



**UNIVERSIDAD DE OTAVALO**

**MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE RESERVA DE LEY Y LA CAPACIDAD  
NORMATIVA DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL  
ECUADOR**

**PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE MAGÍSTER EN DERECHO  
CONSTITUCIONAL**

**AUTOR: Ab. Castro Torres Fausto Bayardo**

**TUTOR DE CONTENIDOS: Dr. Santiago Machuca**

**TUTOR DE METODOLOGÍA: Dr. Frank Mila**

Otavalo, agosto de 2020

## **DECLARACIÓN DE DERECHOS DE AUTOR**

Yo, CASTRO TORRES FAUSTO BAYARDO, declaro bajo juramento que el presente trabajo de titulación: “EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE RESERVA DE LEY Y LA CAPACIDAD NORMATIVA DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR”, es de mi exclusiva autoría y producción, que lo he elaborado para la obtención del título de Magíster en Derecho Constitucional de la Universidad de Otavalo.

Cedo a la Universidad de Otavalo los derechos exclusivos de reproducción, comunicación, distribución y divulgación total o parcial de esta obra, siempre y cuando no se lo haga con fines de beneficio económico.

Declaro que, en caso de presentarse algún reclamo de terceros sobre derechos de autoría de esta obra, yo asumiré toda responsabilidad legal frente a la universidad y terceros.

---

Ab. CASTRO TORRES FAUSTO BAYARDO

C.C. 1003331095

## **AGRADECIMIENTO Y DEDICATORIA**

Dentro del caminar por la vida de cualquier persona indudablemente nos convertimos en el reflejo de aquellas personas que día tras día estuvieron a nuestro lado y formaron parte de nuestro crecimiento; por ello, es imprescindible expresar mis sentimientos de gratitud y admiración a mis padres por dar siempre lo mejor de ellos y dedicar su vida entera para mi bienestar, gracias por siempre creer en mí y sobre todo por confiar en que puedo alcanzar todo aquello que mi mente pueda imaginarlo, gracias por sentirse orgullosos de mí y ser mi ejemplo para seguir siempre adelante.

El amor que ustedes me han profesado, la paciencia y la dedicación puesta en mí a lo largo de los años, han fomentado en mí estas palabras sinceras y llenas de emotivos agradecimientos, todo su esfuerzo hoy se ve reflejado en la dicha de tener una vida plena como persona y como profesional.

Gracias por ser los promotores de mis sueños y acompañarme en este largo camino que si bien no ha sido nada fácil, junto a ustedes padres, hermanos, esposa, hija y todos quienes están en mi corazón, lo volvería a cruzar cuantas veces sea necesario disfrutándolo plenamente bajo el amor de Dios en nuestra familia y hogar.

Quiero finalizar expresando mi gratitud a Dios por todas las bendiciones que ha puesto en mi vida y también por todas las adversidades ya que gracias a todo ello he podido alcanzar la conciencia de mi existencia y mi ser y disfruto todos los días de las personas que sé que más amor me brindan y a quienes más amo.

Gracias a Dios por permitirme amar a mis padres y gracias a mis padres por permitirme conocer a Dios y su infinito amor.

## INDICE

<b>CAPÍTULO I.- MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>6</b>
<b>1.1. Antecedentes y situación problemática</b> .....	<b>6</b>
1.1.1. Antecedentes .....	6
1.1.2. Bases teóricas .....	8
1.1.2.1 Principio constitucional de reserva de ley .....	8
1.1.2.2 Actividad de la Administración Pública .....	9
1.1.2.2.1 Capacidad normativa de los órganos de la administración pública .....	10
1.1.3 Situación problemática .....	11
1.1.4 Formulación y justificación del problema científico .....	12
1.1.4.1 Formulación del problema científico .....	12
1.1.4.2 Justificación del problema científico .....	12
<b>1.2. Objetivos de la investigación</b> .....	<b>13</b>
1.2.1 Objetivo general .....	13
1.2.2 Objetivos específicos .....	13
<b>CAPÍTULO II.- MARCO METODOLÓGICO</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1. Enfoque de la investigación</b> .....	<b>14</b>
<b>2.2. Tipo de investigación</b> .....	<b>14</b>
<b>2.3. Técnicas e instrumentos de recolección de información</b> .....	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO III.- RESULTADOS</b> .....	<b>16</b>
<b>3.1. Presentación de resultados</b> .....	<b>16</b>
<b>3.2. Análisis e interpretación de resultados</b> .....	<b>17</b>
<b>3.2.1 ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA CAPACIDAD             NORMATIVA QUE TIENEN LOS ÓRGANOS DE LA             ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> .....	<b>17</b>
3.2.1.1 Administración pública, fundamentos y criterios básicos .....	17
3.2.1.2 Formas de actividad jurídica de la administración pública (actividad que produce efectos jurídicos) .....	21
3.2.1.2.1 Actos administrativos .....	22
3.2.1.2.2 Contratos administrativos .....	27

