



*Asesorías y Tutorías para la Investigación Científica en la Educación Puig-Salabarría S.C.  
José María Pino Suárez 400-2 esq a Lerdo de Tejada, Toluca, Estado de México. 7223898473*

RFC: ATI120618V12

**Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores.**

<http://www.dilemascontemporaneoseduccionpoliticayvalores.com/>

ISSN: 2007 – 7890.

**Año: V**

**Número: 2**

**Artículo no.49**

**Período: Octubre, 2017 – Enero 2018.**

**TÍTULO:** El control constitucional de actos administrativos. Análisis de la jurisprudencia de la corte constitucional ecuatoriana.

#### **AUTORES.**

1. Abog. Andrés Vargas Riofrío.
2. Máster. Olger Quizhpe Castro.
3. Dr. Galo Blacio Aguirre.

**RESUMEN:** El presente artículo analiza el control constitucional en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, desde una perspectiva histórica hasta las características que presenta actualmente. Además se analiza la normativa legal, la doctrina y la jurisprudencia desarrollada respecto de las acciones de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador durante el período 2009-2016.

**PALABRAS CLAVES:** Control constitucional, jurisprudencia, justicia constitucional, actos administrativos.

**TITLE:** The constitutional control of administrative acts. Analysis of the jurisprudence of the Ecuadorian constitutional court.

**AUTHORS.**

1. Abog. Andrés Vargas Riofrío.
2. Máster. Olger Quizhpe Castro.
3. Dr. Galo Blacio Aguirre.

**ABSTRACT:** This article analyzes the constitutional control in the Ecuadorian legal system, from a historical perspective to the characteristics that it currently presents. In addition, the legal regulations, the doctrine and the jurisprudence developed regarding the actions of the unconstitutionality of administrative acts with general effects issued by the Constitutional Court of Ecuador during the period 2009 - 2016 are analyzed.

**KEY WORDS:** constitutional control, jurisprudence, constitutional justice, administrative acts.

**INTRODUCCIÓN.**

El control constitucional es propio de los Estados democráticos. Sugiere la coherencia en el ordenamiento jurídico entre la Constitución y las normas infraconstitucionales. Los modelos y formas de control constitucional las encontramos en las constituciones expedidas en los diferentes países. En Ecuador, encontramos modelos de control de constitucionalidad políticos y jurídicos, que han ido evolucionando a lo largo de la historia.

En los Estados modernos, en función del sistema jurídico que han adoptado, existen varios modelos de control, como por ejemplo el control concentrado y el control difuso. Nuestro país tiene un control concentrado de constitucionalidad que sugiere la autonomía de un órgano encargado de interpretar la Constitución y controlar la constitucionalidad del ordenamiento jurídico.

Este control no solo se realiza contra las normas jurídicas infraconstitucionales sino que se aplica contra los actos del poder público.

En Ecuador existe un mecanismo para controlar los actos del poder público, que es la acción pública de inconstitucionalidad de los actos administrativos con efectos generales, la cual es considerada como un mecanismo constitucional que permite el cumplimiento de los preceptos constitucionales a través de su desarrollo progresivo, siendo la Corte Constitucional del Ecuador (CCE), la competente para resolverla.

En la presente investigación<sup>1</sup> analizaremos las sentencias de las acciones públicas de inconstitucionalidad de los actos administrativos con efectos generales, resueltas por la CCE durante el período 2009-2016; es decir, en el presente artículo se analiza la jurisprudencia desarrollada por la CCE respecto de las acciones de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales.

## **DESARROLLO.**

### **Presupuestos teóricos.**

La información que se muestra en el presente artículo responde a un proceso de investigación sobre las sentencias de acciones públicas de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales resueltas por la CCE durante el período 2009-2016. Para ello utilizaremos el método cuantitativo y cualitativo. Con el primero buscaremos cuantificar en las sentencias las partes esenciales que determinan el control abstracto de actos administrativos con efectos generales. En cambio con el segundo buscaremos hacer una comparación entre los casos

---

<sup>1</sup> Este artículo es el resultado de una investigación de tesis de grado de Abogado, así como aporta a los resultados de una investigación del programa de doctorado del Mg. Olger Quizhpe Castro.

existentes para obtener premisas principales y generales sobre el control constitucional en el Ecuador durante el período investigado.

Para realizar el análisis de las sentencias hemos utilizado fichas instrumentales, a través de las cuales ha sido posible la recolección de datos. Para seleccionar los casos, se han indagado todas las sentencias que la CCE ha emitido sobre acciones de inconstitucionalidad de actos administrativos durante el período analizado. Por existir 10 sentencias, no es necesario sacar una muestra para la investigación; por tanto, vamos a estudiar todo el universo de las sentencias emitidas por la CCE.

**Tabla N° 1. Casos de acciones de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales, período 2009-2016.**

<b>Casos</b>	<b>Fechas de emisión de sentencias</b>
001-10-SIA-CC	16 de diciembre de 2010
002-12-SIA-CC	21 de Junio de 2010
003-12-SIA-CC	21 de Junio de 2012
002-13-SIA-CC	04 de Junio de 2013
002-14-SIN-CC	14 de Agosto de 2014
001-14-SIA-CC	22 de Octubre de 2014
001-15-SIA CC	22 de Abril de 2015
001-16-SIA CC	27 de Enero de 2016
002-16-SIA CC	06 de Abril de 2016
012-16-SIN CC	10 de Febrero de 2016

Fuente: Corte Constitucional.

### **Antecedentes históricos del control constitucional en el Ecuador.**

Históricamente, la defensa de la Constitución ha sido un asunto político en el que los jueces no han tenido protagonismo; de allí, que se afirme que en el Ecuador, pese a haber tenido un gran número de constituciones, no ha forjado una tradición constitucional sólida. Esto se debe,

principalmente, a que la Constitución ha servido como una institución de legitimación política, más no como un texto de regulación jurídica<sup>2</sup>.

Para Agustín Grijalva<sup>3</sup>, el control constitucional en Ecuador ha pasado por tres etapas: (i) soberanía parlamentaria (1930-1945), (ii) surgimiento y desarrollo del Tribunal Constitucional (1945-1996), y, (iii) desafíos de institucionalización (1996-hasta la actualidad). En los dos primeros períodos prevalece el control político de constitucionalidad, y se encuentra a cargo del Congreso Nacional o de quien representaba el poder legislativo. En el último período se consolida el control jurídico de constitucionalidad, un control por un órgano concentrado que tiene el monopolio de la justicia constitucional<sup>4</sup>.

El control político era realizado por órganos políticos, respondiendo a criterios de oportunidad, conveniencia o por la necesidad de actos o políticas del gobierno de turno; en estos casos, influyen las posiciones ideológicas de los partidos políticos que conforman el órgano político que controla; por otro lado, el control jurídico es realizado por jueces que tienen como margen de aplicación normas de carácter general con procedimientos específicos para el análisis de constitucionalidad de actos de cualquier autoridad con potestad pública. En Ecuador, “*el control jurídico ha funcionado muchas veces bajo la lógica del control político*”<sup>5</sup>; esto quiere decir, que el Tribunal Constitucional ha sido influenciado por la ideología o las políticas de los gobiernos de turno, afectando gravemente la independencia de los jueces, cuyos fallos no ofenden a las tiendas políticas que apoyan<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Enrique, Ayala, *Historia del Control Constitucional del Ecuador*. (Quito-Ecuador, 2012).

