



**UTMACH**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

**POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO  
ECUATORIANO: DIFERENCIAS ENTRE LAS FACULTADES DEL  
EJECUTIVO Y LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE RANGOS  
MENORES.**

**CASTILLO APOLO JEAN EDUARDO  
ABOGADO**

**CEDILLO SALTOS MARIA PIA  
ABOGADA**

**MACHALA  
2024**



**UTMACH**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

**POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL DERECHO  
ADMINISTRATIVO ECUATORIANO: DIFERENCIAS ENTRE  
LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO Y LAS AUTORIDADES  
ADMINISTRATIVAS DE RANGOS MENORES.**

**CASTILLO APOLO JEAN EDUARDO  
ABOGADO**

**CEDILLO SALTOS MARIA PIA  
ABOGADA**

**MACHALA  
2024**



**UTMACH**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**CARRERA DE DERECHO**

**ANÁLISIS DE CASOS**

**POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL DERECHO  
ADMINISTRATIVO ECUATORIANO: DIFERENCIAS ENTRE  
LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO Y LAS AUTORIDADES  
ADMINISTRATIVAS DE RANGOS MENORES.**

**CASTILLO APOLO JEAN EDUARDO  
ABOGADO**

**CEDILLO SALTOS MARIA PIA  
ABOGADA**

**RAMON MERCHAN MONICA ELOIZA**

**MACHALA  
2024**

# PIA\_JEAN

*por Pia Jean*

---

**Fecha de entrega:** 08-ago-2024 10:37a.m. (UTC-0500)

**Identificador de la entrega:** 2429071362

**Nombre del archivo:** ESTUDIO\_DE\_CASO\_CEDILLO\_-\_CASTILLO\_1.pdf (671.12K)

**Total de palabras:** 17470

**Total de caracteres:** 100417

4%

INDICE DE SIMILITUD

4%

FUENTES DE INTERNET

1%

PUBLICACIONES

1%

TRABAJOS DEL  
ESTUDIANTE

### FUENTES PRIMARIAS

1

[publications.ut-capitole.fr](http://publications.ut-capitole.fr)

Fuente de Internet

<1%

2

[repositorio.defensoria.gov.co](http://repositorio.defensoria.gov.co)

Fuente de Internet

<1%

3

[repositorio.uesiglo21.edu.ar](http://repositorio.uesiglo21.edu.ar)

Fuente de Internet

<1%

4

[www.cinu.org.mx](http://www.cinu.org.mx)

Fuente de Internet

<1%

5

[www.setravi.df.gob.mx](http://www.setravi.df.gob.mx)

Fuente de Internet

<1%

6

Submitted to Facultad Latinoamericana de  
Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Ecuador

Trabajo del estudiante

<1%

7

[portal.compraspublicas.gob.ec](http://portal.compraspublicas.gob.ec)

Fuente de Internet

<1%

8

[polodelconocimiento.com](http://polodelconocimiento.com)

Fuente de Internet

<1%

9

[rds.org.hn](http://rds.org.hn)

Fuente de Internet

<1 %

10

[repositorio.uap.edu.pe](https://repositorio.uap.edu.pe)

Fuente de Internet

<1 %

11

[www.semanticscholar.org](https://www.semanticscholar.org)

Fuente de Internet

<1 %

12

[Submitted to Submitted on 1688504656926](#)

Trabajo del estudiante

<1 %

13

[www.bma.org.mx](https://www.bma.org.mx)

Fuente de Internet

<1 %

14

[centrodeconocimiento.ccb.org.co](https://centrodeconocimiento.ccb.org.co)

Fuente de Internet

<1 %

15

[dspace.ucacue.edu.ec](https://dspace.ucacue.edu.ec)

Fuente de Internet

<1 %

16

[periodico.morelos.gob.mx](https://periodico.morelos.gob.mx)

Fuente de Internet

<1 %

17

[repositorio.unemi.edu.ec](https://repositorio.unemi.edu.ec)

Fuente de Internet

<1 %

18

[vlex.com.pe](https://vlex.com.pe)

Fuente de Internet

<1 %

19

[www.gestionderiesgos.gob.ec](https://www.gestionderiesgos.gob.ec)

Fuente de Internet

<1 %

20

[www.ideam.gov.co](https://www.ideam.gov.co)

Fuente de Internet

<1 %

21	<a href="http://www.registrocivil.gob.ec">www.registrocivil.gob.ec</a> Fuente de Internet	<1 %
22	"El derecho a la alimentación adecuada en el Paraguay - Marco normativo e institucional y desafíos en el ámbito jurídico", Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2020 Publicación	<1 %
23	<a href="http://dspace.udla.edu.ec">dspace.udla.edu.ec</a> Fuente de Internet	<1 %
24	<a href="http://e-revistas.uc3m.es">e-revistas.uc3m.es</a> Fuente de Internet	<1 %
25	<a href="http://pt.slideshare.net">pt.slideshare.net</a> Fuente de Internet	<1 %
26	<a href="http://documentos.uru.edu">documentos.uru.edu</a> Fuente de Internet	<1 %
27	<a href="http://dspace.unl.edu.ec">dspace.unl.edu.ec</a> Fuente de Internet	<1 %
28	<a href="http://repositorio.uasb.edu.ec">repositorio.uasb.edu.ec</a> Fuente de Internet	<1 %
29	<a href="http://repositorio.uia.ac.cr:8080">repositorio.uia.ac.cr:8080</a> Fuente de Internet	<1 %
30	<a href="http://revistas.javeriana.edu.co">revistas.javeriana.edu.co</a> Fuente de Internet	<1 %

31

Submitted to UNIV DE LAS AMERICAS

Trabajo del estudiante

<1 %

32

Submitted to Universidad San Ignacio de Loyola

Trabajo del estudiante

<1 %

33

coggle.it

Fuente de Internet

<1 %

Excluir citas

Activo

Excluir coincidencias < 15 words

Excluir bibliografía

Activo

## CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO DIGITAL INSTITUCIONAL

Los que suscriben, CASTILLO APOLO JEAN EDUARDO y CEDILLO SALTOS MARIA PIA, en calidad de autores del siguiente trabajo escrito titulado POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO ECUATORIANO: DIFERENCIAS ENTRE LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO Y LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE RANGOS MENORES., otorgan a la Universidad Técnica de Machala, de forma gratuita y no exclusiva, los derechos de reproducción, distribución y comunicación pública de la obra, que constituye un trabajo de autoría propia, sobre la cual tienen potestad para otorgar los derechos contenidos en esta licencia.

Los autores declaran que el contenido que se publicará es de carácter académico y se enmarca en las disposiciones definidas por la Universidad Técnica de Machala.

Se autoriza a transformar la obra, únicamente cuando sea necesario, y a realizar las adaptaciones pertinentes para permitir su preservación, distribución y publicación en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad Técnica de Machala.

Los autores como garantes de la autoría de la obra y en relación a la misma, declaran que la universidad se encuentra libre de todo tipo de responsabilidad sobre el contenido de la obra y que asumen la responsabilidad frente a cualquier reclamo o demanda por parte de terceros de manera exclusiva.

Aceptando esta licencia, se cede a la Universidad Técnica de Machala el derecho exclusivo de archivar, reproducir, convertir, comunicar y/o distribuir la obra mundialmente en formato electrónico y digital a través de su Repositorio Digital Institucional, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico.



---

CASTILLO APOLO JEAN EDUARDO

0704759117



---

CEDILLO SALTOS MARIA PIA

0751060302

**DEDICATORIA**

*Dedicado a mis tres estrellas en el cielo, a mis padres, hermanos, demás familiares y amigos por apoyarme y motivarme en todo mi proceso académico, así como a los docentes que me han acompañado en este largo camino.*

***María Pía***

*Dedicado a toda mi familia y amigos quienes me motivaron y apoyaron en todo este proceso académico, además, a los docentes que formaron parte de mi formación académica.*

***Jean Eduardo***

## AGRADECIMIENTOS

*Agradecemos en primer lugar a Dios; así como a nuestra Tutora, Dra. Mónica Ramón Merchán; a nuestro cotutor, Dr. José Correa Calderón, familia, amigos y a los docentes que fueron de gran apoyo en el desarrollo del presente trabajo de investigación, a cada uno de ellos muchas gracias.*

*María Pía y Jean Eduardo*

**RESUMEN****POTESTAD REGLAMENTARIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO  
ECUATORIANO: DIFERENCIAS ENTRE LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO Y  
LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS DE RANGOS MENORES****AUTORES**

Cedillo Saltos María Pía  
Castillo Apolo Jean Eduardo

**TUTOR**

Dra. Mónica Ramón Merchán

**COTUTOR**

Dr. José Correa Calderón

En este estudio de caso se estudió la Potestad Reglamentaria en el Derecho Administrativo Ecuatoriano, analizando las diferencias entre las facultades del Ejecutivo y de las autoridades administrativas. Estableciendo el alcance y las limitaciones de dicha potestad, descomponiendo el concepto de reglamento e identificando cuáles son los errores más comunes de la administración al momento de reglamentar. Estableciendo así que el reglamento en su modelo original consiste en la facultad del Presidente para desarrollar el contenido de las leyes y que, además, en el derecho administrativo contemporáneo el reglamento es una especie de acto normativo cuando se emite por parte de las entidades que conforman la Administración Pública; que los alcances de la potestad reglamentaria se diferencia en su ámbito de aplicación pues los reglamentos expedidos por el Presidente de la República surte efectos a nivel nacional, mientras que los reglamentos emitidos por las autoridades administrativas tienen efectos más focalizados en el ámbito de su institución, así mismo esta potestad cuenta con ciertas limitaciones como el principio de jerarquía de norma, reserva de ley, y los derechos; estas limitaciones están vinculadas a los errores de la administración al reglamentar puesto que al no conocer o respetar dichas limitaciones caen en arbitrariedades o abuso de poder en la expedición de sus reglamentos. El tipo de

investigación utilizada fue documental de aspecto cualitativo; y la metodología utilizada fue el método exegético, comparativo, analítico, histórico y el sintético; y, como proceso de recolección de datos se hizo uso de entrevistas y análisis documental.

**Palabras claves:** Reglamento, acto normativo, administración pública, Derecho Administrativo

**ABSTRACT****REGULATORY POWER IN THE ECUADORIAN ADMINISTRATIVE LAW:  
DIFFERENCES POWWERS BETWEEN EXECUTIVE AND ADMINISTRATIVE  
AUTHORITIES OF OTHER RANKS****AUTHORS**

Cedillo Saltos María Pía  
Castillo Apolo Jean Eduardo

**TUTOR**

Dr. Mónica Ramón Merchán

**COTUTOR**

Dr. José Correa Calderón

In this case study, the Regulatory Power in the Ecuadorian Administrative Law was studied, analyzing the differences between the powers of the Executive and Administrative authorities. Defining the scope and limitations of such power, breaking down the concept of regulation and identifying the most common errors made by the administration when regulating. Thus, establishing that the regulation in its original model consists of the President's faculty to develop the content of laws and, furthermore, in contemporary administrative law, the regulation is a type of normative act when it is issued by entities that make up the Public Administration; the scope of regulatory power differs in its area of application, as regulations issued by the President of the Republic have national effects, whereas regulations issued by administrative authorities have more focused effects within their institutional scope. This power also has certain limitations, such as the principle of normative hierarchy, the principle of legislative reserve, and individual rights. These limitations are linked to administrative errors when regulating, as failure to recognize or respect them can lead to arbitrariness or abuse of power in issuing regulations. The research used was documentary and qualitative in nature, and the methodology employed was

exegesis, comparative analysis, analytical, historical, and synthetic methods. Data collection involved interviews and documentary analysis.

**Keywords:** regulation, normative act, public administration, administrative law.

## ÍNDICE

<b>DEDICATORIA</b> .....	10
<b>AGRADECIMIENTOS</b> .....	11
<b>RESUMEN</b> .....	12
<b>ABSTRACT</b> .....	14
<b>ÍNDICE</b> .....	16
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	19
<b>CAPITULO I</b> .....	21
<b>1. GENERALIDADES DEL OBJETO DE ESTUDIO</b> .....	21
<i>1.1 Definición y contextualización del objeto de estudio</i> .....	21
<i>1.2 Hechos de interés</i> .....	22
<i>1.3 Objetivos de la investigación</i> .....	23
<b>1.3.1 Objetivo General</b> .....	23
<b>1.3.2 Objetivos Específicos.</b> .....	23
<b>CAPÍTULO II</b> .....	24
<b>2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICO- EPISTEMOLÓGICA DEL ESTUDIO</b> .....	24
<i>2.1 Descripción del enfoque epistemológico de referencia</i> .....	24
<i>2.2 Bases teóricas de la investigación.</i> .....	29
<b>2.2.1 Administración pública.</b> .....	29
<b>2.2.2 Potestad Administrativa.</b> .....	31

	17
2.2.3 Potestad reglamentaria.....	34
2.2.4 Poder ejecutivo.....	35
2.2.5 Entidades públicas.....	36
2.2.6 Órgano colegiado.....	37
2.2.7 Autoridad administrativa.....	38
<b>CAPITULO III.....</b>	<b>40</b>
<b>3. PROCESO METODOLÓGICO .....</b>	<b>40</b>
<i>3.1 Diseño o tradición de investigación seleccionada.....</i>	<i>40</i>
3.1.1 Tipo de investigación.....	40
3.1.1.1 Investigación documental de aspecto cualitativo.....	40
<i>3.2 Metodología.....</i>	<i>40</i>
3.2.1 Método Exegético.....	40
3.2.2 Método Comparativo.....	41
3.2.3 Método Analítico.....	41
3.2.4 Método Sintético.....	41
3.2.5 Método Histórico.....	42
<i>3.3 Proceso de recolección de datos en la investigación .....</i>	<i>42</i>
3.3.1 Entrevistas y análisis documental.....	42
<i>3.4 Sistema de categorización en el análisis de los datos.....</i>	<i>42</i>
<b>CAPITULO IV .....</b>	<b>44</b>

<b>4. RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>44</b>
<i>4.1 Descripción y argumentación teórica de resultados .....</i>	<i>44</i>
<b>4.1.1 El reglamento en el derecho administrativo ecuatoriano. ....</b>	<b>44</b>
<b>4.1.2 Alcance de las potestades reglamentarias: del Ejecutivo y de las autoridades administrativas de rangos menores.....</b>	<b>50</b>
<b>4.1.3 Errores más comunes de la administración a la hora de reglamentar.....</b>	<b>57</b>
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>65</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>69</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>70</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>79</b>

## INTRODUCCIÓN

En el Derecho Administrativo ecuatoriano, las leyes administrativas como el Código Orgánico Administrativo se establecen de manera general las disposiciones legales que la Administración Pública debe seguir, como aquellos principios que deben ser fundamentales en sus administración es aquellos derechos tanto de los ciudadanos como de los servidores públicos, las obligaciones que tienen las autoridades y servidores de la administración, y aquellos procedimientos que deben regir las actuaciones administrativas de los organismos del sector público. Sin embargo, cuando nos adentramos en los regímenes especiales, encontramos instituciones que, como tienen esa facultad reglamentaria, establecen mediante reglamentos internos normativa que puede tener contradicciones con las normas superiores, restricción de derechos, o incluso que regule materias exclusivas de competencia a las leyes.

