos sobre el poder sin control*. Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer-Carías, A. R. (2017a). *El control judicial de la administración pública: Un estudio de derecho comparado*. Fundación Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer-Carías, A. R. (2017b). *El control judicial de la administración pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Brewer-Carías, A. R. (2017c). *Reflexiones sobre el Derecho Administrativo Contemporáneo*. Bogotá: Editorial Temis.

Brewer-Carías, A. R. (2017d). *Transformaciones del poder administrativo en el Estado constitucional*. Bogotá: Editorial Jurídica Olejnik.

Brewer-Carías, A. R. (2007e). *Estudios de derecho público: Estado de derecho, garantías y control del poder.* Caracas: Jurídica Venezolana.

Brewer-Carías, A. R. (2007b). *Principios del proceso constitucional y su aplicación en la justicia constitucional.* Editorial Jurídica Venezolana.

Carbonell, M. (2019). *Teoría del activismo institucional*. México D.F.: Porrúa.

Código Orgánico Administrativo. (2017). Registro Oficial Suplemento 31, 7 de julio de 2017. Quito, Ecuador: Asamblea Nacional del Ecuador.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2000). Observación General Nº 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (Art. 12 PIDESC). E/C.12/2000/4. https://www.refworld.org/es/docid/44168bf80.html

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

Corte Constitucional del Ecuador. (2013, 25 de octubre). Sentencia No. 002-13-SIN-CC. Quito: Registro Oficial Suplemento No. 91.

Corte Constitucional del Ecuador. (2018, 10 de abril). Sentencia No. 050-18-SEP-CC. Recuperada de la Edición Especial del Registro Oficial No. 41 (10/04/2018).

Corte Constitucional del Ecuador. (2021a). Sentencia No. 003-17-CN/21. Quito, Ecuador.

Corte Constitucional del Ecuador. (2021b, 10 de marzo). Sentencia No. 105-10-JP/21. https://www.iess.gob.ec/documents/10162/15486488/Sentencia_Caso_Nro_1051.pdf

Corte Constitucional del Ecuador. (2021c). Sentencia No. 22-18-IN/21. Quito, Ecuador.

Corte Constitucional del Ecuador. (2021). Sentencia No. 2936-18-EP/21. https://www.corteconstitucional.gob.ec/

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014). Caso Maldonado Ordoñez vs. Guatemala. Sentencia de 3 de mayo de 2014. https://www.corteidh.or.cr/

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). (2003). Condición jurídica y derechos humanos del niño. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. https://www.corteidh.or.cr

Duguit, L. (1928). *El Estado, el Derecho objetivo y la ley positiva* (L. Recasens Siches, Trad.). Madrid: Reus.

Dworkin, R. (1986). *Law's Empire. Cambridge*, MA: Harvard University Press.

Enterría G. (1995a). *La lucha contra las inmunidades del poder: El derecho administrativo como derecho garantizador de la libertad* (6.ª ed.).

Enterría, G. (1995b). *La lucha contra las inmunidades del poder: el derecho administrativo como sistema de garantía* (2.ª ed.).

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2008). *Curso de Derecho Administrativo* (17.ª ed.). Civitas.

Ferrajoli, L. (2011). Poderes salvajes: La crisis de la democracia constitucional. Madrid: Trotta.

Ferrajoli, L. (2006a). Derecho y razón: Teoría del garantismo penal (10.ª ed.). Madrid: Trotta.

Ferrajoli, L. (2006b). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal* (9.ª ed., trad. Perfecto Andrés Ibáñez). Trotta.

Ferrajoli, L. (2006c). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal* (7.ª ed.). Trotta.

Ferrajoli, L. (2006d). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal* (5.ª ed.). Trotta.

Ferrajoli, L. (2006e*). Derechos y garantías: La ley del más débil* (6ª ed.). Madrid: Editorial Trotta.

Ferrajoli, L. (2001). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta.

Fix-Zamudio, H. (2002a). *El derecho de amparo en la justicia constitucional*. México D.F.: Porrúa.

