

## Acto normativo de carácter administrativo vs potestad reglamentaria en el Ecuador: Un análisis post Código Orgánico Administrativo

### Administrative Normative Act vs. Regulatory Authority in Ecuador: An Analysis Post Organic Administrative Code

Manuel UCHUARY\*

**RESUMEN:** Esta investigación analiza las diferencias y similitudes entre el acto normativo de carácter administrativo y la potestad reglamentaria en el contexto legal ecuatoriano a raíz de la entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo. El objetivo es clarificar los límites entre las actuaciones administrativas y la potestad reglamentaria exclusiva del Presidente. Utilizando un enfoque cualitativo, se realizó entrevistas y examinó bibliografía nacional e internacional, así como casos relevantes. El análisis se centró en la estructura, procesos de emisión, limitaciones y aplicaciones prácticas de cada instrumento normativo. Los resultados destacaron puntos clave de distinción y resaltaron la importancia de una comprensión clara de estas figuras legales para fortalecer el sistema normativo ecuatoriano. Este estudio contribuye al entendimiento de la dinámica y autonomía de la actividad administrativa en Ecuador.

**PALABRAS CLAVE:** Normativa Administrativa; Potestad Regla-

---

\* Docente de pre y posgrado, creador y director del Primer Programa en el Ecuador de Derecho Constitucional con mención en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Loja., ORCID ID: 0000-0002-3402-3409 Contacto: <manuel.uchuary@gmail.com>. Fecha de recepción: 15/07/2024. Fecha de aprobación: 15/08/2024.

mentaria; Límites Jurídicos; Sistema Normativo Ecuatoriano; Dinámica Administrativa.

**ABSTRACT:** This research analyzes the differences and similarities between administrative normative acts and regulatory powers within the Ecuadorian legal context following the enactment of the Organic Administrative Code. The objective is to clarify the boundaries between administrative actions and the exclusive regulatory power of the President. Employing a qualitative approach, national and international literature and relevant case studies were examined. The analysis focused on the structure, issuance processes, limitations, and practical applications of each normative instrument. The results highlighted key points of distinction and emphasized the importance of a clear understanding of these legal figures to strengthen Ecuador's normative system. This study contributes to the understanding of the dynamics and autonomy of the administrative function in Ecuador.

**KEYWORDS:** Administrative Normative Framework; Regulatory Authority; Legal Boundaries; Ecuadorian Normative System; Administrative Dynamics.

## I. INTRODUCCIÓN

**E**n el intrincado entramado normativo del Ecuador, la distinción entre el Acto Normativo de Carácter Administrativo y la Potestad Reglamentaria emerge como un desafío fundamental y, a la vez, esencial para la coherencia y eficacia del sistema legal.

En la actualidad ecuatoriana, desde la entrada en vigor en julio de 2018 del Código Orgánico Administrativo, se ha establecido una nueva regulación que redefine el ejercicio de la función administrativa en los organismos que conforman el sector público.<sup>1</sup>

En este contexto normativo, es importante destacar que la potestad reglamentaria adquiere una relevancia particular. Según lo establecido en la Constitución, al presidente le corresponde el ejercicio de esa potestad en relación con las leyes formales.

De acuerdo con la Constitución de la República del Ecuador, se especifican las responsabilidades y funciones asignadas al presidente. Estas responsabilidades abarcan la emisión de reglamentos para la aplicación de las leyes, con el requisito de preservar su integridad y abstenerse de efectuar cambios que contradigan su esencia. Además, se le concede la autoridad para promulgar reglamentos que contribuyan al correcto funcionamiento de la administración.<sup>2</sup>

El analizar el párrafo en referencia, se evidencia que el constituyente, incorporó limitaciones en el ámbito de esta potestad, evitando que el presidente exceda las competencias propias del

---

<sup>1</sup> Asamblea Nacional República del Ecuador, Código Orgánico Administrativo, Registro Oficial Suplemento, número de publicación: 31, art. 1. Conforme la Disposición final del Código Orgánico Administrativo, el mismo entro en vigor luego de transcurridos doce meses, contados a partir de su publicación en el Registro Oficial, publicado el 7 de julio de 2017.

<sup>2</sup> Asamblea Nacional Constituyente de la República del Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial Núm. 449, 20 de octubre de 2008, art. 147, núm. 13.

poder legislativo; siendo el Reglamento una norma administrativa de carácter secundario a la ley.

En contraste con el acto normativo de carácter administrativo, el legislador otorgó la competencia normativa a las máximas autoridades administrativas, así como a las primeras autoridades legislativas de una administración pública cuando así lo estipule la ley, limitándola a la regulación de asuntos internos. En relación con la atribución de la competencia regulatoria sobre las actuaciones de las personas debe estar establecida en la ley.<sup>3</sup>

Es fundamental subrayar que, con la promulgación del Código Orgánico Administrativo, el ejercicio de la potestad reglamentaria se independiza de la competencia normativa de carácter administrativo.<sup>4</sup> Esto marca un cambio significativo en la dinámica y autonomía de la función administrativa en el ámbito público en Ecuador.

En este contexto, surge las siguientes preguntas de investigación: ¿Cómo incide la entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo en la competencia normativa entre los Actos Normativos de Carácter Administrativo y la Potestad Reglamentaria?

¿Cuáles son los límites y alcances de la potestad reglamentaria en relación con las leyes formales, según lo establecido por el Código Orgánico Administrativo y la Constitución?