Debido a ello este trabajo de investigación se titula: “Potestad Reglamentaria en el Derecho Administrativo ecuatoriano: Diferencias entre las facultades del Ejecutivo y las Autoridades Administrativas de rangos menores”. Y se desarrolla en el ámbito del Derecho Administrativo, cuyo objetivo principal es la diferenciación de las facultades reglamentarias que posee el Presidente de la República de las que tienen las demás autoridades administrativas esto con el fin de demostrar necesidad de clarificar los alcances y los límites que deben considerar las autoridades al expedir reglamentos, ya que mediante el análisis de estos aspectos las autoridades tendrán los factores para garantizar el respeto a la jerarquía y legalidad, evitando conflictos legales. Todo esto para aportar al desarrollo del Derecho Administrativo ecuatoriano.

Para llevar a cabo este estudio de caso, se hizo uso de un enfoque metodológico basado en el análisis de documentos académicos y legales, los cuales le dan el rigor científico que necesita el presente trabajo, de igual manera se realiza el estudio de jurisprudencia y de reglamentos expedidos tanto por el Presidente como por otras Autoridades administrativas de

rangos menores, donde se evalúa la coherencia normativa y se identifican ejemplos de conflictos surgidos por regular más allá de lo permitido por la ley, poniendo en práctica el enfoque exegético que requiere una investigación (de la carrera de Derecho), asimismo se realizan entrevistas con expertos en Derecho Administrativo las cuales aportan con el análisis normativo de la investigación, todo esto para finalizar poniendo en conocimiento los resultados, conclusiones y recomendaciones dirigidas a las autoridades de las Administraciones Públicas.

## CAPITULO I

### 1. GENERALIDADES DEL OBJETO DE ESTUDIO

#### *1.1 Definición y contextualización del objeto de estudio*

En el marco del presente trabajo, exploraremos el campo del Derecho Administrativo, definido como la parte del Derecho Público que cumple como un pilar esencial para la correcta operación del Estado, encargándose de estudiar y regular el funcionamiento administrativo del mismo, el cual puede ser ejercido por una persona pública estatal teniendo el caso de la Función Ejecutiva y Judicial o no estatal (Buitrón Salazar, 2023, p. 9961).

Específicamente en el presente trabajo se hace un enfoque en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de distintos entes dentro de la Administración Pública. En este contexto, exploraremos las dinámicas que rodean la capacidad de reglamentar y explicaremos como estas se diferencian unas de otras, esto mediante el análisis detallado de la expedición de tres reglamentos: el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, el Reglamento del Ejercicio de la Potestad Disciplinaria y el Reglamento Interno de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública.

El Derecho Administrativo es un campo que regula la actuación de la Administración Pública, es decir que regula el accionar de aquel conjunto de órganos, entidades y funcionarios que gestionan y ejecutan actuaciones públicas, que presta servicios públicos para satisfacer las necesidades generales garantizando el bienestar de la población y correcto funcionamiento del Estado (Jimenez Huamani, 2018, p. 42).

Por esto, es imperativo comprender bajo que supuestos y circunstancias los diferentes niveles y organismos de esta estructura administrativa pueden dictar aquellas disposiciones de alcance general para sus administraciones, con el fin de poder suplir con las necesidades y controversias existentes dentro de éstas, ejerciendo de esta manera su potestad reglamentaria,

potestad que permite regular, limitar y especificar normas en beneficio de la correcta aplicación de las leyes (Ávalos et al., 2021, p. 71).

El presente trabajo de investigación nace de la identificación de un problema dentro de la administración pública en el Ecuador y esta es que no existe una clara diferencia entre las potestades reglamentarias del Ejecutivo y las autoridades administrativas de rangos menores, lo que ha llevado que en varios casos se ha pretendido superar el límite normativo de un reglamento y contradecir la ley y la Constitución de la República (CRE).

Un aspecto crucial de esta investigación será abordar las diferencias en la capacidad de reglamentar entre la Función Ejecutiva y los diversos órganos administrativos de rango menor. De esta manera, se propone responder a las siguientes interrogantes: ¿En qué consiste la potestad reglamentaria de la administración? ¿Cómo se diferencia la potestad reglamentaria según la autoridad que la emite? ¿Cuáles son los errores más comunes de la administración al momento de reglamentar?

La hipótesis que nos hemos planteado es que existen diferencias mínimas entre las facultades reglamentarias del Ejecutivo de las facultades reglamentarias de las otras autoridades administrativas de rangos menores mediante, lo que se concluye como consecuencia de la comparación de la reglamentación existente, generando confusiones y arbitrariedades en la práctica del nuevo derecho administrativo ecuatoriano

## ***1.2 Hechos de interés***

Para el presente estudio de caso vamos a tomar un reglamento emitido por el Ejecutivo es decir por el Presidente de la República, un reglamento emitido por un órgano colegiado, y un reglamento emitido por una autoridad administrativa; de tal modo que destacamos los siguientes hechos de interés en el presente trabajo de titulación:

- Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, emitido por el Presidente de la República.
- Reglamento Interno de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública, emitido por el Ministro de Salud Pública.
- Reglamento del Ejercicio de la Potestad Disciplinaria, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura.

### ***1.3 Objetivos de la investigación***

#### **1.3.1 Objetivo General.**

Diferenciar las facultades reglamentarias del Ejecutivo de las facultades reglamentarias de las otras autoridades administrativas de rangos menores mediante la comparación de la reglamentación existente y de la normativa vigente a fin de aportar en la construcción del nuevo derecho administrativo ecuatoriano

#### **1.3.2 Objetivos Específicos.**

- Descomponer el concepto de reglamento aplicado al derecho administrativo ecuatoriano mediante el análisis de los reglamentos elegidos con la finalidad de profundizar en el entendimiento de la potestad reglamentaria
- Identificar y jerarquizar el alcance de las potestades reglamentarias: del Ejecutivo y de las autoridades administrativas de rangos menores a través del estudio de la normativa con la finalidad de definir claramente los límites y alcances de las facultades del Ejecutivo y de las autoridades de la administración
- Evaluar el ejercicio de la potestad reglamentaria en el Ecuador, identificando los errores más comunes en la administración con la finalidad de mejorar la interpretación y aplicación de las disposiciones legales

## CAPÍTULO II

### 2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICO- EPISTEMOLÓGICA DEL ESTUDIO

#### *2.1 Descripción del enfoque epistemológico de referencia*

Es importante para nuestro estudio comprender la organización jerárquica todas las normas jurídicas en general, en el que se establece un orden de prelación y subordinación entre ellas. La Pirámide de Kelsen proporciona una estructura conceptual con la cual se pretende reconocer cuál es la normativa que predomina sobre todas, la relación existente entre las diversas normas que componen un sistema jurídico y establecer un criterio para resolver cualquier conflicto que presente entre las normas (Galindo Soza, 2018, p. 129).

A partir de esta teoría, la Asamblea Nacional decidió ir en pro de un Estado Constitucional donde se requería una jerarquía de normas, por ello en el Ecuador se ha consagrado dicho orden jerárquico normativo en el artículo 425 de la Carta Magna de la República (Cevallos Ortega y Mena Manzanillas, 2023, p. 5526).

La Constitución de la República del Ecuador, esta es la norma fundamental del país, la fuente jurídica suprema de donde emana autoridad y legitimidad, así mismo los Tratados y Convenios Internacionales se encuentran en este nivel superior, por lo que todas las demás normas deben estar en armonía con los principios y disposiciones establecidas en estas, para que puedan llegar a ser válidas y legítimas.

Por debajo de esa cúspide, tenemos a las leyes orgánicas y leyes ordinarias, estas son normas que se derivan directamente de la norma fundamental, y abarcan aspectos fundamentales como la organización y funcionamiento del Estado y cuestiones más específicas en cuanto a regulaciones particulares y cotidianas, aunque son de nivel inferior a la Constitución, aun así, son fundamentales para la estructura de un sistema jurídico. Por lo

que, “todas las leyes deben sujetarse a las disposiciones constitucionales y de los instrumentos internacionales” (Castro Pizarro et al., 2019, p. 357).

Consecuentemente en subordinación tenemos a los decretos, reglamentos y ordenanzas, estos se derivan directamente del nivel superior como lo son las leyes, aquí se encuentran instrumentos específicos y detallados que buscan desarrollar y aplicar las disposiciones establecidas en los niveles superiores.

Y en el último nivel descendente, nos encontramos con acuerdos, resoluciones, así como los demás actos y decisiones del poder públicos, la particularidad de este último nivel radica en que, si bien está subordinado a todas las demás normas superiores, también tiene un carácter más concreto y específico.

La idea que se pretende plantear a través de este orden jerárquico es que cada nivel inferior debe ser coherente con las normas que se encuentran en un nivel superior, esta jerarquización de la norma busca establecer un orden lógico y sistemático en la estructura legal de un sistema jurídico. Aquella coherencia entre las normas implica que las inferiores no puedan entrar en conflictos con las superiores, asegurando así que la aplicación y la interpretación sea uniforme en todos los niveles.

La potestad reglamentaria es aquella atribución que tienen la administración pública para dictar reglamentos encaminados a contribuir en la correcta aplicación de las leyes, por lo que los reglamentos son normas subordinadas a la ley y por ende no pueden ser contrarias a estas, a la propia Constitución de la República del Ecuador del 2008 (CRE) o a los Tratados Internacionales, en otras palabras, no pueden ser contrarios a ninguna norma que sea jerárquicamente superior a ellos, ya que “lo contrario no solo vulnera el principio de jerarquía normativa, sino que, constituye una extralimitación de la potestad reglamentaria, diluyendo a su vez el valor esencial de la seguridad jurídica” (Arredondo Benítez, 2023, p. 260).

El artículo 141 de la CRE señala que el presidente de la República es quien ejerce la función ejecutiva, por lo tanto, es el jefe de Estado y el jefe de Gobierno, así como el responsable de la Administración Pública. Por otra parte, el artículo 147 establece las atribuciones y los deberes que este tiene, entre los cuales encontramos que el numeral 13 en el que se habla de la potestad reglamentaria que tiene el jefe de Estado, esta le permite expedir los reglamentos que sean necesarios para la correcta aplicación de las leyes, siempre y cuando no llegue a contravenirlas, así como tampoco alterarlas y los que sean convenientes para la buena marcha de administración pública (Guerra Sánchez et al., 2024, p. 8).

La CRE reconoce la potestad reglamentaria del presidente y le otorga la competencia para poder dictar reglamentos que permitan a las leyes ser aplicadas de manera correcta, la Carta Magna no es la única norma que reconoce esta potestad del presidente, pues el Código Orgánico Administrativo (2017) establece que “le corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria en relación con las leyes formales, de conformidad con la Constitución” (Art. 129).

El Código Orgánico Administrativo (2017) también establece que las autoridades administrativas tienen competencia normativa de carácter administrativo, mencionando lo siguiente:

Las máximas autoridades administrativas tienen competencia normativa de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo, salvo los casos en los que la ley prevea esta competencia para la máxima autoridad legislativa de una administración pública (Art. 130).

La competencia normativa que tienen las autoridades administrativas no es más que la atribución de poder expedir actos normativos en el ámbito de su competencia en sus instituciones, entiéndase por actos normativos aquellas decisiones tomadas en el ejercicio

propio de la función administrativa. Dentro de la categoría de actos normativos se encuentran inmersas una serie de especies de actos normativos como lo son los reglamentos, resoluciones, ordenanzas, etc.

Aunque la norma menciona que las autoridades administrativas tienen capacidad normativa, es la misma normativa de donde nace la falta de diferenciación entre la potestad reglamentaria y la competencia normativa pues empezando por la misma Constitución de la República y las leyes les otorgan a estas autoridades la facultad de poder reglamentar y es allí donde radica la problemática que se pretende estudiar y analizar en el presente trabajo de investigación.

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce el Recurso de Anulación u Objetivo o por Exceso de Poder que se puede plantear ante el Contencioso Administrativo en aquellos casos en los que existe abuso o exceso de poder de las autoridades administrativas en su competencia. Según Durán (2016) la naturaleza de este recurso radica en que busca tutelar la norma objetiva cuando esta ha sido transgredida por una norma de carácter jerárquico inferior, es decir que busca proteger el imperio de la legalidad puesto que al ser declarada la nulidad del acto impugnado a través de este recurso se restablece la legalidad (p.28).

A diferencia del Recurso de Plena Jurisdicción o Subjetivo, en este recurso no se discute la lesión al derecho subjetivo del recurrente, sino que únicamente lo que analiza es la legitimidad del acto en confrontación con la norma teniendo como “finalidad el restablecimiento del imperio de la normatividad legítimamente establecida y que ha sido violada por la autoridad administrativa” (Mora Guzmán, 2010, p.16). De manera que este recurso permite subsanar los abusos de poder de las autoridades quienes al verse revestidas con la potestad para reglamentar en varias ocasiones han pretendido sobrepasar el límite normativo de un reglamento contradiciendo la norma constitucional y la infra constitucional.