Fix-Zamudio, H. (2002b). *El juez constitucional y los derechos humanos*. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM.

Gargarella, R. (2015). *La sala de máquinas de la Constitución: dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810–2010)*. Fondo de Cultura Económica.

Gargarella, R. (2010). *La justicia frente al gobierno. Sobre el lugar de los jueces en las democracias contemporáneas*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Grijalva Jiménez, A. (2011a). *El neoconstitucionalismo en América Latina: El caso ecuatoriano*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.

Grijalva Jiménez, A. (2011b). *Pluralismo jurídico: Introducción crítica al derecho indígena y al derecho estatal en América Latina*. Ediciones Abya-Yala.

Häberle, P. (2006). *El Estado constitucional* (J. A. Seifert, Trad.). Editorial Ariel: Universidad Externado de Colombia.

Hauriou, M. (1927). *Précis de droit administratif et de droit public*. Sirey.

Häberle, P. (2006). *El Estado constitucional*. (2.ª ed.). Madrid: Editorial Trotta.

Laise, L. (2022a). *Administración pública, control judicial y derechos fundamentales*. Ediciones Jurídicas CEDIS.

Laise, L. (2022b). *El derecho administrativo y los derechos humanos: límites al poder sancionador del Estado*. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas.

Laise, L. D. (2020). Más allá del derecho penal: El derecho al acceso a la justicia y el principio de doble instancia judicial. *Revista Perspectivas de las Ciencias Económicas y Jurídicas*, 10(2), 145–167. https://doi.org/10.19137/perspectivas-2020-v10n2a07

Muñoz Mora, G. (2017a). Debido proceso y control judicial en el Ecuador contemporáneo. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Muñoz Mora, G. (2017b). *Justicia constitucional y equidad en el Ecuador: Elementos para una lectura crítica.* Quito: Ediciones Jurídicas Criterio.

Nino, C. S. (1989). *Fundamentos de derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

Organización Internacional del Trabajo. (2012). Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social. https://www.ilo.org/global/standards/recommendations/WCMS_183326/lang--es/index.htm

Oyarte Martínez, R. (2015a). *Constitución de la República del Ecuador comentada*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Oyarte Martínez, R. (2015b). *Derecho constitucional: Lecciones y materiales*. Ediciones Legales.

Pólit Faggioni, C. (2005). *Control, fiscalización y rendición de cuentas: Elementos para una cultura de transparencia*. Quito: Contraloría General del Estado.

Sagüés, N. P. (2009a). *Elementos de derecho constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

Sagüés, N. P. (2009b). *La interpretación constitucional*. Editorial Astrea.

Santos, B. de S. (2010). *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Siglo del Hombre Editores / Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.

Santos, B. de S. (2010). *Una epistemología del Sur: La reinvención del conocimiento y la emancipación social.* Siglo XXI Editores.

Resúa, A. (2023). *Activismo administrativo y constitucionalismo contemporáneo: límites y desafíos del poder público*. Editorial Jurídica del Ecuador.

Uprimny, R. (2006). *El bloque de constitucionalidad en Colombia: Un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal*. Universidad Nacional de Colombia.

De Vega, P. (1995). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional* (2.ª ed.). Tecnos.

Vigo, R. L. (2009a). *La fuerza normativa de la Constitución y el activismo judicial*. Rubinzal-Culzoni Editores.

Vigo, R. (2009b). *Legitimidad del Derecho y argumentación jurídica*. Madrid: Marcial Pons.

Zavala Egas, J. (2016a). *Derecho administrativo general* (8.ª ed.). Ediciones Jurídicas Cevallos.

Zavala Egas, J. (2016b). *Derecho administrativo general* (4.ª ed.). Ediciones Jurídicas Cevallos.

Zavala Egas, J. (2016c). *La responsabilidad del Estado por violación de derechos fundamentales en sede administrativa*. Quito: Ediciones Legales.

Zambrano, G. (2019). Derechos laborales y adultos mayores: Reflexiones desde el constitucionalismo ecuatoriano. *Revista Ecuatoriana de Derecho Laboral*, 6(2), 65–82