



**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR**

**SEDE LOJA**

Tesis previa a la obtención del  
título profesional de:

**ABOGADO DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE LA  
REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**Tema:**

**“LOS REGLAMENTOS AUTÓNOMOS Y EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA  
NORMATIVA EN LA CONSTITUCION DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”**

**AUTOR:**

**Pablo José Cobos Valarezo**

**DIRECTOR:**

**Dr. Galo Cárdenas Carrión**

**Loja – Ecuador  
2012**

**Dr. Galo Cárdenas Carrión,**

PROFESOR DE LA ESCUELA DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD  
INTERNACIONAL DEL ECUADOR.

**C E R T I F I C A:**

Que el señor egresado Pablo José Cobos Valarezo, ha elaborado la presente tesis bajo mi personal dirección y orientación, por lo que cumpliendo los requisitos exigidos a un trabajo de su categoría autorizo su presentación para los fines pertinentes.

Loja, Abril de 2012

**Dr. Galo Cárdenas Carrión.**

**DIRECTOR DE TESIS**

## AUTORÍA

Las citas bibliográficas, conceptos, ideas y criterios expresados en la presente investigación, son de mi exclusiva responsabilidad.

Loja, Abril del 2012

**Pablo José Cobos Valarezo**

## **AGRADECIMIENTO**

Consciente de que entre las grandes virtudes humanas se encuentra la gratitud, dejo constancia de mi agradecimiento imperecedero a la Universidad Internacional del Ecuador, Sede Loja, y especialmente a su Carrera de Derecho, en la persona de sus dignas autoridades, por haberme dado la oportunidad de acceder al inmenso beneficio de la educación superior.

Así mismo, expreso mi sentimiento de gratitud a cada uno de los brillantes maestros que con suma generosidad me brindaron sus conocimientos durante mi formación académica en el maravilloso campo del Derecho; de manera especial agradezco al Dr. Galo Cárdenas Carrión, quien con sabiduría y dedicación ejerciera la dirección de la presente tesis.

**El Autor**

## DEDICATORIA

A Dios, por ser el creador de la vida, amigo inseparable en los momentos difíciles y que con su gran bondad ha permitido que culmine una de mis metas en la vida.

A mis padres, como un humilde tributo de amor a su ejemplo, sus esfuerzos y sus desvelos; a ellos por ser los artífices supremos de mis triunfos.

A mis hermanos, compañeros verdaderos en las sendas de la vida.

A mi esposa, compañera infalible en todos mis actos, dándome su apoyo incondicional y su amor verdadero.

A mis hijos, prolongación de mi existencia seres invaluable por quienes luchare hasta el ultimo respiro terrenal.

Con infinito amor.

**Pablo José**

## SUMARIO

TEMA:

**“LOS REGLAMENTOS AUTÓNOMOS Y EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA  
NORMATIVA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR”**

RESUMEN

INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO I

#### LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES

- 1.1. Concepto de Garantías Jurisdiccionales.
- 1.2. Las Garantías Jurisdiccionales en el Ecuador.
- 1.3. Las Garantías Jurisdiccionales en la Constitución del año 2008.
  - 1.3.1. Acción de Protección.
  - 1.3.2. Acción de Hábeas Corpus.
  - 1.3.3. Acción de Acceso a la Información Pública.
  - 1.3.4. Acción de Hábeas Data.
  - 1.3.5. Acción por Incumplimiento.
  - 1.3.6. Acción Extraordinaria de Protección.

### CAPÍTULO II

#### REGLAMENTOS AUTÓNOMOS

- 2.1. La potestad Normativa del Estado
  - 2.1.1 Potestad Legislativa
    - 2.1.1.1 Actos con rango de Ley
    - 2.1.1.2 Órganos competentes
  - 2.1.2 Potestad Reglamentaria
    - 2.1.2.1 Clases de Reglamento
    - 2.1.2.2 El Reglamento Autónomo

- 2.1.2.3 Órganos competentes
- 2.2. Las Reservas Normativas
  - 2.2.1 Dominio Legal
    - 2.2.1.1 Máximo
    - 2.2.1.2 Mínimo
- 2.3. Exclusión legislativa
- 2.4. Reserva reglamentaria o facultad delegada
  - 2.4.1 El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva como decreto ley delegada
  - 2.4.2 El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva como reglamento autónomo

### CAPÍTULO III

#### INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

- 3.1. Interpretación literal o gramatical
- 3.2. Interpretación sistemática
  - 3.2.1 Principio de competencia
  - 3.2.2 Principio de jerarquía
  - 3.2.3 Principio de especialidad
- 3.5. Método tópico
  - 3.5.1. Principio de unidad de la Constitución
  - 3.5.2. Principio de concordancia práctica
  - 3.5.3. Principio de eficacia integradora
  - 3.5.4. Principio de fuerza normativa de la Constitución
  - 3.5.4. Principio de adaptación a las circunstancias

## CAPÍTULO IV

### RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO

- 4.1. Presentación de resultados de aplicación de Encuesta.
- 4.2. Verificación de Objetivos.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1. Conclusiones.
- 5.2. Recomendaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

## ANEXOS

## ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

A partir de la codificación constitucional de 2008 se introdujo un elemento que, lamentablemente ha sido una cuestión difícil de entender para ciertos operadores jurídicos como es la relacionada al principio de competencia. La Constitución ecuatoriana establece ciertas normas jurídicas que son aplicadas en función de la materia que ha de normarse, es así, que no todos los asuntos deben ser regulados mediante ley, sino por otros actos normativos distintos a la ley, quedando esas materias excluidas del conocimiento de las leyes.

El problema fundamentalmente aparece cuando se tiene normas de rango legal que regulan materias que la Constitución determina que deben normarse por otro tipo de actos normativos determinados en la Constitución, o viceversa. Es así que surge la principal duda con respecto a este tema ¿pueden competencialmente existir normas que en virtud de su materia, y por prescripción expresa de la Constitución, deben ser regulados por actos normativos distintos a la ley? el principio de competencia en la Constitución ecuatoriana, determina así la regulación de ciertas materias por la ley orgánica, otras por ley ordinaria y también por actos normativos con categoría normativa inferior a la ley, como así lo hicieron los franceses con el inicio de la V República, y que el sistema jurídico ecuatoriano lo ha incorporado a su ordenamiento jurídico.

El mencionado principio de competencia tiene relevancia, desde que ya no se aplica a rajatabla el principio de jerarquía que hasta antes de dicha codificación se utilizaba con mucha frecuencia cuando existían problemas de contradicciones normativas, ya que las

normas jurídicas en general estaban perfectamente jerarquizadas, sin dar pábulo a confusiones sobre la aplicación de las normas.

Evidentemente la Constitución ecuatoriana no determina expresamente la aplicación del principio de competencia, es más, en el artículo 424 de la Constitución se trata de jerarquizar el ámbito normativo, pero sucede que esto no es así, ya que no se puede interpretar la Constitución de manera desencajada o asistemática, es decir, en contra de sí misma, como ha determinado la doctrina y la jurisprudencia constitucional. Es por lo dicho que en Derecho Constitucional existen mecanismos y métodos propios de interpretación, como es, el método tópico que en suma nos dice que a la constitución hay que interpretarla en función de los principios de unidad de la Constitución, concordancia práctica, corrección funcional, función integradora y fuerza normativa del Código Político, que se explicarán en el desarrollo de la tesis, y mediante el cual, llegare a la conclusión que la Constitución ecuatoriana determina claramente este principio ya enunciado.

Es precisamente debido a este problema de interpretación de la Constitución, que he sacado a relucir que los órganos del poder público y especialmente la Asamblea Nacional, ha tratado de regular mediante ley (sea esta orgánica u ordinaria) materias que la Constitución ha asignado a otros órganos del Estado, lo que se traduce en una evidente arbitrariedad por parte del legislativo sobre potestades que la Constitución no le ha asignado, contrariando así el principio de legalidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución que determina: *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente la competencias y facultades que le sean atribuidas en la*

*Constitución y la Ley...*”; y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los órganos del poder público claramente determinados en un Estado de Derecho.

La importancia de este tema desde el punto de vista académico es interesante desde que la aplicación del principio de competencia no es una invención ecuatoriana, es así que este principio de origen francés con la V República de 1958 es tomado en sistemas como el español, el chileno, el colombiano entre otros ya han determinado claramente la aplicación de este principio por sobre el principio clásico de jerarquía, determinando en su jurisprudencia que la creación y aplicación de la norma se la realiza en virtud de las competencias que la Constitución de cada país ha determinado a los órganos del poder público respectivos.

Por último, la importancia social de este tema es evidente ya que la Asamblea Nacional ecuatoriana utilizando un concepto ya superado, como es el de que la soberanía radica en ellos, pretende arbitrariamente regular materias que no le competen, provocando así una confusión en los operadores de la norma, como son la administración pública, los jueces y los administrados, utilizando el criterio de que una ley y mejor aun que una ley orgánica se aplica por sobre el resto del ordenamiento jurídico inferior en aplicación del principio de jerarquía y no del principio de competencia vigente a partir de la codificación y reforma constitucional de 1998 como hasta la actualidad.

**CAPÍTULO I**  
**LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES**

## 1.1. CONCEPTO DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES.

Los derechos constitucionales son plenamente exigibles al Estado e incluso a los particulares, desde luego, para que éstos dejen de ser un mero enunciado, es necesarios que existan las garantías o mecanismos adecuados para protegerlos, estas garantías se agrupan en tres clases: normativas, jurisdiccionales y extrajudiciales.

El Dr. Santiago Velázquez, considera que “Las **garantías normativas** son los principios y reglas constitucionales que permiten operar directamente a los derechos; que no se restrinjan los mismos; que se resarzan adecuadamente los daños que se generen como consecuencia de la violación de éstos, y que se sancione a los transgresores.”<sup>1</sup>

Es decir, que las garantías de tipo normativo, en el léxico del derecho constitucional, se refiere a las normas que consagran los principios de protección directa de derechos, y que en el estado constitucional, son de directa e inmediata aplicación, aún cuando no exista norma expresa que regula los procedimientos para su aplicación.

Como típicos ejemplos de las garantías normativas se citan los siguientes:

- a) El principio del *in dubio homine* (en caso de duda se aplicará la norma que más beneficie a los derechos de la persona), consagrado en el numeral 5 del Art. 11 y en el Art. 427 de la Constitución de la República;

---

<sup>1</sup> VELÁZQUEZ VELÁSQUEZ, Santiago, Manual de Derecho Procesal Constitucional Ecuatoriano, Editorial Edino, Guayaquil, 2010, pág. 50.

- b) La prohibición de alegar falta de ley para violentar o desconocer un derecho, desechar una acción por esos hechos, o negar el reconocimiento de tales derechos (numeral 3 del Art. 11 de la Constitución y artículo 426 de la misma);
- c) La aplicación directa e inmediata de los derechos (numeral 3 del Art. 11 y Art. 426 de la Constitución);
- d) La responsabilidad legal del Estado, sus funcionarios y delegatarios por los perjuicios que ocasionen como consecuencia de la prestación deficiente de servicios públicos o actos de sus empleados en el desempeño de sus cargos (numeral 9 del Art. 11 de la Constitución);
- e) Responsabilidad personal de servidores públicos (Art. 233 de la Constitución);
- f) La posibilidad de impugnar los actos administrativos de todas las funciones y administraciones del Estado ante la Función Judicial (Art. 173 de la Constitución);
- g) La responsabilidad del Estado en los casos de error judicial (numeral 9 del Art. 11 de la Constitución).

Como se puede apreciar las reglas y principios fundamentales de aplicación de derechos en el marco del Estado constitucional que es el Ecuador desde el 20 de Octubre del año 2008, se encuentran establecidos en el Art. 11 de la Constitución de la República del Ecuador.

Las **garantías extrajudiciales**, en cambio, son el conjunto de instituciones y órganos que no pertenecen a la rama jurisdiccional, encontrándose sin embargo legitimados para la protección y defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos. Entre estos funcionarios y organismos se pueden encontrar los siguientes:

- a) El Presidente de la República, a quien conforme al numeral 1 del artículo 147 de la Constitución le corresponde cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales, y las demás normas jurídicas en el ámbito de su competencia;
- b) Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, que conforme al artículo 158 de la Constitución son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos;
- c) La Defensoría Pública que conforme al artículo 191 de la Constitución debe garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas, que, por su estado de indefensión o condición económica, social o cultural no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos;
- d) la Defensoría del Pueblo a la que conforme el artículo 215 de la Constitución le corresponde la protección y tutela de los derechos de los habitantes en el Ecuador y la defensa de los derechos de los ecuatorianos que estén fuera del país;
- e) El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que acorde al Art. 207 de la Constitución promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público;
- f) En general todos los ecuatorianos que de acuerdo al artículo 83, numeral 5, de la Constitución deben respetar los Derechos Humanos y luchar por su cumplimiento.

En lo referentes a las **GARANTÍAS JURISDICCIONALES** el tratadista Raúl Chanamé Orbe, escribe que *“la función jurisdiccional es una parte esencial de todo el aparato dispuesto por el Estado con vistas a conseguir el cumplimiento coactivo de sus normas y para la imposición de las sanciones en caso de infringimiento de las mismas. Su primer*

*cometido es el de estimar los hechos, alcanzar las pruebas y luego determinar las normas de derecho objetivo que regulan el caso sometido a su juicio.*

*Con todo, la función jurisdiccional no está orientada únicamente a atender a este interés de naturaleza pública; se la ejerce sobre todo para facilitar el ejercicio de un derecho, claramente ejercido por la Constitución”<sup>2</sup>.*

Esto significa que las garantías jurisdiccionales son aquellos mecanismos jurídicos a los que pueden recurrir los ciudadanos para la protección inmediata y eficaz de sus derechos amenazados, o para exigir la suspensión de una acción u omisión que cause algún tipo de afectación a sus derechos fundamentales. Como su nombre lo indica, estos mecanismos son estrictamente aplicables en la vía jurisdiccional, cumpliendo a plenitud el principio legalidad, toda vez que tanto la garantía jurisdiccional como el procedimiento aplicable para su realización se encuentran plenamente detallados en el ordenamiento de un Estado.

El tratadista Santiago Velázquez, con respecto a las garantías jurisdiccionales, dice que éstas son “aquellas que, a través de verdaderos procesos constitucionales, protegen los derechos, cuanto éstos están amenazados o son vulnerados. Nuestra Constitución en este sentido contempla las acciones de Hábeas Corpus, de Protección, Extraordinaria de Protección, de Incumplimiento, de Acceso a la Información Pública y de Hábeas Data. Además reconoce la posibilidad que cualquier personal, grupos de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad, pueda proponer las acciones previstas en la Constitución. Debe

---

<sup>2</sup> CHANAMÉ ORBE, Raúl, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Adrus, Arequipa-Perú, 2010, pág. 281.

destacarse que el sistema procesal en general, conforme al artículo 169 de la Constitución, es un medio para la realización de la justicia.”<sup>3</sup>

Entonces, se puede establecer el concepto de garantías jurisdiccionales en los siguientes términos: Son mecanismos judiciales establecidos por el legislador para garantizar la absoluta inmanencia de los derechos fundamentales de las personas cuando estos son quebrantados o amenazados por actos u omisiones de cualquier autoridad pública, y en algunos casos por parte de particulares, requiriéndose por tanto de la acción emergente de los órganos jurisdiccionales para proteger el derecho vulnerado, para evitar que continúe surtiendo efectos el acto dañoso, o también para promover la reparación integral de la persona o personas que resultan víctimas del acto dañoso.

## **1.2. LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES EN EL ECUADOR.**

Ya el libertador Simón Bolívar, en 1826, se preocupó para que en nuestra América, se instaure un sistema de control de la constitucionalidad de los actos que ejerciera el poder público, tomando como ejemplo y semejanza “los Censores de Roma”, manifestando que estos Censores serían los fiscales contra el gobierno, para cuidar que tanto la Constitución como los tratados públicos sean rigurosamente aplicados y cumplidos.

Sin embargo, se puede decir que fue Kelsen, quien se refirió a la necesidad insoslayable de la existencia de un organismo especializado en el Control de la Constitucionalidad y

---

<sup>3</sup> VELÁZQUEZ VELÁSQUEZ, Santiago, Manual de Derecho Procesal Constitucional Ecuatoriano, págs. 51-52-

que mantuviera total independencia de las tres funciones (legislativa, ejecutiva y judicial) que confluyen en el ejercicio del poder del Estado.

En lo que respecta al Ecuador, desde sus albores como república, reconoció y proclamó en el texto constitucional los derechos y libertades humanos fundamentales, aunque obviamente con algunas taras segregacionistas de la época, garantizándolos a través de la facultad, aún incipiente, de demandar su respeto y cumplimiento, para que aquellos no queden en el destino de la letra muerta, y en caso de vulneración exista una vía adecuada para exigir su pronta restitución. La necesidad impostergable de garantizar debidamente el ejercicio de los derechos constitucionales de las personas, es el primer antecedente que se puede determinar para el nacimiento del control constitucional como figura jurídica primordial en nuestra legislación, es así como se crea el Consejo de Estado, como ente garantizador del pleno cumplimiento de las disposiciones constitucionales por parte de los poderes públicos; este organismo jurídicamente se fundó en las Constituciones de 1906 y 1929. Posteriormente, en la Constitución de 1945, sea crea el Tribunal de Garantías Constitucionales, como órgano de control del estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales por las funciones, instancias e instituciones para el ejercicio del poder público, cuya atribución fundamental era la de velar por el respeto y cumplimiento de las normas constitucionales: pero, posteriormente, por claras razones de tinte político, la Constitución de 1946, da nuevamente las atribuciones al Consejo de Estado, eliminando al Tribunal de Garantías Constitucionales, que es instituido nuevamente por la Constitución de 1967, y en la Constitución de 1979 se mantiene, manteniendo sus competencia en la reforma de 1983, aunque de acuerdo a esta, las decisiones de este alto organismo deben ser sometidas al Congreso Nacional, perdiendo de alguna manera efectividad sus

resoluciones, y corriendo el riesgo de ser viciadas al tener que someter la calificación de sus resoluciones al conocimiento legislativo, que como se puede apreciar es una de las funciones cuyo cumplimiento de las normas constitucionales debe fiscalizarse. En la reforma constitucional de 1992, el Tribunal de Garantías Constitucionales subordina sus resoluciones a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, es decir, se lo libera de la dependencia de la función legislativa, y se lo somete en cambio a la función judicial, lo que igualmente resulta propicio para viciar la independencia y las resoluciones del órgano de ejercicio del control constitucional. La Corte Suprema de Justicia da un importante paso, cuando basada en la Ley No. 20, publicada en el Suplemento No. 93 del Registro Oficial de 23 de septiembre de 1992, expidió el Estatuto Transitorio del Control Constitucional, que se promulgó en el Registro Oficial No. 176 de 26 de abril de 1993, en el cual se instituyó la demanda de amparo y con ello se establecieron normas para el ejercicio del derecho de amparo, al que, ya concretando la existencia de los derechos y libertades reconocidos por el Estado, se refirió la Constitución de 1967.