<sup>3</sup> Véase Grijalva, Agustín. *Control Constitucional Del Ecuador*. (Quito-Ecuador, 2012).

<sup>4</sup> Agustín, Grijalva, *Control Constitucional del Ecuador*, p. 171

<sup>5</sup> Agustín, Grijalva, *Control Constitucional del Ecuador*, p. 172

<sup>6</sup> Agustín, Grijalva, *Control Constitucional del Ecuador*, p. 173

### **El control constitucional antes de la época republicana.**

La primera constitución, que tuvo efectos en el territorio ecuatoriano, establece un modelo de ejercicio y limitación del poder. Hablamos de la Constitución de 1812, que recoge un control político de constitucionalidad de los actos de las funciones o poderes del Estado<sup>7</sup>. Se delega el poder de control al “*Supremo Congreso*”, que se constituía en un tribunal de censura, que vigilaba la guarda de la Constitución y los derechos del pueblo<sup>8</sup>, por ejemplo, en la Constitución boliviana de 1826 se concedió al *Senado* funciones de protección y garantía de la Constitución, cuya centralidad era velar por la observancia de la Constitución y las leyes<sup>9</sup>. Las facultades otorgadas a los órganos legislativos trataban de consolidar a la Constitución como un documento jurídico de control político, más no en diseñar un modelo de control basado de los derechos o en el interés general<sup>10</sup>.

### **El control constitucional en la República.**

En el periodo denominado: Soberanía Parlamentaria (1830-1845) existe una predominancia del control por parte del Congreso, aunque existía una dispersión del control entre el Congreso, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia. En todos los casos, el Congreso Nacional era el intérprete último de los textos constitucionales<sup>11</sup>. Se llama este período Soberanía Parlamentaria, porque el Congreso Nacional era el depositario de la soberanía popular, y por lo tanto, se le encarga interpretar de forma final y obligatoria el texto constitucional<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Pízarrello, Gerardo. *El Control Constitucional Antes de la Época Republicana*. (Quito-Ecuador, 2012).

<sup>8</sup> Constitución de 1812. (Real Audiencia de Quito, 1812) Artículo 10: El Supremo Congreso será el Tribunal de censura y vigilancia para la guarda de esta Constitución, protección y defensa de los derechos del Pueblo, enmienda y castigo de los defectos en que resultaron culpables los miembros del Poder Ejecutivo y Judicial al tiempo de su residencia.

<sup>9</sup> Véase. García, Domingo. *Teoría y Práctica de la Constitución peruana*. (Lima: Editorial Distribuidora de libros, 1989).

<sup>10</sup> Véase. Gargarella, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. (Buenos Aires: Katz Editores: 2014).

<sup>11</sup> Véase. Agustín, Grijalva. *Control Constitucional del Ecuador*.

<sup>12</sup> Véase. Agustín, Grijalva. *Control Constitucional del Ecuador*, pp. 174-179.

En la Constitución de 1830 se establecen las siguientes características del control constitucional:

(i) obligatoriedad de jurar fidelidad y observancia a la Constitución por parte de los funcionarios públicos;<sup>13</sup> y, (ii) interpretación del texto constitucional a cargo del Congreso; de esa forma, la Legislatura se hará con el paso del tiempo con las funciones de control constitucional.

Si comparamos el desarrollo del control constitucional en las Constituciones de 1830 hasta la de 1938, con los sistemas de control desarrollados en Norteamérica con el *judicial review*, o el de Europa con *Kelsen*, podemos afirmar que no existe un acercamiento por parte de la tradición ecuatoriana por estas tendencias de constitucionalismo global.

Un modelo de control constitucional similar a las tendencias del constitucionalismo global, ve sus primeras expresiones en la Constitución de 1945. En esta se creó el Tribunal de Garantías Constitucionales, cuyo objetivo era controlar el poder del Ejecutivo de acuerdo al sistema de pesos y contrapesos; no obstante, se concibió el control constitucional como un tema eminentemente político, como una instancia de control político del Presidente, dependiente del Congreso<sup>14</sup>. El Tribunal tenía funciones consultivas, porque no tenía el carácter de jurisdiccional. No era autónomo, carecía de capacidad de decisión, pues no era de última instancia. En ese contexto, el derecho público concebía al modelo político como una disputa de poder entre dos grandes fuerzas: el Congreso y el Ejecutivo.

Este tribunal fue eliminado en la Constitución de 1946 y en su remplazo se restituyó el Consejo de Estado, cuyas competencias eran netamente consultivas. En la Constitución de 1946, por tanto, no se estableció procedimiento alguno de control abstracto o a posteriori de la constitucionalidad de

---

<sup>13</sup> Constitución de 1830. (Ecuador: 1830) Artículo 69: Todo funcionario prestará juramento de fidelidad a la Constitución y a las leyes, y de cumplir los deberes de su ministerio. No se admitirá juramento con modificaciones. La persona que no jurase libremente la Constitución, no será reputada, como miembro de esta sociedad; Artículo 70: El Presidente y Vicepresidente juran ante el Congreso; y si no estuviere reunido, en presencia del Consejo de Estado y demás funcionarios públicos. Las demás autoridades juran ante el Gobierno, o ante la autoridad que éste designase.

<sup>14</sup> Véase. Agustín, Grijalva. Control Constitucional del Ecuador.

las leyes. Se hizo referencia al control político que mantenía el Congreso sobre los actos del ejecutivo<sup>15</sup>.

En la Constitución de 1967 se reinstauró el Tribunal Constitucional (TC) como un órgano consultivo dependiente de la Función Legislativa; sin embargo, no se indicó procedimientos de control constitucional, se eliminó la competencia de conocer la inconstitucionalidad e ilegalidad de los actos administrativos que pasaron a ser competencia de los recientes Tribunales Contencioso Administrativo y Fiscal. Se separó el control de legalidad del control de constitucionalidad<sup>16</sup>. Esta época fue caracterizada por la consolidación del proyecto desarrollista que transformó la cara del país, basada en una forma de Estado administrativo fuerte y centralizado<sup>17</sup>.

### **El control constitucional y la democracia.**

En la Constitución de 1979 se retomó las mismas posturas. En estos casos, existió un retroceso en el modelo de control constitucional, pues no se reconoció la facultad de control judicial de la constitucionalidad de normas o actos. En 1983 se dio el debilitamiento manifiesto y la desaparición del Tribunal de Garantías Constitucionales. Se otorgó el control abstracto a la Corte Suprema para conocer acciones de inconstitucionalidad.

El Tribunal estaba subordinado a los mandatos de la sala constitucional de la Corte. Se mantuvo únicamente como órgano de consulta. En 1993, el control se fortalece porque las decisiones de la

---

<sup>15</sup> Constitución de 1946 (Ecuador: 1946) Artículo 189: La Constitución es la suprema norma jurídica de la República. Por tanto, no tendrán valor alguno las Leyes, Decretos, Reglamentos, Ordenanzas, Disposiciones, Pactos o Tratados Públicos que, de cualquier modo, estuvieren en contradicción con ella o se apartaren de su texto. Sólo el Congreso tiene facultad de interpretar la Constitución de un modo generalmente obligatorio, y de resolver las dudas que se suscitaren sobre la inteligencia de alguno o algunos de sus preceptos. Asimismo, sólo al Congreso le corresponde declarar si una Ley o Decreto Legislativo son o no inconstitucionales.