¿Qué mecanismos de control y equilibrio se han implementado en el marco normativo ecuatoriano para evitar potenciales conflictos o extralimitaciones entre la potestad reglamentaria y la competencia normativa administrativa?

Para llevar a cabo la presente investigación se han formulado los siguientes objetivos:

Objetivo General: Analizar la incidencia del Código Orgánico Administrativo en la competencia normativa entre los Actos Normativos de Carácter Administrativo y la Potestad Reglamentaria.

---

<sup>3</sup> Código Orgánico Administrativo, *op. cit.*, art. 130.

<sup>4</sup> *Ibidem*, art. 129.

Objetivos específicos: Definir los límites y alcances de la potestad reglamentaria y la competencia normativa en el Ecuador.

Determinar los mecanismos de control en caso de extralimitación de la potestad reglamentaria y competencia normativa.

En este marco, se ha formulado la siguiente hipótesis: La entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo redefine y clarifica la competencia normativa entre los actos normativos de carácter administrativo y la potestad reglamentaria, estableciendo límites más precisos y mecanismos de control efectivos que previenen conflictos y extralimitaciones normativas en el marco legal ecuatoriano.

## II. METODOLOGÍA

La investigación, realizada en Ecuador entre julio 2018 y diciembre 2023, examinó las diferencias y similitudes entre el acto normativo de carácter administrativo y la potestad reglamentaria. Se empleó un enfoque cualitativo con un diseño exploratorio, descriptivo y correlacional.

La recolección de datos incluyó entrevistas semiestructuradas a cinco expertos en derecho administrativo y constitucional, seleccionados mediante muestreo intencional, y análisis de fichas documentales. Las entrevistas se realizaron virtualmente vía Zoom. Los criterios de inclusión exigían al menos diez años de experiencia en el campo.

El análisis de datos implicó la transcripción y análisis temático de las entrevistas, junto con un análisis hermenéutico de los documentos. Se utilizaron técnicas de codificación abierta y axial para categorizar la información, permitiendo una comprensión profunda del fenómeno en su contexto legal y administrativo.

### III. DESARROLLO

#### A) COMPETENCIA NORMATIVA Y POTESTAD REGLAMENTARIA EN ECUADOR: IMPACTO DEL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO

Dentro del marco Constitucional ecuatoriano y en el contexto de las garantías constitucionales, se delinearán las garantías normativas, imponiendo a todo órgano con potestad normativa la obligación de adecuar formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los derechos consagrados en la Constitución y los tratados internacionales, así como aquellos necesarios para salvaguardar la dignidad de los individuos, comunidades, pueblos y nacionalidades.<sup>5</sup>

En este análisis, es crucial destacar que, al momento de legislar, por ejemplo, parte del legislativo al dictar leyes, o por parte del presidente al reglamentar, así como por parte de entidades y órganos al dictar actos normativos de carácter administrativo, se requiere que regulen en armonía con el marco constitucional en su integralidad. Este enfoque garantiza una coherencia plena con los principios y derechos establecidos, asegurando así el respeto y la salvaguardia de los fundamentos esenciales consagrados en nuestra Carta Magna.

En este contexto, la competencia se define como la extensión en la que la Constitución y las leyes autorizan a un órgano para llevar a cabo acciones y alcanzar sus objetivos.

En relación con la competencia, resulta fundamental comprender que referida habilitación debe ejercerse en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.<sup>6</sup>

Gordillo, manifiesta que la competencia de los órganos administrativos y la capacidad de los individuos en el ámbito del

---

<sup>5</sup> Constitución de la República del Ecuador, *op. cit.*, art. 84.

<sup>6</sup> Código Orgánico Administrativo, *op. cit.*, art. 65.

derecho privado resalta la importancia de señalar que ambos conceptos denotan una capacidad para llevar a cabo acciones. En el ámbito del derecho privado, la capacidad se considera la norma y se presume dicha calidad, a menos que una disposición expresa niegue tal situación. Por el contrario, en el ámbito del derecho público, la competencia de los órganos no se presume y debe otorgarse de manera expresa o, en su ausencia, razonablemente inferirse por una norma jurídica para que sea legalmente reconocida.<sup>7</sup>

En el Ecuador, desde julio 2018, con la entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo, es evidente un progreso en el sector público, regulación de categoría orgánica, que norma los procedimientos administrativos de las instituciones del Estado, incluyendo, de manera subsidiaria a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, que anteriormente la normativa se encontraba dispersa.<sup>8</sup>

En este contexto, el Código Orgánico Administrativo establece una clara separación entre el ejercicio de la potestad reglamentaria y la competencia normativa de carácter administrativa. Por lo que respecta a la potestad reglamentaria, se establece que esta recae principalmente en el presidente de la República con respecto a las leyes formales;<sup>9</sup> no se establece que sea el único órgano en poder reglamentar.

La potestad reglamentaria es una atribución y un deber Constitucional establecido para la Presidenta o Presidente del Ecuador,

---

<sup>7</sup> GORDILLO, Agustín, *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Parte general*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2017, pp. XII-6.

<sup>8</sup> VALAREZO ROMÁN, Jimmy A., SERNA ALZATE, Margarita María, y REYES PONTÓN, Stefanie Paola, “Análisis jurídico del Código Orgánico Administrativo ecuatoriano y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo colombiano, a la luz de los principios constitucionales y el rol de la administración pública”, *Revista Derecho de las Minorías*, núm. 1, 2022, p. 105.

<sup>9</sup> Código Orgánico Administrativo, *op. cit.*, art. 129.

en relación a la expedición de los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.