Así, con aquél estatuto se determinan dos vías para hacer realidad el Control Constitucional: Primera; demanda contra normas constitucionales, y, segunda; demanda contra la violación de las garantías o la demanda de amparo propiamente dicha, que se tramita ante el Tribunal de Garantías Constitucionales (hoy Tribunal Constitucional), con recurso de casación ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema, es en la reforma de 1996, que se crea definitivamente el Tribunal Constitucional, y posteriormente en la Constitución Política de la República del Ecuador, que entró en vigencia en agosto de 1998, en materia se conserva el mismo órgano y se establece la misma redacción con

respecto a aquél, y se determinan pequeñas modificaciones en materia de garantías constitucionales, especialmente en materia de amparo.

Al instituirse el Tribunal Constitucional en la Carta Política, se dio a este órgano la importancia y relevancia que merecía, se lo reconoce como órgano de control de orden jurídico constitucional, independiente de todas las funciones del Estado, y regido única y exclusivamente por la misma Constitución y la Ley Control Constitucional, teniendo como precedentes su propias resoluciones y como referencia las resoluciones de cortes o tribunales de los demás países, reconociendo así la alta jerarquía de la Constitución, que exigía un órgano de control que corresponda a su alta importancia, a fin de que sea respetada su efectiva vigencia, con el control trascendente ejercido por el Tribunal Constitucional, revestido de supremo juez en materia constitucional, con facultades plenas para juzgar la validez jurídica de las normas y potestad para hacer respetar y cumplir sus resoluciones por todos los medios que la ley lo permita, manteniendo su total autonomía e independencia.

Finalmente, es necesario dejar sentado el criterio, de que, si bien el Control Constitucional, proviene de un Estado, este necesariamente debe ser un ente de derecho, de práctica democrática, electo con arreglo a las disposiciones de la Carta Política y las leyes secundarias, reconocedor de la división del poder estatal en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, pues de lo contrario, si afrontamos un estado de facto o totalitario, no se puede hablar de control constitucional en beneficio de los derechos de las personas, pues obviamente éste, no es una institución jurídica viable en condiciones adversas a la práctica democrática.

Tradicionalmente en el derecho constitucional ecuatoriano se ha conocido la figura del hábeas corpus como garantía de protección y amparo del derecho a la libertad, cuando este fuere afectado por decisiones arbitrarias de autoridad pública. En cambio las otras figuras referentes a garantías constitucionales o jurisdiccionales, como son el caso del hábeas data, el amparo (actualmente acción de protección), la acción del cumplimiento, la acción de acceso a la información pública, son figuras de reciente configuración en el contexto constitucional ecuatoriano, la mayoría de ellas que han sido plenamente reguladas a partir de la Constitución de la República del año 1998. Es necesario también recordar que la Constitución del año 1998, contemplaba también como garantía constitucional a la Defensoría del Pueblo, que en la Constitución del año 2008, se la contempla fuera de las garantías jurisdiccionales, y se la concibe como un órgano de vigilancia y control sobre la absoluta realización de los derechos fundamentales de las personas.

La Constitución vigente en el Ecuador desde el 20 de Octubre del año 2008, que esencialmente supera los conceptos del Estado de derecho, para proclamar a nuestro país como un Estado constitucional de derechos y justicia social, presta especial importancia en lo concerniente a garantías jurisdiccionales y control constitucional, como mecanismos de protección prioritaria de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Es por ello que se observan sustanciales avances en cuanto a dicha materia, determinando todo un conjunto de dichas garantías, entre las que se observan las siguientes: acción de protección, acción de hábeas corpus, acción de acceso a la información pública, acción de hábeas data, acción por incumplimiento y acción

extraordinaria de protección; estas garantías serán estudiadas con mayor detalle en páginas posteriores.

Estos son los principales comentarios que se pueden anotar para elaborar una breve relación en torno a la evolución histórica de las garantías jurisdiccionales en el Ecuador.

### **1.3. LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES EN LA CONSTITUCIÓN DEL AÑO 2008.**

#### **1.3.1. ACCIÓN DE PROTECCIÓN.**

La acción de protección es la primera garantía jurisdiccional que determina la Constitución vigente en su Art. 88, estableciendo que el objetivo sustancial de este mecanismo primario de protección de derechos, es ejercer el debido amparo y tutelaje con respecto a los derechos reconocidos en la Constitución, que como bien sabemos, tienen su raíz en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; siendo que proceden a su aplicación cuando se evidencia vulneración de derechos fundamentales de las personas ocasionada como consecuencia inmediata de actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; es decir, que esta acción no cabe contra pronunciamientos o actos de los órganos jurisdiccionales; además es aplicable en contra de políticas dictadas por autoridades públicas que de alguna manera afecten los derechos fundamentales de las personas; también cabe la acción ordinaria de protección cuando el acto que causa afectación de derechos constitucionales provenga de personas particulares, siempre que se ocasione daño grave, o cuando ocurra la prestación de servicios públicos impropios y que el particular los presta mediante delegación o concesión de parte del Estado;

cabiendo también la acción de protección en los casos en que el legitimado pasivo se encuentre en estado de subordinación, indefensión o discriminación.

### 1.3.2. ACCIÓN DE HÁBEAS CORPUS.

El conocido tratadista argentino Dr. Guillermo Cabanellas sobre el hábeas corpus, escribe: *“Palabras latinas, y ya españolas y universales, que significan literalmente: “que traigas tu cuerpo” o “que tengas tu cuerpo”.*<sup>4</sup> El significado elemental de la locución hábeas corpus es entonces el de traer o tener tu cuerpo, orientándose a referirse a presentar el cuerpo del que ha sido apresado arbitrariamente para concederle la libertad.

El concepto anterior define al hábeas corpus como aquel procedimiento que tiene la finalidad de proteger el derecho a la libertad personal del individuo, frente a cualquier decisión arbitraria de autoridad pública o agente de esta que disponga la detención o prisión ilegal de una persona. Mediante este recurso, la persona ilegalmente privada de la libertad, es puesta a disposición de la autoridad competente, la cual resolverá acerca de la legalidad o arbitrariedad de la privación de la libertad.

En definitiva, la idea general en torno a la definición del hábeas corpus, es de que este constituye una garantía constitucional sustancialmente destinada a garantizar el derecho a la libertad de los individuos, mediante el acceso efectivo e inmediato ante una autoridad pública independiente de los cuerpos policiales, la que en caso de considerar que se ha

---

<sup>4</sup> CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 2002, Tomo IV, pág. 229.

producido la violación del derecho a la libertad, procederá de inmediato a disponer que el recurrente sea puesto en libertad.

Una importante novedad es que la garantía del *hábeas corpus* en nuestro país, pasó de ser una garantía constitucional en la Constitución de 1998, a ser una garantía jurisdiccional en la Constitución de 2008, cuando dejaron de ser los alcaldes quienes conozcan y suministren justicia constitucional en torno a dicha figura, trasladándose la responsabilidad a los órganos jurisdiccionales.

La actual Constitución de la República del Ecuador, contempla la garantía jurisdiccional del *hábeas corpus* en los siguientes términos:

*“Art. 89.- La acción de hábeas corpus tiene por objeto recuperar la libertad de quien se encuentre privado de ella de forma ilegal, arbitraria o ilegítima, por orden de autoridad pública o de cualquier persona, así como proteger la vida y la integridad física de las personas privadas de libertad.*

*Inmediatamente de interpuesta la acción, la jueza o juez convocará a una audiencia que deberá realizarse en las veinticuatro horas siguientes, en la que se deberá presentar la orden de detención con las formalidades de ley y las justificaciones de hecho y de derecho que sustenten la medida. La jueza o juez ordenará la comparecencia de la persona privada de libertad, de la autoridad a cuya orden se encuentre la persona detenida, de la defensora o defensor público y de quien la haya dispuesto o provocado, según el caso.*

*De ser necesario, la audiencia se realizará en el lugar donde ocurra la privación de libertad.*

*La jueza o juez resolverá dentro de las veinticuatro horas siguientes a la finalización de la audiencia.*

*En caso de privación ilegítima o arbitraria, se dispondrá la libertad. La resolución que ordene la libertad se cumplirá de forma inmediata.*

*En caso de verificarse cualquier forma de tortura, trato inhumano, cruel o degradante se dispondrá la libertad de la víctima, su atención integral y especializada, y la imposición de medidas alternativas a la privación de la libertad cuando fuera aplicable.*

*Cuando la orden de privación de la libertad haya sido dispuesta en un proceso penal, el recurso se interpondrá ante la corte provincial de justicia.*

*Art. 90.- Cuando se desconozca el lugar de la privación de libertad y existan indicios sobre la intervención de algún funcionario público o cualquier otro agente del Estado, o de personas que actúen con su autorización, apoyo o aquiescencia, la jueza o juez deberá convocar a audiencia al máximo representante de la Policía Nacional y al ministro competente.*

*Después de escucharlos, se adoptarán las medidas necesarias para ubicar a la persona y a los responsables de la privación de libertad.”<sup>5</sup>*

Conforme se puede observar en la disposición que antecede, la acción de *hábeas corpus* tiene por objetivo primordial la protección del derecho a la libertad de las personas, cuando este sea afectado como consecuencia de una actuación ilegal, arbitraria o ilegítima, sea que aquella provenga de autoridad pública o de cualquier otra persona. Debiendo reflexionar que al combatirse por este mecanismo ágil y oportuno la privación ilegal de la libertad, también se salvaguarda otros bienes jurídicos fundamentales como son el derecho a la vida y el consustancial derecho a la integridad personal en los aspectos físico, psicológico, sexual y moral, atributos éstos de la personalidad humana que en muchos casos suelen ser afectados en el marco de los escenarios que se crean a través de la privación inconstitucional del derecho a la libertad.

La acción de *hábeas corpus* de acuerdo al Art. 89 de la Constitución de la República se plantea ante un juez con jurisdicción en el lugar donde se ha producido la privación arbitraria de la libertad, o de la circunscripción geográfica donde se encuentra apresado el recurrente. Una vez que la acción de *hábeas corpus* ha sido propuesta, la jueza o juez en forma inmediata debe convocar a una audiencia que se realizará dentro de las veinticuatro horas siguientes, donde deberá presentarse la orden de aprehensión del accionante, la que necesariamente debe cumplir con las formalidades que exige la Constitución de la República y el Código de Procedimiento Penal, además de las justificaciones de hecho y de derecho que justifiquen la prisión del recurrente. Hace notar además la Constitución,

---

<sup>5</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Gaceta Constitucional, Ecuador, Octubre de 2008.

que en caso de ser necesario la audiencia se llevará a cabo en el lugar donde se encuentra detenida la persona en cuyo favor se pretende la aplicación del hábeas corpus.

Luego de la audiencia la jueza o juez debe resolver dentro de las veinticuatro horas siguientes, y en caso de verificarse la afectación inconstitucional del derecho a la libertad, dispondrá inmediatamente la liberación de la persona arbitrariamente detenida. Además, en caso de verificarse que se han producido tratos degradantes o crueles, tortura o cualquier otro tipo de abuso, debe disponerse la libertad de la víctima y atención integral especializada, dictando de ser el caso las medidas sustitutivas de la privación de libertad a las que haya lugar según las particularidades de cada caso.

La competencia se radicará siempre en un juez de primer nivel; sin embargo, si la privación de la libertad ha sido ordenada en el ámbito de un proceso penal, se deberá plantear el hábeas corpus ante la correspondiente Corte Provincial de Justicia.

Además prevé el Art. 90 de la Constitución el evento de que se desconozca el lugar de privación de libertad de una persona, en cuyo caso se determina que se llamará a comparecer al máximo personero de la Policía Nacional (en la jurisdicción de que se trate), así como al Ministro del Interior, en cuyo caso, después de la correspondiente audiencia, se dictarán las medidas necesarias para ubicar al preso, así como para promover las sanciones a que haya lugar en contra de sus captores.

### **1.3.3. ACCIÓN DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

La acción de acceso a la información pública es una garantía jurisdiccional diseñada por el legislador, para proteger el derecho a la información de las personas, así como el ejercicio de sus deberes ciudadanos, en cuanto a la fiscalización de los órganos de poder público, al igual que en cuanto al deber establecido en el Art. 83, numeral 8, de la Constitución, que se refiere a la obligación ciudadana de denunciar y combatir los actos de corrupción, cuestiones que no se pueden cumplir si no se tiene garantizado el acceso a la información pública.

Se cataloga como información pública a todos aquellos datos, registros, documentos, etc., que contienen información referente a la administración pública y por ende a los intereses de toda la sociedad. En principio toda la información que maneja la administración gubernativa es pública; sin embargo, por motivos de seguridad el Estado puede imponer determinadas restricciones con respecto a la publicidad de determinados datos, registros o documentos; sin embargo, luego de transcurrido un tiempo prudencial, estos registros son desclasificados y pasan a ser información pública.

La acción de acceso a la información pública se encuentra establecida en el Art. 91 de la Constitución de la República del Ecuador, en los siguientes términos:

*“Art. 91.- La acción de acceso a la información pública tendrá por objeto garantizar el acceso a ella cuando ha sido denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se ha proporcionado no sea completa o fidedigna.*

*Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquiera otra clasificación de la información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la ley.”<sup>6</sup>*

Conforme se observa en la cita textual que antecede, la acción de acceso a la información pública se propone tutelar el derecho de las personas a la información no restringida, cuando aquella de cualquier forma ha sido negada, o ha sido suministrada de manera incompleta o distorsionada, y procede aun cuando la negativa de la autoridad pública o de la persona encargada de la información se fundamente en el carácter secreto de los datos, registros o contenidos que se pretende conocer. Se acepta en todo caso el no suministro de información cuando esta hubiere sido declarada como secreta –únicamente por razones de seguridad nacional- de forma previa a la petición del accionante. Al igual que en el caso de la acción de protección, la acción de acceso a la información se propone ante un juez con competencia en el lugar donde se encuentra, o se supone que se encuentra, la información pública a la que injustificadamente se ha negado el libre acceso.

#### **1.3.4. ACCIÓN DE HÁBEAS DATA.**

Literalmente “hábeas data” significa “traer los datos”<sup>7</sup>. En el caso del hábeas corpus se hacía referencia a la acción de traer el cuerpo, en tanto que el hábeas data,

---

<sup>6</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Gaceta Constitucional, Ecuador, Octubre de 2008.

<sup>7</sup> GARCÍA FALCONÍ, José, Principios Constitucionales del Derecho Procesal, del Procedimiento Civil y del Penal, pág. 124.

significa traer los datos, es decir exhibir los datos a que el recurrente reclama tener acceso.

El Doctor José García Falconí, sobre el hábeas data señala: “Es el derecho a obtener información personal que se encuentra en archivos o bases de datos”<sup>8</sup>. Este reconocido autor ecuatoriano define al hábeas data como el derecho de la persona a obtener información suya que se encuentra en archivos o bases de datos.

El hábeas data en el Ecuador, es una acción constitucional de corte moderno, que hace relación a una de las maneras en que puede ser vulnerado el derecho a la intimidad, que no se agota en la protección de los datos personales, pues constituye un avance de la ciencia jurídica que naturalmente se pone a tono con los cambios sociales, así existe el derecho a conocer qué información existe sobre su persona y a que tal información sea veraz.

En el ordenamiento constitucional ecuatoriano el *hábeas data* se encuentra establecido en los siguientes términos:

*“Art. 92.- Toda persona, por sus propios derechos o como representante legitimado para el efecto, tendrá derecho a conocer de la existencia y a acceder a los documentos, datos genéticos, bancos o archivos de datos personales e informes que sobre sí misma, o sobre sus bienes, consten en entidades públicas o privadas, en soporte material o electrónico.*

---

<sup>8</sup> GARCÍA FALCONÍ José, Manual de Práctica Procesal Constitucional, Ediciones Rodin, Quito-Ecuador, 2001, pág. 37.

*Asimismo tendrá derecho a conocer el uso que se haga de ellos, su finalidad, el origen y destino de información personal y el tiempo de vigencia del archivo o banco de datos.*

*Las personas responsables de los bancos o archivos de datos personales podrán difundir la información archivada con autorización de su titular o de la ley.*

*La persona titular de los datos podrá solicitar al responsable el acceso sin costo al archivo, así como la actualización de los datos, su rectificación, eliminación o anulación. En el caso de datos sensibles, cuyo archivo deberá estar autorizado por la ley o por la persona titular, se exigirá la adopción de las medidas de seguridad necesarias. Si no se atendiera su solicitud, ésta podrá acudir a la jueza o juez. La persona afectada podrá demandar por los perjuicios ocasionados.”<sup>9</sup>*

Más técnicamente el hábeas data es el derecho que asiste a toda persona, a solicitar la exhibición de los registros, públicos o privados, en los cuales están incluidos sus datos personales o los de su grupo familiar, para tomar conocimiento de su exactitud; a requerir la rectificación, la supresión de datos inexactos u obsoletos o que impliquen discriminación, por ejemplo afiliación a partido político, creencia religiosa, etc. Es preciso señalar que este derecho de acceso a la información comprende también a aquellos contenidos que se encuentren en medios magnéticos, electrónicos o archivos de tipo digital.

---

<sup>9</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Gaceta Constitucional, Ecuador Octubre de 2008.

El Hábeas Data, es una garantía constitucional, con objetivos muy precisos, que busca que el accionante sepa:

- Por qué motivos legales, el poseedor de la información llegó a ser tenedor de la misma.
- Desde cuándo tiene la información.
- Qué uso ha dado a esa información y qué hará con ella en el futuro.
- Conocer a qué personas naturales o jurídicas, el poseedor de la información le hizo llegar dicha información. Por qué motivo, con qué propósito y la fecha en la que circuló la información.
- Qué tecnología usa para almacenar la información.
- Qué seguridades ofrece el tenedor de la información para precautelar que la misma no sea usada indebidamente.
- Que información se tiene respecto a determinada persona y para qué se almacena.
- Si la información es actualizada y correcta y, de no serlo, solicitar y obtener la actualización o rectificación de la misma.
- Que conociendo los datos, se supriman si no corresponde el almacenamiento, por la finalidad del registro o por el tipo de información de que se trata.

El *hábeas data* no protege el honor, la reputación, el derecho a la intimidad, como equivocadamente lo sostienen algunos jueces que han tramitado este recurso en sus respectivas jurisdicciones.

El recurso de *hábeas data* protege el derecho que toda persona tiene para acceder a los documentos, bancos de datos e informes que sobre sí misma o sobre sus bienes constan en entidades públicas o privadas, así como a conocer el uso que de ellos se haga y su finalidad.