<sup>16</sup> Grijalva, Agustín. Constitucionalismo en el Ecuador.

<sup>17</sup> Grijalva, Agustín. Constitucionalismo en el Ecuador, pp. 177-185.

sala tienen un carácter definitivo y erga omnes. Se rompe el modelo que identifica al control constitucional como un control político. Nace el control judicial de constitucionalidad.

Un (TC) independiente fue creado en 1996 y se inicia un proceso de constitucionalización del ordenamiento jurídico, y de un control judicial de constitucionalidad<sup>18</sup>. El Tribunal como instancia final de decisión en materia de control constitucional, elimina la intervención del Congreso y la Corte Suprema. El efecto de las resoluciones del Tribunal tiene el carácter de definitivo, causan ejecutoria y efecto erga omnes<sup>19</sup>. El litigio de constitucionalidad abstracta solo puede ser iniciado por el Presidente de la República, por el Congreso, por la Corte Suprema de Justicia, o por el Defensor del Pueblo<sup>20</sup>.

No se dio un papel importante en la interpretación auténtica de la Constitución. Se avanzó en la garantía efectiva de los derechos constitucionales, incluyendo como recursos constitucionales el recurso de amparo, habeas corpus, habeas data. El TC se consolidó al ser ratificada su existencia en la Constitución de 1998, que introdujo un sistema de garantías jurisdiccionales en pro del diseño de un control difuso de constitucionalidad. Los jueces podían dejar de aplicar normas en los procesos cuando consideren que éstas pueden ser inconstitucionales, en tales casos, enviaban una consulta al TC, cuyo pronunciamiento producía efectos generales y obligatorios; es decir, podía declarar constitucional o no una norma. En esta Constitución, se vieron los primeros pasos de un control mixto de constitucionalidad a la sombra de las tendencias globales; por un lado, un

---

<sup>18</sup> Grijalva, Agustín. *Constitucionalismo en el Ecuador*, pp. 185-190.

<sup>19</sup> Constitución de 1998 (Ecuador: 1998) Artículo 278: La declaratoria de inconstitucionalidad causará ejecutoria y será promulgada en el Registro Oficial. Entrará en vigencia desde la fecha de su promulgación y dejará sin efecto la disposición o el acto declarado inconstitucional. La declaratoria no tendrá efecto retroactivo, ni respecto de ella habrá recurso alguno. Si transcurridos treinta días desde la publicación de la resolución del Tribunal en el Registro Oficial, el funcionario o funcionarios responsables no la cumplieren, el Tribunal, de oficio o a petición de parte, los sancionará de conformidad con la ley.

<sup>20</sup> Grijalva, Agustín. *Constitucionalismo en el Ecuador*, pp. 188,190.

control difuso otorgado a todos los jueces; por otro lado, un control concentrado otorgado a un órgano que concentraba la facultad de control constitucional<sup>21</sup>.

### **El control constitucional en la Carta Magna del 2008.**

En la Norma Suprema del 2008, se retomaron la mayoría de los alcances del control constitucional reconocidos en la Constitución de 1998<sup>22</sup>. Estableció un sistema de garantías jurisdiccionales y el fortalecimiento de la (CCE) como un órgano independiente de las funciones del Estado, encargado de vigilar e interpretar la Constitución<sup>23</sup>.

En ese contexto, el control de constitucionalidad se encuentra regulado por la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGJCC), y el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional. Estas normas que regulan el control constitucional, determinan que debe realizarse conforme a los principios que se encuentran determinados en el artículo 76 de LOGJCC.

La Constitución de 2008 establece un modelo de control de constitucionalidad concentrado. Para la LOGJCC, el control abstracto de constitucionalidad tiene la finalidad de garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico; esto lo logra a través del análisis y la eliminación de las antinomias jurídicas entre las disposiciones que integran el sistema jurídico<sup>24</sup>. El control constitucional lo ejerce de forma exclusiva y privativa la CCE<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Constitución de 1998. (Ecuador: 1998). Artículo 274: Cualquier juez o tribunal, en las causas que conozca, podrá declarar inaplicable, de oficio o a petición de parte, un precepto jurídico contrario a las normas de la Constitución o de los tratados y convenios internacionales, sin perjuicio de fallar sobre el asunto controvertido. Esta declaración no tendrá fuerza obligatoria sino en las causas en que se pronuncie. El juez, tribunal o sala presentará un informe sobre la declaratoria de inconstitucionalidad, para que el Tribunal Constitucional resuelva con carácter general y obligatorio.

<sup>22</sup> Grijalva, Agustín. Constitucionalismo en el Ecuador, p.190

<sup>23</sup> Véase. Ávila, Ramiro. La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado. (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008).

<sup>24</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Artículo 74.

<sup>25</sup> Constitución de 2008, Artículo 436.

### **Los mecanismos de control constitucional.**

En la LOGJCC se establecen varios mecanismos que pueden ser utilizados por la (CCE) para ejercer el control de la constitucionalidad de normas. La Corte debe resolver: (i) acciones de inconstitucionalidad; (ii) objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Presidenta o Presidente de la República en el proceso de formación de las leyes; y, (iii) sobre la constitucionalidad de proyectos de reforma, enmiendas y cambios constitucionales, así como su convocatoria; declaratoria vía decreto de los estados de excepción, tratados internacionales y sobre los estatutos de autonomía<sup>26</sup>.

Estos son los mecanismos para que la Corte ejerza el control constitucional.

### **El control constitucional de actos administrativos.**

Debemos delimitar la institución jurídica del acto administrativo. Para ello, vamos a tomar la definición del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) que define el acto administrativo como “*toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa*”<sup>27</sup>.

Para García de Enterría y Tomas Ramón Fernández, el acto administrativo “*es la declaración de la voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de la potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria*”<sup>28</sup>. En el mismo sentido, para Dromi es “*la declaración unilateral de voluntad realizada en el ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos*”<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Artículo 75

<sup>27</sup> Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, Artículo 65.

<sup>28</sup> Véase. Perez Dayan, Alberto. La teoría General del Acto Administrativo. (México: Porrúa, 2003), p. 50.

<sup>29</sup> Para una revisión del acto administrativo, véase: Dromi, Roberto. El acto administrativo. (Argentina, 2008), pp. 16 -31.

El acto administrativo necesita de la Constitución para tener validez, y no puede derogar los contenidos de la misma. El (TC) ha mencionado que: *“no son actos administrativos aquellos que no son capaces de producir efectos jurídicos, y consideró, asimismo, que tampoco son actos administrativos los que no tienen la categoría de firmeza y ejecutoriedad, con las que permiten que sean susceptible de reclamo”*<sup>30</sup>.

El control de actos administrativos se puede dar a través de tres mecanismos: (i) aplicación directa del principio de supremacía constitucional; (ii) la acción directa de inconstitucionalidad, restringida a actos que tengan efectos generales; y, (iii) acción de protección, siempre que el acto no pueda ser impugnado por la vía judicial.

Como ya se ha señalado anteriormente, la juridicidad constitucional es el fundamento de validez de todas las normas y actos. Todo acto jurídico, y entre ellos, el acto administrativo, encuentra su fuente en una norma previa que a su vez fue objeto normativo de otra anterior, y así, hasta llegar a la Constitución. En consecuencia, el acto administrativo no puede dejar sin efecto ni contradecir a lo dispuesto en la Carta Magna.