Existe un matiz en la Carta Magna, entre aquellos reglamentos para aplicación de las leyes y aquellos reglamentos que convengan a la buena marcha de la administración; independencia que es caracterizada en el Código Orgánico Administrativo, en donde la facultad de emitir reglamentos en concordancia con las leyes formales es una atribución del Presidente de la República.

Además, esta facultad reglamentaria se ejerce de manera autónoma respecto a la autoridad normativa administrativa que el Presidente posee sobre la totalidad de la administración pública central.<sup>10</sup>

En correspondencia con lo establecido en líneas anteriores, el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva, cuyo ámbito de aplicación principalmente es para la función ejecutiva, de manera expresa establece que de conformidad con la Constitución corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria.<sup>11</sup>

Fernández Ruiz, nos dice que el reglamento, al igual que la ley, es un conjunto de normas que regulan la conducta externa humana, de manera general, impersonal, abstracta, obligatoria y coercitiva; en relación con la ley establece una distinción en razón al órgano emisor, toda vez que ordinariamente el Reglamento es dictado por el Poder Ejecutivo, siendo más sencillo modificarlo en comparación con la ley.

El autor nos dice que existen diferentes tipos de reglamentos según su relación con la ley. El denominado “reglamento heterónimo” es aquel que se emite de conformidad con una ley preexis-

---

<sup>10</sup> Código Orgánico Administrativo, *op. cit.*, art. 129.

<sup>11</sup> Ecuador, Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva (ERJAFE), Decreto Ejecutivo 2428, Registro Oficial 536, 18 de marzo de 2002, arts. 2-80.

tente, dictada por el poder legislativo, lo que limita su desarrollo al tener que acatar los lineamientos establecidos por dicha ley.

Por otro lado, se encuentra el “reglamento autónomo”, que se expide sin estar sujeto a una ley específica, derivando su fundamento directamente de la Constitución, siendo excepcional este tipo de reglamento que no requiere reglamentar una ley previa.

Existiendo un escenario que podría convertir al reglamento no solo en ilegal, sino también inconstitucional, en los casos en los que un reglamento se emite en contravención a la ley, ya sea porque carece de fundamento legal y constitucional o porque infringe la ley que pretende reglamentar, ya sea por exceso o contradicción.<sup>12</sup>

#### B) LÍMITES EN EL COMPETENCIA REGLAMENTARIA Y NORMATIVA

En la realidad ecuatoriana existe un contexto Constitucional con relación a la competencia reglamentaria que tienen determinadas entidades.

A nivel Constitucional, se determinan competencia reglamentaria exclusiva en relación a la aplicación de las leyes a la Presidenta o Presidente de la República, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.

El Consejo Nacional Electoral tiene dentro de sus funciones constitucionales el reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de su competencia.

Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones, la Constitución les otorga facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales y a las juntas parroquiales rurales facultades reglamentarias.

---

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo del Estado de México*, México, IIJ-UNAM, 2023, p. 79.

La Constitución establece un orden jerárquico de aplicación de las normas, estando en la cúspide como norma suprema: La Constitución, luego los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos; estando los reglamentos al nivel jerárquico de los decretos.<sup>13</sup>

Respecto a los actos normativos de carácter administrativo, constan dentro de las actuaciones de las administraciones públicas, expresamente establecidas, en el Código Orgánico Administrativo, norma infraconstitucional de rango orgánico, que define a los actos normativos como toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota de forma directa con su cumplimiento.

En relación con la competencia normativa de carácter administrativo, el Código Orgánico Administrativo, determina que las máximas autoridades administrativas tienen esa competencia únicamente para la regulación de los asuntos internos del órgano sobre el cual la máxima autoridad administrativa ejerce la misma. No obstante, por vía de excepción legal expresa, puede atribuirse a la máxima autoridad legislativa de una administración pública facultades normativas de carácter general.

El Código Orgánico Administrativo establece que para regular actuaciones de las personas debe existir habitación legal para otorgar esta competencia, siendo insuficiente una interpretación extensiva o analógica de las potestades conferidas.

Las administraciones públicas con competencia normativa tienen ciertas limitaciones al momento de ejercer la misma, y les está prohibido: Restringir derechos y garantías constitucionales; regular materias reservadas a la ley; solicitar requisitos adicionales

---

<sup>13</sup> Constitución de la República del Ecuador, *op. cit.*, art. 147, núm. 13; art. 219, núm. 6; art. 240; art. 425.

les para el ejercicio de derechos y garantías distintos a los previstos en la ley; regular materias asignadas a la competencia de otras administraciones; delegar la competencia normativa de carácter administrativo; emitir actos normativos de carácter administrativo sin competencia legal o constitucional.<sup>14</sup>

En el Ecuador la Corte Constitucional, mediante sentencia dispuso que sea un órgano sin competencia reglamentaria que expida un reglamento autónomo debido a la ausencia de ley previa, lo hizo a través de la Sentencia 67-23-IN/24, en la que estableció lo siguiente:

Disponer que el Ministerio de Salud Pública en el plazo máximo de 2 meses, contados desde la notificación de la presente sentencia, expida un reglamento que regule el procedimiento para la aplicación de la eutanasia activa voluntaria y avoluntaria a la luz de criterios técnicos y en observancia de lo expuesto en este fallo, normativa que tendrá vigencia hasta la aprobación de la ley respectiva. Deberá remitir el Reglamento a esta Corte, misma que verificará su cumplimiento.<sup>15</sup>

Así mismo la Corte ordenó al Defensor del Pueblo elaborar y presentar ante la Asamblea Nacional, en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la notificación de este fallo, un proyecto de ley que establezca los procedimientos para la eutanasia y dispuso que la Asamblea Nacional, dentro de un plazo máximo de 12 meses desde que se presente el proyecto de ley, lo conozca, discuta y expida la ley que regula los procedimientos eutanásicos.<sup>16</sup>

Esta decisión de la Corte Constitucional, en la que dispone la emisión de un reglamento autónomo para regular un derecho

---

<sup>14</sup> Código Orgánico Administrativo, *op. cit.*, art. 89, núm. 5; art. 128; art. 130; art. 131

<sup>15</sup> Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia 67-23-IN/24 (05 de febrero de 2024), p. 40.