El objetivo del recurso de *hábeas data*, por consiguiente, es el de proteger el derecho que toda persona tiene para conocer sobre datos e informes que sobre ella o sobre sus bienes tengan documentos, bancos de datos, a fin de solicitar con los datos que obtenga, al funcionario o juez competente la actualización, rectificación, eliminación o anulación de aquellos que pudieren ser erróneos o que afectaren ilegítimamente sus derechos.

### **1.3.5. ACCIÓN POR INCUMPLIMIENTO.**

En cuanto a la acción por incumplimiento como garantía jurisdiccional, la Constitución de la República del Ecuador en el Art. 93 señala: *“La acción por incumplimiento tendrá por objeto garantizar la aplicación de las normas que integran el sistema jurídico, así como el cumplimiento de sentencias o informes de organismos internacionales de derechos humanos, cuando la norma o decisión cuyo cumplimiento se persigue contenga una obligación de hacer o no hacer clara, expresa y exigible.*

*La acción se interpondrá ante la Corte Constitucional.”<sup>10</sup>*

El objetivo sustancial de esta garantía jurisdiccional es el de garantizar la aplicación indubitable de las normas que integran el sistema jurídico del Ecuador, obligando además

---

<sup>10</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Gaceta Constitucional, Ecuador Octubre de 2008.

al cumplimiento de sentencias o informes de organismos de carácter internacional vinculados con los derechos humanos, siempre y cuando la norma obligatoria o la decisión de cuyo cumplimiento se trate, contenga en forma clara y precisa, una obligación de hacer algo o no hacerlo. Mediante este mecanismo constitucional se busca garantizar la absoluta obligatoriedad y aplicación inexorable de todas y cada una de las normas que integran el sistema jurídico, al igual que los pronunciamientos de organismos internacionales de derechos humano, esto en beneficio de la cristalización del objetivo primordial del Estado constitucional, que como observamos con anterioridad se refiere a que el máximo deber del ente estatal es velar por los derechos constitucionales (humanos) de los ciudadanos.

Esta acción tendría el carácter de extraordinaria, por cuanto no puede ser propuesta ante un juez común, toda vez que como indica el Art. 93 de la Constitución de la República, es de competencia exclusiva de la Corte Constitucional.

### **1.3.6. ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN.**

Con respecto a la acción extraordinaria de protección, el Dr. Santiago Velázquez señala: *“Sin duda una de las mayores innovaciones de la Constitución vigente, en relación al Derecho Procesal Constitucional, es la inclusión en nuestro ordenamiento jurídico de la posibilidad de acceder a la justicia constitucional respecto de las sentencias y actuaciones de la Función Judicial. La Constitución de 1998 expresamente exceptuaba de la posibilidad de recurrir en Amparo Constitucional de las decisiones de la Función Judicial, aunque debe indicarse que ya la Asamblea Constituyente, que dio lugar a la*

*Codificación de la Constitución de 1998, discutió la posibilidad de permitir que se presenten acciones de amparo contra decisiones judiciales, sin embargo se estimó que nuestra cultura jurídica, eminentemente litigiosa, iba a generar que esto en la práctica determine la existencia de una especie de cuarta instancia, pues ya la casación fue degenerada y es tratada por muchos como una tercera instancia.”<sup>11</sup>*

La acción extraordinaria de protección, es entonces un mecanismo excepcional de competencia de la Corte Constitucional que permite a los ciudadanos recurrir a un organismo de suprema instancia para solicitar el tutelaje de sus derechos fundamentales relacionados a la seguridad jurídica y al debido proceso, cuando estos hubieren sido violados en sentencias o fallos judiciales definitivos; buscando la anulación del pronunciamiento judicial lesivo. Es preciso tener en cuenta que como señala el tratadista, no se trata de una cuarta instancia, más allá de la casación, sino que por el contrario, se trata de un mecanismo extraordinario de protección de derechos fundamentales contra fallos provenientes de la Función Judicial; de allí que la admisibilidad en cuanto a la acción extraordinaria de protección sea sumamente selectiva.

Para efectos de tener una visión del porqué de la inclusión de la acción extraordinaria de protección en la Constitución vigente, transcribo a continuación un fragmento de las memorias del Foro de Abogados del Guayas, en un evento de discusión de la nueva Constitución, donde el Dr. César Rodríguez ex asambleísta de la Asamblea Constituyente, textualmente señalaba: *“Por otro lado, es necesario destacar que el establecimiento de esta acción implica por sí mismo un poderoso mensaje de atención para todos los*

---

<sup>11</sup>VELÁZQUEZ, Santiago, *Obra Citada*, págs. 166-167.

*operadores de justicia: las normas, por su jerarquía se aplican en el orden establecido por el Art. 425 de la Constitución 2008. Es la Constitución la que debe ser observada en primer lugar, sus preceptos, sus garantías, y luego, las normas de las leyes secundarias, cuestión que si bien se señalaba también en la Constitución de 1998 jamás se hizo efectiva en la práctica. Hoy estamos en un foro de abogados, ustedes más que nadie saben que los jueces jamás observaron el orden jerárquico de las normas y que en muy pocas y honrosas excepciones aplicaron a la Constitución por sobre normas inferiores. Para citar un caso, en materia procesal penal, los jueces de instancia y los miembros de los tribunales penales no excluyen de juicio o de los elementos de convicción aportaciones obtenidas con violación a la Constitución. Esto no puede seguir ocurriendo y en eso no podemos intentar tapar el sol con un dedo. Además es necesario señalar que la violación de las normas constitucionales y de sus garantías, al día de hoy, se encuentran también sometidas a control a través de organismos de justicia supranacionales como, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ya ha condenado varias veces al Ecuador por la violación de los derechos humanos y de las garantías constitucionales que sus jueces y magistrados no observan, causando con ello la obligación del Estado de pagar millonarias indemnizaciones a los perjudicados. Hoy, en un Estado Constitucional de Derechos, esa será una de las tareas fundamentales de la Corte Constitucional: evitar que el Ecuador siga siendo humillado en cortes internacionales como uno de los ejemplos de lo que no hay que hacer, de lo indebido. Este recurso permitirá emerger un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a la Constitución Política del Estado, lo cual, visto desde la perspectiva política y jurídica no solo es mantener la institución procesal de la cosa juzgada, sino dar un salto cualitativo a*

*un Estado nacional que respeta a los ciudadanos, a las leyes y a los derechos.*<sup>12</sup> Dos cuestiones resalto de la cita anotada anteriormente, en primer lugar el hecho de que se concluya que en el país no se aplicaba la Constitución de 1998 como norma jerárquicamente superior, sino que más bien era violada por los jueces salvo “honrosas excepciones” y en segundo lugar la conclusión de que el Ecuador ha venido siendo “humillado” por Cortes Supranacionales, debido a que al violarse las garantías constitucionales y no juzgarse como es debido, se ha provocado que se sancione al Estado con indemnizaciones millonarias. Por otro lado, las críticas más comunes a la acción extraordinaria de protección han sido aquellas que señalan como un error crear en un país con demasiados problemas de celeridad en los juicios, una acción que puede conllevar a una “instancia” adicional; además, se ha expresado que la Función Judicial pierde su independencia, pues un órgano distinto está facultado a revisar las sentencias que se emitan, provocando incluso un descalabro del principio de la cosa juzgada.

La Constitución de la República, prevé la acción extraordinaria de protección en los siguientes términos: *“Art. 94.- La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.”*<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> REVISTA DEL FORO DE ABOGADOS DE GUAYAQUIL, Año XV, No. 47, Enero de 2009, pág. 27.

<sup>13</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Gaceta Constitucional, Ecuador, Octubre de 2011.

Ahora bien, el Art. 437 de la misma Constitución, señala que la admisión de la acción extraordinaria de protección requiere del cumplimiento cabal de los siguientes requisitos:

- 1.- Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados.
- 2.- Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución.

El objeto de la acción extraordinaria de protección es la protección de los derechos constitucionales de las personas y especialmente del debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

La acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte de un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial.

El término máximo para la interposición de la acción extraordinaria de protección será de veinte días, que deberán contarse desde la notificación de la decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho constitucional, esto para quienes fueron parte del proceso donde se pronunció la resolución, auto o sentencia de los que se recurre; en cambio para quienes debieron ser parte, el término correrá desde que tuvieron conocimiento del pronunciamiento judicial definitivo donde se provoca la violación de derechos fundamentales o garantías del debido proceso.

# **CAPÍTULO II**

## **REGLAMENTOS AUTÓNOMOS**

## **2.1. LA POTESTAD NORMATIVA DEL ESTADO**

Una de las funciones del Estado es precisamente su función normativa, que se expresa a través de los diferentes órganos del poder público. Es así que, de modo general, en el Estado encontramos que la potestad normativa que aparece primafacie (una prueba considerada suficiente para establecer una conclusión hasta que sea refutada válidamente) de la Constitución, en donde se establece o se estatuye las bases del ordenamiento jurídico en función de los principios clásicos de fundamentación, derivación, de creación y aplicación. La Constitución, en consecuencia, es la primera manifestación normativa del Estado y a través de la cual nacen diversas potestades que dan origen al ordenamiento jurídico como la potestad legislativa a cargo de la Función Legislativa y la potestad reglamentaria a cargo del Presidente de la República, de modo general y cuyas excepciones las explicare a lo largo de este capítulo, ya que como veremos la Constitución ha determinado ciertas potestades reglamentarias, respecto de materias excluidas de la ley, a ciertos órganos del poder público.

### **2.1.1. POTESTAD LEGISLATIVA**

Como ya lo había enunciado, la potestad legislativa de modo general la tiene la Asamblea Nacional, así la Constitución ecuatoriana en su artículo 118 determina:

“Art. 118.- La Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional, que se integrara por asambleístas elegidos para un periodo de cuatro años. La Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Quince asambleístas en circunscripción nacional; dos asambleístas por cada provincia y uno mas por cada

doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional.”

La Asamblea Nacional en consecuencia es el órgano que la Constitución ha determinado para que, con la participación del Presidente de la República, pueda expedir, reformar, derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio como así lo prescriben los artículos 120, numerales 6 y 7, y 147, numeral 11, de la Constitución <sup>14</sup> de la forma y del modo que la misma Constitución prescribe, para el caso de las leyes orgánicas como para las leyes ordinarias.

De lo dicho no hay lugar a duda que ciertamente la Constitución ecuatoriana ha determinado que la potestad legislativa recaiga sobre la Asamblea Nacional y sobre el Presidente de la República, este último como colegislador; el problema fundamentalmente radica en las materias que deben ser normadas por esta gama de categorías normativas puesto que a partir de la reforma y codificación constitucional de 1998 hasta la Constitución actual, se encuentra el sistema de reserva o dominio legal, el cual impone determinadas materias para que sean reguladas mediante ley.

---

<sup>14</sup> Los artículos 120 numerales 6 y 7 y 147 numeral 11 de la Constitución ecuatoriana determinan: “Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá los siguientes deberes y atribuciones: 6. Expedir, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio; 7. Crear, modificar, o suprimir tributos mediante Ley sin menoscabo a las atribuciones de los Gobiernos Autónomos descentralizados”  
“Art. 147.- Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes: 11. Participar en el proceso de formación y promulgación de las leyes, en la forma prevista en esta Constitución;”

### **2.1.1.1. ACTOS CON RANGO DE LEY**

En el Ecuador encontramos ciertos actos con rango de ley que no han sido dictados por órganos constitucionales sino en regímenes de facto. Estos actos en el Ecuador se han denominado decretos supremos, aunque en derecho comparado se han denominado decretos leyes, que en el Ecuador se han reservado para otra clase de actos dictados por órganos constitucionales y que tienen valor y rango de ley.

Actualmente, en caso de omisión legislativa, respecto del plazo máximo de tramitación de un proyecto de ley económico urgente, calificado así por el Presidente de la República, en función de lo prescrito en el artículo 140 de la Constitución, el Código ecuatoriano prevé una consecuencia jurídica, esto es, la publicación en el Registro Oficial del cuerpo normativo bajo la figura del decreto-ley:

“Art. 140.- El Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. En este caso, la Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos, dentro de un plazo máximo de treinta días, contados a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos.

Mientras se discute un proyecto calificado de urgente, el Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de emergencia.

Art. 140.- inciso 3, Si la Asamblea no aprobare, modificare o negare el proyecto en el plazo señalado en este artículo, el Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá, en cualquier tiempo, modificarlo o derogarlo, siguiendo el trámite ordinario previsto en la Constitución.”

Este es el único caso conocido a la luz de la Constitución ecuatoriana vigente, en donde el Presidente de la República pone en vigencia un acto normativo de rango legal, teniendo su misma jerarquía dispositiva, sea este orgánico u ordinario, según cómo se inició el proyecto de ley, aunque difícilmente un proyecto de ley en materia económica puede ser orgánico, en virtud de la reserva legal correspondiente determinado en el artículo 133 de la Constitución. Al tener el rango y la jerarquía de una ley, para la reforma o derogatoria del decreto ley se requiere de una ley reformativa o derogatoria, según corresponda, las que, como es natural, se aprueban siguiendo el trámite constitucional.

La Corte Constitucional (art.429 Cons.) dicta resoluciones interpretativas, con fuerza de ley, supletorias sea en caso de duda u oscuridad de las leyes o ante fallos contradictorios conforme lo prescribe el artículo 178 de la Constitución, y 202 numeral 4 de la Ley Orgánica de la Función Judicial, la misma que tiene vigencia hasta que la Asamblea Nacional dicte la correspondiente ley interpretativa de acuerdo a lo prescrito en los artículos 120, numeral 6, y 132, numeral 6 de la Constitución. La Corte Constitucional de modo general y obligatorio la ley, a falta de ley interpretativa, es decir, de manera supletoria, razón por la cual no se puede entender que se ha otorgado la misma facultad a otros órganos del Estado.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup>Sobre esta facultad de la Corte Suprema de Justicia, vid, Tribunal Constitucional, las Resoluciones N° 036-2001-TC y 0005-2003-TC.13

### **2.1.1.2. ÓRGANOS COMPETENTES**

La potestad legislativa de modo general es ejercida por la Función Legislativa; en el Ecuador dicha función se ejerce por un solo órgano claramente determinado; este órgano es netamente político, tanto por su integración como por sus atribuciones, la Asamblea Nacional, quien se encarga principalmente de legislar, esto es, expedir, reformar y derogar leyes e interpretarlas de modo generalmente obligatorio, a más de las otras atribuciones determinadas expresamente en el artículo 120 de la Constitución.

La competencia para poder dictar leyes en el Ecuador está compartida en dos órganos específicos como son la Asamblea Nacional y el Presidente de la República, este último como colegislador. Ahora, si bien es cierto que dichos órganos son los competentes para dictar la ley, sea esta orgánica u ordinaria en función del procedimiento establecido en la Constitución, es necesario determinar en qué materias son competentes, puesto que, no todas las materias que el legislador considere, o que el Presidente de la República sancione deben necesariamente ser regulados por leyes, sean esta orgánicas u ordinarias.

Si bien la Constitución ecuatoriana ha recogido el sistema de reserva o dominio legal máximo para leyes orgánicas y mínimo para leyes ordinarias, del texto constitucional también se desprende que existen materias excluidas del conocimiento de las leyes, sean estas orgánicas u ordinarias. Dichas materias según la norma suprema del estado ecuatoriano deben ser reguladas por normas inferiores a la ley como son los reglamentos u ordenanzas, y que competencialmente solo dichos actos normativos pueden regular. Las ordenanzas, por ejemplo, son las normas dictadas por los organismos del régimen seccional autónomo concejos municipales y consejos provinciales- en este sentido la

Constitución erróneamente señala que los gobiernos autónomos descentralizados como pueden ser los provinciales, cantonales, municipales o parroquiales ejercen “facultad legislativa” al dictar ordenanzas como así lo prescriben los artículos 262, 263, 264, 266 y 267 de la Constitución.

Cierto es que el constituyente señaló “facultad legislativa”, pero ello no puede llevar a pensar que las ordenanzas tienen, en estricto sentido, esta naturaleza normativa pues, en primer lugar, no gozan del rango de ley ni son dictadas por la Asamblea Nacional, por lo que tampoco siguen su procedimiento de formación. Es más, el procedimiento de formación de las ordenanzas no sólo que no se prevé en la Constitución sino que su trámite se establece en normas de rango legal orgánico como son la Ley de Régimen Municipal y la Ley de Régimen Provincial, lo que desvirtuaría los principios dobles de fundamentación y derivación, de creación y de aplicación si se les quiere dar el tratamiento de normas legales debido a que la norma inferior se fundamenta en la superior, de la norma superior derivan las inferiores, teniendo en cuenta que las normas no derivan ni se fundamentan en preceptos de igual jerarquía.

En definitiva, cuando el constituyente habla de “facultad legislativa” se debe entender que las ordenanzas son actos normativos y deben reunir sus características materiales de generalidad, obligatoriedad, universalidad, abstracción y permanencia, tal como se indica la Ley de Régimen Municipal,<sup>16</sup> pero ello no implica que sean leyes, tanto así que, para su entrada en vigencia no se requiere, necesariamente, de su publicación en el Registro Oficial, tal como lo exigen los artículos 138 de la Constitución y 6 del Código Civil, sino por la imprenta o por cualquier otro medio de difusión, a excepción de las ordenanzas tributarias que para su vigencia serán publicadas, obligatoriamente, en el Registro Oficial

---

<sup>16</sup>Tribunal Constitucional, Resolución N° 011-2002-TC

en función de lo que determina la Ley de Régimen Municipal y la Ley de Régimen Provincial.

En este sentido, una ordenanza no podría invadir las reservas de ley ordinaria y orgánica establecidas, respectivamente, en los artículos 132 y 133 de la Constitución. Un problema se puede presentar desde que una de las materias reservadas a la ley es la tributaria como lo prescribe el artículo 301 de la Constitución, aunque la misma Constitución, de manera reiterada, señala que la facultad de la Asamblea Nacional de dictar leyes mediante las cuales se creen, modifiquen o supriman tributos es sin perjuicio de las atribuciones que, en esta materia, se confiere a los órganos del régimen seccional autónomo como lo determinan los artículos 120, numeral 7, y 132, numeral 3, de la Constitución, así también, respecto de la creación, modificación y supresión de tasas y contribuciones especiales de mejoras como lo determina el capítulo sobre los gobiernos autónomos descentralizados artículos 262, 263, 264, 266 y 267 de la Constitución, como se observa, queda absolutamente vedada la posibilidad de que los órganos de gobierno autónomos creen impuestos, pues éstos sólo pueden crearse mediante ley, cuya iniciativa corresponde, de modo exclusivo, al Presidente de la República como lo determina el artículo 301 de la Constitución. Ahora bien, tal como las ordenanzas no deben invadir materias reservadas a la ley, tampoco la ley puede invadir el ámbito de competencia de una ordenanza, así, por ejemplo en materia de creación, supresión y fusión de parroquias en función de lo determinado en el artículo 132, numeral 5, de la Constitución.