3.2.1.2.3 Hechos administrativos .....	29
3.2.1.2.4 Actos normativos .....	32
<b>3.2.1.3. Formas de actividad no jurídica de la administración pública (no produce efectos jurídicos)</b> .....	<b>35</b>
3.2.1.3.1 Actos de simple administración .....	36
<b>3.2.2. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE RESERVA DE LEY COMO LÍMITE DE LA CAPACIDAD NORMATIVA DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.</b> .....	<b>37</b>
3.2.2.1. Principio de reserva de ley, fundamento y criterios básicos .....	37
3.2.2.2. Antecedentes del principio de reserva de ley .....	40
3.2.2.3. Características del principio de reserva de ley .....	43
3.2.2.3.1 Es una garantía de los derechos fundamentales .....	43
3.2.2.3.2 Es un complemento al principio de legalidad .....	44
3.2.2.3.3 Es un limitante del ejercicio del poder de la administración pública .....	45
3.2.2.3.4 Es una solución a las antinomias jurídicas mediante la aplicación de los principios de competencia y jerarquía .....	47
3.2.2.4. El principio de reserva de ley y el principio de legalidad .....	48
3.2.2.5. Principio de reserva de ley en el Ecuador y sus fines .....	50
<b>3.2.3. CONDICIONES DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE RESERVA DE LEY A TRAVÉS DE LA CAPACIDAD NORMATIVA DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR MEDIANTE EL ESTUDIO DE UN CASO PRÁCTICO</b> .....	<b>53</b>
3.2.3.1. Caso práctico.....	56
3.2.3.2. Análisis del caso práctico .....	64
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>72</b>
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	<b>77</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>80</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>84</b>

## RESUMEN

El presente trabajo de investigación está enfocado en el estudio del principio constitucional de reserva de ley y la capacidad normativa de los órganos de la administración pública en el Ecuador, como una garantía condicionante del ejercicio del poder conferido a las autoridades públicas que limita su accionar bajo la premisa de que la función administrativa debe guardar un respeto irrestricto respecto a que ciertas materias en razón de su importancia para los administrados solo puedan ser regulados mediante la expedición de una ley; de esta manera, en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, la influencia del Derecho Administrativo ha permitido la promulgación de leyes que se han constituido en garantías básicas del ordenamiento jurídico vigente, pues, al abordar su regulación, se ha ido depurando las instituciones y sus procedimientos, estructurando las bases del ejercicio de la función administrativa por parte de los órganos de la administración pública. El objetivo general es analizar el principio constitucional de reserva de ley y la capacidad normativa de los órganos de la administración pública en el Ecuador, bajo un enfoque cualitativo, por cuanto la situación problemática se analiza de forma abierta y sus resultados no son cuantificables; en este sentido, la investigación de nivel descriptivo, permite llegar a conocer la actividad de los órganos de la administración pública y el principio constitucional de reserva de ley como una garantía limitante del ejercicio de la capacidad normativa que gozan los mismos. En efecto, la investigación procura determinar de manera puntual el mecanismo que desde una perspectiva constitucional es idóneo para solventar aquellas situaciones donde los actos normativos de carácter general vulneren el principio constitucional de reserva de ley; de esta manera, se analizará la acción pública de inconstitucionalidad y su procedencia frente a la situación problemática planteada por la forma o por el fondo, de manera que se garantice fundamentalmente el principio de juridicidad y se fortalezca el Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

**Palabras Clave:** Reserva de ley, Actividad de la administración pública, Capacidad normativa, Derecho Administrativo, Estado Constitucional de Derechos y Justicia; Principio de Juridicidad, Acción Pública de Inconstitucionalidad; y, Estado y administrados.

## ABSTRACT

This research work is focused on the study of the constitutional principle of legal reserve and the normative capacity of the public administration bodies in Ecuador as a conditioning guarantee of the exercise of power conferred on public authorities that limits their actions under the premise that the administrative function must keep an unrestricted respect that certain matters due to their importance for the administered can only be regulated through the issuance of a law; In this way, in a Constitutional State of Rights and Justice, the influence of Administrative Law has allowed the enactment of laws that have become basic guarantees of the current legal system, because, when addressing its regulation, the institutions and institutions have been purified, its procedures, structuring the bases for the exercise of the administrative function by public administration bodies. The general objective is to analyze the constitutional principle of legal reserve and the normative capacity of the public administration bodies in Ecuador, under a qualitative approach, since the problematic situation is analyzed openly and its results are not quantifiable; In this sense, descriptive level research allows us to get to know the activity of public administration bodies and the constitutional principle of legal reserve as a guarantee that limits the exercise of the regulatory capacity that they enjoy. In effect, the investigation seeks to determine in a timely manner the mechanism that from a constitutional perspective is suitable to solve those situations where general normative acts violate the constitutional principle of reservation of law; In this way, the public action of unconstitutionality and its origin will be analyzed in the face of the problematic situation raised by the form or by the substance, in such a way that the principle of legality is fundamentally guaranteed and the Constitutional State of Rights and Justice is strengthened.