### **Los actos administrativos con efectos generales.**

Noberto Bobbio sostiene, que la generalidad y la abstracción *“no son caracteres de las normas como éstas son, sino como deberían ser para corresponder a la idea del derecho óptimo: en otras palabras, son características no de la norma jurídica en cuanto tal, sino de la norma justa; es decir, de la norma que cumple mejor que cualquier otra ciertos ideales de justicia, expresados en la aspiración a la imparcialidad, a la igualdad y a la certeza, consideradas como valores supremos”*<sup>31</sup>. A raíz de esta premisa, la diferencia entre acto normativo y acto administrativo

---

<sup>30</sup> Tribunal Constitucional. Resolución No. 627-AAque -00-IS.

<sup>31</sup> Bobbio, Norberto. Para una clasificación del imperativo jurídico, p. 123.

radicaría en que los actos normativos son parte del ordenamiento jurídico, fuente permanente de derecho; mientras que el acto administrativo no lo es, se agota con su ejecución.

De allí se puede definir el acto administrativo con efectos generales como aquel que tiene como destinatarios a una pluralidad indeterminada de personas. No se integran en el ordenamiento jurídico, a pesar de su generalidad. Esto se afirma en tanto que no modifican el ordenamiento, únicamente lo aplican pero no lo innovan.

### **Efectos de la inconstitucionalidad de actos administrativos.**

La (CCE) deroga las normas que son declaradas inconstitucionales. Según la (LOGJCC), los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad tienen efectos para el futuro. La declaratoria de invalidez es para lo ulterior.

Si revisamos la teoría del acto administrativo, podemos apreciar que en la jurisdicción administrativa, la invalidez de un acto puede darse de acuerdo a tres formas o categorías: a) inexistencia, b) nulidad, y c) anulabilidad.

Recordemos, que no todo vicio produce las mismas consecuencias. Para el tratadista Dromi existen vicios muy graves, graves, leves y muy leves. Los tres primeros afectan la validez del acto, el último no afecta su validez pero genera responsabilidad administrativa del funcionario.

La pregunta es: ¿en qué tipo de vicio incluimos a la inconstitucionalidad? Podemos afirmar que la inconstitucionalidad es un vicio muy grave que produce su nulidad absoluta. La declaratoria de invalidez no supone volver las cosas al estado en que estaban antes de la emisión del acto. Todas las situaciones jurídicas creadas a través de ese acto carecen de eficacia.

Los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de los actos administrativos y actos normativos son idénticos. Cuando se declara la inconstitucionalidad de un acto se afecta la validez

del mismo, lo que a su vez significa la derogatoria y expulsión del marco legal vigente. Las sentencias de declaración de inconstitucionalidad tienen el efecto de cosa juzgada para el futuro.

En el caso de las leyes y actos normativos, la declaratoria de inconstitucionalidad opera a manera de una derogatoria, pues suspende los efectos y expulsa a la norma del ordenamiento jurídico positivo, con lo cual, la (CCE) se convierte en una suerte de legislador negativo.

En el caso de los actos administrativos, los efectos son radicalmente distintos, pues los mismos son revocados *“sin perjuicio de que el órgano administrativo adopte las medidas necesarias para el respeto a las normas constitucionales”*.

### **La acción de inconstitucionalidad.**

Esta acción es el mecanismo central para que la Corte ejerza su control constitucional. Su característica principal es que puede ser interpuesta contra normas que se encuentran vigentes, luego de ser promulgadas.

La inconstitucionalidad de reformas y enmiendas constitucionales puede alegarse únicamente por vicios formales o de procedimiento, más no por cuestiones de fondo o materiales. La acción de inconstitucionalidad de enmiendas o reformas puede proponerse únicamente luego de los 30 días de la vigencia de las reformas o enmiendas, esto porque son únicamente vicios formales o de procedimiento los que deben alegarse.

En el caso de las peticiones de inconstitucionalidad de la resolución aprobatoria de un tratado internacional ocurre lo mismo. Se puede controlar el procedimiento interno de aprobación.

En relación al control de los actos normativos o administrativos no existe mayor novedad en la ley, en la medida en que los procedimientos para declarar la inconstitucionalidad de estos dos

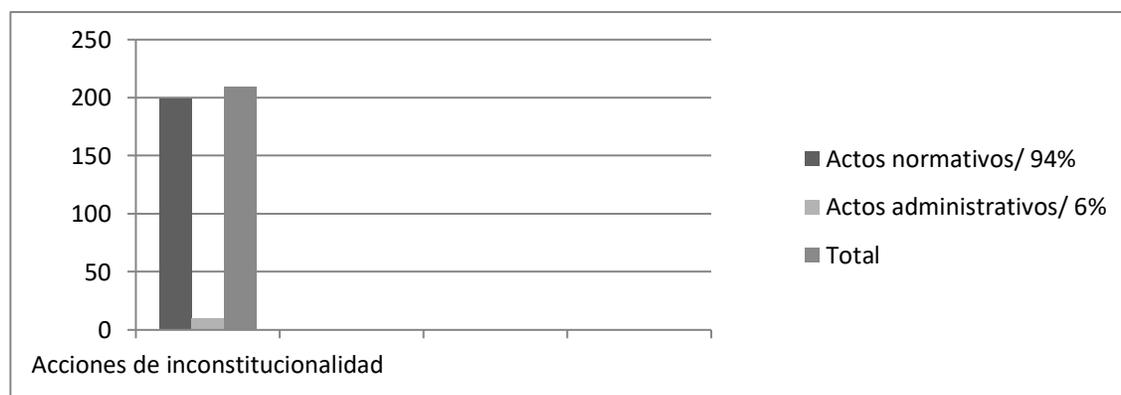
tipos de actos son idénticos. Lo que si es necesario, es diferenciar la naturaleza entre acto normativo y administrativo con efectos generales.

### **Análisis empírico del control constitucional en el Ecuador.**

En este apartado expondremos los resultados obtenidos de la investigación. Se muestra un análisis cuantitativo y cualitativo de las sentencias estudiadas.

En el siguiente gráfico detallamos el número de acciones de inconstitucionalidad que se han propuesto pero únicamente sobre los actos administrativos y los actos normativos.

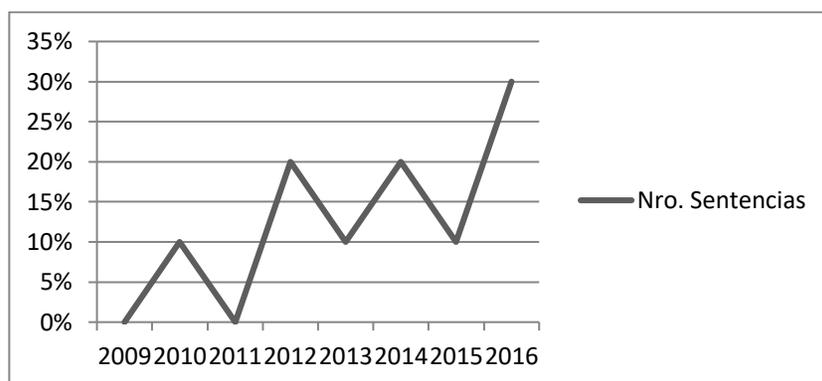
**Gráfico 1. Total de acciones de inconstitucionalidad propuestas en el período 2009-2016.**



Fuente: Corte Constitucional

De los datos anotados, estudiamos únicamente las acciones de inconstitucionalidad de actos administrativos. Por el número reducido de casos, no es necesario estudiar una muestra concreta, para el diseño de esta investigación se ha previsto estudiar toda la población de acciones de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales.