<sup>16</sup> *Idem.*

fundamental, sin el respaldo de una ley orgánica, contraviene principios fundamentales del ordenamiento jurídico ecuatoriano. En efecto, la Constitución de la República del Ecuador, establece expresamente que se requerirá de ley para regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, siendo esta una atribución exclusiva de la Asamblea Nacional.<sup>17</sup>

La Corte no abordó las consecuencias futuras del reglamento autónomo que ordenó emitir al Ministerio de Salud. Tampoco se pronunció sobre el impacto que tendría la ley una vez aprobada por la Asamblea Nacional del Ecuador, ni especificó las circunstancias bajo las cuales se promulgaría dicha ley o sus posibles repercusiones con el reglamento autónomo.

Una vez que la Asamblea Nacional del Ecuador promulgue la ley, el Presidente en uso de sus atribuciones debería expedir el “reglamento heterónimo”; cuya característica de este tipo de reglamento es que se deriva de una ley previa.

De acuerdo con el criterio de la Corte Constitucional del Ecuador, se dispuso la implementación de procedimientos de eutanasia activa, tanto voluntaria como avoluntaria, mediante un reglamento autónomo y sin una ley previa que lo respalde. Esta situación genera una contradicción con lo establecido en la Carta fundamental, que estipula que se requiere ley para regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

### C) MECANISMOS DE CONTROL DE LOS ACTOS NORMATIVOS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO Y REGLAMENTOS

Dentro de las actuaciones de la administración pública están los actos normativos de carácter administrativo, declaraciones unilaterales efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Constitución de la República del Ecuador, *op. cit.*, art. 132, núm. 1.

<sup>18</sup> Código Orgánico Administrativo, *op. cit.*, art. 89, núm. 5; art. 128.

En contraste, la competencia normativa de carácter administrativo es independiente de la potestad de reglamentaria.

El reglamento es una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa.<sup>19</sup>

A primera vista tienen concepciones similares, pero existen matices respecto a lo que regulan, así como debido a la fuente del origen de la competencia.

Los actos normativos de carácter administrativo son aquellos que regulan los asuntos internos del órgano. Si su finalidad es regular la actuación de las personas, esta atribución debe estar otorgada mediante ley.<sup>20</sup>

Por otro lado, existen los reglamentos, que pueden ser de tipo autónomos o heterónomos. En el caso de los reglamentos autónomos, estos se expiden con una competencia otorgada por la Constitución a un determinado órgano, pero sin que exista una ley previa. En cambio, los reglamentos heterónomos se expiden con el propósito de aplicar una ley existente<sup>21</sup>, en este caso la potestad reglamentaria está atribuida en el Ecuador al Presidente.

En síntesis, la competencia para dictar actos normativos de carácter administrativo nace de la ley, en cambio la competencia de emitir reglamentos nace de la Constitución.

Si nos referimos a los actos normativos de carácter administrativo, cuya competencia nace de la ley, el control para estas actuaciones es por medio del procedimiento contencioso administrativo, en la que se tramita la acción de anulación objetiva o por exceso de poder que tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.

---

<sup>19</sup> GORDILLO, Agustín, *op. cit.*, pp. VII-17.

<sup>20</sup> Código Orgánico Administrativo, *op. cit.*, art. 130.

<sup>21</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Cultura-INEHRM-UNAM, 2016, p. 74.

En el marco del recurso objetivo, el juez se restringe a establecer la nulidad del acto impugnado, y su confrontación con la norma objetiva que se sostiene ha sido infringida. Esta declaración de nulidad, cuando corresponde, se efectúa sin realizar manifestaciones adicionales, aunque el acto en cuestión haya producido perjuicios al demandante o a terceros implicados.

Cuando se trate de interponer una demanda de acción objetiva o de anulación por exceso de poder, el plazo establecido para presentar dicha demanda es de tres años. Este plazo comienza a contar desde el día siguiente a la fecha en que se expidió el acto impugnado.<sup>22</sup>

Cuando nos encontramos ante un reglamento autónomo o heterónimo, que surge del ejercicio de una potestad reglamentaria y cuya competencia nace de la Constitución, la vía para impugnarlo es la Constitucional. Esta impugnación se realiza a través de la acción pública de inconstitucionalidad de norma. El órgano competente para resolver estas acciones es la Corte Constitucional, que conocerá sobre las acciones de inconstitucionalidad que se presenten respecto de cualquier acto normativo de carácter general, así como de cualquier acto administrativo que tenga efectos generales.