Aunque el propósito de tal recurso es poder restituir la legalidad no se puede pasar toda una vida planteando Recursos de Anulación u Objetivos o por Exceso de Poder pretendiendo parchar el ordenamiento jurídico cada que las autoridades administrativas sobrepasen los límites normativos de los reglamentos excediéndose en sus competencias ya que al igual que cualquier recurso este tiene un plazo para ser interpuesto. Históricamente este se encontraba establecido en la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo (1968) la cual establece que “En los casos que sean materia del recurso contencioso de anulación u objetivo se podrá proponer la demanda hasta en el plazo de tres años, a fin de garantizar la seguridad jurídica” (Art. 65).

Tras ser derogada la mencionada ley, el Código Orgánico General de Procesos (2015) pasó a ser el cuerpo normativo que establece la oportunidad para poder presentar la demanda, siendo el artículo 306 el que dispone el plazo para interponer cada una de las acciones contencioso-administrativas. En el numeral 2 del mencionado artículo se encuentra el plazo para interponer el Recurso Objetivo, estableciendo que “En los casos de acción objetiva o de anulación por exceso de poder, el plazo para proponer la demanda será de tres años, a partir del día siguiente a la fecha de expedición del acto impugnado” (Art. 306).

El término para presentar el Recurso Objetivo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es de tres años, una vez transcurrido este término opera la prescripción y se extingue el derecho del recurrente para interponer el recurso. Por lo tanto, si se detecta que en un reglamento no se está tutelando la norma objetiva y ya han transcurrido los tres años que estipula la norma ya no se puede interponer el recurso impidiendo poder declarar la nulidad del acto que viola la norma objetiva y que este sea expulsado del mundo jurídico.

Este es un claro problema puesto que al no existir otro recurso que se pueda interponer cuando ya no sea posible interponer el Recurso Objetivo deja en manifiesta

impunidad el abuso de poder de la autoridad administrativa puesto que ya no hay mecanismo que se pueda activar para declarar la nulidad y restablecer la legalidad.

Aunque se puede pensar que se puede activar la Acción de Inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, esto solo sería posible si la norma o el acto que se va a impugnar es contrario a la Constitución, pero si el problema radica entre un reglamento y una norma infra constitucional dicha acción ya no puede ser activada puesto que en este segundo caso se estaría hablando de un conflicto de legalidad que no puede ser materia de una Acción de Inconstitucionalidad. Sin embargo, cuando estos reglamentos que contravienen una norma infra constitucional como lo son las leyes afectan la creación ya sea en forma o en fondo de la Constitución también puede plantearse una acción de inconstitucionalidad.

En el presente estudio de caso se analizará la potestad reglamentaria del Ejecutivo y de las autoridades administrativas de rangos menores, los subtemas que se desarrollarán son los siguientes: El reglamento en el derecho administrativo ecuatoriano; Alcance de las potestades reglamentarias: del Ejecutivo y de las autoridades administrativas de rangos menores; y, Errores más comunes en la administración a la hora de reglamentar.

## ***2.2 Bases teóricas de la investigación.***

Para tener una visión más clara de la potestad reglamentaria en la administración pública se debe descomponer ciertos conceptos dentro de la esfera del derecho administrativo que servirán de bases para el presente trabajo.

### **2.2.1 Administración pública.**

La Administración pública constituye un pilar fundamental en el funcionamiento de cualquier sociedad, ya que desempeña un papel importante en la implementación y gestión de políticas, servicios y recursos. “Porque la misión de la Administración pública es administrar, es decir, gestionar recursos escasos (personal, patrimonio, financiación) para la consecución

de fines de interés general” (Vaquer Caballería, 2011, p. 95). En este sentido su ámbito puede abarcar diversas esferas, desde un nivel con alcance local hasta uno con alcance nacional, y su eficacia tiene un gran impacto en el bienestar general de la población.

Según De la Encarnación Gabin (2009) La Administración pública es un componente esencial del Estado que está conformado por una serie de entidades que operan bajo la dirección de la Función Ejecutiva. Estas entidades tienen la responsabilidad de establecer y ejecutar las medidas requeridas para asegurar que se cumpla el acatamiento de las leyes, la promoción de intereses comunes, y resolución de solicitudes de los usuarios (p.2).

En su esencia, la Administración Pública sería el conjunto de órganos e instituciones y sus funcionarios, que están encargados de llevar a cabo la ejecución de las leyes y demás regulaciones establecidas por el Estado. Teniendo como enfoque principal cumplir con los objetivos y metas establecidas, para promover y proteger los intereses públicos, esto implica trabajar en beneficio de la sociedad, de ahí es que “se le puede definir como la actividad consistente en servir o prestar servicios” (Galindo Camacho, 2000, p. 2).

La Constitución de la Republica en su artículo 227 reconoce a la figura estudiada y establece que la Administración Pública tiene la responsabilidad de trabajar en beneficio de la colectividad ya que es una expresión de que el gobierno y sus instituciones existen para servir y satisfacer las necesidades de la ciudadanía (Mendoza Zamora et al., 2018, p. 327).

En este sentido, para una mejor comprensión, hemos considerado importante clasificar los principios constitucionales de la siguiente forma: principios de gestión, principios organizativos, principios de gestión gubernamental y principios de planificación y evaluación.

En los principios de gestión encontramos inmersos la eficacia, eficiencia y calidad en cuanto a la prestación de los servicios gubernamentales. La eficacia implica que se gestione

de la mejor manera para alcanzar resultados, la eficiencia se refiere a la utilización óptima de los recursos puestos a su disposición, y la calidad que debe destacarse en la satisfacción de las expectativas de la sociedad en la entrega de los servicios; Principios Organizativos donde se destaca la jerarquía en la cual se debe establecer una estructura organizativa clara dentro en la administración pública. Asimismo se menciona la desconcentración y descentralización, haciendo énfasis en que debe establecerse una distribución de las responsabilidades; Principios de Gestión Gubernamental, donde se incluye la coordinación y la participación, en razón de la primera implica que debe existir un trabajo armonioso entre las diversas unidades y niveles de la administración para evitar conflictos y en cuanto a la participación se destaca la importancia de la involucración de la sociedad con la Administración; y por último, Principios de Planificación y Evaluación, donde la planificación es esencial para anticipar acciones y lograr objetivos a largo plazo, inherentemente la Administración Pública también debe ser transparente mostrando que su accionar es claro y abierto, por lo que se debe someter a evaluaciones para medir el desempeño que ha tenido y realizar las respectivas mejoras cuando sea necesario.

### **2.2.2 Potestad Administrativa.**

La Potestad Administrativa es un concepto fundamental en la aplicación del Derecho Administrativo al regular meticulosamente las facultades, limitaciones y vínculos que deben guiar las actuaciones de la Administración Pública durante el cumplimiento de sus funciones. Su importancia radica en la búsqueda de una satisfacción al interés general, siendo de gran relevancia para el presente trabajo, ya que su comprensión y análisis permiten el entendimiento de cómo se ejerce el poder de la administración en la protección de los derechos de los ciudadanos.

Gamero Casado (2021) sostiene que la Potestad Administrativa se define “como un poder jurídico unilateral, atribuido conforme al principio de legalidad para la satisfacción del interés general, sometido a la ley y a control jurisdiccional (judicial y constitucional)” (p. 73).

Es decir, que nos encontramos frente a un tipo de poder ejercido en el ámbito del derecho, este poder se da de manera personal ya que al ser unilateral no permite la intervención de otras personas, al decir que se rige por el principio de legalidad se hace referencia a que el ejercicio de esa potestad administrativa por parte de la administración pública debe ser concordante con las leyes y normativas establecidas en el marco jurídico por lo que no se debe de actuar arbitrariamente sino apegado a satisfacer o promover el bien común, siendo esto, para asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales es que existe la posibilidad de que ese ejercicio de potestad administrativa pueda ser llevado a control jurisdiccional.

La Potestad Administrativa se puede llegar a manifestar de diversas maneras, sin embargo, se traerá a colación las más significativas: la potestad normativa o reglamentaria, la potestad ejecutiva y la potestad sancionadora. Estas manifestaciones son esenciales para que la administración pública pueda llegar a cumplir con sus funciones de manera efectiva y así poder garantizar el orden, la legalidad y los intereses comunes de la sociedad (Ferrada Bórquez, 2007, p. 78).

En relación a la primera, esta potestad normativa se caracteriza porque otorga a la administración la capacidad para que las distintas autoridades puedan emitir reglamentos, los cuales son normas de carácter general en sus respectivas administraciones. La expedición de aquellos reglamentos tiene como finalidad poder desarrollar y ser un complemento para las leyes, en donde se trata de adaptarlas a situaciones específicas y facilitar su aplicación en la práctica. Esta potestad permite que los vacíos legales sean subsanados, se establezcan los

procedimientos administrativos y se regule ciertas inconsistencias presentes en las leyes. Por esto Gamero Casado (2021) considera que “la potestad de dictar normas jurídicas sometidas a la ley y a control judicial es también una potestad administrativa” (p. 81)

Relacionada con la potestad anterior tenemos a la potestad ejecutiva la cual es aquella que permite que se lleve a cabo las decisiones tomadas por las autoridades e inherente a esto aquellas políticas establecidas en los reglamentos que emitieron, esta manifestación también implica la ejecución de acciones concretas para alcanzar los objetivos definidos por el ordenamiento jurídico, la administración del personal y la gestión de los bienes y servicios públicos. Por esto, es que esta potestad es esencial para que se garantice de forma efectiva y eficiente la prestación de servicios públicos, así como para el adecuado funcionamiento de la administración en su conjunto.

Y, por último, dentro de la aquella potestad administrativa también se encuentra inmersa la capacidad de sancionar, en donde se le otorga a la administración pública la facultad de imponer sanciones cuando se incumpla con las normas. Esto con el fin de “regular las relaciones del Estado con sus funcionarios y con los particulares que le colaboran en la consecución de sus fines” (Bahamón Pedroza y Zoraida Gómez, 2017, p. 147). Las sanciones pueden variar desde una amonestación escrita, una sanción pecuniaria hasta una suspensión o incluso destitución. Esta manifestación tiene como objeto que se mantenga el orden, la disciplina y legalidad dentro de la administración, previniendo las conductas contrarias a la norma.

La investigación en torno a la potestad administrativa es crucial para poder comprender como la administración pública ejerce ese poder que ha sido otorgado a las diversas autoridades administrativas, si bien se ha estudiado las potestades más destacadas, el presente estudio esta direccionado específicamente a la potestad reglamentaria, ya que con

esta lograremos diferenciar la potestad que tiene el ejecutivo y las autoridades administrativas de rangos menores para reglamentar.

### **2.2.3 Potestad reglamentaria.**

Los reglamentos son normas dictadas por la administración y estos son subordinados a la ley, esta última es una norma jurídica dictada por el poder legislativo, es decir por la Asamblea Nacional y es de carácter general.

La potestad reglamentaria es aquella facultad que posee la administración pública para emitir normas que ayudan al correcto cumplimiento de la ley (Soler, 2015, p. 63), es decir, es aquel poder que tiene la administración pública para emitir reglamentos o dictar normas que son complementarias a la ley, los reglamentos en cuanto a nivel de jerarquía son subordinados a la ley por lo que estos son dictados porque permiten establecer normas en beneficio de la aplicación de las leyes.

Según Rivero (2019) la distinción clásica entre la ley y el reglamento es la fuerza jurídica, pues la ley se define como la expresión de la voluntad general y de la cual todas las demás normas le están subordinadas, mientras que el reglamento emana de una autoridad subordinada y está sometido a la ley por lo que el reglamento debe ser adoptado sobre la base de una ley (p.94). Demostrando lo que ya se ha explicado, el reglamento se encuentra subordinado a la ley o la norma infra constitucional, de modo que es creada sobre la base de una ley permitiendo y contribuyendo la correcta aplicación de esta sin contradecirla ni modificarla.

Para que la administración pública pueda dictar reglamentos, esta potestad le debe ser conferida por la norma, es decir, dicha potestad para reglamentar debe estar expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico según su competencia. Si dicha potestad no es

atribuida por la norma se entiende que la autoridad que expide el reglamento no es competente y por tanto existe arbitrariedad.

“La potestad reglamentaria, puede ser conceptualizada como la posibilidad de regular, limitar y especificar los derechos consagrados en la Carta Magna y los conferidos por las leyes que tienen las autoridades públicas que ejercen función administrativa” (Ávalos et al., 2014, p. 59). Esta siguiente conceptualización refuerza la idea de que la potestad reglamentaria se define como aquella posibilidad de la administración pública de crear normas que contribuyan a la correcta aplicación de las leyes y según la definición citada también la Constitución de la República.

Por otra parte, la potestad para reglamentar no implica que al dictar un reglamento este puede ser a libre albedrío de quien lo dicta, sino que deben estar sujetos firmemente a lo que establece la Constitución, la Ley y los principios del Derecho, ya que estos son creados con el fin de regular la aplicación de las leyes. (Cazor Aliste, 1999)

Siendo esto, se puede decir que la potestad reglamentaria que tiene un Estado es un poder que les faculta a las administraciones para que establezcan sus reglamentos que, aunque no llegan a ser igual que las leyes, su aplicación igual es válida sobre los servidores y administrados que les compete, además tienen que estar en completa armonía con el ordenamiento jurídico para que en su aplicación no haya controversias. (Sandoval Chuchuca y Vilela Pincay, 2022, p. 1838)

#### **2.2.4 Poder ejecutivo.**

El Estado Ecuatoriano se encuentra dividido en cinco funciones o poderes, entre los cuales se encuentran los tres poderes clásicos Ejecutivo, Legislativo, Judicial, y dos poderes adicionales que son el Electoral y el de Transparencia y Control Social; esto en base al principio de separación de poderes “La característica más importante que los autores clásicos

atribuyeron a la división de las funciones fue la de impedir el abuso de poder” (Pérez, 2014, p. 14). Este principio permite que un Estado ya no esté concentrado en un solo y único poder, sino que exista más de uno de modo que cada poder sea independiente de los demás y de esta manera se impida el abuso de cualquiera de estos, es así que cada poder tiene atribuciones propias e independientes de los demás.