**Key Words:** Reserve of law, Activity of the public administration, Normative capacity, Administrative Law, Constitutional State of Rights and Justice; Principle of Juridicity, Public Action of Unconstitutionality; and, State and administered.

## INTRODUCCIÓN

En la presente investigación, el principio constitucional de reserva de ley y la capacidad normativa de los órganos de la administración pública en el Ecuador, se analiza a la reserva de ley como una garantía que constitucionalmente se halla reconocida en el marco de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, por medio de la cual, determinadas materias, en razón de su relevante importancia para los administrados, requieren un tratamiento que únicamente puede ser efectuado mediante la expedición de una ley previamente acogida y expedida por el legislativo de conformidad con el trámite que por ley corresponde; en este sentido, los órganos de la administración pública deben ajustar el ejercicio de su capacidad normativa al respeto irrestricto de este principio; por tanto, las normas y disposiciones que de ellos emanen en mérito de la actividad jurídica de la función administrativa se encuentran subordinadas a la ley y bajo ningún concepto pueden ser independientes de las mismas o peor aún contrarias, pues su naturaleza es complementaria en función del bienestar colectivo de los administrados.

El primer subtema contenido en el análisis e interpretación de resultados de la presente investigación es la actividad de la administración y la capacidad normativa que tienen los órganos de la administración pública, donde es preciso señalar que la administración pública como un elemento fundamental en un Estado, ejerce la función administrativa, para lo cual no solo permite que su accionar cumpla y vele por el cumplimiento de la normativa legal en vigencia, sino que va más allá, participando activamente del desarrollo y la evolución social mediante la satisfacción de las necesidades de los administrados; para ello, el ejercicio de su capacidad normativa es de relevante importancia pues complementa a la ley y por tanto permite al Estado la imposición de un orden social, jurídico y económico. Por tanto, es responsabilidad del Estado la satisfacción de las necesidades sociales en procura del bienestar colectivo pues el ejercicio de la función administrativa no tendría su razón de existir sin la voluntad y aceptación de una sociedad que democráticamente ha decidido otorgar estas potestades a la administración pública; así, la organización social y la estructura institucional de un Estado, permite la consecución de los objetivos planificados basados en una comunidad de normas valores e instituciones.

La capacidad normativa de los órganos de la administración pública a lo largo de la historia, se ha visto limitada por el reconocimiento y existencia del principio constitucional de la reserva de ley o dominio legal pues, a través del mismo, se excluye la posibilidad de que los aspectos sujetos de esa reserva legal sean regulados por disposiciones de una naturaleza diferente a la

ley; por tanto, el legislador goza de esta garantía y tutela que le permite establecer por sí mismo la regulación de las referidas materias fundamentales, impidiendo que las mismas puedan afectarse con normas reglamentarias o distintas a la ley; de esta manera, el principio constitucional de reserva de ley encuentra su razón de ser en aquella necesidad de precautelar aquellos bienes jurídicos de imprescindible valía e importancia para los administrados como por ejemplo: los derechos fundamentales impidiendo que los mismos sean observados o reglamentados por normas pertenecientes al ordenamiento jurídico vigente pero distintas a la ley.

Es imprescindible referirse a la actividad de la administración pública desde dos perspectivas, donde la primera tiene que ver con aquella actividad que produce efectos jurídicos para la administración y los administrados y que se encuentran identificados a través de los actos administrativos, hechos administrativos, contratos administrativos y actos normativos; y, una segunda perspectiva que tiene que ver con aquella actividad de los órganos de la administración pública que no produce efectos jurídicos y que se encuentra identificada a través de los actos de simple administración, cuyo objeto principal es netamente consultivo o de conocimiento y bajo ningún concepto genera obligaciones o derechos en la administración pública y/o los administrados.

El ejercicio de la función administrativa constituye toda actividad ejecutada por la administración pública bajo el cabal cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente y que produce efectos jurídicos concretos cuya finalidad consiste en la prestación del servicio público y todas aquellas actividades que se ejecutan en el marco de satisfacción del interés general; así la imprescindible actividad que corresponde a la función administrativa se encuentra regulada por el Derecho Administrativo que representan el conjunto de normas que rigen a los órganos de la administración pública y sus servidores públicos.

Es importante de igual manera poner de manifiesto que con el objeto de dotar de contenido a la función administrativa, se torna imprescindible definir cuáles son las actividades que los órganos de la administración pública ejecutan en mérito a dicha función, considerando que la misma no es absoluta ni homogénea. De esta manera, en primer lugar, las actividades funciones de la administración pública deben concretarse como obligaciones, en estricto apego del principio de legalidad y tomando en cuenta la competencia de cada uno de los entes que la conforman; de la misma manera, ninguna de dichas actividades puede considerarse propia de la función gubernamental, la función legislativa o la función jurisdiccional.