Lo dicho toma mucha importancia de tal modo que si la Asamblea Nacional aprueba una ley que materialmente no le corresponde, y el Presidente de la República la sanciona, dicha ley aprobada contendría un vicio de competencia material, por regular materias que no le han sido asignadas, lo que produciría su inconstitucionalidad. Lo mismo pudiese

ocurrir con los decretos-leyes que la Constitución ecuatoriana regula, esto es, si el Presidente de la República presenta un proyecto de ley con el carácter económico urgente sobre una materia que está excluida por la propia carta magna y la Asamblea Nacional no lo aprueba o niega en el tiempo determinado, y el Presidente de la República lo publica en el Registro Oficial, dicho decreto-ley devendría en inconstitucional por las razones ya explicadas. Lo mismo ocurriría con los demás actos normativos con fuerza de ley que invadan dicha exclusión legislativa ya que competencialmente la Constitución ha determinado que dichas materias sean conocidas por actos normativos inferiores a la ley como son los reglamentos.

### **2.1.2. POTESTAD REGLAMENTARIA**

En el Ecuador, de modo general, la potestad reglamentaria se encuentra asignada al Presidente de la República como así lo prescribe el artículo 147 numeral 5 y 13 de la Constitución, ello no quiere decir que sólo dicho órgano dicte esta clase de actos, pues la misma Constitución entrega a la ley la competencia para que los organismo públicos de control y regulación puedan expedir normas de carácter general, en las materias propias de su competencia, sin que estas puedan alterar o innovar las disposiciones legales como así lo prescribe el artículo 132 número 6 de la Constitución.

En este sentido el Tribunal Constitucional en la *ratio decidende* la Resolución N° 014-2002-TC ha determinado lo siguiente:

“Que, si bien los numerales 5 y 9 (5 y 13 del art. 147) establecen tanto la potestad reglamentaria de ejecución como la autónoma del Presidente de la República, respectivamente, se debe tener presente que esta potestad normativa no corresponde exclusivamente al Jefe del Estado, toda vez que el legislador, mediante ley, puede conferirla a otros órganos del poder público, tal como se

establece en el numeral 6 del artículo 141 (numeral 6 del artículo 132) de la Constitución, como producto de la aplicación del principio de separación de poderes, y, por otra parte, otras autoridades también ejercen potestad normativa, como es el caso de los Ministros de Estado, de conformidad con el artículo 179, numeral 6, (artículo 154, numeral 1) del texto constitucional;”

#### **2.1.2.1. CLASES DE REGLAMENTO**

De modo general, la doctrina ha encontrado y ha clasificado a los reglamentos de la siguiente manera: reglamentos de ejecución, delegados, autónomos o independientes y de necesidad, aunque también se señalan otras clasificaciones.

Los **reglamentos de ejecución** o de aplicación son aquellos que desarrollan de forma directa las disposiciones de una ley. Dicho tipos de reglamentos ejecutivos o *secundum legem*, dotan de mayor flexibilidad al conjunto normativo; son reglamentos que desarrollan o completan la ley, es decir, permiten que la ley sea eficiente y eficaz, sin por ello llegar a la conclusión absurda de que una ley no se pueda aplicar por falta de un reglamento. En el Ecuador la potestad de dictar reglamentos de ejecución la tiene constitucionalmente el Presidente de la República de modo general según el numeral 5 del artículo 147 de la Constitución del Ecuador. En este sentido, el Tribunal Constitucional en Resolución N° 002-2003-TC ha señalado en su *ratio decidendi*:

“Que la ley es abstracta y general, por lo que el reglamento permite legislar sobre las particularidades que la realidad exige, para garantizar el cumplimiento de la ley a la que está subordinado, es decir, depende en mucho de la forma en que se la aplique en concreto, esto es, la forma en que se la ejecute y cobre eficacia el mandato del legislador. Adicionalmente a ello la actividad parlamentaria no tendría la efectiva posibilidad de

legislación total, y por ello se enlaza con la potestad reglamentaria del ejecutivo, generándose a su favor una cesión de potestades y que finalmente responde a la necesidad de que las funciones públicas actúen coordinadamente. "La potestad reglamentaria está prevista para realizar dos tareas distintas: una primera, consiste en la ejecución de la voluntad del superior, en la ejecución de la ley, otra segunda, consiste en el ejercicio de la facultad de auto organización."<sup>17</sup>

Los reglamentos ejecutivos también son aquellos que los órganos del poder público con base constitucional ejercen dicha potestad reglamentaria, cuando la ley se las ha otorgado dicha potestad, tal como ocurre con el **Consejo Nacional**. Estos reglamentos no pueden contravenir o innovar las disposiciones de la ley que desarrollan; no pueden ser contradictorios con la norma en la que deben encontrar su fundamento y tampoco realizar añadidos, sustracciones o modificaciones al texto de la ley, pues ello corresponde sólo a preceptos legales como así lo determina el artículo 132 numeral 6 de la Constitución y el mismo Tribunal Constitucional en las Resoluciones N° 028-2002-TC y 009-2002-TC.

Ahora bien, como lo ha señalado la doctrina en general y como lo ha corroborado el Tribunal Constitucional en Resolución N° 007-2003-TC, la potestad reglamentaria de ejecución no es delegable:

"Que de conformidad con lo establecido en el Art. 171, numerales 5 y 9 (147, numerales 5 y 13) de la Constitución, la potestad reglamentaria corresponde al Presidente de la República, la que no es delegable por parte del propio Presidente, conforme lo señala el Art. 58 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, (INDELEGABILIDAD.- En ninguna circunstancia serán delegables las competencias constitucionales del Presidente y Vicepresidente de la República) no se puede delegar a

---

<sup>17</sup>Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, "Curso de Derecho Administrativo", Madrid, Civitas, décima edición, tomo I, 2001, página 212.

particulares, como es el caso de EXPOFLORES. La potestad reglamentaria puede ser conferida mediante ley a organismos públicos de control y regulación, conforme lo señala el Art.141, numeral 6 (Art 132 numeral 6) de la Constitución.”<sup>18</sup>

**Los reglamentos delegados** o reglamentos autorizados son aquellos que regulan materias que no han sido desarrolladas en la correspondiente ley, pero si enunciadas, y que, por disposición expresa del legislador, se deben normar en el cuerpo reglamentario<sup>19</sup>.

Al efecto, el Tribunal Constitucional ha dicho:

“Que, en primer lugar, se hace presente que la Ley impugnada se limita a reiterar la obligación de respetar los derechos que, en materia del trabajo, se consagran en la Constitución, en instrumentos internacionales y leyes de la República, facultando al Jefe de Estado a que dicte un reglamento delegado que, evidentemente, deberá sujetarse a las prescripciones constitucionales, legales y convenios internacionales;”<sup>20</sup>

Los **reglamentos autónomos** son reglamentos *eterlegem*, que en ámbito del poder ejecutivo, dicta el Jefe del Gabinete o Jefe de Estado bajo la denominación de decisiones administrativas, sin subordinarse a ninguna ley formal, para regir el funcionamiento interno de la administración de modo general, en razón de ejercer la jefatura de la administración general del Estado. Se los llama reglamentos autónomos o independientes porque su emanación no depende de ley alguna, ya que generalmente regula el servicio administrativo.

Este tipo de reglamentos lo estudiare con mucha más profundidad más adelante ya que sus límites y alcances son distintos a los de la generalidad de reglamentos.

---

<sup>18</sup>Rafael OYARTE MARTÍNEZ, *Curso de Derecho Constitucional*, tomo I, cit

<sup>19</sup>Patricio SECAIRA DURANGO, *Curso breve de Derecho Administrativo*, Ed. Universitaria, Quito, 2004, p. 80

<sup>20</sup>Tribunal Constitucional, Resolución N° 036-2003-TC.

Por último, tenemos los **reglamentos de necesidad**, o reglamentos *contra legem*, que son los que pueden justificarse únicamente en función de un estado de necesidad, de una situación de emergencia, cuya excepcionalidad coloca en primer plano el viejo principio *salus populi suprema lex*, esto por encima incluso del propio principio de primacía de ley, que en tal caso queda transitoriamente excepcionado.<sup>21</sup> en el Ecuador este tipo de reglamentos sí existen, como por ejemplo, el reglamento que se dictó para canalizar y distribuir los recursos para apalejar el desastre de la Josefina<sup>22</sup>.

#### **2.1.2.2. EL REGLAMENTO AUTÓNOMO**

Como ya he dicho, los reglamentos autónomos no desarrollan un cuerpo normativo superior, sino que, regulan materias que quedan fuera del ámbito de la competencia, dominio o reserva de la ley, es decir, existe un tipo de exclusión legislativa en donde la misma Constitución ha determinado que ciertas materias deben ser tratadas por medio de reglamentos al margen de la ley, como es el caso del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, los mecanismos y procedimientos para la administración de las finanzas públicas, las regulaciones de carácter general que dicta la Contraloría General del Estado, entre otras. Con respecto a este tema el Tribunal Constitucional en Resolución N° 013-2002-TC ha determinado lo siguiente en su *ratio decidendi*:

“CUARTO.- Las atribuciones que otorga al Presidente de la República el artículo 171 (147) de la Constitución son suficientes para permitirle adoptar las medidas necesarias para regular ciertas actividades, siempre que con estas medidas no vulnere las garantías constitucionales, no atropelle legítimos derechos, ni sean contrarias a los preceptos de la

---

<sup>21</sup> Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA y Tomas RAMÓN FERNÁNDEZ; *Curso de Derecho Administrativo*; tomo I; pagina 213

<sup>22</sup> Patricio SECAIRA DURANGO, *Curso breve de Derecho Administrativo*, op., cit., p. 81

Constitución y las leyes. La potestad reglamentaria del Presidente de la República es algo más que un mecanismo ejecutor de la ley e implica la obligatoriedad de administrar el Estado, potestad que puede inclusive, extenderse a casos no legislados, naturalmente sin atentar contra principios legales superiores. La Constitución del Ecuador consagra un sistema presidencialista que faculta al Presidente, aparte de reglamentar las leyes, a dictar reglamentos autónomos o independientes. De esta manera lo concibe el artículo 171, numeral 5, (147 numeral 5) cuando dispone que le está permitido al Presidente expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.”<sup>23</sup>

Los reglamentos autónomos de modo amplio son típicos reglamentos de organización administrativa, que no rigen ni regulan la actividad de los particulares, ni de terceros extraños a la administración<sup>24</sup>. Dichos reglamentos a criterio de los juristas españoles Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA, Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ, Fernando GARRIDO FALLA,<sup>25</sup> en concordancia con el argentino Roberto DROMI, únicamente, caben de modo independiente de la ley, en el ámbito de las materias organizativas propiamente; es decir, no en el ámbito externo de la administración que implique definición abstracta de deberes y obligaciones para los particulares, porque estas materias están reservadas constitucionalmente a la ley<sup>26</sup>, a excepción de que la propia Constitución así lo precisará como en el caso francés. En la Constitución Ecuatoriana esta situación no está muy bien determinada ya que del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función

---

<sup>23</sup>Rafael OYARTE MARTÍNEZ, *Curso de Derecho Constitucional*, tomo I, op.,cit., p 1-60

<sup>24</sup>Roberto DROMI, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ciencia y Cultura, 2001, p. 335

<sup>25</sup>Con relación a la organización administrativa, Fernando GARRIDO FALLA en su *Tratado de Derecho Administrativo*, determina que esta típica competencia administrativa implica la organización de sus propios servicios, p. 276

<sup>26</sup>Eduardo GARCÍA DE ENTERRIA y Tomas RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, op., cit., p. 212

Ejecutiva claramente se puede observar que en efecto no se pueden regular situaciones de deberes y obligaciones que afecten a los particulares ya que dicha norma es un típico reglamento organizativo que por su naturaleza no debe afectar externamente a terceros. Situación contraria encontramos en las prescripciones que determina el artículo 212 de la Constitución, puesto que de su lectura, y de la interpretación constitucional llegamos a la conclusión que los reglamentos autónomos derivados de dichas normas constitucionales, si pueden regular deberes y obligaciones que afecten a particulares como así sucede en el sistema francés, en donde los mismos autores españoles antes citados determinan como excepción a la regla general.

Así, en el derecho comparado, los reglamentos autónomos se derivan de un tratamiento constitucional de las leyes, por ejemplo en Francia y Chile existe un dominio máximo legal, que quiere decir que las materias de ley están exclusiva y taxativamente enumeradas en la Constitución, como ocurre en el artículo 60 de la Constitución chilena de 1980, el resto de materias no enumeradas en la Constitución corresponden a la potestad reglamentaria autónoma. En todo caso, puede observarse que lo que la Constitución del Ecuador debería denominar un Reglamento Autónomo, es de hecho una norma de exclusión<sup>27</sup>, desde que por voluntad del constituyente queda fuera del ejercicio de la potestad legislativa del parlamento, las materias determinadas en los artículos 147 numeral 13, y 212 de la Constitución Ecuatoriana. En Costa Rica, en cambio, la Constitución determina las materias que no pueden ser reguladas por ley, a este mecanismo se le conoce como la exclusión legislativa y expresamente determina qué debe ser regulado mediante la potestad reglamentaria de la administración, mientras que lo demás puede ser regulado

---

<sup>27</sup> Como así lo determina Rafael OYARTE MARTÍNEZ en su artículo inédito sobre la “Determinación de dominio legal en la Constitución reformada”, p. 1-6

por ley. En el Ecuador, entonces, podemos encontrar tres sistemas con respecto a la reserva legal, esto es el sistema de reserva o dominio máximo legal determinado en el artículo 133 de la Constitución, el sistema de reserva o dominio mínimo legal determinado en el artículo 132 de la Constitución, y el sistema de exclusión legislativa determinado de manera dispersa en los artículos 147 numeral 13 y artículo 212 de la Constitución Ecuatoriana, los cuales los explicare mas adelante con mayor detalle.

### **2.1.2.3. ÓRGANOS COMPETENTES**

El órgano competente para dictar reglamentos de modo general es el Presidente de la República del Ecuador, como así lo determina el artículo 147 numeral 5 de la Constitución Ecuatoriana que prescribe:

“Art. 147.- Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:

5. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenir las ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración;”

Así mismo la potestad reglamentaria autónoma para dirigir la administración pública en cuanto su integración, organización y procedimientos la tiene el Presidente de la República en función de lo prescrito en el mismo artículo 147 numeral 13 de la Constitución que determina:

“Art. 147.- Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:

13. Dirigir la administración pública y expedir las normas necesarias para regular la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva.”

Con respecto a la potestad reglamentaria autónoma de la Contraloría General del Estado se debe tener en cuenta que dicha competencia le corresponde única y exclusivamente al Contralor General del Estado quien es la máxima autoridad del órgano ya que dicho funcionario es su titular. Así los artículos 211 y 212 de la Constitución, en el análisis personal resumo que.

“- La Contraloría General del Estado es el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera, dirigido y representado por el Contralor General del Estado, quien desempeñará sus funciones durante cuatro años. Tendrá atribuciones para controlar ingresos, gastos, inversión, utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos. Realizará auditorías de gestión a las entidades y organismos del sector público y sus servidores, y se pronunciará sobre la legalidad, transparencia y eficiencia de los resultados institucionales. Su acción se extenderá a las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan. La Contraloría dictará regulaciones de carácter general para el cumplimiento de sus funciones. Dará obligatoriamente asesoría, cuando se le solicite, en las materias de su competencia.”

Con relación a la potestad reglamentaria autónoma que ejerce el Presidente de la República con respecto de los mecanismos y procedimientos para la administración de las finanzas públicas, se debe tener en cuenta que el Presidente de la República es el único que competencialmente tiene la potestad de dirigir la política fiscal ya que es dicho órgano el responsable de tal manejo. Así como reza en los artículos 286 y 287 de la Constitución. En consecuencia, se puede observar muy claramente que la propia Constitución ecuatoriana, ha determinado expresamente las materias en las cuales se ha de regular

por medio de reglamentos autónomos. Hay que tener en cuenta que competencialmente encontramos los órganos de los poderes públicos que les están asignados dichas potestades, en virtud de lo que el constituyente ha determinado importante para el ejercicio y regulación de dichas materias.

## **2.2. LAS RESERVAS NORMATIVAS**

Las reservas normativas son materias que competencialmente les son asignados a diversos órganos del poder público por parte de la Constitución de un Estado por intermedio de las diferentes categorías normativas que el Derecho ha determinado. Así, en el Ecuador encontramos reservas normativas para leyes orgánicas, para leyes ordinarias y para reglamentos de modo general. Como su nombre lo indica, las reservas normativas son aquellas cuestiones que les están reservadas a las normas, por lo que de acuerdo a lo que determina la norma suprema. Lo dicho ha transformado la concepción sobre la aplicación de las normas en el sistema jurídico ecuatoriano, ya que a partir de la reforma y codificación constitucional de 1998 hasta la última reforma del 2008 se encuentra este sistema en la Constitución Ecuatoriana, lo que no ha sido comprendido a plenitud todavía por los diversos actores del Estado. El problema fundamental sobre este tema estriba en la concepción y entendimiento del principio de competencia que fundamentalmente debe ser entendido en una doble faceta. La primera como determinación de materias específicas asignadas competencialmente por la norma suprema, en donde se ha determinado, que dichas materias sean reguladas por categorías jurídicas asignadas en la propia Constitución; así por ejemplo, en la norma Suprema, en su artículo 133, ha determinado una lista taxativa de materias para que sean reguladas por ley orgánica:

“Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas:

1. Las que regulen la organización y actividades de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; las del régimen seccional autónomo y las de los organismos del Estado, establecidos en la Constitución;
2. Las relativas al régimen de partidos, al ejercicio de los derechos políticos y al sistema electoral;
3. Las que regulen las garantías de los derechos fundamentales y los procedimientos para su protección;
4. Las que la Constitución determine que se expidan con este carácter.

Las demás serán leyes ordinarias.”

La segunda como mecanismo de interpretación normativa, esto es en casos particulares, se debe tener en cuenta dicho principio de competencia, que lo explicaré en profundidad mas adelante, para poder llegar a resultados lógicos y acordes al ordenamiento jurídico.