Entre los poderes del Estado se encuentra el poder Ejecutivo, este lo ejerce el Presidente de la República quien también es considerado el representante del Estado y es responsable de la administración pública. El Presidente no es el único que conforma la Función Ejecutiva, puesto que también se encuentran la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, además de los Ministerios de Estado y los Secretarios Nacionales con rango de ministro.

El Presidente es quien se encuentra encargado de la administración pública, es decir que es quien dirige la administración pública y lo hace de forma desconcentrada de modo que puede expedir los decretos que fueren necesarios, así como expedir los reglamentos que sean necesarios para contribuir a la correcta aplicación de las leyes, es decir que el Presidente de la República se ve revestido de la potestad reglamentaria, potestad que le es otorgada por la misma Constitución de la República y que se le es atribuida con la finalidad de que los reglamentos que este expida sean para contribuir con la buena marcha de la administración pública.

### **2.2.5 Entidades públicas.**

Las entidades públicas son instituciones que forman parte del sector público y que se encuentran vinculadas al Estado. “Los organismos públicos se crean y actúan para prestar servicios en interés del público (...)” (Cassese, 2020, p. 18). Estas instituciones o entidades

públicas tienen el deber de poder proveer aquellos servicios que benefician al pueblo, a la sociedad en general.

Estas pueden variar ya sea en su naturaleza o en la función que desempeñan o para las que fueron creadas, sin embargo, comparten una misma característica la cual es que son ya sea financiadas, reguladas o de cierto modo se encuentran bajo la autoridad del Estado, por lo que “es preciso señalar que la noción de "Entidad Pública" está estrechamente relacionada con la noción de Administración Pública” (Martín Tirado, 2011, p. 119).

Por lo que, se puede decir que por entidad pública se entiende a toda organización que es perteneciente a la administración pública y que su creación se encuentra autorizada por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de las funciones administrativas como el realizar actividades como prestaciones de servicios en beneficio del Estado y la población.

### **2.2.6 Órgano colegiado.**

Los órganos colegiados representan una viva manifestación de la democracia en la toma de decisiones. Estos cuerpos, se encuentran conformados por individuos que comparten responsabilidad y poder de decisión, pero cada uno tiene igualdad de voz y voto, este conjunto de individuos desempeña un papel fundamental en las diversas instituciones, que van desde el ámbito académico hasta el gubernamental. Por lo que, “un órgano colegiado es en esencia, un equipo de trabajo enfocado en objetivos concretos y colectivos.” (Gonzalo Garachana, 2023, p. 15). Su importancia radica en la promoción de la participación, la diversidad de perspectivas y la construcción colectiva de soluciones.

La presencia de órganos colegiados abarca una amplia gama de contextos. En el ámbito académico, un claro ejemplo son los comités académicos y consejos universitarios los cuales permiten la participación de profesores, estudiantes y personal administrativo en la toma de decisiones claves, asimismo en su labor deben elaborar planes de estudio hasta la

implementación de políticas institucionales. En el ámbito empresarial, los consejos de administración adoptan decisiones estratégicas que afectan a la empresa en su conjunto, representando una salvaguarda contra decisiones unilaterales que podrían perjudicar a los diversos interesados.

La presencia de órganos colegiados conlleva una serie de beneficios sustanciales. En primer lugar, la diversidad de experiencias y conocimientos presentes en estos cuerpos enriquece el proceso de toma de decisiones. La multiplicidad de las perspectivas aborda problemas desde ángulos diversos, resultando en soluciones más equitativas y comprensivas.

En segundo lugar, los órganos colegiados promueven la transparencia y rendición de cuentas. Al operar en un entorno donde cada miembro tiene un voto igual, se fomenta la apertura de la discusión y la responsabilidad colectiva, contrarrestando posibles decisiones unilaterales y favorece la adopción de medidas que sirvan al interés general.

En tercer lugar, estos órganos ayudan a evitar que se presente algún abuso de poder. La distribución equitativa del poder entre los miembros evita la concentración excesiva de autoridad en manos de unos pocos, garantizando que las decisiones se tomen con base en el consenso y la representación de la diversidad de opiniones presentes.

### **2.2.7 Autoridad administrativa.**

La autoridad administrativa es un elemento fundamental en el funcionamiento de los organismos gubernamentales y entidades públicas. Esta figura es encargada de la toma de decisiones, también de la implementación de políticas y regulación, la autoridad administrativa desempeña un papel esencial en la gestión eficiente y equitativa de los asuntos públicos.

Una autoridad administrativa tiene un poder conferido para que lleve a cabo tareas específicas en nombre del Estado. Este poder, aunque necesario, debe ejercerse dentro de los

límites señalados por la ley y en respeto a los principios fundamentales de la Administración Pública.

La autoridad de administración abarca tanto la toma de decisiones ejecutivas, la implementación de políticas públicas, así como la capacidad de establecer y aplicar normativa, lo que lo convierte en un pilar fundamental en la administración pública. En este sentido, la autoridad administrativa tiene la responsabilidad de garantizar la ejecución efectiva de las leyes y políticas, así como de velar por el bienestar general de la comunidad.

La autoridad administrativa también juega un papel crucial en la protección de los derechos y la resolución de conflictos. Esto a través de la aplicación imparcial de la ley, buscando prevenir abusos de poder y garantizar que los ciudadanos sean tratados con equidad y justicia en sus interacciones con las instituciones.

Las autoridades administrativas pueden llegar a ser representadas en dos modelos distintos de estructuras de poder en organizaciones, unipersonales y pluripersonales.

Las unipersonales se caracterizan por la concentración del poder de decisión y autoridad en una sola figura dentro de una entidad. Este individuo puede ser un Ministro, Secretario Nacional, Director, Gobernador, Alcalde, Prefecto, entre otros, que ejercen un control individual sobre las operaciones y políticas de la institución, ya que sus decisiones son tomadas de manera autónoma y no requieren de la aprobación de otros miembros de la entidad.

Las pluripersonales se caracterizan por la distribución de la toma de decisiones y autoridad entre un grupo de individuos. Este grupo, puede adoptar diferentes estructuras como Consejo Provincial, Consejo Municipal, Consejo universitario, Directorio de la autoridad portuaria, entre otros, que comparten la responsabilidad de tomar decisiones importantes para las instituciones, lo que implica un proceso más deliberativo y colaborativo.

## **CAPITULO III**

### **3. PROCESO METODOLÓGICO**

#### ***3.1 Diseño o tradición de investigación seleccionada***

##### **3.1.1 Tipo de investigación.**

###### ***3.1.1.1 Investigación documental de aspecto cualitativo.***

El presente estudio de caso se enfoca en la investigación documental ya que esta es crítica, reflexiva y descriptiva en la que se realiza un exhaustivo análisis de fuentes bibliográficas como libros; fuentes documentales y digitales como artículos científicos y académicos; y fuentes normativas. Además, es cualitativa porque nos permite profundizar en la información recopilada de las diversas fuentes y hacer un análisis de estas. Este tipo de investigación nos permite examinar el contexto teórico y normativo de la problemática planteada en el presente trabajo contribuyendo así a una comprensión profunda de la información existente para dar cumplimiento con los objetivos planteados (Orozco Alvarado y Díaz Pérez, 2018, p. 72).

#### ***3.2 Metodología***

##### **3.2.1 Método Exegético.**

Este método según Coloma Hernández (2022) “como herramienta para la interpretación jurídica presupone el estudio de las normas o los textos legales desde el punto de vista sobre la redacción o la regulación por parte del legislador” (p. 8). Por esto el presente trabajo está direccionado en analizar y explicar detalladamente la potestad reglamentaria a través de diversa normativa como la Constitución de la República del Ecuador del 2008, el Código Orgánico Administrativo, los reglamentos invocados como hechos de interés los cuales son: el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, el Reglamento del Ejercicio de la Potestad Disciplinaria y Reglamento Interno de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública; así como las leyes superiores a estos reglamentos.

### **3.2.2 Método Comparativo.**

Se hará uso del derecho comparado con la finalidad de establecer las semejanzas y diferencias de la potestad reglamentaria entre la legislación ecuatoriana y una legislación extranjera, que para el presente trabajo investigativo será la Legislación Colombiana. Como Horbach (2017) expresa, este método consiste en “generar, mediante la comprensión de normas extranjeras, un mayor número de alternativas para resolver los problemas concretos” (p.587).

### **3.2.3 Método Analítico.**

Este método según Lopera Echavarría et al. (2010) trata de un camino con el cual se alcanzan resultados mediante el desglose de un fenómeno en sus elementos fundamentales. Por tanto, este trabajo descompone el objeto de estudio en sus partes más relevantes, para lograr definir cada uno de estos aspectos y tener una mejor idea de la problemática planteada, esto mediante el análisis de las fuentes bibliográficas y documentales recopiladas en el transcurso del proceso de investigación con el propósito de obtener información detallada de cada componente del objeto de estudio.

### **3.2.4 Método Sintético.**

Este método según Miarale (2021, como se citó en Beltrán Malla, 2022) “es un proceso de razonamiento que tiende a reconstruir un todo, a partir de los elementos distinguidos por el análisis; se trata en consecuencia de hacer una explosión metódica y breve” (p. 9). En el presente trabajo, se utiliza el método sintético como un enfoque fundamental para analizar y comprender las interrelaciones entre los distintos elementos de nuestro estudio. Este elemento nos permite descomponer el problema en partes más manejable, identificar aquellos patrones y conexiones significativas, para finalmente sintetizar esta información para desarrollar conclusiones sólidas y fundamentadas.

### **3.2.5 Método Histórico.**

Se recurre a este método ya que para Vega Hernández y Trujillo Holguín (2020) “es utilizado para conocer un hecho a través de indicios pasados.” (p. 165). Por lo que, se empleará direccionado a examinar jurisprudencia y su influencia en la interpretación de precedentes legales. Este enfoque nos permite rastrear la evolución de decisiones judiciales a lo largo del tiempo, identificando tendencias, cambios y continuidades, enriqueciendo nuestro estudio y proporcionando una perspectiva más completa del tema.

## ***3.3 Proceso de recolección de datos en la investigación***

### **3.3.1 Entrevistas y análisis documental.**

Los mencionados métodos son complementados con herramientas fundamentales de recolección de datos como lo son la entrevista y el análisis documental, logrando identificar aquellas diferencias de la potestad reglamentaria entorno a las facultades del Presidente en comparación con las facultades de las autoridades administrativas de rangos menores. Así mismo se realizaron entrevistas a profesionales en materia administrativa debido a la necesidad de complementar las bases de la investigación.

## ***3.4 Sistema de categorización en el análisis de los datos***

Las entrevistas fueron realizadas dos autoridades administrativas del Consejo de la Judicatura y de la Universidad Técnica de Machala (UTMACH), así como a docentes de esta última institución con conocimientos en Derecho Administrativo con la finalidad de dar mayor soporte al análisis bibliográfico y normativo que se ha realizado en el presente estudio de caso.

Abg. Ronny Urgiles, Jefe Departamental de la Vocalía 1 del Consejo de la Judicatura quién significó un gran aporte con su entrevista puesto que cumple con el rol de funcionario

administrativo dentro de dicha institución y conoce las atribuciones del Pleno del Consejo de la Judicatura.

Abg. Karina Elizabeth Rodríguez Romero, especialista en Derecho en Abogacía del Estado quien desempeña funciones de funcionaria administrativa en la Universidad Técnica de Machala (UTMACH), desempeñando el cargo de Secretaria General conoce las atribuciones que tiene el Consejo Universitario de la UTMACH entre las que se encuentra el expedir reglamentos dentro de la institución.

Abg. Andrade Barbotó Cristian Oswaldo, Mgs docente en la Universidad Técnica de Machala con conocimientos en el ámbito del Derecho Administrativo y ejerce las ramas del Derecho Administrativo y Constitucional.; y el Abg. Piriz Smith Alvaro Javier, Ms docente en la Universidad Técnica de Machala quién también posee conocimientos en el ámbito del Derecho Administrativo.

## CAPITULO IV

### 4. RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN

#### *4.1 Descripción y argumentación teórica de resultados*

##### **4.1.1 El reglamento en el derecho administrativo ecuatoriano.**

El derecho y sus mecanismos de regulación comprenden una diversidad de conceptos y herramientas que buscan la armonía en la vida de la sociedad. Entre estos conceptos se encuentran el acto normativo y el reglamento, cuya relación y diferencias son fundamentales para entender la estructura jurídica.

Un acto normativo es toda manifestación de la voluntad unilateral de una autoridad competente en el ámbito administrativo, con este tipo de acto se producen efectos jurídicos que tienen un alcance general, diferenciándose de los demás actos administrativos ya que no se limitan a una situación en específico o a un destinatario concreto, sino que se aplica a un conjunto indeterminado de individuos o casos, estableciendo así normas que ayuden a regular situaciones o la conducta de los individuos de manera amplia (Código Orgánico Administrativo, 2017, artículo 128).

“(…) se puede considerar al reglamento como una especie dentro del género acto normativo” (Montalvo, 2014, p. 41). Todo reglamento es un acto normativo, pero no todo acto normativo es un reglamento. Es de suma importancia entender esta premisa pues si bien es cierto el reglamento es una especie o un tipo de acto normativo, más sin embargo los actos normativos no solo pueden ser reglamentos pues estos también pueden ser resoluciones o decisiones administrativas con efectos jurídicos generales, entonces al un acto normativo ser un concepto mucho más amplio contiene inmersas varias especies de actos de carácter general y una de estas es el reglamento.

Por lo tanto, un reglamento es un acto normativo ya que produce efectos generales y vinculantes, siguiendo un procedimiento formal respetando la jerarquía normativa existente dentro del ordenamiento jurídico que garantiza su correcta aplicación en armonía con el resto del ordenamiento jurídico.