El segundo subtema contenido en el análisis e interpretación de resultados de la presente investigación es el principio constitucional de reserva de ley como límite de la capacidad normativa de los órganos de la administración pública; en este sentido, se analiza que el origen y razón de ser de este principio constitucional radica en la necesidad de garantizar que aquellas materias de relevante importancia referentes a los derechos, libertades y garantías de las personas, sean reguladas únicamente mediante la ley y el procedimiento legislativo correspondiente constante en el ordenamiento jurídico; sin perjuicio del ejercicio de la potestad normativa que gozan los órganos de la administración pública; por tanto, la reserva de ley o dominio legal, refuerza la prohibición de la deslegalización; esto es, la regulación de determinadas materias por vía reglamentaria; puesto que, no se concibe la idea de la existencia de reglamentos autónomos respecto de la ley, salvo casos específicos de organización. En efecto, este principio constitucional tiene como característica el limitar el ejercicio del poder de la administración pública, toda vez que se constituye en una garantía esencial de un Estado de Derecho que regula los ámbitos de libertad en manos del legislativo, como representante de los ciudadanos que se halla al margen de la acción del ejecutivo.

El principio de reserva de ley o dominio legal encuentra su origen histórico en el surgimiento del poder parlamentario, cuando el poder del Monarca se veía limitado pues sus decisiones referentes a los derechos personales y patrimoniales de los administrados debían contar con la aprobación del parlamento; así, a lo largo de los años, ha ido evolucionando este principio, consolidando en él una doble función bajo dos perspectivas: una liberal o garantista que consiste en que, a través del principio de reserva de ley se tutelan los derechos de los ciudadanos contra los abusos del poder ejecutivo; y, una democrática, en virtud de la cual se encamina la regulación de determinadas materias al dominio exclusivo del poder legislativo como representante de las mayorías de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

El tercer subtema contenido en el análisis e interpretación de resultados de la presente investigación es, las condiciones de aplicación del principio constitucional de reserva de ley a través de la capacidad normativa de los órganos de la administración pública en el Ecuador, donde se puede evidenciar que las condiciones no son otras que la identificación de cuáles son las materias sujetas del amparo y protección del principio de reserva de ley; de modo que, los órganos de la administración pública en el ejercicio de la función administrativa actúen en la medida que su competencia les ha sido atribuida en beneficio de sus administrados y precautelando los intereses institucionales.

La facultad de la cual se hallan investidos los órganos de la administración pública para el ejercicio de la función administrativa y la emisión de normas que producen efectos jurídicos en los administrados ya sea individual o colectivamente para facilitar la aplicación de las leyes, es lo que se conoce como la capacidad normativa de los órganos de la administración pública; de esta manera, esta capacidad encuentra su razón de ser desde una perspectiva material por motivos de la evolución y el desarrollo social que requieren una participación activa y directa del poder público; y, formal por cuanto como se ha manifestado la administración pública está facultada por el ordenamiento jurídico vigente para la emisión de normas jurídicas reglamentarias así como también actos, disposiciones y resoluciones de orden administrativo que se ajustan al principio de legalidad y por tanto no contravienen la potestad legislativa que salvaguarda la reserva legal. En este sentido, en el Ecuador, la capacidad normativa de los órganos de la administración pública en ocasiones vulnera los límites de su accionar, pues la emisión de normas jurídicas reglamentarias así como también actos, disposiciones y resoluciones de orden administrativo muchas veces se emiten por autoridades que ejercen la función administrativa al margen de la competencia o desconociendo el principio constitucional de reserva de ley, regulando materias que corresponden únicamente a la competencia de una ley.

Es imprescindible entonces analizar que el principio constitucional de reserva de ley constituye un límite del ejercicio de la capacidad normativa de los órganos de la administración pública pues permite que se garantice la necesidad que tienen los administrados en el sentido de que sean sus representantes legislativos los que regulen aquellas materias fundamentales para el desarrollo social; de esta manera, la reserva legal es material en el momento que comprende el conjunto de materias que constitucionalmente forman parte de una regulación con normas de jerarquía de ley; y, formal, por cuanto aquellas materias cuya regulación se halla sujeta a la ley por intrascendente que se considere se halla exclusivamente para la ley y no puede verse sujeta de regulaciones por parte de las actuaciones administrativas o reglamentarias.