### **2.2.1. DOMINIO LEGAL**

La reserva legal implica el “reconocimiento de un ámbito de competencia cuya regulación se reserva a la potestad legislativa, implicaba la posibilidad de invalidar las normas sobre materias de ley establecidas en ejercicio de otras potestades, aplicando como principio de la competencia”.<sup>28</sup> La Constitución Ecuatoriana diferencia las potestades normativas distinguiendo el ámbito material de las leyes orgánicas en el artículo 133 de su texto, del ámbito de las leyes ordinarias, en su artículo 132, sin que ninguna pueda, válidamente,

---

<sup>28</sup>Antonio BASCUÑÁN RODRÍGUEZ, “El Principio de la Distribución de Competencia como criterio de Solución de Conflictos de Normas Jurídicas”, en *Revista Chilena de Derecho*, número especial, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998, p. 34.

invadir a la otra, pues se han establecidos los límites y condicionamientos de la actividad legislativa.<sup>29</sup>

### 2.2.1.1. MÁXIMO

La reserva legal máxima o dominio máximo legal es aquel ámbito de competencia en donde una norma superior, que en este caso es la Constitución, determina taxativamente las competencias, en virtud de su materia, para que la norma jerárquicamente inferior regule los asuntos competencialmente asignados. Este tipo de dominio legal hace referencia expresa, *numerus clausus*, de las materias que han de normarse, por tanto imposibilita al órgano encargado de su expedición que regule otras materias que están más allá de su competencia asignada.

Este sistema ha sido tomado generalmente por las constituciones de los países, en donde la Constitución como norma superior determina las materias que han de ser normadas taxativamente por normas inferiores y que generalmente son leyes, sean estas orgánicas u ordinarias. En el Ecuador se introdujo dicho sistema a partir de la reforma y codificación constitucional, en donde se asignó dicho sistema a la regulación de leyes orgánicas.

Como se puede observar, la Constitución ecuatoriana asigna ciertas materias que el constituyente determinó como importantes para que sean reguladas mediante ley orgánica con una cuestión adicional que en la doctrina **se la conoce como norma de clausura, esto es, cerrando la posibilidad de que el legislador abuse de sus facultades y se dicten leyes orgánicas sin estar dentro del listado taxativo** del artículo 133 de la Constitución. Es por lo dicho que la norma de clausura determina que el resto de materias que deben ser reguladas por la ley, deberán ser ordinarias.

---

<sup>29</sup>Rafael OYARTE MARTÍNEZ, *Curso de Derecho Constitucional*, tomo II, op., cit., p. 77

### 2.2.1.2. MÍNIMO

La reserva legal mínima o dominio mínimo legal es aquel ámbito de competencia en donde una norma superior, que en este caso es la Constitución, determina de manera ejemplificativa o de modo general las competencias, en virtud de la materia, para que la norma jerárquicamente inferior las regule. Este tipo de dominio legal hace referencia abierta, *numerus apertus*, los asuntos que han de normarse, por tanto posibilita al órgano encargado de su expedición que regule por normas jerárquicamente inferiores, materias que en el listado original no existen, siempre y cuando haya una norma de apertura. En el Ecuador se introdujo dicho sistema conjuntamente con el dominio máximo legal a partir de la reforma y codificación constitucional, en donde se asignó dicho sistema a la regulación de leyes ordinarias.

Como se puede observar en el artículo 133 de la Constitución ecuatoriana determina que la Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generalmente obligatorias de interés común, lo cual en principio nos abre un espectro gigantesco de materias que el constituyente ha determinado que han de normarse mediante ley ordinaria, dejando al criterio del legislador, **como norma de apertura, la interpretación sobre las materias que han de entenderse como generalmente obligatorias de interés común**, lo cual podría inducir a error cuando hablamos de las materias en donde la propia Constitución ha determinado que ciertas materias sean reguladas mediante acto normativo inferior a la ley. En el artículo 132 de la Constitución Ecuatoriana, por otro lado, se determina de un modo ejemplificativo las materias mínimas que ha de normar el legislador mediante ley ordinaria, determinando que también serán ordinarias las materias que la Constitución determine en su numeral 6. Es por lo dicho, que lo determinado como ley a lo largo de la Constitución ecuatoriana ha de entenderse como ley ordinaria y no como orgánica, puesto que, cuando

el constituyente quiere que una materia sea regulada por ley orgánica lo dice expresamente en el texto constitucional.

### **2.3 EXCLUSIÓN LEGISLATIVA**

El sistema de exclusión legislativa se fundamenta en dos situaciones fundamentales: la primera que es la limitación de la producción legislativa, y la segunda que se basa fundamentalmente en la importancia que el constituyente determina para que ciertas materias, asignadas por la Constitución, sean sacadas de la orbita de la ley por su carácter técnico, y por ende sean normadas por ciertos órganos del poder público en virtud de sus funciones específicas, especialidad o importancia. No existe un criterio cierto ni verdadero por el cual ha de determinarse las materias que estén excluidas del conocimiento de la ley, sino más bien ha de primar el criterio del constituyente que en función de las necesidades del Estado ha de determinar las materias que deben estar excluidas del conocimiento de la ley<sup>30</sup>. En el Ecuador de una manera *sui generis* existen conjuntamente tres sistemas, el primero de dominio máximo legal de leyes orgánicas, el segundo de dominio mínimo de la ley ordinaria, y por último el sistema de exclusión legislativa en donde se ha determinado a ciertos órganos del poder público la potestad de normar ciertas materias, por medio de reglamentos, lo cual no es novedoso en derecho comparado como ya se ha mencionado.

### **2.4 RESERVA REGLAMENTARIA O FACULTAD DELEGADA**

---

<sup>30</sup>Rafael OYARTE MARTÍNEZ, “La determinación del dominio legal en la Constitución reformada”, artículo inédito, p. 4

En el Ecuador se ha discutido sobre la naturaleza jurídica de algunos actos normativos derivados de la Constitución y que no constituyen leyes como por ejemplo el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva en donde se ha discutido la naturaleza jurídica de dicho **estatuto como decreto ley delegada o un reglamento autónomo, situación que en la materia de esta tesis se torna importante, ya que, se puede presumir que las materias antes mencionadas que la Constitución Ecuatoriana determina tienen otra naturaleza jurídica que no sea la de reglamentos autónomos.**

#### **2.4.1 EL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA COMO DECRETO LEY DELEGADA**

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que de hoy en adelante se lo denominará ERJAFE, ha sido sustentado como decreto ley, como delegación legislativa derivada de la Ley de Modernización del Estado. Esto sostiene que en la citada Ley existen dos casos expresos de delegación legislativa, el primero prevé una remisión normativa y, el segundo, que incluye una deslegalización.

Ahora bien, la remisión normativa se refiere a la facultad del Presidente de la República para emitir normas de tipo administrativo dentro del ámbito del gobierno central, determinándose una remisión normativa, esto es, porque el legislador ha establecido la materia, el contenido de lo que el Ejecutivo puede regular, contemplándolo e integrándolo con normas administrativas (disposiciones normativas de tipo administrativo) a las cuales les atribuye; tomando como base la doctrina del maestro Zavala en relación a lo

mencionado manifiesta, anticipadamente el rango de ley<sup>31</sup>; en consecuencia, nacen como decreto ejecutivo pero en nada desvirtúan el rango de ley de dichas normas, en donde se describe con precisión los actos que puede regular el Presidente de la República mediante disposiciones normativas que tendrían rango de ley; es decir, perfectamente podrían suprimirse entidades publicas creadas por ley, mediante acto normativo (del ejecutivo), lo que le da rango de ley a dichos actos normativos del ejecutivo generados por una delegación que en el caso específico es una remisión normativa.<sup>32</sup>

En lo que se refiere a la deslegalización, manifiesta que es una típica ley deslegalizadora, de contenido puramente formal en la que fija el nuevo acto normativo requerido para regular la materia señalada en la misma ley. Es así que, dejó de ser materia regulada por ley por orden de la propia Ley de Modernización del Estado, operando así la deslegalización de la materia. Claro está que la deslegalización opera mediante acto normativo expedido por el ejecutivo y con rango de ley, esto es por decreto-ley delegada.

En consecuencia, hemos visto que en los dos casos de delegación (remisión normativa y deslegalización) Zavala manifiesta que tienen rango de ley, ya que en el primer caso solo así se podría explicar que modifique o elimine entidades creadas por ley; y en el otro caso, porque la Ley de Modernización le quita el rango de ley a algo que se trataba en la Ley de Régimen Administrativo; es por eso, que el Ejecutivo podría normar por medio del ERJAFE, impugnaciones, recursos, sanciones etc., mediante decreto ejecutivo que contiene un decreto- ley delegada, esto es, mediante acto normativo con rango de ley. Solo así se podría comprender el por qué algunas materias que se deben regular por ley,

---

<sup>31</sup>Jorge ZAVALA EGAS, *El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*, op., cit., p. 71

<sup>32</sup>Jorge ZAVALA EGAS, *El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*, ibidem

están reguladas por el ERJAFE. Pero si bien el ERJAFE tendría rango de ley, esto sería en sentido material, más no una ley desde el punto de vista formal (constitucionalmente hablando).

Pero ocurre que de conformidad con el numeral 1 del artículo 133 de la Constitución del Ecuador, por la materia que regula el ERJAFE, si se estima que tiene el carácter de ley, no podría sino ser ley orgánica. Ello refuerza la idea de que el ERJAFE no tiene rango de ley, peor aun de ley orgánica, ya que no fue calificada así por la resolución del Congreso Nacional que calificó como orgánicas a las normas preconstitucionales que tienen ese carácter. Por otra parte, debemos considerar una situación por demás importante, y es que la Norma Suprema no se contempla la delegación legislativa de la que habla Zavala; es decir, no existe una mención específica en donde prescriba la Constitución ecuatoriana la posibilidad de que la Asamblea Nacional delegue a otro órgano el ejercicio de la potestad legislativa. Es por eso, que la doctrina determina que para que exista delegación legislativa se debe cumplir con cinco requisitos indispensables que son: que sea en materias específicas, que se lo determine en la Constitución, por ende que sea expresa, que se determine claramente el órgano delegante, así como el órgano al que se delega (órgano delegado).

Es por lo dicho, que en países como Venezuela, Colombia, Perú, Chile, España, entre otros, sí existe esa posibilidad. Por ejemplo, en donde la Constitución de la V Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 203 que dice:

“Son leyes orgánicas las que así denomina esta Constitución; las que se dicten para organizar los poderes públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras leyes. (...) (...) Son leyes habilitantes las sancionadas por la Asamblea Nacional por las tres quintas partes de sus integrantes, a fin de

establecer las directrices, propósitos y el marco de las materias que se delegan al Presidente o Presidenta de la República, con rango y valor de ley. Las leyes de base deben fijar el plazo de su ejercicio”.

Constitución Política de Colombia, artículo 150 número 10 que dice: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 10. - Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias. Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo, ni para decretar impuestos.”

Constitución Política del Perú, artículo 104º que dice:

“El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa. No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente. Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley. El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.”

Constitución Política de la República de Chile, artículo 61 que dice:

“El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley. Esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado. La autorización no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional ni de la Contraloría General de la República. La ley que otorgue la referida autorización señalará las materias sobre las que recaerá la delegación y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes. A la Contraloría General de la República corresponderá tomar razón de estos decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización referida. República de 1958, sí permite mediante prescripción expresa, que se delegue la posibilidad de dictar normas de carácter y rango legal por parte del Ejecutivo, es decir, el órgano delegado (que en este caso es el Ejecutivo) es el que regula determinados aspectos que se señalan en la ley marco.

La POTESTAD DELEGATORIA ejercida por el Congreso o Parlamento de cada uno de esos países, para algún asunto específico, está contemplada en la Constitución, lo que es la simple aplicación del principio de Derecho Público que se explica con el antiguo aforismo de que en esta rama del Derecho, a diferencia del Derecho Privado, “solo se hace lo que está expresamente permitido”, lo que se consagra en la Constitución del

Ecuador en su artículo 226, es decir; la facultad de delegar potestades es sumamente restrictiva, debido a que, en principio, iría en contra de la naturaleza jurídica del equilibrio de poderes, porque se deja que se regule tal o cual materia con rango de ley a un órgano determinado que no integra la Función Legislativa, lo que indiscutiblemente va en contra de la esencia misma de la teoría de frenos y contrapesos entre las Funciones del Estado, propia del Estado de Derecho moderno. En otras palabras, no existe el control habitual que existiría respecto de una ley, ya que, en este caso, el órgano delegado dictaría las normas delegadas con fuerza de ley sin un control político, como sí sucede en la expedición de las leyes de modo ordinario. Los decretos con fuerza de ley estarán sometidos en cuanto a su publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.”

En cambio en constituciones como la Chilena, se señala taxativamente lo que el Congreso Nacional puede delegar. Es importante tener en cuenta que el carácter de ley formal y material está dado por la Constitución únicamente; en este sentido, sólo ésta es la que determina qué procedimiento se debe seguir para la formación de una ley, prescribiendo lo que es competencia de ley orgánica y de ley ordinaria, en las respectivas reservas de ley. Así mismo, la Constitución debe contemplar lo que puede ser regulado (materialmente) mediante una delegación legislativa, o lo que queda excluido de la posibilidad de delegar, para que así pueda ser considerado, dicho acto normativo, con rango de ley. Por todo lo dicho, es imperativo determinar que la facultad de delegación legislativa esté contemplada constitucionalmente, ya que ésta es la única que le puede dar el carácter de ley (orgánica u ordinaria) a un acto normativo expedido bajo la figura del Decreto Ejecutivo como producto de una delegación legislativa. Por otro lado, es importante referirnos ahora a la

derogación que hizo la Ley de Modernización, en su disposición transitoria primera<sup>33</sup>, a la Ley de Régimen Administrativo, puesto que algunos juristas manifiestan que en virtud del principio de especialidad, lo único que derogó la Ley de Modernización en su transitoria primera, son aquellas normas que contemplaba la Ley de Régimen Administrativo en lo referente a la potestad del Presidente de la República de dictar el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo y no al resto de prescripciones, es decir; la Ley de Régimen Administrativo, como ley general está vigente, en lo que no regula el ERJAFE, puesto que como ya lo anotamos, la derogatoria que hace la Ley de Modernización solo se refiere a lo que el ERJAFE materialmente regula en la Función Ejecutiva, cosa que antes de la mencionada reforma, no podía hacerlo por que existía una ley que regulaba muchos asuntos de competencia del ERJAFE. Es importante mencionar este aspecto debido a que el ERJAFE no podría referirse a materias fuera de la Función Ejecutiva, como sí lo hace la Ley de Régimen Administrativo. Debido a esto, es que sólo en lo que respecta a la Función Ejecutiva, la Ley de Modernización deroga lo que trata el ERJAFE, mas no deroga toda la Ley de Régimen Administrativo, que trata muchas materias que no le corresponden al ERJAFE como por ejemplo las regulaciones que hace sobre el Ministerio Público, como organización y competencias, que por cierto fue derogado por la Ley Orgánica de Ministerio Público y no por la Ley de Modernización. En consecuencia, es menester puntualizar que si bien la Ley de Régimen Administrativo, está vigente, podemos ver que en la realidad no es una ley eficaz debido a que se han dictado leyes propias de cada órgano o institución a la que dicha ley normaba.

---

<sup>33</sup>La disposición transitoria primera de la Ley de Modernización del Estado determina: “PRIMERA. – Hasta tanto se expida el nuevo Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, se estará a lo dispuesto en la Ley de Régimen Administrativo”.

## **2.4.2 EL ESTATUTO DEL RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA COMO REGLAMENTO AUTÓNOMO**

Por otro lado, se justifica al ERJAFE como reglamento autónomo, pero para comenzar con este análisis, primero tenemos que ubicar al ERJAFE como reglamento autónomo, en el rango normativo que éste tiene. Según la pirámide de KELSEN se ubicaría por debajo de las leyes ordinarias, con igual jerarquía que las ordenanzas municipales y por encima de los actos administrativos. El estado Ecuatoriano actual, pone en la cúspide a la Constitución, según el artículo 424 ibídem; por otro lado, implícitamente, la norma suprema es muy diferente al resto de actos normativos y de actos que producen efectos subjetivos directos, simplemente por el principio de jerarquía. Pero, del mismo modo, constitucionalmente algunas materias están reservadas a la ley. La misma Constitución prescribe que se dicten reglamentos independientes o autónomos con fines organizativos, como normas de clausura; es decir, reglamentos que nacen de una potestad constitucional, que sirven para organizar la administración pública como ocurre con el ERJAFE, y que están fuera del ámbito de la competencia legislativa. En este sentido el ERJAFE, como reglamento autónomo o independiente, se dicta al amparo del numeral 13 del artículo 147 de la Constitución, regula la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva. El fin de este reglamento es el de organizar; de ningún modo éste pueda regular de manera abstracta deberes y obligaciones supliendo así a la ley, por el mismo hecho que regula materias diferentes. Ahora bien, justamente allí es donde se genera el problema jurídico, puesto que el artículo 147 número 13 de la Constitución otorga la facultad al Presidente de la República de normar la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva, que en relación al artículo 133, que corresponde a

la reserva de ley orgánica, señala que serán materia de precepto orgánico las que regulen la organización y actividades de la Función Ejecutiva. No es muy claro las materias que son de competencia de la ERJAFE y cuáles de la ley orgánica, ya que las dos pueden regular la organización de la actividad administrativa. Debido a esta ambigüedad en nuestra Constitución, se hace imperativo señalar qué es materia de la ERJAFE y qué es materia de la ley orgánica u ordinaria. Es importante señalar, una vez más, que el reglamento independiente o autónomo no es un reglamento de ejecución, ya que no desarrolla ningún precepto legal, sino que desarrolla una potestad nacida o permitida en la Constitución. El numeral 13 del artículo 147 de la Constitución vigente, es el sustento jurídico del ERJAFE. Pero ya en la Constitución actual he incluso en el texto original de la Constitución de 1978-1979, aparece como atribución del Presidente de la República la expedición del Estatuto Jurídico Administrativo. En este sentido existía un problema para aquel entonces ya que estaba vigente en su totalidad la Ley de Régimen Administrativo, la cual no daba mucho margen para que el Presidente de la República expida un Estatuto pues, en primer lugar, la norma constitucional no determinaba la materia específica solo se determinaba que el Presidente de la República dicte el Estatuto Jurídico Administrativo regulado por el Estatuto y, por otra parte, la Ley de Régimen Administrativo regulaba casi todas las actividades de la administración pública central. De otro lado, es importante analizar el asunto de facultades y competencias que la Constitución le atribuye al ERJAFE, ya que siendo éste un reglamento autónomo, sus preceptos se aplican, en virtud del principio de competencia y no del principio de jerarquía, es decir, si una ley (orgánica u ordinaria) trata las materias reservadas constitucionalmente al ERJAFE, el problema se resuelve mediante la aplicación del principio de competencia y no de jerarquía.