Conforme lo establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, las acciones públicas de inconstitucionalidad son mecanismos de control abstracto de constitucionalidad. Estas acciones tienen como objetivo garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Asamblea Nacional del Ecuador, Código Orgánico General de Procesos (COGEP), Registro Oficial Suplemento, núm. 506, art. 326, núm. 2; art. 306, núm. 2

<sup>23</sup> Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia No. 002-15-SIN-CC. Registro Oficial Suplemento, núm. 506, 2015, p. 22.

Las reglas que rigen el plazo para interponer acciones de inconstitucionalidad son las siguientes: Cuando se trata de acciones por razones de contenido, estas pueden ser interpuestas en cualquier momento, sin restricción de plazo; en el caso de acciones por razones de forma, existe un plazo limitado; estas acciones pueden ser interpuestas dentro del año siguiente a su entrada en vigor.<sup>24</sup>

En el ámbito del control de constitucionalidad, el legislador constituyente no estableció una diferenciación taxativa entre actos normativos de carácter administrativo y reglamentos. En consecuencia, la jurisdicción de la Corte Constitucional se extiende a todo acto normativo de efecto erga omnes<sup>25</sup>, sean estos de naturaleza administrativa o reglamentaria.

En la actualidad, cuando se evidencia una tendencia global hacia la desconstitucionalización, manifestada en frecuentes vulneraciones a las normas constitucionales, la acción pública o popular de inconstitucionalidad emerge como una herramienta relevante para los Estados. Su importancia se destaca principalmente en dos aspectos: Primero, fomenta un vínculo emocional con la Constitución al otorgar a la ciudadanía un rol significativo en la participación pública y segundo, funciona como un instrumento eficiente y ágil para salvaguardar los textos constitucionales.<sup>26</sup>

Por ende, la impugnación de ambas categorías de actos es susceptible de ser tramitada por la vía constitucional, siempre que se alegue una contravención directa a preceptos constitucionales. Es menester distinguir este supuesto de aquellos casos en que se

---

<sup>24</sup> Asamblea Nacional del Ecuador, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Registro Oficial Suplemento, núm. 52, art. 98.

<sup>25</sup> CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, *Diccionario Jurídico Elemental*, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 2006. *Erga omnes*. Loc. lat. Contra todos. Expresa que la ley, el derecho, o la resolución abarcan a todos, hayan sido partes o no; y ya se encuentren mencionados u omitidos en la relación que se haga.

<sup>26</sup> CHÁVEZ, José Daniel, “La acción pública de inconstitucionalidad en América Latina”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, vol. 27, núm. 1, 2023, p. 208.

invoque una mera ilegalidad, circunstancia en la cual la vía idónea sería la acción de nulidad por exceso de poder ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

## IV. RESULTADOS

### A) IMPACTO DEL CÓDIGO ORGÁNICO ADMINISTRATIVO EN EL MARCO JURÍDICO ADMINISTRATIVO

El análisis de los datos obtenidos de las entrevistas, se muestra una percepción generalizada de que el Código Orgánico Administrativo ha tenido un impacto significativo en el marco jurídico administrativo de Ecuador. Los entrevistados coinciden en que el Código Orgánico Administrativo ha establecido reglas claras y unificadas para la actuación de las administraciones públicas, promoviendo la transparencia, eficiencia y claridad en la creación y aplicación de actos normativos. Este impacto se traduce en una mayor coherencia en la gestión pública, así como en la delimitación de competencias y potestades de las distintas entidades, reduciendo la posibilidad de conflictos y mejorando los mecanismos de control y supervisión.

Las respuestas de los entrevistados resaltan la importancia de una estructura más clara y sistemática en el ejercicio de la función administrativa. Este ordenamiento ha promovido una mayor autonomía y claridad en las funciones de los diferentes órganos administrativos, contribuyendo a una mejor regulación y a la prevención de abusos de poder. En términos generales, se destaca que el Código Orgánico Administrativo ha reforzado los mecanismos de control, permitiendo una mayor responsabilidad y rendición de cuentas en la administración pública.

Esto concuerda con lo señalado por Valarezo Román y otros autores, quienes afirman que en Ecuador se ha experimentado un avance significativo en el sector público desde julio de 2018, con la

entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo. Normativa que regula los procedimientos administrativos de las instituciones estatales, incluyendo de manera subsidiaria a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Anteriormente, la legislación en esta materia se encontraba dispersa en diversos cuerpos legales, lo que dificultaba su aplicación uniforme.<sup>27</sup>

## B) DELIMITACIÓN DE POTESTADES

Se revela cómo el Código Orgánico Administrativo ha delimitado la potestad reglamentaria y la competencia normativa. Los entrevistados coinciden en que la potestad reglamentaria, atribuida principalmente al presidente de la República, se refiere a la emisión de reglamentos necesarios para la implementación de las leyes sin alterarlas ni contradecirlas. La competencia normativa, por otro lado, se otorga a las máximas autoridades administrativas para la regulación de asuntos internos de sus respectivas instituciones, con una clara separación para evitar la superposición de competencias y asegurar que cada autoridad opere dentro de su ámbito legal específico.

Esta delimitación es crucial para mantener un equilibrio entre las diferentes funciones del Estado, garantizando que las autoridades administrativas no excedan sus competencias y respeten los límites legales y constitucionales establecidos. La claridad en esta distinción facilita una mayor coherencia en la aplicación de normas y evita conflictos de competencia, promoviendo así una gestión pública más ordenada y eficiente.