Finalmente, en este sentido, analizar las condiciones de aplicación del principio constitucional de reserva de ley a través de la capacidad normativa de los órganos de la administración pública en el Ecuador es de relevante importancia, pues, la vulneración de este principio, constituye un perjuicio significativo para el ordenamiento jurídico vigente, pues las actuaciones administrativas y reglamentarias al margen de la competencia regulan materias que son de exclusiva potestad de la ley, dejando de lado la necesidad de los administrados mediante la cual

se exige el respeto irrestricto al poder legislativo como su representante directo al momento de regular materias de indudable importancia para el desarrollo y bienestar colectivo, dejando en clara evidencia el desconocimiento de este principio constitucional y por tanto un ejercicio indebido del poder otorgado a los órganos de la administración pública que en algunos casos permiten la imposición arbitraria a los administrados de obligaciones o derechos en particular que afectan directamente el Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

## CAPÍTULO I.- MARCO TEÓRICO

### 1.1. Antecedentes y situación problemática

#### 1.1.1. Antecedentes

De acuerdo a la naturaleza del tema de investigación, es necesario establecer de manera previa el estado situacional actual referente al principio constitucional de reserva de ley y la capacidad normativa que tienen los órganos de la administración pública en el Ecuador; en efecto tenemos:

La Constitución de la República del Ecuador (2008) contiene normas jurídicas de carácter vinculante para los poderes públicos al igual que para los habitantes del país; aquello no quiere decir que todas sean de la misma naturaleza y especie, por el contrario, cabe clasificarlas según diversos criterios; entre ellas tenemos: las normas jurídicas de competencia, al respecto el trabajo de Vásquez, (2004), titulado: “La fuerza normativa de la Constitución ecuatoriana actual”, del Foro, Revista de Derecho, abordó: una parte de la doctrina enseña que son aquellas que por su naturaleza son permisivas en el sentido de que permiten o autorizan a los órganos a crear normas y tomar decisiones que no podrían crearlas ni adoptarlas si es que no tuvieran esa autorización, pero para otras doctrinas son mandamientos o definiciones, y aún de fijación de condiciones para la existencia o validez de las leyes y normas, en general; para Guastini, en cambio, las normas de competencia son todo al mismo tiempo, debido a la naturaleza compleja de los preceptos constitucionales.

Por tanto, es necesario tener claro que, el principio de reserva de ley en su estado situacional actual, se constituye en una condicionante para el ejercicio del poder conferido a las autoridades públicas que se encuentran ejerciendo cargos en los órganos de la administración pública en el Ecuador; quienes, deberán ajustar el punto de partida de su accionar bajo la premisa que todo lo que no está prohibido por la ley no puede ser impedido y nadie puede ser obligado a hacer algo que en la ley no se encuentre ordenado.

Identificado el estado situacional actual referente al principio constitucional de reserva de ley y la capacidad normativa que tienen los órganos de la administración pública en el Ecuador; es necesario referirse a los antecedentes; para ello, se tiene entre los mismos el artículo científico de Cazor y Guiloff, (2011), titulado: “La reserva de ley y la necesidad de redefinir su función en el estado constitucional chileno”, elaborado en el Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales, el cual señala que tradicionalmente se ha concebido la reserva legal como una garantía normativa destinada a resguardar que las definiciones en torno a materias cruciales,

como la libertad y propiedad (modernamente expresadas en la cláusula del libre desarrollo de la personalidad), solo puedan ser reguladas a través de una ley. Una consecuencia lógica de ello es que se imposibilita que el reglamento adopte definiciones sobre tales materias. Desde esta perspectiva, la reserva de ley aparece como una garantía para el legislador democrático.

Es relevante referir antecedentes de esta naturaleza, pues para abordar el tema de la investigación, se debe tener en cuenta como punto de partida una definición elemental del principio de reserva de ley; entendido esto, podemos referir que en nuestra Constitución de la República del Ecuador (2008) este principio se halla contemplado en el artículo 132 que señala que se requerirá de ley en casos muy puntuales que se ajustan a lo señalado en el artículo científico citado.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) identifica a nuestro Estado como un Estado Constitucional de Derechos, cuya formación en el diario vivir de nuestra sociedad ha requerido innumerables transformaciones en la mentalidad y cultura jurídica; al respecto, Roig, (2002), en su artículo científico titulado: “Derechos fundamentales y Estado constitucional”, precisa que uno de los rasgos que mejor definen el Estado Constitucional de Derecho es la orientación del Estado a la protección de los derechos al margen (o incluso por encima) de la ley: no se trata, pues, de la eficacia de los derechos en la medida y en los términos marcados en la ley, sino de la eficacia de los derechos en la medida y en los términos establecidos en la Constitución.

En este sentido, si se analiza que el principio de reserva de ley es una garantía normativa destinada a resguardar que las definiciones en torno a materias cruciales solo puedan ser reguladas por ley, debemos tener presente que, en un Estado Constitucional de Derechos, los derechos fundamentales disponen los límites para los poderes públicos y privados y definen los fines básicos a los cuales deben orientarse.

El principio constitucional de reserva de ley es un principio constitucional toda vez que se constituye en la base y razón fundamental del proceder de los órganos de la administración pública como garantía sustantiva para la vigencia de los derechos fundamentales; al respecto, Vöhringer, (2001), en su artículo científico titulado “La reserva legal: una garantía sustantiva que desaparece”, precisa que la existencia de una reserva legal poderosa no excluye la potestad reglamentaria de ejecución. Ella debe subordinarse a los parámetros precisos definidos por la

ley al establecer los elementos esenciales de la regulación o restricción de derechos fundamentales.