Cuando se habla de derecho no solo se limita a la Ley, sino que considera a un conjunto más amplio de normas. Este conjunto incluye todos los actos normativos que cumplen con los requisitos para ser considerados dentro del sistema jurídico (Pozo Chamorro, 2013, p. 12).

En otras palabras, el Derecho no solo se restringe únicamente a leyes formales que han sido promulgadas, sino también comprende otras normas y disposiciones que, aunque no tengan denominación de ley, cumplen con los criterios necesarios para ser parte aquel orden jurídico. Estos actos normativos como vimos previamente pueden ser decretos, reglamentos, resoluciones y cualquier otra disposición que tenga la intención y competencia para regular los comportamientos y situaciones dentro de la sociedad o institución.

Siendo esto, al hablar de un reglamento se está haciendo referencia a una forma específica de acto normativo, pues los reglamentos son disposiciones normativas emanadas por la administración pública que son parte del ordenamiento jurídico y rige el actuar de aquellos órganos públicos, sin embargo, son de carácter secundario respecto de las leyes y son dictadas en virtud de una facultad que es expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico (Cordero Quinzacara, 2019).

Para entender el papel que juega el reglamento en el derecho administrativo ecuatoriano se debe tener en claro la jerarquización de la norma dentro del ordenamiento jurídico, y para poder comprender esta jerarquía el jurista Hans Kelsen propone su Teoría del Derecho en la que jerarquiza las normas gráficamente en una pirámide en la que establece el

orden y la prelación entre cada norma. En la cúspide reposa la Constitución o Carta Magna y por debajo de esta se encuentran las demás normas ubicadas en los eslabones inferiores según la fuerza normativa que cada una posee, en esta ubicación piramidal de la norma la ley se encuentra por encima de los reglamentos, esto quiere decir que el reglamento se dicta con sujeción a la ley y las demás normas que se encuentran por encima de este por lo que este no puede sobrepasar los límites normativos contradiciendo las normas superiores a él.

Los reglamentos son creados para desarrollar, complementar o especificar la correcta aplicación de las leyes. En nuestro ordenamiento jurídico, los reglamentos se encuentran por debajo de las leyes como ya se explicó anteriormente, pero son superiores a otras normas administrativas. Por tanto, los reglamentos son creados para regular aquellas cuestiones que no están contempladas en la ley y que en ella misma se faculta a la administración la potestad de crear un reglamento de ser necesario.

Por ejemplo, en el presente estudio se utiliza el Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público y su atribución expresa al presidente (ejecutivo) la encontramos en el artículo 147 numeral 13 de la Constitución de la República, en el caso del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria, para las y los servidores de la Función Judicial, podemos encontrar la atribución del Pleno del Consejo de la Judicatura (órgano colegiado) en el artículo 264 numeral 10 del Código Orgánico de la Función Judicial, y por último en cuanto al Reglamento Interno de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública, la atribución del Ministro (autoridad administrativa) la encontramos en el artículo 52 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

Cada autoridad administrativa fue revestida por una norma superior con la potestad de poder reglamentar, al Presidente se le otorgó la atribución de crear el Reglamento General a la LOSEP con la finalidad de que en dicho reglamento se establezca la aplicación de aquellas

disposiciones establecidas en la LOSEP en lo referente al ingreso al servicio público, remuneraciones, ingresos complementarios y talento humano; al Pleno del Consejo de la Judicatura también le fue otorgada la atribución de poder emitir el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria, para las y los Servidores de la Función Judicial con la finalidad de regular los procedimientos administrativos para el ejercicio de la potestad disciplinaria de quienes conforman el Consejo de la Judicatura; y por último al Ministro de salud también se le fue conferida la atribución de crear el Reglamento interno de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública cuya finalidad es reglamentar la gestión de talento humano dentro del Ministerio de Salud Pública.

De lo mencionado, se puede denotar que las mismas leyes facultan a las autoridades administrativas a emitir reglamentos para situaciones específicas siempre que no se viole el principio de reserva de ley o de jerarquía de la norma, esto es importante analizar porque si bien es cierto el Código Orgánico Administrativo estipula que las autoridades administrativas tienen capacidad normativa más no potestad reglamentaria y aunque en concepto ambos términos son diferentes, en la práctica no se encuentra diferencia y es la falta de diferenciación lo que ocasiona las arbitrariedades por parte de la administración al momento de reglamentar.

En definitiva, los reglamentos desempeñan un papel crucial en la administración pública, ya que permiten a los órganos administrativos regular aspectos específicos y técnicos que las leyes no abordan en detalle. Al establecer estas normas claras y detalladas, se facilita la ejecución de políticas públicas y garantizan que la administración actúe de manera coherente y conforme a los principios legales y constitucionales.

Es importante destacar que tanto los actos normativos como los reglamentos se rigen por aquellos principios fundamentales del Derecho Administrativo. Entre los cuales podemos

encontrar la legalidad, jerarquía normativa, publicidad, desconcentración, descentralización y juridicidad, asegurando que las actuaciones de la administración pública se encuentren enmarcadas a lo que establece el ordenamiento jurídico, promoviendo una gestión más eficiente.

Dentro del presente trabajo de investigación se ha clasificado a los reglamentos de la siguiente manera: reglamentos de ejecución; reglamentos autónomos; y reglamentos organizativos (Chalco Salgado, 2017, p. 60).

Los reglamentos de ejecución son aquellos que se crean bajo la disposición de una Ley, es decir, son aquellos reglamentos que han sido creados en sujeción a una ley con la finalidad facilitar la aplicación y el cumplimiento de esta proporcionando las normas técnicas y los procedimientos específicos necesarios. El objetivo de este tipo de reglamento es la correcta aplicación de los preceptos establecidos en las leyes, por ello su denominación de reglamentos de ejecución, porque permiten la viabilidad de la ejecución de las leyes.

Por su parte los reglamentos autónomos son denominados como un tipo de norma jurídica que emana del Poder Ejecutivo sin la necesidad de que una ley previa le otorgue dicha atribución. Estos reglamentos son creados en virtud de la potestad reglamentaria que este tiene, este tipo de reglamento es utilizado para reglamentar aspectos que no se encuentran detallados como tal en las leyes, no desarrollan una ley y tampoco necesitan de la existencia de una para existir (Paredes González, 2006, p. 21).

Los reglamentos organizativos, estos reglamentos son creados con el objetivo de establecer la organización interna de las instituciones públicas que conforman la administración pública, este tipo de reglamento se caracteriza por reglamentar la relación existente entre la autoridad de la entidad y los servidores o el personal de esta. Es importante

destacar que para regular la organización interna de estas entidades también se expiden otros tipos de actos normativos como circulares e instructivos (López Pozo, 2013, p. 49).

Cabe mencionar que también se encuentran los reglamentos de urgencia o de estado de excepción que son normas jurídicas que dicta el Presidente de la República en situaciones excepcionales cuando se requiere una actuación inmediata y no se puede seguir el procedimiento legislativo ordinario. En nuestra legislación son denominados decretos de excepción y toman esta denominación primero porque excepcionalmente el Presidente de la República cumple con atribuciones legislativas; y segundo porque permite restringir derechos de ser necesario como por ejemplo la libre asociación, movilidad, la propiedad, entre otros. Aunque sean excepcionales, tienen que cumplir con parámetros como lo son el tiempo de duración del estado de excepción, la necesidad y la urgencia, estas dos últimas debidamente motivadas de manera razonada y proporcionada.

En el presente estudio de caso se analizan tres reglamentos emitidos por autoridades administrativas; el primero es el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) expedido por el Presidente de la República, a este reglamento se lo puede catalogar o clasificar como reglamento de Ejecución puesto que este reglamento fue expedido con la finalidad de crear procedimientos que den viabilidad a la ejecución de los preceptos establecidos en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP); el segundo reglamento es el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria expedido por el Pleno del Consejo de la Judicatura, este al igual que el tercer reglamento que es el Reglamento Interno de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública expedido por el Ministro de Salud Pública se los clasifica como organizativos porque aunque la misma ley le otorga la atribución tanto al Pleno del Consejo de la Judicatura como al Ministro de Salud Pública para expedir dichos reglamentos, estos están orientados a reglamentar dentro de la institución aunque se puede considerar uno más focalizado que el otro puesto que el emitido por el Pleno del Consejo de

la Judicatura tiene efectos sobre todos los servidores de la Función Judicial, mientras que el emitido por el Ministro de Salud Pública se enfoca en el personal de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública.

#### **4.1.2 Alcance de las potestades reglamentarias: del Ejecutivo y de las autoridades administrativas de rangos menores.**

Si bien es cierto la Carta Magna le otorga al Presidente de la República la Potestad Reglamentaria en su artículo 147 numeral 13 en concordancia con el artículo 129 del Código Orgánico Administrativo (COA), lo que le permite expedir reglamentos a las leyes existentes en el ordenamiento jurídico siempre que estos reglamentos no sobrepasen sus límites normativos ni contravengan a las leyes y a la Constitución de la República del Ecuador (CRE). En Colombia sucede algo muy similar en cuanto a esta Potestad Reglamentaria del Presidente de la República, pues en la Constitución Política de Colombia específicamente en el artículo 189 se establecen las facultades que posee el Presidente, entre las cuales se encuentra la potestad reglamentaria en el numeral 11 siempre que sea necesario para la ejecución o el cumplimiento de las leyes, así como tampoco podrá pretender modificar o derogar las leyes ni tampoco pretender incorporar algo que no se encuentra normado en una ley previa (Constitución Política de Colombia , 1991).

Por otra parte, el Código Orgánico Administrativo en su artículo 130 dispone que las autoridades administrativas tienen capacidad normativa, sin embargo, las mismas leyes y la Constitución de la República les otorgan a las autoridades administrativas la atribución de reglamentar. Tal es el caso del artículo 219 de la CRE que le otorga en el numeral 6 la atribución de reglamentar la normativa legal respecto a los asuntos de su competencia al Consejo Nacional Electoral; así también el artículo 240 que le otorga facultades reglamentarias a las Juntas Parroquiales Rurales; del mismo modo el artículo 29 también le otorga la atribución del reglamentar al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

En este sentido la misma Carta Magna le otorga la atribución de reglamentar a determinadas instituciones, así mismo lo hacen las normas para el caso de los tres reglamentos que se han elegido para el presente trabajo de investigación.

El reglamento expedido por el Presidente es el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), este reglamento fue dictado en sujeción a la potestad reglamentaria que le atribuye la Constitución de la República del Ecuador (CRE) en su artículo 147 numeral 13, este reglamento tiene efectos a nivel nacional, es decir que es de obligatoria aplicación para las instituciones, entidades, personas jurídicas y organismos que se encuentran incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). Este reglamento regula cuestiones sobre la carrera administrativa, el desarrollo institucional de las entidades que se encuentran regidas por la LOSEP, así como el sistema de remuneraciones y la administración de talento humano.

En cuanto al reglamento expedido por un órgano colegiado está el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria expedido por el Pleno del Consejo de la Judicatura con sujeción a la potestad otorgada por el Código Orgánico de la Función Judicial como lo establece el artículo 264 numeral 10 en el que se menciona que el Pleno del Consejo de la Judicatura tiene la función de expedir, así como de modificar, y también derogar e interpretar los reglamentos, instructivos, manuales, etc. siempre que sean con sujeción a lo establecido en la Carta Magna y en la ley. A diferencia de los reglamentos emitidos por el Presidente de la República este reglamento, aunque sigue teniendo efectos generales, estos se ven más limitados en el ámbito de aplicación puesto que el cumplimiento de este se limita únicamente a los servidores de la Función Judicial.

Respecto al reglamento emitido por una autoridad administrativa está el Reglamento Interno de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública expedido por el Ministro de

Salud Pública, este reglamento fue dictado con sujeción a lo establecido en la Ley Orgánica de la Salud (LOS) y en el artículo 52 literal C de la LOSEP. Al igual que con los reglamentos mencionados anteriormente, este sigue manteniendo efectos generales, pero ahora más limitados puesto que es de obligatorio cumplimiento para el personal de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública, si bien el rango de personas sujetas a este reglamento es más reducido, no deja de ser de efectos generales puesto que aun así es un grupo de personas que se encuentran sujetas al reglamento, es decir que es más focalizado en sus efectos.

Los alcances de esta atribución de poder reglamentar se pueden determinar en el ámbito de acción o de aplicación de cada reglamento según la autoridad que lo emite pues el Presidente con el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) produce efectos jurídicos a nivel nacional, es decir, que la potestad reglamentaria que tiene el Presidente tiene alcances a nivel de todo el territorio ecuatoriano; no sucede lo mismo con el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Disciplinaria puesto que este únicamente surte efectos jurídicos para quienes conforman la Función Judicial, y aquí ya se puede evidenciar una diferencia puesto que mientras un reglamento emitido por el Presidente tiene efectos a nivel nacional, en este caso el reglamento emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura aunque siguen siendo efectos generales su alcance se reduce a únicamente los servidores de la Función Judicial; lo mismo sucede con el Reglamento Interno de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública cuyos efectos se encuentran aún más focalizados únicamente al personal de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública.

En Colombia, el Consejo de Estado en el Fallo N° 55813 del año 2015 menciona que hay excepciones en materia reglamentaria, y eso se da cuándo la Constitución Política de Colombia les otorga esta potestad reglamentaria a algunos de los organismos del Estado de manera que estos se ven revestidos por mandato constitucional con la atribución de poder reglamentar únicamente en los asuntos que se encuentran dentro de sus competencias, tal es

el caso del artículo 265 de la Constitución en donde se le atribuye en el numeral 10 al Consejo Nacional Electoral reglamentar respecto de la participación de los partidos y movimientos políticos. Es así que en la legislación colombiana si bien se reconoce que la potestad reglamentaria recae sobre el Presidente de la República, existen ciertas excepciones en las que por mandato constitucional se les atribuye esta potestad a otros órganos de la administración para reglamentar en su ámbito de competencia (Fallo 55813 de 2015, 2016).