Esto se evidencia con lo establecido en el Código Orgánico Administrativo, en el que se regula que la facultad de emitir reglamentos es distinta y autónoma de la competencia normativa de carácter administrativo; porque el Presidente de la República puede dictar normas que rigen el funcionamiento general de la

---

<sup>27</sup> VALAREZO ROMÁN, Jimmy A., SERNA ALZATE, Margarita María y REYES PONTÓN, Stefanie Paola, *op. cit.*, p. 105.

administración pública central. Mientras que la potestad reglamentaria tiene un alcance más amplio, la competencia normativa administrativa se enfoca específicamente en la gestión y organización de la entidad administrativa.<sup>28</sup>

El Código Orgánico Administrativo, establece una clara distinción entre la potestad reglamentaria y la competencia normativa de carácter administrativo del Presidente de la República. Por un lado, otorga al Presidente la facultad de ejercer la potestad reglamentaria en relación con las leyes formales, en consonancia con la Constitución. Esta potestad es independiente y más amplia que la competencia normativa administrativa.

Por otro lado, el artículo 130 delimita la competencia normativa de carácter administrativo, que se circunscribe a la regulación de asuntos internos de los órganos administrativos. Esta competencia es más restringida y se aplica no solo al Presidente, sino también a las máximas autoridades administrativas de cada entidad.

Es importante destacar que mientras la potestad reglamentaria permite al Presidente emitir normas de aplicación general para la implementación de leyes, la competencia normativa administrativa se limita a la gestión interna de las entidades públicas. Además, cualquier regulación que afecte directamente a los ciudadanos debe estar expresamente autorizada por ley, lo que subraya la diferencia entre ambas facultades y sus alcances respectivos.<sup>29</sup>

### C) DEFINICIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Los entrevistados definen la potestad reglamentaria como la facultad del presidente de la República para emitir reglamentos que desarrollen y apliquen las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional. Esta facultad debe ejercerse respetando el contenido y los principios de las leyes, sin modificarlas ni contradecirlas. Los

---

<sup>28</sup> Código Orgánico Administrativo, art. 129.

<sup>29</sup> *Ibidem*, arts. 129 y 130.

reglamentos tienen como objetivo asegurar la efectiva implementación y operatividad de las leyes, garantizando así el buen funcionamiento de la administración pública.

Esta definición subraya la importancia de la potestad reglamentaria como un mecanismo esencial para la coherencia y operatividad del sistema normativo, derivada directamente de la Constitución. Los reglamentos emitidos en ejercicio de esta facultad deben respetar los derechos y garantías constitucionales, asegurando una ejecución efectiva y coherente de las leyes.

Esto es coincidente con el Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, que establece que de conformidad con la Constitución corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria.<sup>30</sup>

#### D) COMPETENCIA NORMATIVA EN EL CONTEXTO ADMINISTRATIVO

La competencia normativa en el contexto administrativo, según los datos obtenidos, se refiere a la capacidad de las autoridades administrativas para emitir normas que regulen los asuntos internos de sus respectivas instituciones. Esta competencia es otorgada por la ley y se aplica a través de la emisión de actos normativos de carácter administrativo que tienen efectos jurídicos generales y permanentes. En la práctica, esta competencia permite a las autoridades administrativas organizar, gestionar y dirigir sus instituciones de manera efectiva, siempre dentro de los límites establecidos por la ley.

Esta descripción resalta la importancia de la competencia normativa para la gestión eficiente y efectiva de las entidades administrativas, asegurando que las normativas internas establezcan procedimientos y directrices específicas para la actividad.

La competencia normativa de carácter administrativo otorgada a las máximas autoridades administrativas se circunscribe

---

<sup>30</sup> Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva, art. 80.

exclusivamente a la regulación de los asuntos internos del órgano bajo su dirección. Esta facultad encuentra su límite en aquellos supuestos donde la ley, de manera expresa, confiere dicha competencia a la máxima autoridad legislativa de una administración pública.

Es menester enfatizar que toda competencia regulatoria que incida en las actuaciones de los ciudadanos debe encontrar su fundamento y atribución explícita en una norma con rango de ley. Esta disposición salvaguarda el principio de juridicidad y seguridad jurídica en el ejercicio de la potestad normativa administrativa.<sup>31</sup>

#### E) LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Se exponen los límites de la potestad reglamentaria establecidos por el Código Orgánico Administrativo. Los entrevistados coinciden en que estos límites incluyen la prohibición de modificar, contradecir o alterar el contenido de las leyes formales. La potestad reglamentaria debe ejercerse en conformidad con la ley y la Constitución, respetando siempre los derechos y garantías constitucionales. Además, el Código Orgánico Administrativo impone restricciones específicas sobre los temas que pueden ser regulados por reglamentos, asegurando que no se invadan competencias legislativas o se interfiera con la autonomía de otras instituciones públicas.

Estos límites son esenciales para asegurar que la potestad reglamentaria se ejerza de manera coherente y respetuosa del marco legal existente, garantizando una separación clara entre la función legislativa y la reglamentaria. Los reglamentos deben ser coherentes con los principios constitucionales y no pueden restringir derechos y garantías fundamentales, asegurando así una aplicación adecuada y justa de las leyes; sin contravenirlas ni alterarlas.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Código Orgánico Administrativo, *op. cit.*, art. 130.

<sup>32</sup> Código Orgánico Administrativo, *op. cit.*, art. 147, núm. 13.

## F) ALCANCES DE LA COMPETENCIA NORMATIVA

Los resultados obtenidos de las entrevistas en relación con los alcances de la competencia normativa dentro del marco del Código Orgánico Administrativo evidencian una visión coherente entre los entrevistados sobre varios aspectos clave.