Se precisa entonces que el principio constitucional de reserva de ley si bien ha venido progresivamente adquiriendo plena vigencia; a su vez, se ha transformado en el punto de encuentro entre las libertades expansionistas de la potestad reglamentaria con las aspiraciones participativas del legislativo que busca fortalecer su función y que la misma sea respetada.

La influencia vertiginosa del Derecho Administrativo en el Derecho Constitucional, ha permitido la promulgación de leyes que se han constituido en la base para alcanzar el Estado de Derecho que actualmente tenemos en nuestro país; al abordar su regulación, se ha ido depurando las instituciones y procedimientos, lo cual ha permitido estructurar las garantías básicas frente a las prerrogativas de las administraciones públicas; al respecto, Cassagne y De Enterría, (2016), en su investigación titulada: “El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa”, precisa que si nadie está obligado a obedecer lo que la ley no manda es porque los funcionarios de la Administración, en su caso, tienen prohibido dictar órdenes o emitir actos administrativos contrarios a las leyes positivas, a la razón o a la justicia.

En efecto, las normas jurídicas han de convertirse en realidad jurídica para ser eficaces; para ello, es necesario que sean redactadas de forma clara y precisa, adecuado al fin que buscan y exigir su cumplimiento; puesto que, abandonadas a los intereses sociales quedarían al servicio de las mismas tendencias que se busca corregir o perseguir. El Legislador tiene la gran misión de preparar la redacción de las leyes; así mismo, la administración pública a través de sus órganos con capacidad normativa, tiene la obligación de colaborar con el legislador en la tarea de defender la justicia.

### **1.1.2. Bases teóricas.**

Para la presente investigación respecto del principio constitucional de reserva de ley a través de la capacidad normativa que tienen los órganos de la administración pública en el Ecuador, es necesario considerar el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, respecto de lo cual tenemos las siguientes bases teóricas:

#### **1.1.2.1. Principio constitucional de reserva de ley**

La Constitución de la República del Ecuador (2008) otorga a los órganos de la administración pública en el Ecuador, capacidad normativa para la expedición de normas de carácter general

en las materias propias de su competencia, sin menoscabo de las disposiciones legales; así afirmado el principio de reserva de ley se tiene que: en un primer momento la administración pública es rigurosa y respeta este principio constitucional bajo la conciencia que la ley debe regular los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones; sin embargo, en otro momento, se flexibiliza progresivamente hasta límites que lo hacen desaparecer; pues, por una parte, los órganos de la administración pública renuncian a esta existencia legal para exigir tan solo la fijación de criterios mínimos de antijuridicidad y clases de sanciones en materias donde se halla presente el interés local; y, por otro lado, se valida la simple remisión al reglamento, vacía de todo contenido sancionador en el marco de la relación de sujeción especial como potestad de auto ordenación de la administración pública. Al respecto, Pinto (2012) manifiesta: “La principal manifestación de la vigencia del principio de legalidad es justamente el principio de reserva de ley, según el cual existen algunas materias que por su importancia social o política el constituyente atribuye exclusivamente al legislador” (p. 29).

En virtud de lo manifestado, se tiene un principio constitucional de reserva de ley con bases muy frágiles y sometido a constantes vulneraciones por parte de los órganos de la administración pública a través de su capacidad normativa en el Ecuador, lo que contribuye muy poco a garantizar la seguridad jurídica en el país; puesto que, la reserva de ley no solo debe constituirse un límite frente a la naturaleza de la capacidad normativa, sino también, debe ser una garantía para el propio legislador de manera que pueda evitarse que sectores reservados puedan evadir la ley por razones de comodidad o de conveniencia política.

#### **1.1.2.2. Actividad de la Administración Pública.**

La ciencia de la administración pública analiza sus problemas de organización y actuación, sus principios y normas racionales, lo cual le permite visualizar el fenómeno administrativo desde una perspectiva más amplia de análisis de la administración pública, análisis necesario que permite comprender como influye en el derecho los fenómenos administrativos; al respecto Navarro & Efraín, 2015, citan a Frederick C. Mosher, y señalan: (...) El esquema jurídico no ayuda siempre a comprender los problemas organizativos, y algunas veces constituye un obstáculo para la introducción de cambios, remedios, reformas internas que se han hecho necesarias por las condiciones objetivas y subjetivas en que actúa la administración (...) (2015, p. 2).