La dinámica es muy similar a lo que sucede en Ecuador pues como ya fue explicado anteriormente la misma Constitución le atribuye esta potestad de poder crear reglamentos a ciertas autoridades administrativas como el Consejo Nacional Electoral, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social y las Juntas Parroquiales Rurales, es decir, que por mandato constitucional al igual que en Colombia ciertas autoridades administrativas tienen la atribución de reglamentar. Sin embargo, también sobresale una diferencia y es que en Colombia las autoridades administrativas solo tendrán potestad reglamentaria cuando la Constitución así lo determine, mientras que en Ecuador ocurre una dinámica algo diferente puesto que, aunque la Constitución sí establece que ciertas autoridades pueden reglamentar, por otra parte, también las mismas leyes establecen que ciertas autoridades administrativas pueden emitir reglamentos.

Las personas entrevistadas concuerdan en que en la práctica no hay diferencia entre la potestad reglamentaria y la capacidad normativa; por una parte, el Jefe Departamental de la Vocalía 1 del Consejo de la Judicatura definió a la capacidad normativa como los conocimientos técnicos, doctrinarios o jurídicos que tenga un funcionario determinado para instrumentalizar la potestad reglamentaria, estableciendo que dicha potestad le es atribuida a las autoridades administrativas por la misma ley. Además, hizo mención a que en la praxis no hay una diferencia taxativa entre la potestad reglamentaria y la capacidad normativa. Por otra parte, la Secretaria General de la UTMACH manifestó que no existe diferencia puesto que al

hablar de potestad reglamentaria y la capacidad normativa se estaría hablando de lo mismo puesto que son potestades administrativas y que permiten crear reglamentos por atribución conferida en las leyes. De igual manera se realizaron entrevistas a personal docente de la UTMACH con conocimiento en el Derecho Administrativo y que desempeñan labores de libre ejercicio profesional en dicho ámbito, ambos supieron manifestar que las autoridades administrativas emiten reglamentos en torno a sus facultades y atribuciones conferidas por la ley en el ámbito de sus competencias e instituciones.

Los entrevistados coinciden en que si se debería marcar una diferencia entre las potestades sería el ámbito de aplicación de los reglamentos según la autoridad que lo emita puesto que los reglamentos emitidos por el Presidente surten efectos a nivel nacional a diferencia de los reglamentos expedidos por autoridades administrativas el ámbito de aplicación es más reducido únicamente a su institución o a su rango de competencias.

La jurisprudencia explica que en la práctica la potestad y capacidad se refiere a la misma facultad de expedir reglamentos ya que la Corte Nacional de Justicia en el Recurso de casación N° 1547-2015 menciona que el Estado no podría funcionar si se sostiene como base que la potestad reglamentaria es únicamente ejercida por el Presidente, ya que caso contrario este debería estar expidiendo y revisando reglamentos para cada entidad del país, por esto que es las leyes le dan la facultad de que las autoridades de las administración pueden colaborar en el ejercicio de la potestad reglamentaria pero en cuanto a la propia organización de cada entidad; la Corte explica que la potestad reglamentaria de la administración se encarga de regular aspectos en los que tiene competencia o ejerce su acción, de manera que se crea dentro de la administración pública colaboración en el ejercicio de la potestad reglamentaria en donde las autoridades administrativas también cuentan con la atribución de dictar normas con efectos generales (Resolución No. 774-2016, 2016).

Esta atribución de poder crear reglamentos también tiene ciertas limitaciones, estas permiten que en el ejercicio de esta atribución se evite caer en arbitrariedades por parte de la administración en sus reglamentos contraviniendo así las normas jurídicas superiores a estos, como lo son las leyes y la Constitución.

Una de las limitaciones son los derechos, Ecuador es un país garantista de derechos y por ende todas las normas que integran el ordenamiento jurídico buscan proteger los derechos consagrados en la Carta Magna, de tal modo que ninguna norma jerárquicamente inferior puede violentar, transgredir o limitar un derecho constitucional. De este modo, los reglamentos que basados en la Teoría del Derecho de Hans Kelsen son jerárquicamente inferiores no pueden violar derechos constitucionales, si lo hacen serían inconstitucionales y por ende deberán ser expulsados del ordenamiento jurídico. Al respecto de esta teoría, Bobbio (2012) sugiere que “La esencia de esta teoría está en que las normas de un ordenamiento jurídico no se encuentran todas en el mismo plano, pues hay normas superiores y normas inferiores. Las normas inferiores dependen de las superiores” (p. 164).

Otras de las limitaciones es el principio de reserva de ley, según el cual determinadas materias sólo pueden ser reguladas mediante una ley formal, es decir, una norma adoptada por el poder legislativo, es decir, que la administración se encuentra limitada a regular únicamente la materia o aspectos que una ley formal como tal le permita. Esto se puede vincular con la Teoría de la Pirámide de Kelsen explicada previamente, los reglamentos son dictados con sujeción a las leyes jerárquicas superiores con el objetivo de la correcta aplicación de estas estableciendo así que una norma de menor jerarquía como lo es el reglamento no puede pretender superar su límite normativo contraviniendo a las leyes o la constitución, así como tampoco pretendiendo modificarlas.

Los límites permiten evitar arbitrariedades por parte de la administración, es la manera en la que se busca armonía entre las normas que conforman el ordenamiento jurídico respetando así los derechos de los administrados, tratando de eludir el exceso de poder, teniendo estricta observancia que los reglamentos bajo ninguna circunstancia deben restringir derechos, no pueden sobrepasar los límites normativos ni pretender modificar la ley.

En la misma línea de limitaciones en cuanto a la potestad de reglamentaria, en Colombia el Fallo N° 00217 del año 2019 del Consejo de Estado establece las limitación que tiene esta potestad o facultad del Presidente y esta es la subordinación a la ley, de manera que los reglamentos que el Presidente emita haciendo uso de su potestad reglamentaria no pueden sobrepasar su límite normativo preestablecido por el principio de jerarquía en el que las leyes están por encima de los reglamentos en la figura piramidal del ordenamiento jurídico colombiano. Es así que los reglamentos no pueden modificar, derogar ni contravenir los preceptos legales ni los constitucionales, así como tampoco pretender normar cuestiones que la ley no establezca previamente, únicamente estos deben ser dictados para asegurar la correcta ejecución y aplicación de las leyes (Fallo 00217 de 2019, 2019).

Si los reglamentos llegan a sobrepasar este límite de jerarquía normativa será competencia del ámbito jurisdiccional según lo establecido en el artículo 237 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia en donde se establece que le corresponde al Consejo de Estado conocer aquellas acciones de nulidad presentadas por motivo de inconstitucionalidad por los decretos que sean dictados por el Gobierno Nacional y que no son competencia de la Corte Constitucional.

Se puede destacar de lo mencionado dos semejanzas con nuestra legislación, la primera es que al igual que en Ecuador en Colombia el Presidente tiene la Potestad Reglamentaria que le es conferida por la Carta Magna atribuyéndole la facultad de poder

reglamentar las leyes vigentes en su ordenamiento jurídico; por otra parte, se puede denotar semejanza en cuanto a las limitaciones pues se establece que dichos reglamentos no pueden sobrepasar los límites normativos preestablecido por la jerarquía normativa, es decir, los reglamentos se crean con sujeción a la ley con la finalidad de darle viabilidad a su ejecución y aplicación de manera que estos no pueden ir en contra de estas ni mucho menos pretender modificarlas o regular aspectos que no se encuentran en estas, así como tampoco contravenir la Constitución.

#### **4.1.3 Errores más comunes de la administración a la hora de reglamentar.**

La expedición de reglamentos por parte de la administración es un proceso fundamental para la implementación de las leyes en el país. Sin embargo, durante este proceso, pueden cometerse errores significativos los cuales no solo comprometen la juricidad y coherencia de los reglamentos con las demás normas establecidas, sino también pueden llegar a afectar los derechos y garantías de los ciudadanos.

Uno de los errores más comunes es la contradicción con el marco legal vigente, ya que si bien es cierto que los reglamentos deben estar en armonía con las leyes vigentes y otras normativas superiores, en algunas ocasiones la administración no se exenta de incumplir con esto, ya que no analizan la normativa legal previa, por lo que surgen estos reglamentos que contradicen las disposiciones legales ya establecidas, provocando una transgresión a la carta magna, confusiones jurídicas y posibles conflictos por afectación de derechos.

Un ejemplo de esto es el caso de la Compra de Renuncia Obligatoria en donde en el año 2018 se interpone una Acción Pública de Inconstitucionalidad, debido a que el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público había añadido el carácter de obligatorio a la compra de renuncias cuando la Ley Orgánica del Servicio Público solamente reconoce la compra de las renuncias con indemnización, perfeccionándose claramente en la

prohibición que establece la Constitución al mencionar que el presidente al momento de expedir un reglamento a la Ley no deberá contravenirla ni alterarla, dando como resultado que la Corte Constitucional del Ecuador señale que efectivamente:

En el caso concreto, la norma impugnada rompió con la previsibilidad y la estabilidad del ordenamiento jurídico (...) Si bien la Presidencia y la Procuraduría coinciden en señalar que una vez emitida la LOSEP se debía expedir su reglamento, el ejercicio de esta competencia no debía romper con la estabilidad del ordenamiento jurídico ya que conllevó a un cambio de las reglas del juego a aplicarse en la cesación de funciones. (Sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados, 2020, p. 24)

Otro de los errores y que es de los más graves, es aquel donde al expedir reglamentos establecen disposiciones que restringen derechos y garantías constitucionales. En Ecuador, tenemos una Constitución muy garantista de derechos fundamentales, y estos deben ser respetados, por lo que ningún tipo de actuaciones administrativas pueden restringir este tipo de derechos ya que propiamente estos actos tienen límites, en este sentido, no por el hecho de que una persona entre a tener una posición de autoridad dentro de la administración pública significa que pueda hacer y deshacer del Derecho, si bien tienen potestades, responsabilidades y obligaciones también tienen límites que respetar, por lo que cuando un reglamento excede su ámbito de aplicación y límites restringiendo derechos fundamentales, estaríamos frente a una vulneración de la jerarquía normativa.

Continuando con los errores, se han presentado situaciones en donde algunas autoridades administrativas intentan regular materias que, según la Constitución o leyes específicas, están reservadas solo a la Función Legislativa. Este error vulnera el principio de legalidad, ya que la regulación de dichas materias es una prerrogativa exclusiva de la Asamblea Nacional, y cualquier intento de un reglamento de intervenir en estas áreas

constituye una extralimitación de competencias. Por lo que “justamente el principio de legalidad nos hace un llamado a respetar el ordenamiento jurídico vigente en el que se establecen límites a las actuaciones administrativas” (Escala, 2023, p. 15).

Un ejemplo de esto es el caso ocurrido en Atacames el año 2019 donde el Consejo Municipal aprobó una ordenanza que reglamentaba ciertos aspectos relacionados al impuesto del 1.5 por mil sobre los activos totales, pero más que reglamentar para ayudar a la mejor implementación de la normativa, estaban modificando completamente cuatro aspectos fundamentales de los impuestos y que son plenamente competencia exclusiva de las Leyes, estos aspectos fueron el hecho generador, los sujetos pasivos, determinación del lugar de presentación y la imposición de sanciones. Con respecto a este caso la Corte Constitucional se pronunció resolviendo:

Declarar la inconstitucionalidad de los artículos 1, 3, 14 y 18 de la Ordenanza que reglamenta la determinación, procedimiento, control, recaudación y cobro del impuesto del 1.5 por mil, sobre los activos totales en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Atacames (...) por ser contrarios al principio de reserva de ley en y materia tributaria previsto en los artículos 132 numeral 3 y 301 de la CRE. (...) Exhortar al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Atacames que ejerza sus competencias normativas dentro de los límites constitucionales y legales, respetando las competencias constitucionales del legislador. (Sentencia 63-19-IN/24, 2024, p. 18)

Otro error que se presente es en el momento en el que las administraciones públicas emiten actos normativos pero estos actos están suscritos por funcionarios que no tienen competencia legal o constitucional para hacerlo, lo que ponen en riesgo la validez y la aplicabilidad de los reglamentos, ya que solamente la Constitución y las Leyes otorgan esta

competencia para emitir los actos normativos, por lo que cualquier acto emitido sin competencia es nulo de pleno derecho, provocando inseguridad jurídica.

Por último, un error que suelen cometer las autoridades administrativas al reglamentar es la imposición de requisitos adicionales para el ejercicio de derechos y garantías que no están previstos en la ley. Esto genera barreras ilegítimas para el acceso a servicios y derechos fundamentales, así que cuando un reglamento introduce requisitos adicionales no contemplados por la Ley, se excede en su facultad reglamentaria, resultando en discriminación y restricción injustificada de derechos.

Una vez identificado y analizado diversos errores comunes con ejemplos suscitados en el pasado y que ya tienen un pronunciamiento por parte de la Corte, nos adentraremos en el análisis de la normativa actual, donde se observa como aquellos errores aún se encuentran inmersos en reglamentos vigentes.

El primer reglamento del cual se va a analizar es el Reglamento del Ejercicio de la Potestad Coactiva del Consejo Nacional de la Judicatura en contra posición con el Código Orgánico Administrativo, como el nombre del reglamento lo menciona, este fue expedido para regular la actividad coactiva de lo que se le debe a la Función Judicial, la figura en concreto que se analizará de este código y reglamento es sobre las facilidades de pago, en cuanto a los requisitos para las solicitudes. Los legisladores dentro del código ya establecieron cuales serían aquellos requisitos que debían cumplir las solicitudes de las personas para que puedan acogerse a las facilidades de pago, estos requisitos los encontramos en el artículo 275 en donde se indica tres elementos: la indicación clara y precisa de la obligación, la forma en que pagará y la indicación de una garantía, sin embargo en el reglamento expedido por el Pleno del Consejo de la Judicatura en su artículo 17 detalla seis requisitos específicos, en donde se pide adicionalmente que indiquen varios datos personales,

una oferta de cumplir con la primera cuota y crucialmente que debe presentar una garantía, que si bien el código reconoce este requisito, el reglamento condiciona completamente esta garantía al mencionar que podrá ser un pagaré o letra de cambio, impidiendo que cualquier otra garantía aceptable para el acreedor y deudor sea utilizada.