A continuación, se puede apreciar el número de sentencias que se han emitido en el período de estudio.

**Gráfico 2. Número de sentencias de actos administrativos con efectos generales 2009-2016.**

Fuente: Corte Constitucional

Estudiamos las sentencias emitidas desde 2009-2016 sobre las acciones de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales, evidenciando que en los años 2009 y 2011 no se han emitido sentencias sobre éstas acciones.

En la siguiente tabla mostraremos un resumen de las sentencias de acciones de inconstitucionalidad que ha emitido la (CCE). Enfatizaremos en el número de casos, el objeto de control, describiremos el accionante y el accionado, los argumentos de la Corte, y finalmente, la decisión que emite la Corte, evidenciando que de los 10 casos estudiados, solamente en uno de ellos se acepta la demanda.

**Tabla N° 2.- Detalle de las acciones de inconstitucionalidad de actos administrativos.**

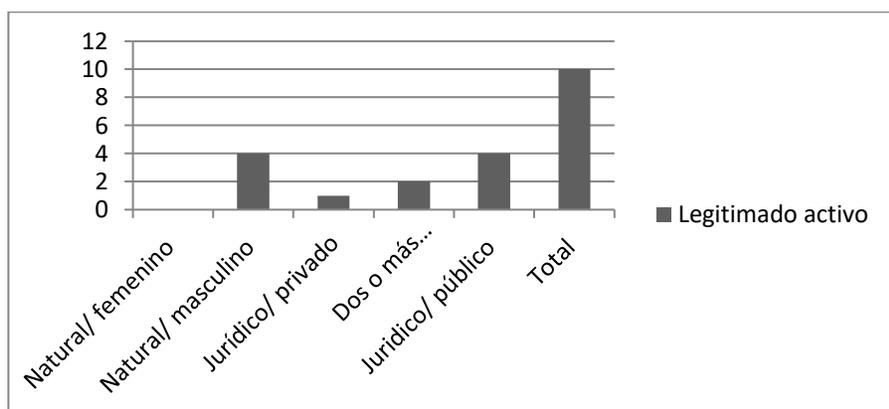
Caso	Objeto de control (Acto Administrativo Impugnado)	Accionante	Accionado	Argumentos de la CC	Decisión
001-10-SIA-CC	Decreto Ejecutivo suscrito por el Presidente de la República, el Ministro de Educación y la Ministra Coordinadora de Desarrollo Social.	Persona jurídica/privada; Persona natural/masculino	Persona jurídica/pública	No procede el control constitucional por cuanto el decreto objeto de control ha sido derogado por un decreto posterior.	Se archiva la demanda

002-12-SIA-CC	Acto Administrativo con efectos generales expedido por el procurador general del Estado.	Persona jurídica/pública / Casa de la Cultura	Persona jurídica/pública	No existe inconstitucionalidad por fondo. No se han afectado los derechos de los trabajadores.	Niega la demanda
003-12-SIA-CC	La absolución de consulta emitida por el procurador general del Estado.	Persona natural/servidor público /concejal	Persona jurídica/público/ Procurador general del Estado	No existe inconstitucionalidad. Es una competencia del alcalde votar y tener la facultad dirimente en las sesiones del Concejo.	Niega la demanda
002-13-SIA-CC	Resolución emitida por el Congreso Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre.	Persona natural/masculino	Persona jurídica/público	No procede el control constitucional toda vez que la resolución ha sido derogada, y actualmente no produce efectos jurídicos.	Niega la demanda
002-14-SIN-CC	Reglamento para la aplicación en el Ecuador del derecho al refugio.	Persona jurídica/privada/ varias personas naturales	Persona jurídica /pública	Vulnera el principio de igualdad formal, en tanto que estipula límites de tiempo inferiores a otros instrumentos legales.	Acepta la demanda
001-14-SIA-CC	Resolución emitida por el director regional de Trabajo de Quito y dirigido al ministro de Salud Pública.	Persona natural/varias	Persona natural/servidor público	La Corte no puede resolver a través de la acción de inconstitucionalidad cuestiones particulares.	Niega la demanda
001-15-SIA-CC	Acuerdo Ministerial que aprueba el Reglamento de elecciones de la Junta Nacional de Defensa del Artesano.	Persona jurídica/publica	Persona jurídica/pública	El acuerdo ministerial que se acusa como inconstitucional ha sido derogado y ha dejado de producir efectos jurídicos, por ello no es necesario un examen de constitucionalidad.	Niega la demanda

001-16-SIA-CC	Resolución del Consejo de la Judicatura para nombrar jueces suplentes.	Persona natural/masculino	Personas jurídica/público	El acto administrativo que se impugna ha sido derogado. La acción de inconstitucionalidad no es una vía para demandar cuestiones particulares.	Niega la demanda
002-16-SIA-CC	Resoluciones emitidas por el ex CONARTEL sobre el control de radiodifusión y televisión.	Persona natural/masculino (2)	Persona jurídica/público	No es pertinente un análisis de constitucionalidad por la forma, en tanto que ya han transcurrido más de un año desde la promulgación de los actos administrativos.	Niega la demanda
012-16-SIN-CC	Resolución del Directorio del IESS que modifica las pensiones jubilares.	Persona natural/varias	Persona jurídica/publico	La resolución impugnada ha dejado de producir efectos jurídicos, ha sido derogada.	Niega la demanda

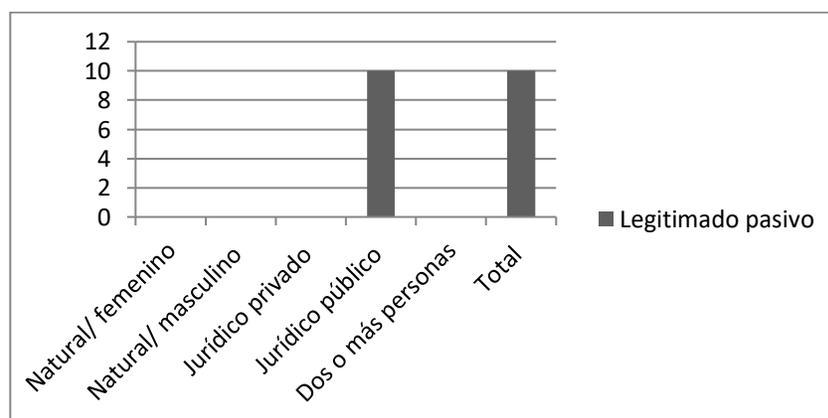
Fuente: Corte Constitucional

Se puede apreciar, que de las 10 sentencias analizadas, solamente en uno de ellos se acepta la demanda de inconstitucionalidad de actos administrativos; en los demás casos se niega la demanda, principalmente porque los actos administrativos impugnados han dejado de producir efectos jurídicos. Es de notar, que todos los legitimados pasivos corresponden a instituciones del sector público, ello porque los actos administrativos solamente son emitidos por autoridades con poder público.