La administración pública enfocada dentro del Derecho Administrativo refiere a la relación entre el Estado y sus administrados; así como también, las relaciones tanto inter orgánicas como inter administrativas; por tanto, el Derecho Administrativo cuenta con un margen muy amplio donde no se trata a un solo tipo de relaciones sino que existe una multiplicidad de relaciones que regula el derecho y que poseen sus particularidades, por tanto, el Derecho Administrativo, tiene una función diferente para cada caso; porque mientras los actos externos de la administración están regulados por el Derecho Administrativo, cuando se analiza la actividad interna de la administración pública, el derecho se limita a establecer el sistema de legalidad, y no analiza el fenómeno completo de los actos internos que inciden dentro del proceso de decisión de la administración pública y que cuya reiteración o modificación constituyen el fenómeno llamado precedente.

Es necesario comprender que la actividad jurídica de la administración pública puede ser analizada tanto por el Derecho Administrativo como por la ciencia de la administración, pues de esta manera, permite tener una visión amplia de los fenómenos administrativos tanto desde la parte normativa como organizativa; al respecto, debemos distinguir entre actos administrativos y actos de administración, que responden a manifestaciones diferentes de la administración pública y cuyos efectos dentro del Derecho Administrativo son diferentes. Es así que, los actos de administración, son mecanismos internos que la propia administración pública se establece para el cumplimiento de sus funciones sin dar lugar al nacimiento de derechos individuales; en tanto que, los actos administrativos, son actos externos que crean vínculos con los administrados.

#### **1.1.2.2.1. Capacidad normativa de los órganos de la administración pública.**

La realidad estructural y organizativa de la administración pública es relativa debido a la evolución de cada Estado; por ello, la capacidad para satisfacer las necesidades puestas a consideración de la administración pública deben ser suficientes y eficaces; por tanto, habitar sus actos administrativos tendientes a alcanzar efectos jurídicos favorables para los administrados, conlleva un responsable ejercicio de su capacidad normativa en el marco del respeto irrestricto a los principios y garantías constitucionales, de modo que, se asegure que bajo ningún concepto haya lugar en los administrados a una inestabilidad de la seguridad jurídica frente a los órganos de la administración pública.

“La potestad es un poder otorgado por el ordenamiento jurídico a la administración pública, para el cumplimiento de ciertas finalidades que la ley legítima y delimita;

que puede ser objeto de control jurisdiccional lo que permite inferir que en los casos que se actúe de forma contraria al ordenamiento jurídico o sobrepasándose de las facultades otorgadas a la administración, el acto será ilegal, por lo que se establece que sin atribución previa de esta potestad a la administración, a través de la ley, la administración no puede actuar”. (Navarro, Efraín, 2015, p. 82)

Si bien los órganos de la administración pública gozan de capacidad normativa, se debe tener muy claro que dicha potestad no constituye bajo ningún concepto una libertad de acción donde la voluntad, forma y modo de aplicarla queda sin limitación alguna sujeta al arbitrio del órgano de la administración pública que se encuentre ejerciendo su poder conferido por el ordenamiento jurídico vigente en el Ecuador; ya que, la misma ley legitima y delimita la potestad del órgano que dicta el acto administrativo y en consecuencia la administración pública es responsable de la legalidad de sus actos, donde la supremacía de la ley sobre los reglamentos y actos administrativos constituyen una vinculación positiva de la administración a la ley.

### **1.1.3. Situación problemática.**

La situación problemática del tema de investigación que se trata, es necesario analizarla considerando que la Constitución de la República del Ecuador (2008) bajo el principio de reserva de ley determinado en el artículo 132, establece determinadas materias que han de ser reguladas mediante ley; es así que, se habla de una garantía constitucionalmente prevista, que tiene como fin asegurar que determinadas materias de especial importancia sean directamente reguladas por el titular de la acción legislativa; esto es, la Asamblea Nacional; bajo esta premisa se entiende que el principio de reserva de ley, constituye a su vez una garantía limitante para los órganos de la administración pública que gozan de capacidad normativa y que si se analiza el contexto del bienestar normativo de una colectividad, se verá que exista o no el principio de reserva de ley, no cabe la posibilidad de la existencia de reglamentos y demás cuerpos normativos con carácter autónomo respecto a la ley.

El poder del cual gozan los órganos de la administración pública siempre estará sujeto a presiones. Existe la percepción de que en muchos casos, la administración pública en ejercicio del poder, cede antes dichas presiones; y, por tanto, la importancia de una configuración clara de los límites que impone y exige el principio constitucional de reserva de ley; ya que, se constituye en una protección de las minorías que no gozan de poder. La potestad reglamentaria como capacidad normativa de los órganos de la administración pública, tiene por objeto desarrollar la ley para su correcta aplicación sin alterarla ni modificarla; sin embargo, la administración pública ha ido más allá de esta potestad, regulando materias que son de estricto

dominio legal, sin el absoluto respeto a los preceptos constitucionales; esto afecta a los límites del poder, a las atribuciones constitucionales, la reserva legal, la jerarquía normativa y el principio democrático que se halla consagrado en la Constitución.