Lo mencionado corresponde a una confrontación directa al código que la regula, ya que es una contradicción que surge por la modificación y condicionamiento que el reglamento impone respecto a las garantías, este exceso normativo no solo incumple con el no contradecir a sus normas superiores sino que también deja de lado aquella prohibición de que los reglamentos no deben adherir requisitos que no estén previstos en la ley, además de que la implementación de este requisito trata de una situación delicada que puede traer implicaciones legales serias, en donde compromete de forma civil al deudor, teniendo este que pagar una cantidad en específico, lo que podría ser mal utilizado pudiendo llevar a que sea ejecutado de manera sumaria, resultando en una pérdida para el deudor ya que el valor del título de crédito puede ser distinto al que realmente está adeudando, además de que sus bienes también se verían comprometidos.

Nuevamente en otro reglamento se observa un caso de extralimitación de la potestad reglamentaria, el caso a analizar se encuentra normado en el Reglamento a la Ley de Educación Superior, el cual surge con el objetivo de desarrollar y aplicar la norma de manera efectiva, este análisis se enmarca el significado de “estudiantes regulares” donde la Ley en su artículo 83, establece que quiénes tendrán la calidad de estudiantes regulares y establece que son todos aquellos que han cumplido con los requisitos de ley y se encuentren legalmente matriculados, se puede notar que el enunciado dispuesto por la Asamblea Nacional es amplio y no especifica otros requisitos adicionales. Sin embargo, al contrastar esto con el Reglamento a la LOES, en el artículo 22, podemos notar que también plantea una definición

de estudiantes regulares, pero establece que aquellos estudiantes deben estar matriculados en al menos 60% de todas las materias correspondientes al periodo en que se encuentra.

Como se puede ver esta disposición reglamentaria modifica sustancialmente la definición legal de estudiante regular, imponiendo una barrera adicional que no fue contemplada por el Legislador, siendo así, esta extralimitación de la potestad reglamentaria puede tener consecuencias prácticas significativas para los estudiantes de la Educación Superior, ya que afectaría aquellos que, por diversas razones, no puedan cumplir con este requisito del 60% podrían perder su estatus de ser estudiante regular, afectando principalmente a su derecho a la educación y a su derecho de acceso a beneficios y servicios estudiantiles, creando una desigualdad y una carga adicional, perjudicando aquellos que por razones como trabajo, familia o salud no pueden cumplir con este requisito. Por ello, es importante que se respete el marco legal y los límites de la potestad reglamentaria, ya que esta extralimitación no solo viola los principios de legalidad y jerarquía normativa, sino que también impone barreras innecesarias a los estudiantes.

La relación entre las leyes y los reglamentos es fundamental para el funcionamiento ordenado del sistema jurídico, sin embargo, como se ha observado el ordenamiento jurídico no está exento de que reglamentos contradigan sus disposiciones. Este es el caso de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) en contraposición con el Reglamento a la misma, la discrepancia a analizar es sobre el tiempo de permiso que tienen los servidores públicos al momento de tener atención médica y para los cuidados de recién nacidos.

La LOSEP es muy clara y precisa al mencionar en su artículo 33 sobre las situaciones y los tiempos que se deben otorgar a los servidores en relación a permisos, específicamente en el inciso tercero de este artículo los legisladores han establecido que por ocasión de atención médica se le otorgará a los servidores el tiempo que sea necesario para la realización

de la misma, e incluso menciona que se debe considerar el tiempo que le tome al servidor trasladarse desde su domicilio o lugar de trabajo al lugar donde tendrá la cita médica. Sin embargo, cuando analizamos lo que establece el Reglamento a la LOSEP en su artículo 60, vemos que limita completamente ese tiempo necesario a solamente dos horas en un mismo día.

De igual manera dentro del mismo artículo 33 en el inciso quinto establece que se le concederá a las servidoras el permiso para que puedan tener los respectivos cuidados para con el recién nacido, esto durante el tiempo de quince meses desde que su licencia de maternidad concluya, sin embargo, cuando pasamos a revisar lo que el Reglamento establece en el artículo 61 referente al permiso para cuidados de recién nacido, vemos que nuevamente plantea un tiempo contrario a la ley, reduciendo el tiempo de quince a doce meses.

Estas limitaciones impuestas por el reglamento contradice directamente lo que establece la ley, al momento de determinar que el tiempo para la atención médica solamente será de dos horas, esto sin tomar en cuenta la variabilidad de las necesidades médicas individuales, resultando en situaciones donde los servidores no puedan recibir dicha atención médica necesaria, de igual manera en el caso del permiso para los cuidados de recién nacidos, en estas situaciones además de la contradicción podemos palpar la restricción de derechos a la salud, al cuidado de que deben tener los recién nacidos y al trabajo de los servidores, donde estos se ven forzados a elegir entre la salud o el trabajo, elección que no debería existir en un país garantista de derechos humanos donde ninguno pesa más o es más importante que el otro.

Por último, continuando con el análisis de reglamentos, se tomará de nuevo el Reglamento a la LOSEP, pero en este caso el contraste se lo realiza con el Código Orgánico Administrativo, la controversia surge en el término que establece el reglamento para

responder el acto administrativo de inicio de sumario. En el artículo 92 del Reglamento se establece que el término para que un servidor público conteste al acto administrativo de inicio de sumario es de tres días, pero cuando se revisa lo que Código dispone podemos ver que dicho término para aquella acción es de diez días.

El término establecido en el reglamento es considerablemente más corto del que encontramos en el COA, aunque esta diferencia de términos puede llegar a ser insignificante a simple vista, en la práctica puede llegar a tener implicaciones significativas, puesto que se ve afectada la preparación de una defensa adecuada, impidiendo que se logre tener asesoría legal apropiada donde se desarrolle una efectiva teoría de caso y su recopilación pruebas que demuestren la inocencia del servidor, vulnerando completamente el derecho a la defensa.

## CONCLUSIONES

- ❖ El reglamento, en su modelo original, consiste en la facultad del Presidente para desarrollar el contenido de las leyes y que, además, en el derecho administrativo contemporáneo el reglamento es una especie de acto normativo cuando se emite por parte de las entidades que conforman la Administración Pública.
- ❖ Podemos decir, que el reglamento es una especie de acto normativo que produce efectos generales y vinculantes, de modo que son disposiciones normativas que emanan de la administración pública. Dentro del Derecho Administrativo Ecuatoriano los reglamentos juegan un papel importante puesto que son normas dictadas con sujeción a las leyes, son expedidos con la finalidad de desarrollar, complementar o especificar la correcta aplicación de las leyes, es decir que su rol es darle viabilidad a la correcta ejecución de la normativa jerárquicamente superior a estos sin sobrepasar los límites normativos y de jerarquía contradiciendo las normas superiores a él.
- ❖ Los alcances de la potestad reglamentaria se pueden determinar en el ámbito de acción o de aplicación de cada reglamento según la autoridad que lo emite, siendo así que la potestad reglamentaria del Presidente de la República produce efectos jurídicos a nivel nacional, es decir, que tiene alcances a nivel de todo el territorio ecuatoriano; no sucede lo mismo con las autoridades administrativas puesto que el alcance de su potestad reglamentaria se ve más reducido únicamente al ámbito de sus competencias dentro de su institución o para los asuntos que la misma norma los faculta para reglamentar. Por otra parte, esta potestad no es totalmente permisiva puesto que cuenta con ciertas limitaciones que permite evitar se supere el límite normativo de los reglamentos, que se trate de modificar las normas superiores jerárquicamente, violentar derechos constitucionales y el abuso de poder por parte de las autoridades administrativas.

- ❖ La expedición de reglamentos es esencial para cualquier administración pública ya que se regula su organización y funcionamiento, donde se establecen normas y directrices que permiten a las instituciones operar de manera coherente, eficiente y ordenada. Además, son esenciales ya que establecen un marco claro con el cual se toman decisiones, se ejecutan tareas y solucionan conflictos internos. Sin embargo, la mera existencia de reglamentos no es suficiente, ya que estos deben estar relacionados y en armonía con las disposiciones superiores como las de la Constitución y las Leyes, porque con esta coherencia se logra evitar que la administración pública, con la expedición de sus reglamentos, caiga en vulneraciones o restricciones de derechos fundamentales, en contradicciones y en conflictos legales. Analizados estos errores comunes, se determina que es de vital importancia que las administraciones sean conscientes de las prohibiciones establecidas por la ley, que conozcan profundamente las leyes que van a reglamentar y la Constitución, ya que caso contrario pueden tener consecuencias para la legalidad y la efectividad de los reglamentos. Por lo que, es esencial que los responsables de la creación de reglamentos y las autoridades que los suscriben sean personas inteligenciadas respecto al Derecho para que tengan conocimiento de estos errores y trabajen diligentemente para evitar cometerlos, con el fin de asegurar la protección de los derechos de la ciudadanía, derechos de los servidores, el respeto al principio de juricidad y al Estado de Derecho.
- ❖ Aunque, aparentemente, hemos conocido que la potestad reglamentaria únicamente la tiene el Presidente de la República y competencia normativa es la que tienen las instituciones, en la práctica y en la jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia hemos visto un comportamiento diferente. Haciendo uso de esa capacidad normativa, las instituciones, las autoridades públicas y los órganos colegiados han emitido reglamentos, es decir, han creado una similitud a la potestad reglamentaria en las

instituciones públicas. Esta tesis no solo es de la práctica y de la jurisprudencia, sino que en algunos casos tiene una base constitucional, como en el caso del Consejo Nacional Electoral donde el artículo 219 de la Constitución establece que tiene la atribución de reglamentar la normativa legal respecto a los asuntos de su competencia; lo mismo ocurre con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, artículo 29 de la Constitución; y, con las Juntas Parroquiales Rurales, artículo 240 del mismo cuerpo legal. Esto también se ha desarrollado en la ley, ya que la Ley Orgánica de la Salud (LOS), en concordancia con el artículo 52 literal c de la Ley Orgánica del Servicio Público, le otorga al Ministro de Salud como Autoridad Sanitaria Nacional la facultad de emitir reglamentos respecto a sus competencias; al igual que el Código Orgánico de la Función Judicial en su artículo 264 numeral 10 le otorga al Pleno del Consejo de la Judicatura la atribución de reglamentar respecto al funcionamiento, la organización y el control disciplinario en la Función Judicial.

Entonces, en el Ecuador si se ha desarrollado una suerte de potestad reglamentaria que se atribuye a las autoridades públicas y a las instituciones públicas, lo que si queda claro es que esa capacidad normativa o esa potestad reglamentaria se limita únicamente a la regulación interna y de los cuales es competencia el órgano que regula, por lo tanto el Pleno del Consejo de la Judicatura solo podrá reglamentar dentro del límite de la Función Judicial, es decir para los servidores que conforman la Función Judicial y sobre los temas que tienen que ver con el correcto funcionamiento, organización así como el control y el régimen disciplinario; la Autoridad Sanitaria Nacional que es el Ministro de Salud Pública solo podrá reglamentar dentro del Ministerio de Salud Pública, que en el caso del Reglamento Interno de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública solo podrá ser para quienes conforman el departamento de Talento Humano; un Municipio podrá emitir solo para las personas

que viven en esa ciudad y dentro del marco de las competencias que regulan al municipio, de esta forma el Municipio no podrá sacar un reglamento de uso de armas porque la competencia de la seguridad no es del municipio, sin embargo, vemos que el ministerio del interior si lo reglamenta porque es su competencia expidiendo así el Reglamento para el Porte y Uso de Armas y Tecnologías no Letales; Equipos de Protección para las Entidades Complementarias de Seguridad en los GADS.

## **RECOMENDACIONES**

- ❖ Se recomienda a las autoridades de la Administración Pública que al momento de ejercer esa potestad reglamentaria que se les ha sido otorgadas por la Constitución y las Leyes, realicen un completo y profundo análisis de sus competencias y de la normativa jerárquicamente superior a fin de evitar extralimitaciones o abuso de poder por excederse en el rango de sus competencias.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arredondo Benítez, M. B. (2023). La imposición de un plazo de resolución de reclamos de seguros autoexpedibles vía reglamento menor al establecido por las leyes del mercado de seguros en Costa Rica: ¿Un caso de vulneración al principio de legalidad? *Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros*, 32(59), 251-266. doi:<https://doi.org/10.11144/Javeriana.ris59.iprr>
- Ávalos, E., Buteler, A., & Massimino, L. (2014). *Derecho Administrativo 1*. Alveroni Ediciones. Obtenido de <https://0e10wlob9-y-https-elibro-net.itmsp.museknowledge.com/es/lc/utmachala/titulos/78472>
- Ávalos, E., Buteler, A., & Massimino, L. (2021). *Derecho Administrativo 1* (3ra ed.). Alvaroni Ediciones. Obtenido de <https://0e10wlob9-y-https-elibro-net.itmsp.museknowledge.com/es/lc/utmachala/titulos/226095>
- Bahamón Pedroza, X., & Zoraida Gómez, Y. (2017). El activismo judicial en el proceso disciplinario. *IUSTA*, 2(47), 143-163. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6685118>
- Bastide Horbach, C. (2017). El Derecho comparado en la jurisdicción constitucional brasileña. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 50(148), 581-612. Obtenido de [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332017000200581](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332017000200581)
- Beltrán Malla, S. B. (2022). *Desarrollo de la imagen corporativa para la tienda online "arena" para el año 2022*. Instituto Superior Tecnológico "Los Andes". Obtenido de <http://190.96.97.141:9000/jspui/bitstream/123456789/152/1/STALIN%20BELTRAN%20TESIS%20PARA%20REVISION%20%281%29.pdf>
- Bobbio, N. (2012). *Teoría General del Derecho*. Editorial Temis S. A.