**Gráfico 3. Legitimado activo.**

Fuente: Corte Constitucional

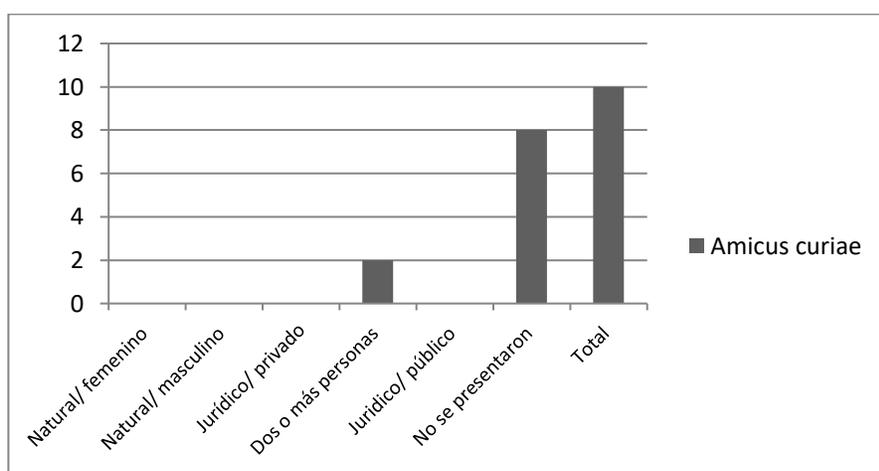
En el Gráfico N° 3 se puede apreciar, que en un 40%, los legitimados activos son personas naturales del sexo masculino. De la investigación se desprende que si bien existen personas que accionaron del sexo femenino, éstas corresponden a la categoría de dos o más personas, en las que un 20% propusieron demanda de acción de inconstitucionalidad. Existe un número de 10% de personas jurídica privada que han propuesto demanda; no obstante, un 30% de personas jurídicas públicas, como por ejemplo la Casa de la Cultura, y la Junta de Defensa del Artesano, han propuesto demanda de acción de inconstitucionalidad.

**Gráfico 4. Legitimado pasivo.**

Fuente: Corte Constitucional

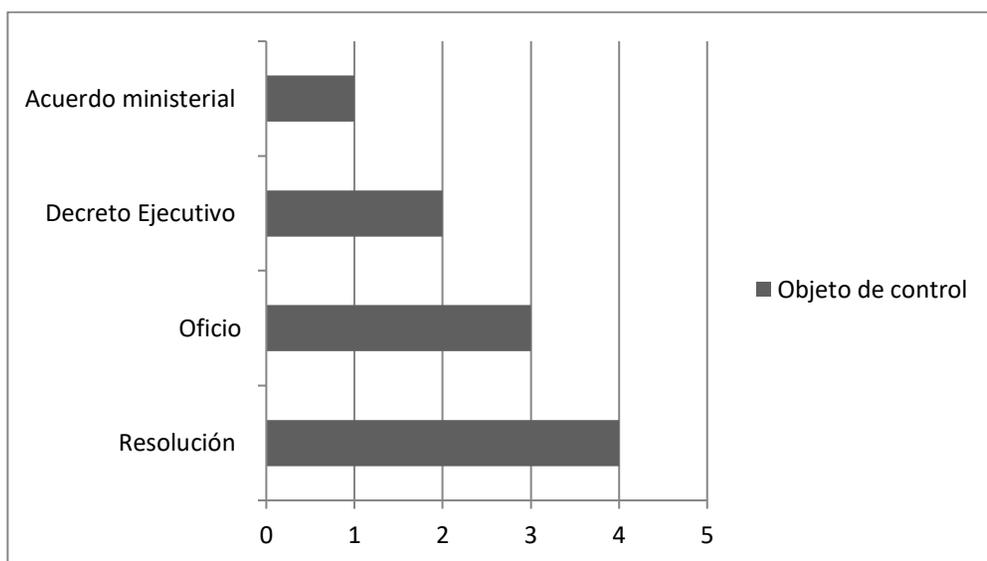
Se puede inferir que todas las acciones de inconstitucionalidad planteadas antes la (CCE) desde el año 2009 hasta el 2016 han sido propuestas en contra de personas jurídicas que corresponden al sector público. Entre ellas podemos citar: el Consejo de la Judicatura, la Procuraduría General del Estado, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entre otras instituciones. Esto da cuenta de que el objetivo de la acción de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales es una medida para controlar el actuar de las actualidades que ostentan poder público.

**Gráfico 5. Amicus Curiae.**



Fuente: Corte Constitucional

Los amicus curiae conocidos como los amigos de la ley, aquellas personas que están interesadas en cómo se resuelve el caso, y ayudan a la (CCE) con criterios sobre la decisión que debe tomar. De la investigación se desprende que de los 10 casos estudiados solamente en dos de ellos se presentaron amicus curiae; en cada caso, se presentaron más de una persona, por eso, están dentro de la categoría de dos o más personas. Los amicus curiae se presentaron en la acción en contra de la resolución del Ministerio de Trabajo, y en contra del acuerdo ministerial para definir el Reglamento de Elecciones de la Junta de Defensa del Artesano.

**Gráfico 6. Objeto de control.**

Fuente: Corte Constitucional.

Dentro de las acciones de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales, se sobreentiende que el objeto de control, en todo caso, será un acto administrativo, siempre y cuando sea de efectos generales. Estos pueden ser varios o estar investidos de distintas formas, como pueden ser resoluciones, oficios, decretos ejecutivos, y acuerdos ministeriales.

En la investigación realizada, el 40 % de ellos corresponden a resoluciones, el 30% a oficios, el 20% a decretos ejecutivos y el 10% a acuerdos ministeriales. Hay que tener presente, que en el caso de no ser actos administrativos con efectos generales, la CCE no aceptará a trámite, y en el caso de serlo pero no de efectos generales se negará la demanda, pues existen otros mecanismos y medios para reclamar sobre cuestiones particulares.

**Tabla N° 3.- Control constitucional por la forma.**

<b>Casos</b>	<b>Decisión de la Corte</b>
001-10-SIA-CC	No se realiza
002-12-SIA-CC	No existe inconstitucionalidad
003-12-SIA-CC	No procede el control por forma
002-13-SIA-CC	No procede
002-14-SIN-CC	No se realiza
001-14-SIA-CC	No existe inconstitucionalidad. Se respeta el principio de reserva de ley
012-15-SIA CC	No procede
001-16-SIA CC	No se realiza
002-16-SIA CC	No procede
012-16-SIN CC	No existe inconstitucionalidad

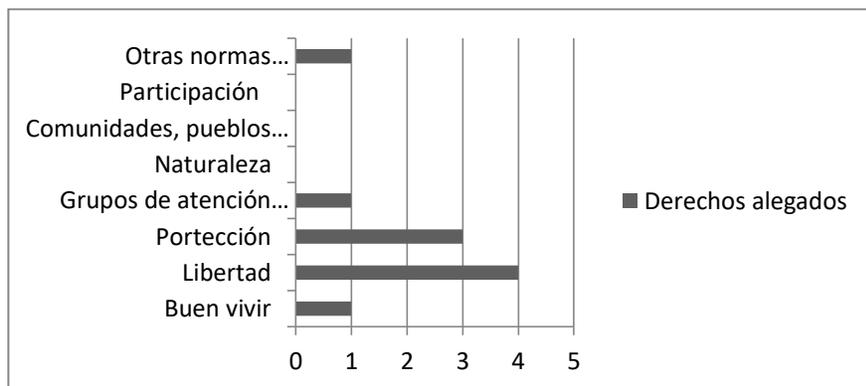
Fuente: Corte Constitucional

En las acciones de inconstitucionalidad, la CCE debe resolver, tanto la forma como en el fondo. La forma supone revisar el procedimiento de creación del acto administrativo, que debe estar de acuerdo a la Constitución y a la ley. De los casos estudiados, en ninguno de ellos se verificó que existiera una inconstitucionalidad por la forma. Incluso, en algunos de ellos, ni siquiera se hizo mención a ese tipo de control. En otros casos, se admitió que ese tipo de control no procede en la medida en que es viable únicamente, luego de un año de emitido el acto administrativo<sup>32</sup>, y en los casos estudiados, los actos administrativos fueron impugnados después de varios años de emitidos.