El principio de competencia, debe ser entendido “(...) como el conjunto de materias que una norma determinada está llamada a regular por expreso mandamiento de otra que goza de jerarquía superior”<sup>34</sup>. En este caso específico, si la Constitución, como norma suprema, determina por ejemplo, que el Presidente de la República regule el número de ministerios, competencias y denominación, en normas expedidas en ejercicio de esa potestad, una ley no podría prescribir otros parámetros para regular la integración de la Función Ejecutiva. En dicho ejemplo, la ley será inconstitucional, por violar una potestad que la misma norma Suprema ha atribuido al Presidente de la República. Además, en el evento señalado se debe aplicar la norma reglamentaria que el Presidente ha expedido en virtud de este principio—de competencia-, y no aplicar la disposición legal en virtud del principio de jerarquía, ya que la Constitución determina que para el ejemplo propuesto, la competencia exclusiva corresponde (sólo) al Presidente de la República. Debido a este principio de competencia, la ley que regule la integración de la Función Ejecutiva, sería inconstitucional, ya que invadiría una materia que la Constitución ha previsto se regule mediante reglamento autónomo y que en función de este principio prevalecería sobre cualquier norma legal, incompetente para normar dichos asuntos. En sustento de lo ya dicho, Rafael OYARTE MARTÍNEZ manifiesta que: “En caso de conflicto entre normas orgánicas y comunes, el punto de solución se encuentra en la aplicación del principio de competencia, que se encuentra íntimamente ligado a la reserva de ley orgánica, esto consiste que si la Constitución manda que determinadas materias sean reguladas por medio de normas de carácter orgánico, la ley ordinaria no podría invadir dicho campo que,

---

<sup>34</sup>Adrián Roberto LOVATO GUTIÉRREZ; *Ley Orgánica en la Constitución Ecuatoriana y en el Derecho Comparado*; Tesis Doctoral en la PUCE, Quito, p. 106

insistimos, es de exclusiva competencia de la norma orgánica.”<sup>35</sup>. Lo dicho corrobora el Tribunal Constitucional ecuatoriano que mediante resolución 029-2003-TC publicada en Registro Oficial No 210 de 13 de Noviembre del 2003, determina que el ERJAFE es un reglamento autónomo, que nace de una potestad constitucional y que materialmente se refiere exclusivamente a asuntos netamente organizativos, por lo que debe ser aplicado en función del principio de competencia:

“1° Que, como se expresa en los considerandos de este cuerpo normativo, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que contiene la disposición impugnada, fue emitido por el Presidente de la República en ejercicio de la facultad prevista en el numeral 13 del artículo 147 de la Constitución, disposición que atribuye al Jefe del Estado la potestad de **"dirigir la administración pública y expedir las normas necesarias para regular la integración, organización y procedimientos de la Función Ejecutiva"**, es decir, en definitiva, la de dictar un reglamento autónomo;

2° Que, un reglamento autónomo debe regirse, de modo general, a las prescripciones de la ley y, naturalmente, de la Constitución (artículo 424), ocurriendo que, en el caso del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, existen materias que son de exclusiva regulación por parte del Primer Mandatario, como es el caso del número de ministerios, su denominación y asuntos de su competencia, las que, en consecuencia, quedan fuera del ámbito de competencia de la ley; y,

3° Que, en consecuencia, en caso de contradicción entre el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y una ley, **la solución de la contradicción normativa no se resuelve por el principio jerárquico o por el de especialidad (que**

---

<sup>35</sup>Rafael OYARTE MARTÍNEZ, “La Ley Orgánica en la Constitución Ecuatoriana y en el Derecho Comparado”, Quito, Revistade la Facultad de Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, marzo, 1999, p. 118

**sólo es aplicable entre normas de una misma jerarquía dispositiva), sino por el principio de competencia material.** Así, de este modo, tal como el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva tiene competencia exclusiva para regular los asuntos de integración y organización de ese Poder del Estado, no podría ni invadir materias que se reservan por mandato constitucional a las leyes, sean éstas orgánicas u ordinarias, ni contener disposiciones que se refieran a dependencias que no forman parte de esta Función del Estado.”

# **CAPÍTULO III**

## **INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL**

### 3. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

La interpretación de la Constitución es un fenómeno relativamente nuevo que se origina a partir de la segunda mitad del siglo XX. En el caso del Ecuador incluso se suele interpretar la Constitución conforme al artículo 18 del Código Civil, pero sucede que históricamente la única interpretación que a la Constitución se la ha hecho es por parte del Congreso Nacional, y en la actualidad por la Asamblea Nacional es decir, una interpretación política. La interpretación constitucional de modo general toma importancia cuando la Constitución es “norma”, esto es aplicable a casos y no para la mera elaboración de otras normas, lo que conocemos hoy en día como justicia constitucional con sus propias reglas. Las reglas tradicionales se usan para la interpretación constitucional, pero no son suficientes, ya que acudir al Código Civil para la interpretación constitucional es dejar la determinación del contenido de la Constitución en manos de reglas contenidas en cuerpo inferior. A lo largo de este capítulo me voy a referir a la diferencia que existe entre la interpretación de la ley y la interpretación constitucional, para lo cual tendremos que hacer presente los diferentes métodos de interpretación de la norma que existen, para así poder comprender de una mejor manera este tema.

La importancia de la interpretación constitucional en este tema de investigación hace que necesariamente debamos determinar claramente lo que se entiende por interpretación constitucional, puesto que, se pudiese argumentar que la tesis aquí planteada no es correcta por motivos de mala interpretación, que en este caso en concreto es puramente constitucional, lo que torna a este capítulo en base fundamental del problema y de la tesis aquí planteada, que en gran medida se deriva de una errónea interpretación de las normas constitucionales.

### 3.1 INTERPRETACIÓN LITERAL O GRAMATICAL

Esto es, asignar a las palabras empleadas en las normas constitucionales su significado exacto que dichos vocablos tienen en el lenguaje ordinario, y asignar su sentido natural u obvio. El criterio gramatical presupone que ningún elemento en la norma carece de significado, pero puede suceder, como es natural, que la Constitución no contenga normas desarrolladas, por lo que la interpretación literal no es suficiente para interpretar un texto breve como por ejemplo cuando la Constitución habla de la “intangibilidad”, sabemos que es lo intangible pero no cuál es el alcance de la norma, lo cual nos induciría a error si es que interpretamos utilizando este método. Las críticas a este método de interpretación se fundamentan en su aparente simplicidad, pues la riqueza en la actividad humana y sus resultados no pueden ser conocidas a través de una sola manera como ya lo ejemplifiqué<sup>36</sup>.

### 3.2 INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA

Esto es, considerar a la Constitución como un todo, ya que la Constitución es un cuerpo normativo ordenado, completo, sin contradicciones, por lo que si se quiere un ordenamiento jurídico “sistémico” la Constitución también debe serlo. Ser parte de la base de que la Constitución recoge los principios generales de la sociedad en la cual la Constitución va a tener aplicación, y al cual deben cometerse las normas de inferir

---

<sup>36</sup>Vladimiro NARANJO MESA, “*Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*”, ed. Temis, séptima edición, Santa Fe de Bogotá, 1997, p. 411

jerarquía, a fin de obtener un sistema jurídico coherente que le permita al interprete determinar cada situación conforme el sistema jurídico impuesto por el constituyente en caso de la interpretación constitucional.

Este método tiene dos funciones, que son por un lado interpretar al ordenamiento jurídico conforme a la Constitución, e interpretar a la Constitución conforme a ella misma. La Corte Constitucional ha determinado: *“La Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas, debe interpretarse de forma tal que exista correspondencia y armonía entre ellos. Excluir la interpretación que conduzca a anular o privar de eficiencia algunos de sus preceptos”*. Así se traslada la interpretación tradicional a la Constitución como principio de unidad de la Constitución. De este modo si un acto normativo viola normas constitucionales o Derechos Fundamentales, la vía no es una acción de protección determinado en el artículo 88 de la Constitución, sino acción o demanda inconstitucionalidad determinado en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución Ecuatoriana.

Pero no solo que la Constitución tiene que interpretarse como un todo, sino que como ya lo he manifestado, la Constitución es la base fundamental del ordenamiento jurídico estatal, en donde se tiene que prevenir el contenido de normas futuras que estén subordinadas a la norma suprema. Es así que se deben tomar en cuenta en este método no solo principios de interpretación de la propia Constitución, sino también principios de interpretación de todo el ordenamiento jurídico, es decir, principios de interpretación de los diferentes actos normativos que emanan de la Constitución para evitar irregularidades en el ordenamiento jurídico, ya que, a partir de dicho sistema existe todo un conjunto de normas coherentes y sistemáticas que deberán obedecer a principios generales de

Derecho que ha continuación explicaré, y que servirán para interpretar normas infra constitucionales para mantener la armonía de cualquier sistema jurídico.

### 3.2.1 PRINCIPIO DE COMPETENCIA

Este principio que se encuentra en la Constitución, y se lo aplica en la solución en caso de conflicto normativo, incluso entre normas de distinta jerarquía, como se va a explicar. Hay que tener en cuenta que en caso de conflicto entre leyes orgánicas, ordinarias y materias excluidas de la ley como son los reglamentos ya referidos, el punto de solución se encuentra en la aplicación del principio de competencia, que se halla íntimamente ligado a la reserva máxima de ley orgánica, mínima de ley ordinaria y de exclusión legislativa en caso de ciertas materias asignadas en la Constitución ecuatoriana, como ya me he referido anteriormente. Es por lo tanto, que en función de este principio, la solución a problemas de contradicción normativa no se encuentra en la aplicación del principio de especialidad, ni tampoco en la aplicación del principio de jerarquía<sup>37</sup>.

Si la Constitución manda que determinadas materias sean reguladas por medio de normas de carácter orgánico la ley ordinaria no podría invadir dicho campo ya que es de exclusiva competencia de la norma orgánica. En definitiva, a través del principio de competencia, en caso de conflicto entre normas contenidas en leyes orgánicas y ordinarias en materias determinadas por la Constitución como de carácter ordinario, las leyes de carácter ordinario priman sobre las orgánicas en dichas áreas. Según este principio la ley orgánica es una ley como cualquier precepto legal, y su primacía no se obtiene por otorgarle a

---

<sup>37</sup>Rafael OYARTE MARTÍNEZ, *Curso de Derecho Constitucional*, tomo II, op., cit., p. 90-9

aquella el carácter de supra legal, que en este caso no lo tiene, sino por la competencia exclusiva respecto de las materias que la Constitución señala.

A pesar de que en el Ecuador, el constituyente en apariencia pretende otorgar a la ley orgánica una jerarquía superior respecto de la ley ordinaria, ello no quiere decir, como ya se señaló, que siempre que se presente un conflicto entre esas normas deba aplicarse el principio jerárquico, caso que se produce en el evento que la ley orgánica regule materias no reservadas por el artículo 133 de la Constitución a preceptos orgánicos. Este predicamento podría llevar a dos situaciones distintas: el primero sería inaplicar la ley orgánica por vulnerar el inciso final del artículo 133, esto es, excederse del dominio máximo legal orgánico y, la segunda, estimar que los preceptos de esa ley orgánica extralimitada no sean inconstitucionales por sí mismos sino su jerarquización, esto es, considerar que sus contenidos, en verdad, son ordinarios y aplicar, por ende, los principios de especialidad o de *lex posteriori*, según corresponda<sup>38</sup>.

Para ello, lo primero que se debe aplicar es el principio de competencia, es decir, comprobar si lo normado se encuentra dentro de la reserva de ley orgánica u ordinaria, o dentro de la exclusión legislativa, evento en el cual, no cabe duda que primaría sobre la ley orgánica u ordinaria o sobre una materia excluida de la ley (por competencia y no necesariamente por jerarquía, pues un precepto ordinario no puede invadir la reserva orgánica, ni viceversa). Pero si la ley orgánica está fuera de la reserva, no podría primar por sobre la ordinaria, ni siquiera argumentando su declarada jerarquía superior, aunque se debe reiterar las dos soluciones posibles: estimar inconstitucional el precepto orgánico extralimitado y, por tanto, no aplicarlo, o bien considerar la inconstitucionalidad de la

---

<sup>38</sup> Rafael OYARTE MARTÍNEZ, *Curso de Derecho Constitucional*, tomo II, op., cit., p. 90-92

jerarquización y, por ende, aplicarlo como norma ordinaria y determinar la solución por el principio de especialidad.

Ambas opciones no son excluyentes sino distintas. Así, en los casos concretos que conocen los jueces, éstos sólo podrían inaplicar el precepto y no la jerarquización (artículo 428 de la Constitución ecuatoriana), mientras que el Corte Constitucional, en virtud del principio de interpretación conforme a la Constitución, que lo analizaré más adelante, podrían salvar la constitucionalidad del cuerpo normativo declarando la inconstitucionalidad sólo de la categorización como norma orgánica, con lo que retomaría su verdadera naturaleza de ley ordinaria<sup>39</sup>.

### 3.2.2 PRINCIPIO DE JERARQUÍA

Este principio fundamentalmente determina que una norma superior prevalece sobre una de rango inferior. En el Ecuador evidentemente existe la aplicación de dicho principio general de Derecho, lo que sucede es que si la solución de antinomias normativas no se encuentra en el principio de competencia antes mencionado, debemos acudir a este principio para solucionar problemas de antinomias normativas. Evidentemente en caso de contradicción entre la Constitución y una ley orgánica u ordinaria, en función del principio de jerarquía se aplicará la Constitución; así mismo en caso de antinomias normativas entre leyes y reglamentos de aplicación o ejecución, se aplicará la ley. Es decir, dicho principio recogido en la Constitución ecuatoriana en su artículo 425 segundo inciso determina: *“En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores*

---

<sup>39</sup> Rafael OYARTE MARTÍNEZ, *Curso de Derecho Constitucional*, ibidem

*públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior*”, lo cual hace que en el sistema jurídico ecuatoriano sí se aplique el principio de jerarquía, pero evidentemente limitado en tanto y en cuanto no interfiera en la aplicación del principio de competencia antes referido.

### **3.2.3 PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD**

Se debe tener presente que una cosa es que existan leyes orgánicas y ordinarias, y otra que las normas en ellas contenidas puedan ser generales o especiales. Así, existen leyes ordinarias que son generales, como el Código Civil, y leyes ordinarias que son especiales, como la Ley de Inquilinato. Del mismo modo, una ley orgánica puede ser especial frente a otra norma orgánica, como ocurre entre normas contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y en la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control; o la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito respecto de la Ley de Régimen Municipal, ambas calificadas de orgánicas, siendo la primera especial frente a la segunda. Ahora claro, insisto en que es imposible alegar que una ley ordinaria prevalece sobre una orgánica a título de ley especial, no solo por su diferente gradación normativa, sino por las reservas legales que determinan el principio de competencia. Lo dicho no quiere decir que, como se verá, todo conflicto entre preceptos orgánicos y ordinarios deba ser resuelto a favor de los primeros<sup>40</sup>.

### **3.3. INTERPRETACIÓN TELEOLÓGICA O FINALISTA**

---

<sup>40</sup>Rafael OYARTE MARTÍNEZ, *Curso de Derecho Constitucional*, tomo II, op., cit., p. 90

Se fundamenta en atender a la finalidad que persigue la norma, esto se traslada también a la interpretación constitucional<sup>41</sup>. Hay que tener en cuenta que la Constitución limita el poder del Estado y protege los derechos fundamentales, esa es la finalidad del constitucionalismo.

El núcleo esencial de un derecho permite identificar al derecho en su sentido principal, es decir ese y no otro permitiendo su ejercicio legítimo y pleno. Por ejemplo si digo que los propietarios de ciertos bienes no puedan venderlos, mi derecho de propiedad se desfigura y se transforma en usufructo, y si no pueden gozarlos pero si venderlos se transforman en nudos propietarios.

### **3.4. INTERPRETACIÓN HISTÓRICA**

En este método se considera el origen de la norma, su historia fidedigna y el establecimiento de la norma como tal, por lo que se tiene que tomar en cuenta lo que quiso el constituyente al establecer una norma acudiendo a actas de la Constituyente y actas de la legislatura (poder constituyente derivado)<sup>42</sup>. Pero se tienen limitaciones, ya que si la norma fue aprobada por consulta popular, no se sabe que es lo que se quiso decir en dicha norma, además, la interpretación constitucional no puede ser estática por que las circunstancias cuando se aprobó la norma pueden ser otras que cuando se apliquen.

Todos estos métodos descritos, si bien son aplicables a la interpretación constitucional, no son suficientes, ya que pueden haber ocasiones en las cuales nos veamos limitados para la interpretación de dichas normas. La diferencia entre la interpretación de la Constitución y la ley no reside en que las reglas de interpretación de estas últimas no valen para la

---

<sup>41</sup>Javier PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, ed. Marcial Pons, séptima edición, Madrid, 2000, p.

<sup>42</sup>Javier PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, ibídem.

primera, sino que tales reglas son condición necesaria y suficiente para la interpretación de la ley, en tanto que son condición necesaria pero no suficiente para la interpretación de la Constitución, pero son condición necesaria en tanto dichas reglas tiene que ser tomadas en cuenta a la hora de interpretar la Constitución. Los cuatro métodos analizados no tienen por qué conducirnos a resultados interpretativos distintos, aunque puede ocurrir que así sea. Obviamente la interpretación más segura es aquella que las cuatro reglas nos conducen al mismo resultado, pero es frecuente que las reglas o métodos no coincidan en los resultados y que haya que optar por una de ellas. En tal caso entre las reglas antes descritas no hay preferencia ya que cualquiera de ellas es igualmente válida para fundamentar una interpretación. Entonces ¿cómo es posible interpretar a partir de las reglas tradicionales estos preceptos? Hay operaciones de interpretación de la Constitución para las cuales las reglas tradicionales de interpretación son suficientes, pero para las que no, es necesario diseñar un método específico, que es lo que ha intentado la teoría constitucional con el método tópico que a continuación lo estudiaremos

### **3.5. MÉTODO TÓPICO**

Mediante este método de interpretación se analiza la respuesta legislativa al problema que enfrenta la sociedad. La sociedad soluciona sus problemas con libertad casi total, y los únicos límites auto impuestos son los determinados en la Constitución -límites extremos- caso contrario se maniat a la sociedad frente al cambio. La interpretación constitucional es una interpretación de límites, por lo que el legislador le corresponde hacer la norma, mientras que la Corte Constitucional le corresponde considerar si el legislador se ha quedado dentro de límites que él considera. Pero el límite del legislador es diferente a la

Corte Constitucional ya que para la Corte Constitucional la Constitución es solo límite, no crea Derecho, nada más impide que se cree derecho anticonstitucional.

Es por lo dicho que la interpretación de la Asamblea Nacional es diferente a la de la Corte Constitucional, ya que la una es positiva por parte del legislador -interpretación política que se orienta a solucionar problemas creando derecho- mientras que la que realiza la Corte Constitucional es negativa ya que dicha interpretación jurídica no busca soluciones a problemas sino que evita que se den soluciones que no se deben dar, por ejemplo la delincuencia, en donde la pena de muerte podría ser la solución, pero ocurre que esa solución está prohibida por la Constitución.