Los entrevistados coinciden en que los alcances de la competencia normativa se determinan principalmente por las atribuciones específicas conferidas a cada autoridad administrativa según el Código Orgánico Administrativo y la legislación aplicable. La necesidad de una delimitación precisa de las materias sobre las cuales cada autoridad puede emitir normas es fundamental para evitar conflictos y asegurar que las competencias estén claramente definidas.

Esta perspectiva resalta la importancia de un marco legal que fije claramente las competencias de cada entidad, lo que es crucial para la coherencia y eficacia administrativa.

En este contexto, la competencia se entiende como el ámbito de acción que la Constitución y las leyes autorizan a un órgano para cumplir sus fines y lograr sus objetivos; siendo esencial comprender que esta facultad debe ejercerse considerando cuatro dimensiones: materia, territorio, tiempo y grado.<sup>33</sup>

Autores como Gordillo, establecen un paralelismo entre la competencia de los órganos administrativos y la capacidad de los individuos en el derecho privado, señalando que ambos conceptos implican una aptitud para realizar actos. Sin embargo, existen diferencias fundamentales: en el derecho privado, la capacidad se presume salvo disposición expresa en contrario, mientras que, en el derecho público, la competencia de los órganos no se presume y debe ser otorgada explícitamente o, en su defecto, inferirse razonablemente de una norma jurídica para ser legalmente válida.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Código Orgánico Administrativo, *op. cit.*, art. 65.

<sup>34</sup> GORDILLO, Agustín, *op. cit.*, pp. XII-6.

Se destaca la necesidad de una habilitación legal expresa para regular aspectos externos que trasciendan los asuntos internos de la entidad administrativa. Además, todos los entrevistados subrayan que cualquier ejercicio de la competencia normativa debe estar en concordancia con los principios constitucionales y el marco legal vigente.

Esto es esencial para garantizar que las normas emitidas no contravengan derechos y garantías constitucionales.

#### G) DIFERENCIAS ENTRE POTESTAD REGLAMENTARIA Y COMPETENCIA NORMATIVA

Las entrevistas revelan varias diferencias clave entre la potestad reglamentaria y la competencia normativa en el contexto ecuatoriano.

La potestad reglamentaria es una atribución del presidente de la República para emitir reglamentos necesarios para la aplicación y desarrollo de leyes formales, sin contradecirlas ni alterarlas. En contraste, la competencia normativa se limita principalmente a la regulación de los asuntos internos de las instituciones administrativas y requiere una habilitación legal expresa para afectar a terceros. Esta distinción es crucial para mantener el equilibrio de funciones entre diferentes autoridades y asegurar que ninguna entidad exceda sus competencias.

A nivel constitucional, se establece claramente que la competencia reglamentaria en relación con la aplicación de las leyes es una prerrogativa exclusiva del Presidente o Presidenta de la República;<sup>35</sup> este tipo de reglamentos de acuerdo a la doctrina se denominan reglamentos heterónomos que se expiden con el propósito de aplicar una ley existente.<sup>36</sup>

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la Constitución otorga competencia reglamentaria a otras entidades, como es el

---

<sup>35</sup> Constitución de la República del Ecuador, *op. cit.*, art. 17, núm. 13.

<sup>36</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 79.

caso del Consejo Nacional Electoral que tiene dentro de sus funciones constitucionales el reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de su competencia; y los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones, la Constitución les otorga facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales y a las juntas parroquiales rurales facultades reglamentarias.<sup>37</sup>

Es pertinente señalar que estos reglamentos, que no derivan de una ley previa, son categorizados por la doctrina como “reglamentos autónomos”. Fernández, los define como aquellos que se expiden en ejercicio de una competencia otorgada por la Constitución a un determinado órgano, sin que medie una ley previa que los habilite o condicione.<sup>38</sup>

La potestad reglamentaria está directamente vinculada con la función ejecutiva y la implementación de leyes, mientras que la competencia normativa se enfoca en la organización y gestión interna de la administración pública. Esta diferencia subraya la separación de poderes y la necesidad de que las autoridades administrativas operen dentro de un marco claramente definido y limitado.

#### H) PREVENCIÓN DE LA EXTRALIMITACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Respecto a los mecanismos de control para prevenir la extralimitación de la potestad reglamentaria son ampliamente reconocidos por los entrevistados y se basan en un sólido marco constitucional.

La Corte Constitucional juega un papel crucial al revisar la constitucionalidad de los reglamentos y otros actos normativos de carácter general. Los ciudadanos pueden impugnar reglamentos mediante la acción pública de inconstitucionalidad, presentándola ante la Corte Constitucional, que tiene la facultad de anular

---

<sup>37</sup> Constitución de la República del Ecuador, art. art. 219, núm. 6; art. 240.

<sup>38</sup> FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *op. cit.*, p. 79.

aquellos reglamentos que contravengan la Constitución. Este mecanismo asegura que la potestad reglamentaria se ejerza dentro de los límites legales y constitucionales, protegiendo así los derechos y garantías de los ciudadanos.

Las acciones públicas de inconstitucionalidad constituyen instrumentos fundamentales dentro del sistema de control abstracto de constitucionalidad. Estas acciones juegan un papel crucial en el mantenimiento de la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Su función primordial radica en la detección y subsecuente eliminación de discrepancias normativas, ya sean estas de carácter sustantivo o formal, entre las disposiciones constitucionales y legales que componen el sistema jurídico nacional.<sup>39</sup>

#### I) CONTROL DE LA COMPETENCIA NORMATIVA

Los entrevistados coinciden en que el control de la competencia normativa se realiza a través de varios niveles internos como externos.