---

<sup>32</sup> Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art. 78.

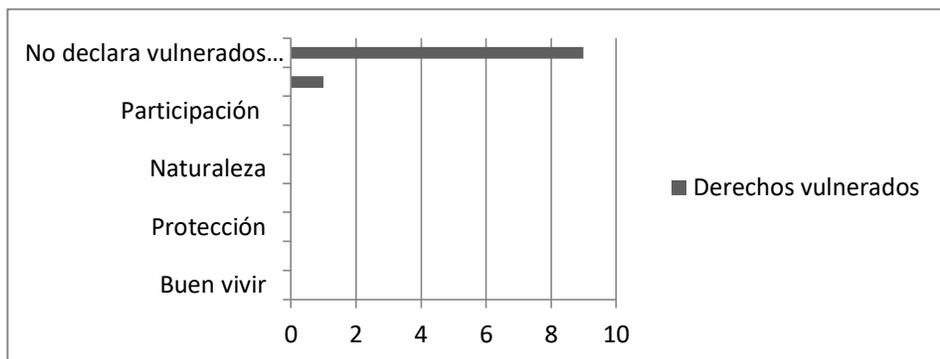
### Gráfico 7. Derechos alegados en las acciones de inconstitucionalidad.



Fuente: Corte Constitucional

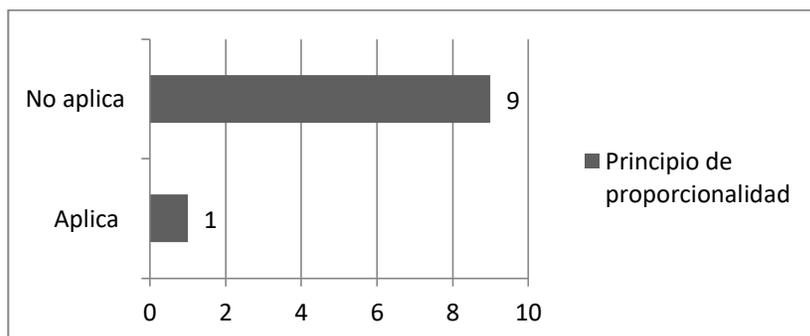
El 40% de los legitimados activos reclaman que a través de determinados actos administrativos se están vulnerando los derechos de libertad, en un 10% los derechos del buen vivir, en un 30% los derechos de protección, y en un 10% de los derechos de los grupos de atención prioritaria (niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas privadas de libertad, personas con enfermedades catastróficas, movilidad humana).

Para hacer esta relación, tomamos en cuenta las categorías de derechos que reconoce la Constitución, y a partir de allí clasificamos las demandas de acción de inconstitucionalidad. Adicionalmente, se prevé que los accionantes reclaman como vulneradas otras normas constitucionales, como por ejemplo, las normas sobre las competencias de los diferentes gobiernos autónomos descentralizados (Municipios), el principio de igualdad y no discriminación, y el principio de reserva de ley. Esto sucede en el 10% de los casos estudiados, en algunos casos, los accionantes reclaman la vulneración de derechos en conjunto con otras normas constitucionales.

**Gráfico 8. Derechos vulnerados.**

Fuente: Corte Constitucional

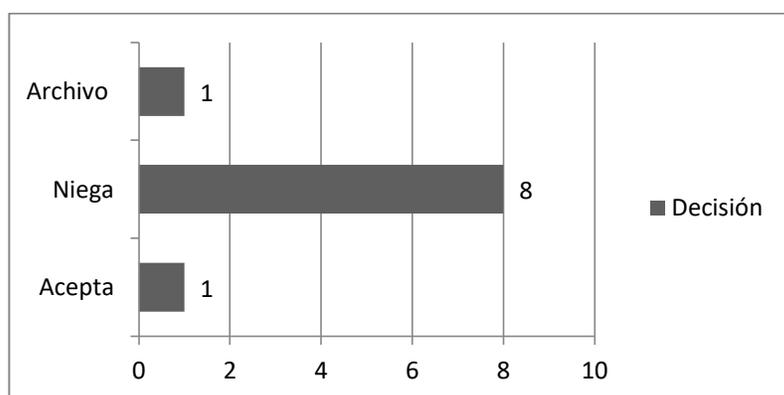
Así como hemos mencionado en la selección de los casos, en un 90% de las sentencias estudiadas se rechazaron las demandas de acción de inconstitucionalidad; únicamente, en uno de los casos se aceptó la demanda, y por lo tanto, se declaró que el acto administrativo impugnado vulnera determinadas normas constitucionales. En el caso en el que se aceptó la demanda, se demostró, que el acto administrativo a través del que se emite el reglamento para regular la situación de los refugiados en Ecuador, vulnera el principio de igualdad formal y material de la Constitución, adicionalmente vulnera el bloque de constitucionalidad, pues no se adecua a las normas internacionales existentes en la materia.

**Gráfico 9. Principio de proporcionalidad**

Fuente: Corte Constitucional

La CCE, cuando cree pertinente, realiza un control constitucional a través del principio de proporcionalidad, aplicando determinados test, especialmente cuando hay colisión de principios o derechos constitucionales. En esos casos, la Corte evalúa si la medida tomada para restringir un derecho y garantizar otro es idónea, necesaria y proporcional. De los casos estudiados se puede concluir que únicamente en uno de ellos se analizó el principio de proporcionalidad, para determinar si existía un justo equilibrio entre la restricción del derecho a la libertad de expresión y la garantía del derecho al buen nombre y reputación. En los demás casos no aplicó el principio de proporcionalidad por no existir colisión de derechos constitucionales.

**Gráfico 10. Decisión.**



Fuente: Corte Constitucional

Del estudio de las sentencias se puede determinar que solamente el 10% de ellas se aceptó la demanda, en el 90% se rechazó. En uno de los casos en los que se rechaza la acción, la Corte menciona que se archiva la demanda porque el acto administrativo objeto de control había sido derogado, y por lo tanto, ya no producía efectos jurídicos. En el caso en que se aceptó la demanda, la Corte expresó que se aceptaba parcialmente, y por lo tanto, se modificó en partes sustanciales el reglamento que regulaba la situación de los refugiados en Ecuador, que había sido aprobado a través de un decreto ejecutivo.

## **CONCLUSIONES.**

Históricamente ha existido el control de constitucionalidad, que en la mayoría de las constituciones, es una facultad propia del Congreso de la República. A mediados del siglo pasado se otorgó esa facultad al Tribunal de Garantías Constitucionales; sin embargo, por la pugna de poderes existente, no se le dio autonomía sino hasta 1998. Actualmente, bajo el amparo de la Constitución de 2008, se establece un amplio escenario de control constitucional a través de varios mecanismos.

En la justicia constitucional ecuatoriana, la acción pública de inconstitucionalidad es uno de los mecanismos que permite controlar que el ordenamiento jurídico guarde coherencia con el bloque de constitucionalidad. Esta acción puede proponerse por cualquier persona en cualquier tiempo. Lo que busca, es que se controle la constitucionalidad del ordenamiento infraconstitucional, incluyendo los actos u omisiones del poder público.