- Buitrón Salazar, A. (2023). Legitimación activa en los procesos disciplinarios administrativos en las Instituciones de Educación Superior. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(2), 9958-9979. doi:[https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v7i2.6095](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i2.6095)
- Cassese, S. (2020). *Las bases del derecho administrativo* (1ra ed.). Ediciones Olejnik. Obtenido de <https://0e10wloet-y-https-elibro-net.itmsp.museknowledge.com/es/lc/utmachala/titulos/247125>
- Castro Pizarro, J. M., Masache Romero, C. M., & Dúran Ocampo, A. R. (2019). La aplicación del derecho público en el Ecuador. *Universidad y Sociedad*, 11(4), 350-360. Obtenido de <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v11n4/2218-3620-rus-11-04-350.pdf>
- Cazor Aliste, K. (1999). La potestad reglamentaria autónoma en la constitución chilena. *Revista de Derecho*, X, 75-79. Obtenido de <http://revistas.uach.cl/html/revider/v10n1/body/art06.htm#:~:text=A%20la%20luz%20del%20sistema,Constituci%C3%B3n%20y%20a%20las%20leyes%E2%80%9D1.>
- Cevallos Ortega, F. J., & Mena Manzanillas, P. L. (2023). Análisis comparativo del caso Marbury vs. Madison, en relación al ordenamiento jurídico ecuatoriano, supremacía constitucional. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(3), 5518-5530. doi:[https://doi.org/10.37811/cl\\_rcm.v7i3.6570](https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i3.6570)
- Chalco Salgado, J. (2017). Un presidencialismo reforzado desde el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo ecuatoriano. *Revista IURIS*, 1(16), 55-71. Obtenido de <https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/iuris/article/view/1161>
- Código Orgánico Administrativo. (2017). *Asamblea Nacional*. Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31.

Código Orgánico de la Función Judicial. (2009). *Asamblea Nacional*. Suplemento del Registro Oficial No. 544.

Código Orgánico General de Procesos. (2015). *Asamblea Nacional*. Suplemento del Registro Oficial 471.

Coloma Hernández, F. (2022). *El método exegético en el derecho procesal penal del Ecuador y su alcance frente al sistema de justicia*. Universidad Metropolitana del Ecuador. Obtenido de [https://repositorio.umet.edu.ec/bitstream/67000/172/1/Coloma%20Hern% c3% a1 ndez % 20Francisco% 20Gabriel% 20-% 20Derecho.pdf](https://repositorio.umet.edu.ec/bitstream/67000/172/1/Coloma%20Hern%c3%a1ndez%20Francisco%20Gabriel%20-%20Derecho.pdf)

Constitución Política de Colombia. (1991). Obtenido de <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=4125>

Cordero Quinzacara, E. (2019). Los reglamentos como fuente del derecho administrativo y su control jurisdiccional. *Ius et Praxis*, 25(1), 285-334. Obtenido de <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122019000100285>

De la Encarnación Gabin, M. A. (2009). *Administración Pública* (2da ed.). Paraninfo. Obtenido de [https://books.google.com.ec/books?id=ynt5kpcMFAQC&printsec=frontcover#v=one page&q&f=false](https://books.google.com.ec/books?id=ynt5kpcMFAQC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false)

Durán Proaño, E. d. (2016). *Los recursos contencioso administrativos en el Ecuador*. Ediciones Abya-Yala. Obtenido de <https://0e10wlojw-y-https-elibro-net.itmsp.museknowledge.com/es/lc/utmachala/titulos/79970>

Escala, S. M. (2023). El principio de legalidad y la discrecionalidad administrativa en la administración pública. *Revista Cathedra*(19), 11-22.  
doi:<https://doi.org/10.37594/cathedra.n19.878>

Fallo 00217 de 2019 (2019, 5 de marzo), Consejo de Estado (Germán Alberto Bula Escobar).  
Obtenido de  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=84734&dt=S>

Fallo 00217 de 2019 Consejo de Estado (2019, 5 de marzo), Sala de Consulta y Servicio Civil (Germán Alberto Bula Escobar). Obtenido de  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=84734&dt=S>

Fallo 55813 de 2015 (2016, 10 de octubre), Consejo de Estado (Jaime Orlando Santofimo Gamboa). Obtenido de  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=69027&dt=S>

Fallo 55813 de 2015 Consejo de Estado (2016, 10 de octubre), Sala de lo Contencioso Administrativo (Jaime Orlando Santofimo Gamboa). Obtenido de  
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=69027&dt=S>

Ferrada Bórquez, J. C. (2007). Las potestades y privilegios de la administración pública en el régimen administrativo chileno. *Revista de Derecho*, XX(2), 69-94. Obtenido de  
[https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502007000200004&script=sci\\_arttext](https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502007000200004&script=sci_arttext)

Galindo Camacho, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Porrúa.  
Obtenido de  
<https://repositorio.21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/12816/TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf>

- Galindo Soza, M. (2018). La pirámide de Kelsen o jerarquía normativa en la nueva CPE y el nuevo derecho autonómico. *Revista Jurídica Derecho*, 7(8), 126-148. Obtenido de [http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v7n9/v7n9\\_a08.pdf](http://www.scielo.org.bo/pdf/rjd/v7n9/v7n9_a08.pdf)
- Gamboa Santillán, P. (2014). *La necesidad de reformar el artículo 48 del capítulo v de la ley orgánica de servicio público, en relación a la usura como causal de destitución*. Universidad Nacional de Loja. Obtenido de [https://dspace.unl.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/15567/1/TESIS\\_FINAL%20pablo.pdf](https://dspace.unl.edu.ec/jspui/bitstream/123456789/15567/1/TESIS_FINAL%20pablo.pdf)
- Gamero Casado, E. (2021). *La Potestad Administrativa. Concepto y alcance práctico de un criterio clave para la aplicación del Derecho administrativo*. Tirant lo Blanch. Obtenido de <https://0e10ylon6-y-https-ecuador-tirantonline-com.itmsp.museknowledge.com/cloudLibrary/ebook/info/9788413556161>
- Gonzalo Garachana, M. M. (2023). Nuevas tendencias de organización y funcionamiento de los órganos administrativos colegiados, certificación cruzada y sistema de validación recíproca. *Revista IURIS Forum*(5), 11-25. Obtenido de <https://www.pucmm.edu.do/publicaciones/Documents/revista-iuris/art3-nuevas-tendencias-organos-administrativos-colegiados.pdf>
- Guerra Sánchez, M. A., Guadalupe Oviedo, A. L., & Hermosa Guano, F. G. (2024). Revisión del Control Constitucional al Decreto Ejecutivo no. 741 expedido por el Presidente de la República del Ecuador el 17 de mayo de 2023. *Revista Qualitas*, 27(27), 001 - 016. doi:<https://doi.org/10.55867/qual27.01>
- Jimenez Huamani, L. S. (2018). *Vulneración del derecho a la salud y dignidad debido a los trámites administrativos del sector salud en el Puesto de salud Viña Francisco 2016-*

2017. Universidad Cesar Vallejo. Obtenido de  
<https://hdl.handle.net/20.500.12692/21973>

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo. (1968). *Asamblea Nacional*. Registro Oficial 338.

Ley Orgánica de Educación Superior. (2010). *Asamblea Nacional*. Suplemento del Registro Oficial No. 298.

Ley Orgánica de Salud. (2006). *Congreso Nacional*. Suplemento del Registro Oficial No. 423.

Ley Orgánica del Servicio Público. (2010). *Asamblea Nacional*. Segundo Suplemento del Registro Oficial No.294.

Lopera Echavarría, J. D., Ramírez Gómez, C. A., Zuluaga Aristazábal, M. U., & Ortiz Vanegas, J. (2010). EL MÉTODO ANALÍTICO COMO MÉTODO NATURAL. *Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 25(1), 327-353. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/181/18112179017.pdf>

López Pozo, M. E. (2013). *La potestad reglamentaria en el Ecuador*. Universidad Andina Simón Bolívar. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3709/1/T1267-MDE-Lopez-La%20potestad.pdf>

Martín Tirado, R. (2011). El Concepto de Entidad Pública en el Ordenamiento Jurídico Peruano y su Incidencia en el Régimen de Organización de la Administración Pública. *Derecho & Sociedad*(36), 103-119. Obtenido de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13218>

- Mendoza Zamora, W., Loor Carvajal, V., Salazar Pin, G., & Nieto Parrales, D. (2018). La asignación presupuestaria y su incidencia en la Administración Pública. *Dominio de las Ciencias*, 4(3), 313-333. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6560191>
- Montalvo, R. (2014). La vulneración a los límites de la potestadreglamentaria en Ecuador. *Law Review USFQ*, 1(2), 39-49. doi:<https://doi.org/10.18272/lr.v1i2.873>
- Mora Guzmán, A. (2010). *De los recursos ante el tribunal distrital de lo contencioso administrativo*. Universidad Técnica Particular de Loja. Obtenido de <https://dspace.utpl.edu.ec/bitstream/123456789/4915/1/TesisAlfredoMora.pdf>
- Orozco Alvarado, J. C., & Díaz Pérez, A. A. (2018). ¿Cómo redactar los antecedentes de una investigación cualitativa? *Revista Electrónica de Conocimientos, Saberes y Prácticas*, 1(2), 66-82. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9140293>
- Paredes González, D. (2006). *Los reglamentos autónomos y el Principio de Competencia Normativa en la*. Universidad Andina Simón Bolívar. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/920/1/T394-MDE-Paredes-Los%20reglamentos%20aut%C3%B3nomos%20y%20el%20principio%20de%20competencia%20normativa.pdf>
- Peréz, E. (2014). *Antecedentes y actualidad: administración pública ecuatoriana*. Corporación de Estudios y Publicaciones. Obtenido de <https://0e10wlojw-y-https-elibro-net.itmsp.museknowledge.com/es/lc/utmachala/titulos/114999>
- Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior . (2022). *Presidente Constitucional de la República*. Suplemento del Registro Oficial No. 110.

Reglamento del Ejercicio de la Potestad Coactiva del Consejo Nacional de la Judicatura.

(2023). *Consejo de la Judicatura*. Tercer Suplemento del Registro Oficial No.227.

Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público. (2011). *Presidente*

*Constitucional de la República*. Segundo Suplemento del Registro Oficial No.294.

Reglamento Interno de Talento Humano del Ministerio de Salud Pública . (2021). *Ministro de*

*Salud Pública*. Quinto Suplemento del Registro Oficial No.470.

Resolución No. 774-2016 (2016, 23 de junio), Corte Nacional de Justicia (Dr. Pablo Tinajero

Delgado).

Obtenido

de

[https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/sentencias/contencioso\\_administrativo/2016\\_PDF/Resolucion%20No.%20774-2016.pdf](https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/sentencias/contencioso_administrativo/2016_PDF/Resolucion%20No.%20774-2016.pdf)

Rivero, J. (2019). *Derecho Administrativo* (1ra ed.). Ediciones Olejnik. Obtenido de

<https://0e10wlojw-y-https-elibro->

[net.itmsp.museknowledge.com/es/lc/utmachala/titulos/235955](https://net.itmsp.museknowledge.com/es/lc/utmachala/titulos/235955)

Sandoval Chuchuca, M. G., & Vilela Pincay, W. E. (2022). Cómo mejorar la articulación

entre la potestad normativa que poseen los gobiernos autónomos descentralizados y la potestad reglamentaria del estado. *Polo del Conocimiento*, 7(8), 1830-1844. Obtenido

de <https://polodelconocimiento.com/ojs/index.php/es/article/view/4489>

Sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados, Caso No. 26-18-IN y acumulados (Corte

Constitucional del Ecuador 28 de Octubre de 2020). Obtenido de

[http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3)

[RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidjNjk1MDQ4Zi00NjNlLTQ5NTgtYTI4NS02YzhlYm](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3)

[NmYzFIMzgucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3)

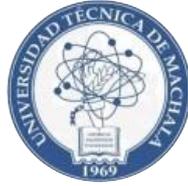
Sentencia No. 63-19-IN/24, Caso No. 63-19-IN (Corte Constitucional del Ecuador 11 de Enero de 2024). Obtenido de [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic1OWI4ZTZmMy1kYzRmLTRhNTMtOTU3Mi0yYzUyMDM1NWE1NDYucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic1OWI4ZTZmMy1kYzRmLTRhNTMtOTU3Mi0yYzUyMDM1NWE1NDYucGRmJ30=)

Soler, E. (2015). *Derecho Administrativo*. Athenaica Ediciones Universitarias. Obtenido de <https://0e10wlojw-y-https-elibro-net.itmsp.museknowledge.com/es/lc/utmachala/titulos/43848>

Vaquer Caballería, M. (2011). El criterio de la eficiencia en el Derecho Administrativo. *Revista de Administración Pública*(186), 91-135. Obtenido de <https://recyt.fecyt.es/index.php/RAP/article/view/40471>

Vega Hernández, A., & Trujillo Holguín, J. (2020). El Método Histórico Crítico en el estudio de movimientos sociales: La ideología cubana en el panorama social mexicano. *Espacio abierto*, 29(3), 164-183. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7650701>

Zanobini, G. (2020). *Curso de derecho administrativo. Parte general* (1ra ed.). Ediciones Olejnik. Obtenido de <https://0e10wlojw-y-https-elibro-net.itmsp.museknowledge.com/en/lc/utmachala/titulos/247514>

**ANEXO**

**UNIVERSIDAD TÉCNICA DE MACHALA**  
*Calidad, Pertinencia y Calidez*  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**CARRERA DE DERECHO**

**Pliego de Preguntas**

**Tema: Potestad Reglamentaria en el Derecho Administrativo Ecuatoriano: diferencias entre las facultades del Ejecutivo y las Autoridades Administrativas de Rangos Menores**

1. ¿Considera usted que en la práctica existe diferencia entre capacidad normativa y potestad reglamentaria?
2. ¿Cómo cree usted que se diferencia la potestad reglamentaria que tiene el Ejecutivo (Presidente de la República) de la potestad reglamentaria de un órgano colegiado como el Pleno del Consejo de la Judicatura y de una autoridad administrativa como lo es el Ministro de Salud?
3. ¿Cuáles considera que son los errores más comunes de la administración al momento de reglamentar?