Es por lo dicho que el legislador debe auto limitarse al crear derecho, su interpretación política debe ser correcta jurídicamente. Mientras que la Corte Constitucional debe auto limitarse al revisar la interpretación del legislador y no reducir indebidamente el margen de interpretación política del legislador. Si la Corte Constitucional no se auto limita, bloquea el sistema político dejando sin respuesta a la sociedad y sus problemas. Es por lo dicho que se emplea o se debe emplear el método tópico ya que dicho método reconoce la legitimidad política y democrática del legislador como primer orden en la interpretación constitucional y sus normas, ya que el Derecho debe ser límite a la política, pero sólo límite y no reducir la política al Derecho -someterse pero no reducirse-. Esto hace posible un mínimo de seguridad no un máximo de seguridad -camisa de fuerza- por ello la interpretación constitucional es imprecisa frente a la interpretación jurídica, eso se da por la naturaleza de la Constitución. El método tópico se define por una serie de principios de interpretación constitucional por el que se busca un poco más de seguridad en el proceso racional de interpretación en función de sus principios de interpretación.

### **3.5.1. PRINCIPIO DE UNIDAD DE LA CONSTITUCIÓN**

Este principio propuesto por Konrad HESSE quiere decir que la Constitución no se puede interpretar aisladamente, debe considerarse como un conjunto por lo que al interpretarla no sólo se debe acudir a una disposición constitucional sino que debe tener en cuenta todas las normas que tengan relación con el asunto a dilucidar<sup>43</sup>.

### **3.5.2. PRINCIPIO DE CONCORDANCIA PRÁCTICA**

Con este principio se pretende optimizar la interpretación de las normas constitucionales entre las que pueda darse una relación de tensión en la práctica. Es decir, en principio existe conexión entre bienes jurídicos protegidos por lo que si se contradicen, este principio nos da una pauta de interpretación adecuada, esto es, valorando en cada caso el derecho o bien protegido vulnerado, por ejemplo la honra e intimidad personal versus la libre expresión, en este caso por ejemplo si el Presidente de la República está en situaciones comprometedoras con una mujer y la prensa lo saca a relucir, no habría lesión a su derecho a la intimidad y honra, puesto que, no es lo mismo que una persona común y corriente cometa el mismo hecho y que la prensa lo divulgue, ya que en este último caso si se ataría afectando su derecho a la honra e intimidad, mientras que en el primer caso no por lo que prevalecería el derecho a la libertad de expresión. Es por lo dicho que se debe ponderar los valores en conflicto, salvo que la Constitución les dé prevalencia como por ejemplo en el artículo 44 de la Constitución en donde se da preferencia al derecho de los niños sobre los demás.

---

<sup>43</sup>Vladimiro NARANJO MESA, *Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*, op., cit., p. 408

### **3.5.3. PRINCIPIO DE EFICACIA INTEGRADORA**

Consiste tener en cuenta que uno de los propósitos fundamentales de una Constitución es la de buscar la unidad política del Estado todos sus elementos constitutivos. En este sentido, al interpretar una norma orgánica (función del Estado por medio de instituciones) se debe tomar en cuenta su colaboración para realizar los fines del Estado. Así por ejemplo el artículo 165 vs los artículos 10 y 11 de la Constitución ecuatoriana, por ello el hábeas corpus no se suspende en estado de emergencia.

### **3.5.4. PRINCIPIO DE FUERZA NORMATIVA DE LA CONSTITUCIÓN**

Aunque la interpretación de la Constitución pueda ser muy flexible, la Constitución es norma jurídica y no puede acabar perdiendo por la vía de la interpretación de la fuerza normativa ya que la Constitución fundamentalmente es límite, pero tiene que continuarse, principalmente de aplicación directa como lo prescriben los artículos 425 y 11 de la Constitución<sup>44</sup>.

### **3.5.4. PRINCIPIO DE ADAPTACIÓN A LAS CIRCUNSTANCIAS**

Esto es, que el intérprete al resolver un caso concreto debe buscar las normas la adaptación de las normas de la Constitución a las circunstancias sociales, políticas o económicas existentes en el momento de realizar la interpretación. Ello se da más con

---

<sup>44</sup>Javier PÉREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, op., cit., p. 150

Constituciones breves y de larga duración como por ejemplo la Americana de 1787. Lo dicho se torna un poco más complicado cuando nos referimos a constituciones nuevas y además desarrolladas en donde no se encuentra mucho margen de interpretación, causando que dichas constituciones caigan en lo que SARTORI denomina *décalage*, que es el desfase que aparece a medida que la constitución envejece, a diferencia en el que la falta de adaptación afecta, por el contrario, también a constituciones recién nacidas. Cuando no existe esta coincidencia entre la norma y la realidad, se produce, entre otros fenómenos, su desgaste. Esta pérdida de conciencia constitucional nos puede llevar a la consecuencia de que, si se encuentra afectada gravemente, importa un grave escollo para alcanzar la más trascendente de las finalidades de la Constitución y, en general, del constitucionalismo, la limitación del poder. Sin conciencia constitucional la Norma Suprema no logra lo señalado por José Luis CEA EGAÑA: no es ni cumplida, ni venerada y tampoco perdurable.

La falta de adaptación del Texto Fundamental se produce cuando la Constitución que se ha dictado no responde a la realidad de la sociedad política en la que pretende regir. Como dice Germán BIDART CAMPOS, "tradiciones, costumbres, vigencias sociales, han de orientar la labor del poder constituyente, porque las constituciones se hacen para los pueblos, y no los pueblos para las constituciones".<sup>45</sup> Este es el caso de las Constituciones de algunos países del tercer mundo, "en algunos de los cuales, bajo la apariencia de una aproximación a la forma ideal del régimen burgués de derecho, se esconden los rasgos del autoritarismo, la violencia y la ausencia de una legitimación capaz de imponerse como consensual a la mayoría de la sociedad",<sup>46</sup> lo que ha ocasionado que "la existencia hoy de

---

<sup>45</sup>Germán BIDART CAMPOS, *Derecho Político*, 4a. ed., Buenos Aires, Aguilar Argentina, 1972, p. 524-525

<sup>46</sup>Alvaro ECHEVERRI URUBURU, *Teoría Constitucional y Ciencia Política*, p. 194. Cfr. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, p. 164-210

una constitución escrita no implica, en absoluto, *ipso facto* una garantía de distribución y, por lo tanto, limitación del poder".<sup>47</sup>

Este principio de interpretación no significa fraude a la Constitución ya que simplemente lo que se está realizando es una interpretación que adecue la norma suprema a la realidad. En este sentido se podemos evidenciar cuando la interpretación de la Constitución es fraude, como por ejemplo en el Ecuador cuando se ha tratado como forma de destitución a la cesación del cargo de Presidente de la República por parte del Asamblea Nacional, interpretando inadecuadamente el artículo 145 de la Constitución<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup>Karl LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, p. 213. Fabián CORRAL., "La restructuración constitucional"

<sup>48</sup>Galo PLAZA LASSO, "La opción democrática en el Ecuador 1830-1980, en *Política y Sociedad, Ecuador: 1830-1980*", Quito, Corporación Editora Nacional

# **CAPÍTULO IV**

## **RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO**

#### 4.1. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS DE APLICACIÓN DE ENCUESTA.

Conforme a lo previsto en la metodología del Proyecto de Investigación, se procedió a la aplicación de un formulario de encuesta a una población de 25 profesionales del derecho. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

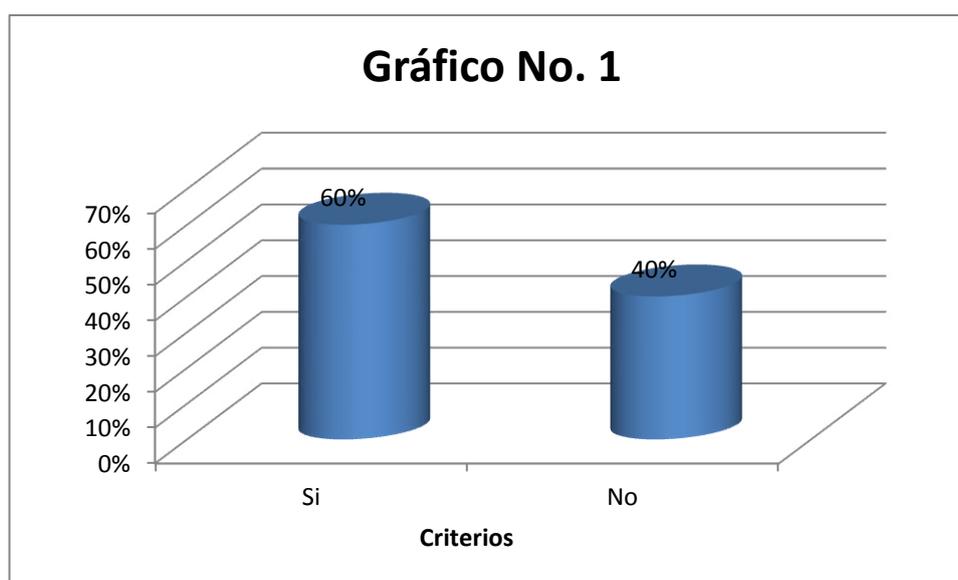
##### PRIMERA PREGUNTA

Considera usted que las garantías jurisdiccionales establecidas en la Constitución de la República del Ecuador, se vienen aplicando plenamente en la práctica en defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	15	60%
No	10	40%
TOTAL:	25	100%

FUENTE: Encuesta aplicada.

ELABORACIÓN: Pablo José Cobos Valarezo



## ANÁLISIS:

Conforme se puede apreciar de la tabla que antecede, la mayoría de encuestados (60%) estiman que las garantías jurisdiccionales establecidas en la Constitución de la República del Ecuador, si cumplen su objetivo primordial de ser mecanismos que garanticen plenamente los derechos constitucionales y humanos de los ciudadanos. En cambio el 40% de encuestados, estiman que dichas garantías jurisdiccionales no cumplen el papel socio-político que les corresponde en defensa de los derechos fundamentales de las personas, puesto que en muchos casos vienen quedando como meros enunciados, señalan específicamente el caso de la acción ordinaria de protección, que más allá de los términos realmente idóneos que le asigna la Constitución de la República, sufre limitaciones injustificadas mediante la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, lo que ha dado lugar a que este mecanismo sea tergiversado por los jueces constitucionales, dándoles un pretexto para en la mayoría de los casos rechazar la acción de protección.

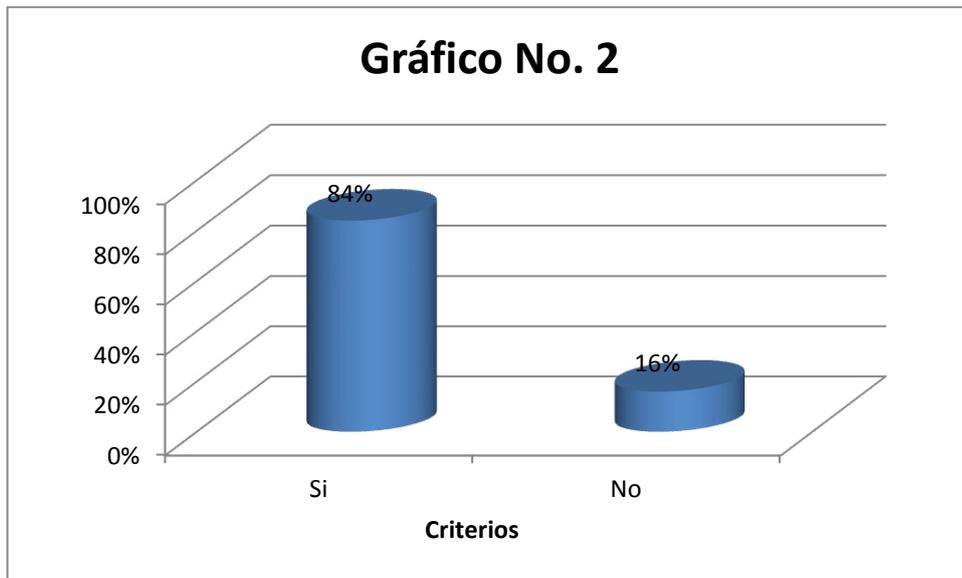
## SEGUNDA PREGUNTA

¿Considera usted si es que la Constitución del Ecuador es la primera manifestación normativa del Estado? De ser positiva su respuesta indique cuales son las potestades que dan origen al ordenamiento jurídico.

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	21	84%
No	04	16%
TOTAL:	25	100%

FUENTE: Encuesta aplicada.

ELABORACIÓN: Pablo José Cobos Valarezo



**ANÁLISIS:**

De modo general toma importancia cuando la Constitución se la considera como norma suprema del Estado, esta situación jurídica es aplicable para todos los casos y no solo para la elaboración de normas de menor rango, hoy en día la justicia constitucional cuenta con sus propias reglas, lo que ha permitido un nuevo comienzo en la aplicación del neoconstitucionalismo tomando en cuenta que el Estado Ecuatoriano por medio de la carta madre es un estado garantista, lo que hace entender entonces que los consultados estiman que en el estado ecuatoriano si se ejerce las garantías establecidas en la constitución y aprobadas en la consulta popular del año 2008.

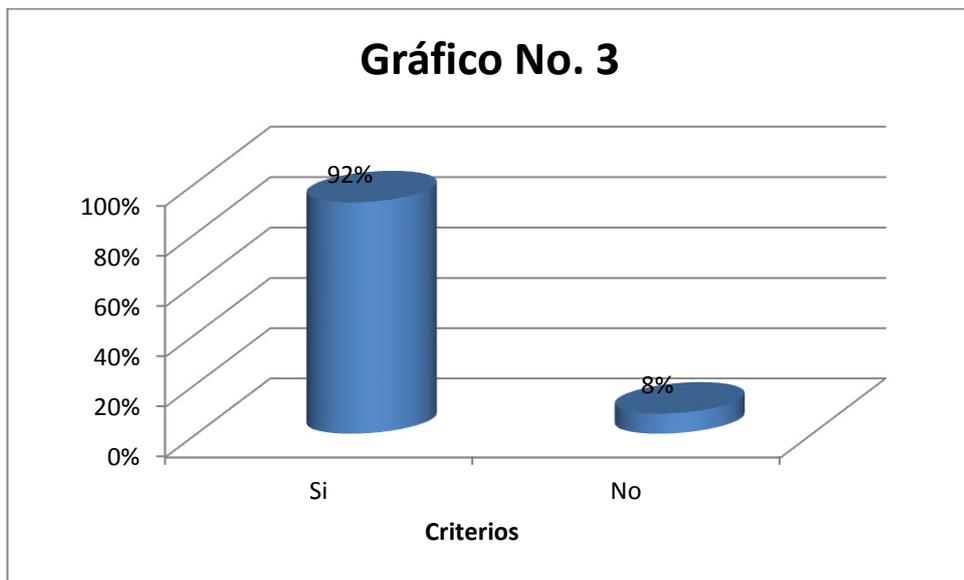
**TERCERA PREGUNTA**

¿Indique si en el Ecuador tenemos actos con rango de ley que no han sido dictados por órganos constitucionales? De ser positiva su respuesta indique cuales son los actos normativos

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	23	92%
No	2	08%
TOTAL:	25	100%

FUENTE: Encuesta aplicada.

ELABORACIÓN: Pablo José Cobos Valarezo



#### ANÁLISIS:

En el Ecuador tenemos ciertos actos con rango de ley que no han sido dictados por órganos constitucionales sino en régimen de facto, los mismos que se han denominado decretos supremos o también llamados decretos ley por consecuencia es de entender de que hasta en la actualidad contamos con ciertas normas generadas en dichos gobiernos que violan preceptos constitucionales así como tratados y pactos internacionales del cual el País es suscriptor en especial aquellos que guardan relación con los derechos humanos como el pacto de San José de Costa Rica.

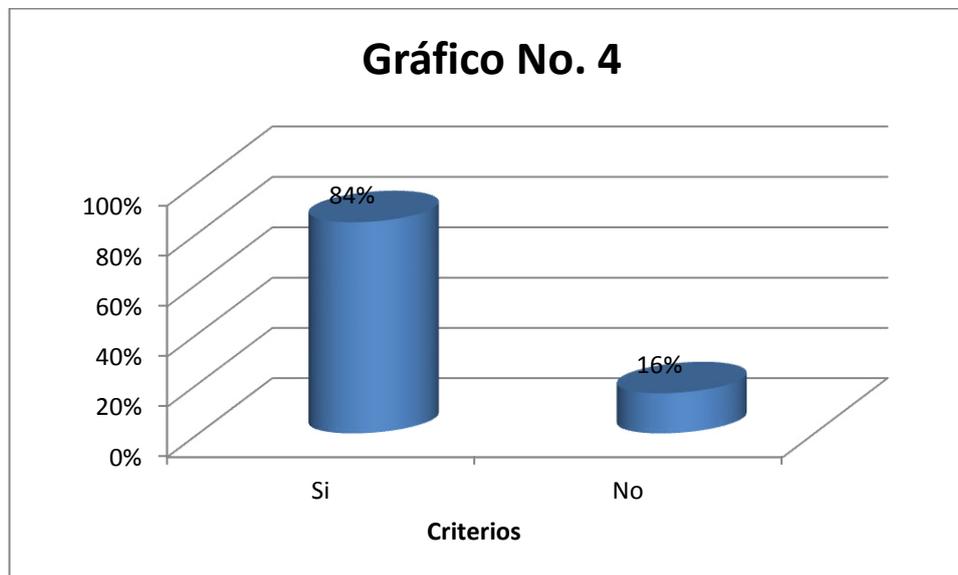
#### CUARTA PREGUNTA

¿Indique si es que la Constitución del Ecuador entrega o ha entregado la competencia para que los organismos públicos de control y regulación puedan expedir normas de carácter general, en las materias propias de su competencia? De ser positiva su respuesta indique cuales son los organismos que pueden expedir estas normas de carácter general

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	21	84%
No	04	16%
TOTAL:	25	100%

FUENTE: Encuesta aplicada.

ELABORACIÓN: Pablo José Cobos Valarezo



#### ANÁLISIS:

La potestad reglamentaria se encuentra asignada al presidente de la república, ello no quiere decir que solo dicho órgano dicte esta clase de actos, pues la propia constitución

entrega a la ley la competencia para que los organismos públicos de control como la contraloría general del Estado y regulación como la superintendencia de bancos puedan expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia sin alterar o modificar las disposiciones legales determinadas en la constitución. De hecho es importante tomar en cuenta también que para que se haga efectiva una ley como la del COTAD es necesario que los municipios dicten también las normas reglamentarias que permitan la aplicación adecuada de la norma legal.