Las acciones de inconstitucionalidad pueden proponerse en contra de actos administrativos con efectos generales. Estos actos administrativos deben reunir determinados requisitos para poder ser considerados como tales, en la medida en que el objeto de esta acción es el control abstracto de constitucionalidad; es decir, con efectos generales y no efectos interpartes. Los actos administrativos deben producir “efectos generales” en una pluralidad indeterminada de personas y no pueden modificar el ordenamiento jurídico.

De las sentencias sobre acciones de inconstitucionalidad de actos administrativos con efectos generales, se puede concluir que solamente en una es aceptada la demanda. Esto porque en todos los casos los actos administrativos ya no tenían eficacia jurídica, había perdido vigencia, por ser derogados o reformados.

La sentencia más controversial fue aquella en la que se analiza el contenido de la libertad de expresión, y en la que finalmente se acepta la medida restrictiva de derechos emitida por el Estado por ajustarse al test de proporcionalidad.

Se puede observar, que durante el período de investigación 2009-2016, se ha producido un número reducido de demandas, lo que deja entrever que no es una práctica común oponerse a los actos del poder público cuando se expresan a través de actos administrativos, razón por la cual los jueces de la Corte Constitucional no aplican con frecuencia el control de los actos administrativos.

Finalmente, podemos observar, que de las sentencias analizadas se puede evidenciar que los legitimados activos reclamaron la vulneración de derechos constitucionales; sin embargo, solamente en un caso, la Corte Constitucional reconoció la vulneración del derecho de igualdad formal y material en favor de uno de los grupos de atención prioritarios, derogando así el acto administrativo. Esto evidencia la temporalidad de los actos administrativos, es una condicionante para el ejercicio de esta acción. Cabe destacar, que esta institución constitucional limita el ejercicio del poder público, garantizando una vía idónea para la protección de los derechos y la coherencia del ordenamiento jurídico.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**

1. Agustín, Grijalva. (2012). Constitucionalismo en Ecuador.
2. Blacio, G. (2016), *La Protección Jurisdiccional de los Derechos Constitucionales*. Quito – Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
3. Bobbio, Norberto. (1958) Para una clasificación del imperativo jurídico.
4. Cáceres Nieto, Enrique. (2015). Epistemología jurídica aplicada. En: FABRA, Jorge Dromi, Roberto. (2008). El acto administrativo. (Argentina, 2008).

5. Peces- Barba, G. (1991), *Curso de Derechos Fundamentales (1). Teoría General*. Madrid, España, Eudema Universidad, Manuales.
6. Perez Dayan, Alberto. (2003). *La teoría General del Acto Administrativo*.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

1. Ávila, R. (2008). *La Constitución del 2008 en el contexto andino. Análisis desde la doctrina y el derecho comparado. Serie Justicia y Derechos Humanos. Neo constitucionalismo y Sociedad*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
2. Ávila, R. (2012). *Los derechos y sus garantías*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
3. Bobbio, N. (1958). *Para una clasificación del imperativo jurídico*. En Levina, J. *Legitimación, Actos Administrativos Generales y Reglamentos*.
4. Dromi, R. (2008) *EL acto administrativo*. Argentina.
5. Fiorini, B. *Teoría Jurídica del acto administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
6. García, D. (1989). *Teoría y Práctica de la Constitución peruana*. Lima: Editorial Distribuidora de libros.
7. Gargarella, R. (2015). *La Sala de Máquinas de la Constitución*. Buenos Aires.
8. Grijalva, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
9. Montaña Pinto, Juan, ed. (2011). *Apuntes de derecho procesal constitucional: aspectos generales*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición.
10. Oyarte, R. (2014). *Derecho Constitucional Ecuatoriano y Comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.

11. Oyarte, R. (1999). “La Supremacía Constitucional”, en Derecho Constitucional para Fortalecer la Democracia Ecuatoriana, Quito, Tribunal Constitucional – Fundación Konrad Adenauer.
12. Perez Dayan, A. (2003). La teoría General del Acto Administrativo, México, Porrúa.
13. Pisarello, G. (2011). Un largo Termidor. Corte Constitucional. Quito.
14. Porras Velasco, A. (2011). La hermenéutica constitucional: los ribetes del problema principal de la teoría jurídica contemporánea. En Montaña, J. (2011) Apuntes de Derecho Procesal Constitucional.
15. Secaira Durango, P. (2004). Curso breve de derecho administrativo, Quito, Editorial Universitaria.
16. Wray, Alberto. (2002). Derecho Procesal Constitucional. Quito: USFQ.

#### **Sentencias de la Corte Constitucional.**

1. 012-12-SIN-CC. Acción de inconstitucionalidad de Resolución que modifica las pensiones jubilares de ex servidores del IESS.
2. 002-16-SIA-CC. Acción de Inconstitucionalidad de Actos Administrativos emitido por el ex CONERTEL.
3. 001-15-SIA-CC. Acción de inconstitucionalidad del Acuerdo Ministerial que aprueba el Reglamento Electoral del Directorio de la Junta Nacional de Defensa del Artesano.
4. 001-16-SIA-CC. Acción de inconstitucionalidad de acto administrativo del Consejo de la Judicatura.
5. 001-10-SIA-CC. Acción de inconstitucionalidad contra Decreto Ejecutivo nº1585.

6. 003-12-SIA-CC. Oficio de contestación de consulta a la Procuraduría General del Estado.
7. 002-12-SIA-CC Oficio PEG Nro. 10600 del 26 de noviembre del 2009.
8. 002-13-SIA-CC Resolución N° 001-DIR-2007-CNTTT emitida por el Consejo Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre.
9. 001-14-SIA-CC. Acto administrativo contenido en el. Oficio N.° 04121.
10. 002-14-SIN-CC Decreto Ejecutivo Nro. 1282.

### **Normativa.**

1. Constitución Política de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 01, 11 de agosto de 1998.
2. Constitución de la República del Ecuador, Publicación del Registro Oficial No. 449, 20 de octubre de 2008.
3. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Publicación del Registro Oficial suplemento No. 52, 22 de octubre de 2009.

### **DATOS DE LOS AUTORES.**

1. Edgar Andrés Vargas Riofrío, Abogado por la Universidad Técnica Particular de Loja. Correo electrónico: [eavargas1@utpl.edu.ec](mailto:eavargas1@utpl.edu.ec)
2. Olger Hernán Quizhpe Castro. Máster en Derecho Administrativo, Abogado y Licenciado en Ciencias Sociales, Políticas y Económicas. Actualmente es docente investigador del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad Técnica Particular de Loja. Correo electrónico: [ohquizhpe@utpl.edu.ec](mailto:ohquizhpe@utpl.edu.ec)

3. Galo Stalin Blacio Aguirre. Doctor en Fundamentos en Derecho Político en la Universidad Nacional de Educación a Distancia y Doctor en Jurisprudencia, Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador y Licenciado en Ciencias Sociales, Políticas y Económicas, docente investigador del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad Técnica Particular de Loja. Correo electrónico: [galo.ba@hotmail.com](mailto:galo.ba@hotmail.com) [gsblacio@utpl.edu.ec](mailto:gsblacio@utpl.edu.ec)

**RECIBIDO:** 5 de septiembre del 2017.

**APROBADO:** 22 de septiembre del 2017.