Los entrevistados señalan que cada entidad administrativa lleva a cabo un control interno de la legalidad y adecuación de sus actos normativos para asegurar su conformidad con la Constitución. Este primer nivel de control es fundamental para detectar y corregir posibles irregularidades desde el inicio del proceso normativo.

Esta práctica está alineada con el mandato establecido en la Constitución de la República del Ecuador, en donde todo órgano con potestad normativa tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, *op. cit.*, art. 98.

<sup>40</sup> Constitución de la República del Ecuador, *op. cit.*, art. 84.

Existe también un control externo a través de los tribunales contencioso-administrativos, que pueden anular normas que excedan la competencia legal. Este mecanismo proporciona una segunda capa de supervisión, asegurando que las entidades administrativas no excedan sus atribuciones legales.

Esta facultad de control externo encuentra su fundamento legal en el Código Orgánico General de Procesos, que instituye la acción de anulación objetiva o por exceso de poder. Este instrumento jurídico está diseñado para tutelar el cumplimiento efectivo de la norma jurídica objetiva en el ámbito administrativo.

La legitimación activa para interponer esta acción se otorga a quien ostente un interés directo en la causa. El objetivo principal de esta acción es solicitar la nulidad del acto normativo impugnado, fundamentándose en la existencia de un vicio legal que lo invalida.<sup>41</sup>

Finalmente, la Corte Constitucional tiene la facultad de revisar la constitucionalidad de los actos normativos mediante acciones de inconstitucionalidad. Este nivel de control garantiza que todos los actos normativos se ajusten a los principios y normas establecidos en la Constitución, protegiendo así el orden constitucional y los derechos fundamentales.

## J) EXTRALIMITACIÓN DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Los expertos entrevistados, proporcionaron un ejemplo coincidente donde se identificó una extralimitación de la potestad reglamentaria.

Un ejemplo notable es el caso de la Sentencia 67-23-IN/24, donde la Corte Constitucional del Ecuador ordenó al Ministerio de Salud Pública emitir un reglamento autónomo para regular la eutanasia activa y avoluntaria en ausencia de una ley previa. Esta decisión generó controversia, ya que se consideró que el regla-

---

<sup>41</sup> Código Orgánico General de Procesos, *op. cit.*, art. 326, núm. 2.

mento autónomo contravenía la Constitución al regular un derecho fundamental sin respaldo legislativo.

La intervención de la Corte Constitucional para revisar y verificar la conformidad del reglamento con los principios constitucionales y la posterior disposición de la Asamblea Nacional para aprobar una ley específica sobre el tema resaltaron la necesidad de seguir procedimientos legislativos adecuados y respetar los límites de la potestad reglamentaria.

Decisión que contraviene lo dispuesto en la Carta Magna ecuatoriana que establece que corresponde a la Asamblea Nacional la facultad de aprobar, en forma de leyes, aquellas normas que revistan un carácter general y sean de interés común para la sociedad. La Constitución especifica, además, ciertas materias que requieren inexorablemente la expedición de una ley. Entre estas, destaca de manera primordial la regulación del ejercicio de los derechos y garantías consagrados en la propia Constitución.<sup>42</sup>

Este caso subraya la importancia del principio de reserva de ley en materia de derechos fundamentales y evidencia los riesgos inherentes a la expansión indebida de la potestad reglamentaria, aun cuando esta provenga de una disposición del máximo órgano de control constitucional. Asimismo, pone de relieve la compleja interacción entre los poderes del Estado en el proceso de creación normativa y la necesidad de mantener un equilibrio adecuado entre la eficacia administrativa y el respeto a los principios constitucionales.

## V. CONCLUSIONES

La entrada en vigor del Código Orgánico Administrativo ha redefinido y clarificado la competencia normativa entre los actos normativos de carácter administrativo y la potestad reglamentaria. Este marco legal ha proporcionado una estructura más coherente

---

<sup>42</sup> Constitución de la República del Ecuador, *op. cit.*, art.132, núm. 1.

y eficiente para la gestión pública en Ecuador, contribuyendo a una mayor claridad en la delimitación de competencias.

El Código Orgánico Administrativo ha establecido límites claros entre la potestad reglamentaria y la competencia normativa. La potestad reglamentaria se ha circunscrito a la emisión de reglamentos necesarios para la aplicación de leyes reglamentos heterónomos y reglamentos autónomos sin ley previa a determinadas entidades; mientras que la competencia normativa se enfoca en la regulación interna de las entidades administrativas y respecto a la regulación de personas la competencia debe estar atribuida por ley. Esta separación ha reducido conflictos de competencia y ha mejorado la coherencia normativa.

Los mecanismos de control implementados, como la revisión de la constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional y el control de legalidad por parte de los tribunales contencioso-administrativos, han sido fundamentales para prevenir la extralimitación de la potestad reglamentaria y la competencia normativa. Estos mecanismos aseguran que las normativas se ejerzan dentro de los límites legales y constitucionales, protegiendo así los derechos y garantías de los ciudadanos.

La implementación del Código Orgánico Administrativo ha logrado redefinir y clarificar la competencia normativa, estableciendo límites más precisos y mecanismos de control efectivos. Esto ha resultado en la prevención de conflictos y extralimitaciones normativas, contribuyendo a un sistema administrativo más ordenado y eficiente en Ecuador.