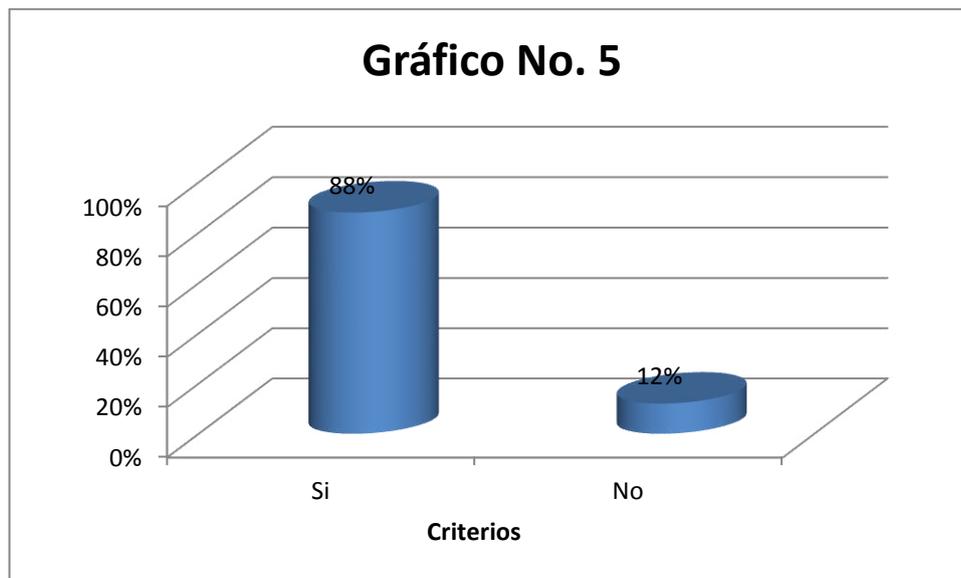
#### **QUINTA PREGUNTA**

¿Conoce usted la clasificación de los reglamentos de conformidad con la doctrina en derecho administrativo? De ser positiva su respuesta indique de modo general cuales son estos

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	22	88%
No	03	12%
TOTAL:	25	100%

FUENTE: Encuesta aplicada.

ELABORACIÓN: Pablo José Cobos Valarezo



**ANÁLISIS:**

Los consultados expresan que existen reglamentos de ejecución, delegados, autónomos e independientes, todos estos según el análisis permiten que se desarrollen en forma directa las disposiciones en la ley, mayor flexibilidad al conjunto normativo y que permiten regular la norma legal para su correcta aplicación, permitiendo entonces que la ley sea eficiente y eficaz, en el País la potestad de dictar reglamentos de ejecución la tiene constitucionalmente el presidente de la república, por consiguiente las clases de reglamentos antes indicados son de suma importancia para el desarrollo y aplicación de las normativas para una correcta administración del Estado.

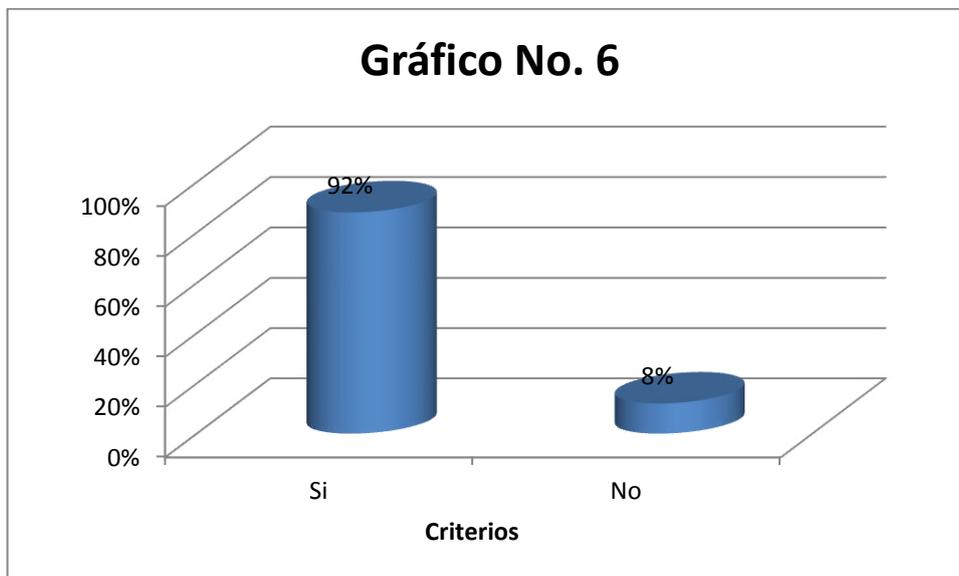
**SEXTA PREGUNTA**

¿Considera usted que de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes el estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva ERJAFE es un reglamento autónomo?

VARIABLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	23	92%
No	02	8%
TOTAL:	25	100%

FUENTE: Encuesta aplicada.

ELABORACIÓN: Pablo José Cobos Valarezo



#### ANÁLISIS:

Los consultados responden que al ser un reglamento autónomo con el rango normativo se ubica debajo de las leyes ordinarias con igual jerarquía que las ordenanzas municipales y por encima de los actos administrativos, la constitución actual con relación a la ERJAFE manifiesta que las disposiciones contenidas en ella producen efectos subjetivos directos y sirve expresamente para organizar la administración pública por eso se lo estima que es un reglamento autónomo e independiente puesto que regula la integración, organización y procedimientos de la administración ejecutiva de modo que esta pueda regular de manera

abstracta deberes y obligaciones supliendo así a la ley, por el mismo hecho que regula materias diferentes.

#### **4.2. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS.**

Los objetivos planteados para ser verificados a través de la presente investigación, fueron los siguientes:

##### **OBJETIVO GENERAL:**

Los reglamentos autónomos y el principio de competencia normativa en la Constitución de la República del Ecuador

##### **VERIFICACIÓN:**

Este objetivo general ha sido plenamente alcanzado en cuanto de la amplia base teórica que se ha elaborado en el presente trabajo, se deduce un profundo análisis con respecto al derecho administrativo, a los reglamentos autónomos, y a la necesidad de saber interpretar de manera clara y objetiva la constitución y el resto de cuerpos legales de nuestro estado.

##### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS:**

- a. Analizar los reglamentos autónomos que existen en nuestra legislación.

##### **VERIFICACIÓN:**

Como se puede apreciar en el capítulo II del presente trabajo, se realiza un estudio de la legislación para poder plasmar las modernas ideas que los doctrinarios tienen acerca de los reglamentos autónomos y sus competencias.

- b. Demostrar que en la norma suprema la función ejecutiva tiene la potestad de emitir reglamentos con carácter y rango de ley.

#### VERIFICACIÓN:

Este objetivo específico se encuentra plenamente demostrado a través de las percepciones de los jueces y abogados en libre ejercicio que interactúan en la investigación de campo. Se corrobora esta apreciación con el estudio de las diferentes resoluciones emitidas por órganos superiores.

- c. Identificar a través del análisis constitucional los principios relacionados con los reglamentos autónomos.

#### VERIFICACIÓN:

Esto se encuentra determinado con el amplio estudio teórico relacionado con la interpretación constitucional como instrumento superior sobre el resto de normas legales del estado.

# **CAPÍTULO V**

## **CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES**

## 5.1. CONCLUSIONES.

Como producto del desarrollo del presente estudio, he podido llegar a las siguientes conclusiones:

- a) El Estado constitucional de derechos es una innovadora fórmula política promovida por el neoconstitucionalismo para las sociedades modernas, que se caracteriza por establecerse como máximo objetivo la plena materialización de todos y cada uno de los derechos humanos y constitucionales de las personas, bajo el concepto de absoluto imperio de la norma constitucional y de arreglo de todo el ordenamiento jurídico.
- b) Las garantías jurisdiccionales son mecanismos de protección judicial de los derechos fundamentales de las personas, constituyendo una herramienta esencial de la que se vale el Estado Social y Democrático de derecho para proteger de la manera más efectiva posible el orden social, con absoluta prevalencia de la norma constitucional, en un ámbito de su estricta observación.
- c) La Constitución vigente en el Ecuador desde el 20 de octubre del año 2008 contiene notorios principios en cuanto al manejo, aplicación y ejecución de las normas inferiores a esta, utilizando como principio base el de jerarquía, el cual indica que todas las normas subjetivas deben estar siempre elaboradas conforme a los principios y conceptos que se encuentran dentro de la carta madre.
- d) El presidente de la república o función ejecutiva tiene como potestad, competencia y rango para establecer o decretar reglamentos autónomos de carácter obligatorio, cuando una aplicación de una norma inferior a la constitución no se encuentra o carece de fundamentos he interpretación en su aplicación de los diferentes procesos,

dicha potestad se encuentra manifestada en el art. 147 de la Constitución. Además la Constitución también da potestad o la competencia para que organismos públicos de control y regulación puedan expedir normas únicamente de carácter general únicamente en materias dentro de su competencia, sin alterar o innovar disposiciones legales como lo prescribe el art. 132 de la Constitución.

- e) Que quedan fuera del ámbito de la competencia, dominio o reserva ) Los reglamentos autónomos no desarrollan un cuerpo normativo superior, sino que, regulan materias de la ley, es decir, que en la misma constitución a determinado que ciertas materias deben ser tratadas por medio de reglamentos. Como sucede en la ERJAFE destinada a orientar a los GAD. Así mismo la potestad reglamentaria autónoma para dirigir la administración pública en cuanto a su integración, organización y procedimientos la tiene el Presidente de la República. En consecuencia se puede observar muy claramente que la propia constitución ecuatoriana, ha determinado expresamente las materias en las cuales se ha de regular por medio de reglamentos autónomos.
- f) La importancia de la interpretación constitucional hace que necesariamente debamos determinar que dicha interpretación debe ser explicada palabra por palabra que se emplean en dicha norma, es decir, su significado exacto de dichos vocablos ya que tienen un lenguaje estrictamente legal; sin embargo, la interpretación no consiste solamente en críticas, sino que también debemos considerar a la constitución como un todo, ya que esta es un cuerpo normativo ordenado, completo y sin contradicciones, porque la base de la constitución recoge los principios generales de la sociedad, y es por eso que de esta se derivan el resto de normas legales.

## 5.2. RECOMENDACIONES.

Tomando en consideración las conclusiones expuestas, me permito elaborar las siguientes recomendaciones:

- a) Es necesario que se dicte una ley orgánica para la regulación y funcionamiento del ejecutivo, para que se pueda aplicar el numeral 1 del art. 133 de la Constitución de la Republica.
- b) Que las instituciones públicas que por su propio carácter, naturaleza y especialidad, dentro de su ámbito tengan la potestad de normar su ley formal a través de reglamentos autónomos acorde a lo previsto a los art 212 numeral 2 y 219 numeral 6 de la Constitución de la Republica del Ecuador, así como a los nuevos gobiernos regionales y distritales.
- c) La constitución admite distintas fuentes normativas siempre y cuando se integre con arreglo a la ley, lo que implica que señale los parámetros mínimos y máximos para determinar los elementos cuantitativos que respondan a criterios racionales así como identifique de manera inequívoca al sujeto titular del poder público, esto relacionado dentro de nuestro ordenamiento jurídico al principio de legalidad con órganos investidos de potestad tributaria.
- d) Considero que la administración pública debe contar con un reglamento de discrecionalidad con vista a los informes de orden científico, en las varias materias del convivir social, a efecto de que con merito a dichos informes pueda tomar la decisión que mejor convenga a los intereses de los administrados.

## BIBLIOGRAFÍA

- 📖 DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, Dr. Marco A Morales Tobar, Maestría Derecho Administrativo, 2011.
- 📖 CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 8 Tomos, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 2002.
- 📖 CASTELLANOS, Biella, La Responsabilidad Civil Extracontractual del Estado, Edit. Olimpus, Madrid, 2003.
- 📖 CUEVA CARRIÓN, Luis, Acción Constitucional Ordinaria de Protección, Ediciones Cueva Carrión, 2009.
- 📖 DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Madrid, Edición 2004.
- 📖 FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor. Los Derechos Humanos como Derechos frente al Estado. El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, 3ra. Edición, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH, San José de Costa Rica, 2008.
- 📖 GARCÍA FALCONÍ José, Manual de Práctica Procesal Constitucional, Ediciones Rodin, Quito-Ecuador, 2001
- 📖 GARCÍA FALCONÍ, José, Las Garantías Constitucionales en el Nuevo Código de Procedimiento Penal y la Responsabilidad Extracontractual del Estado, Primera Edición, Edit., Jurídica Cevallos, Quito, 2001.
- 📖 GARCÍA FALCONÍ, José, Principios Constitucionales del Derecho Procesal, del Procedimiento Civil y del Penal Editorial Jurídica, Quito, 2001.
- 📖 GARCÍA FALCONÍ, José, La Responsabilidad de los Servidores Públicos, Editorial Jurídica, Quito, 2001.
- 📖 REVISTA DEL FORO DE ABOGADOS DE GUAYAQUIL, Año XV, No. 47, Enero de 2009
- 📖 EDUARDO GARCIA de Enterría y TOMAS RAMON Fernández, "Curso de Derecho Administrativo", Madrid, Civitas, décima edición, tomo I, 2001
- 📖 RAFAEL OYARTE MARTÍNEZ, *Curso de Derecho Constitucional*, tomo I.
- 📖 PATRICIO SECAIRA DURANGO, *Curso breve de Derecho Administrativo*, Ed. Universitaria, Quito, 2004
- 📖 ROBERTO DROMI, *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ciencia y Cultura, 2001

- 📖 ANTONIO BASCUÑÁN RODRÍGUEZ, “El Principio de la Distribución de Competencia como criterio de Solución de Conflictos de Normas Jurídicas”, en *Revista Chilena de Derecho*, número especial, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998
- 📖 JORGE ZAVALA EGAS, *El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva*, Quito, CLD, 1992
- 📖 ADIAN R. LOVATO GUTIÉRREZ; *Ley Orgánica en la Constitución Ecuatoriana y en el Derecho Comparado*; Tesis Doctoral en la PUCE, Quito 2009
- 📖 VLADIMIRO NARANJO MESA, “*Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*”, ed. Temis, séptima edición, Santa Fe de Bogotá, 1997
- 📖 JAVIER PEREZ ROYO, *Curso de Derecho Constitucional*, ed. Marcial Pons, séptima edición, Madrid, 2000
- 📖 GERMAN BIDART CAMPOS, *Derecho Político*, 4a. ed., Buenos Aires, Aguilar Argentina, 1972
- 📖 ALVARO ECHEVERRI URUBURU, *Teoría Constitucional y Ciencia Política*, p. 194. Cfr. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*
- 📖 KARL LOEWENSTEINN, *Teoría de la Constitución*, p. 213. Fabián CORRAL., “La reestructuración constitucional
- 📖 GALO PLAZA LASSO, “*La opción democrática en el Ecuador 1830-1980, en Política y Sociedad, Ecuador: 1830-1980*”, Quito, Corporación Editora Nacional

## **CUERPOS LEGALES**

- 📖 CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizado a enero de 2011.
- 📖 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Gaceta Constitucional, Ecuador Octubre de 2008.
- 📖 LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Ecuador, Enero de 2011.

# ANEXOS

## ANEXO No. 1

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR  
SEDE LOJA  
CARRERA DE DERECHO

### FORMULARIO DE ENCUESTA

Señor Abogado: Le ruego encarecidamente que se digne contestarme la presente encuesta que va dirigida a profesionales en libre ejercicio y catedráticos profesionales con amplios conocimientos del derecho administrativo y municipal.

1.- ¿Considera usted que las garantías jurisdiccionales establecidas en la Constitución de la República del Ecuador, se vienen aplicando plenamente en la práctica en defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos?

Si ( )

No ( )

¿Por qué? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

2.- ¿Considera usted si es que la Constitución del Ecuador es la primera manifestación normativa del Estado? De ser positiva su respuesta indique cuales son las potestades que dan origen al ordenamiento jurídico.

Si ( )

No ( )

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3.- ¿Indique si en el Ecuador tenemos actos con rango de ley que no han sido dictados por órganos constitucionales? De ser positiva su respuesta indique cuales son los actos normativos?.

Si ( )

No ( )

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

4.- ¿Indique si es que la Constitución del Ecuador entrega o ha entregado la competencia para que los organismos públicos de control y regulación puedan expedir normas de carácter general, en las materias propias de su competencia. De ser positiva su

respuesta indique cuales son los organismos que pueden expedir estas normas de carácter general?.

Si ( )

No ( )

---

---

---

5.- ¿Conoce usted la clasificación de los reglamentos de conformidad con la doctrina en derecho administrativo? .De ser positiva su respuesta indique de modo general cuales son estos.

Si ( )

No ( )

---

---

---

---

6.- ¿Considera usted que de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes si el estatuto del régimen jurídico administrativo de la función ejecutiva ERJAFE es un reglamento autónomo?.

---

---

---

---

---

---

Gracias por su colaboración

## INDICE GENERAL

	Pág.
INTRODUCCIÓN .....	
CAPÍTULO I .....	
LAS GARANTÍAS JURISDICCIONALES .....	1
Concepto de Garantías Jurisdiccionales. ....	2
Las Garantías Jurisdiccionales en el Ecuador. ....	6
Las Garantías Jurisdiccionales en la Constitución del año 2008. ....	11
Acción de Protección. ....	11
Acción de Hábeas Corpus. ....	12
Acción de Acceso a la Información Pública. ....	17
Acción de Hábeas Data. ....	18
Acción por Incumplimiento. ....	22
Acción Extraordinaria de Protección. ....	23
CAPÍTULO II .....	28
REGLAMENTOS AUTÓNOMOS .....	28
La potestad Normativa del Estado .....	29
Potestad Legislativa .....	29
Actos con rango de Ley .....	31
Órganos competentes .....	33
Potestad Reglamentaria .....	36
Clases de Reglamento .....	37
El Reglamento Autónomo .....	40
Órganos competentes .....	43
Las Reservas Normativas .....	45
Dominio Legal .....	46
Máximo .....	47
Mínimo .....	48
Exclusión legislativa .....	49
Reserva reglamentaria o facultad delegada .....	50

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva como decreto ley delegada. ....	50
El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva como reglamento autónomo. ....	57
CAPÍTULO III .....	62
INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL .....	63
Interpretación literal o gramatical .....	64
Interpretación sistemática .....	64
Principio de competencia .....	66
Principio de jerarquía .....	68
Principio de especialidad .....	69
Método tópico .....	72
Principio de unidad de la Constitución .....	73
Principio de concordancia práctica .....	73
Principio de eficacia integradora .....	74
Principio de fuerza normativa de la Constitución .....	74
Principio de adaptación a las circunstancias .....	75
CAPÍTULO IV .....	77
RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO .....	77
Presentación de resultados de aplicación de Encuesta. ....	78
Verificación de Objetivos. ....	86
CAPÍTULO V .....	88
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	89
Conclusiones. ....	89
Recomendaciones. ....	91
BIBLIOGRAFÍA .....	92
ANEXOS .....	94