En el Ecuador, el principio de reserva de ley, se constituye en una garantía esencial del Estado de Derecho, donde, asegurar la regulación de los ámbitos de libertad que corresponde a los ciudadanos, depende de la voluntad de sus representantes, quienes, intuitivamente en la mayoría de casos o atendiendo intereses particulares o de ciertos grupos, reproducen sus decisiones en normativas sobre temas que deben ser regulados por ley y sobre los cuales no existe un dominio conceptual dada su importancia; por lo que, se torna imprescindible que los productos de su capacidad normativa no sean contrarios a la ley, de modo que, el cuerpo normativo creado por los órganos de la administración pública, se halla bajo la subordinación de la ley que regula la materia que se trata y con el análisis y conocimiento basto del tema a regularse.

#### **1.1.4. Formulación y justificación del problema científico.**

##### **1.1.4.1. Formulación del problema científico.**

¿Cómo se garantiza el principio constitucional de reserva de ley a través de la capacidad normativa de los órganos de la administración pública en el Ecuador?

##### **1.1.4.2. Justificación del problema científico.**

El principio constitucional de reserva de ley vincula al legislador, pues limita la actuación de la administración pública, impidiéndole que distribuya competencias normativas sobre el núcleo esencial de la materia sujeta a reserva. Si se habla que el problema científico de esta investigación es determinar si los órganos de la administración pública en el Ecuador, a través de su capacidad normativa, vulneran el principio constitucional de reserva de ley, se torna imprescindible investigar si la indeterminación del texto constitucional contribuye a afectar una armoniosa relación entre ley y reglamento, la cual, por un lado positivamente hablando, constituye una garantía para el ejercicio de los derechos fundamentales en el Ecuador como Estado Constitucional de Derechos, en donde el derecho positivo no puede estar por encima de los derechos fundamentales; sin embargo, por otro lado, quizás negativo limita la facultad del legislador quien encuentra a través del principio constitucional de reserva de ley un límite expreso a su accionar.

La necesidad de investigar respecto del principio de reserva legal y la capacidad normativa de los órganos de la administración pública es innegable, pues la reserva legal es una garantía de tipo genérico que tiene como fin la protección a la persona; y, limitar el ejercicio del poder de la administración pública; además, bajo el marco del constitucionalismo actual, la reserva legal busca precautelar una legitimación democrática del acto mediante el cual se crea una ley, ya que, limita la posible persecución de fines de orden político o particulares de quienes en uso del poder gozan de capacidad normativa para ciertos actos. Consecuentemente, es necesario analizar la capacidad normativa que tienen los órganos de la administración pública y revalorizar el principio de reserva legal para garantizar a las minorías que no gozan de poder.

## **1.2. Objetivos de la investigación.**

### **1.2.1. Objetivo General**

Analizar el principio constitucional de reserva de ley y la capacidad normativa de los órganos de la administración pública en el Ecuador

### **1.2.2. Objetivos específicos.**

**1.2.2.1.** Estudiar la actividad de la administración y la capacidad normativa de los órganos de la administración pública en el Ecuador.

**1.2.2.2.** Examinar el principio constitucional de reserva de ley como límite de la capacidad normativa de los órganos de la administración pública.

**1.2.2.3.** Analizar las condiciones de aplicación del principio constitucional de reserva de ley a través de la capacidad normativa los órganos de la administración pública en el Ecuador mediante el estudio de un caso práctico.

## **CAPÍTULO II.- MARCO METODOLÓGICO**

### **2.1. Enfoque de la investigación**

El enfoque de la presente investigación es cualitativo por cuanto la situación problemática será analizada en forma abierta y sus resultados no son cuantificables. El enfoque cualitativo utiliza exclusivamente información cuyo análisis está dirigido a lograr descripciones detalladas de los fenómenos estudiados. Al respecto, Cauas (2015) expone: “La definición del enfoque metodológico es el primer paso a la definición de la manera que se recogerán los datos, como serán analizados e interpretados. El enfoque incluye el diseño mismo del instrumento (p. 1).

### **2.2. Tipo de investigación**

Esta investigación es de nivel descriptivo pues consiste en llegar a conocer las situaciones, costumbres y actitudes predominantes a través de la descripción exacta de las actividades, objetos, procesos y personas.

Este tipo de estudios buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que es sometido a análisis. En un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, de forma tal de describir los que se investiga. Este tipo de estudio puede ofrecer la posibilidad de llevar a cabo algún nivel de predicción (aunque sea elemental). (Cauas, 2015, p. 2)

Esta investigación tiene un diseño documental ya que se realiza a través de la consulta de documentos bajo un formato análogo independiente del tipo de investigación que se realiza.

Técnicas de investigación documental (procedimientos orientados a la aproximación a, procesamiento y recuperación de información contenida en documentos, independientemente del soporte documental en que se hallen) Ejemplos de estas técnicas son el aparato crítico (conjunto de apoyos al texto principal de un documento científico, según normas internacionales), las técnicas de lectura (aproximación al documento) y la reseña, el resumen, etc. (recuperación de la información). (Crotte, 2011, pp. 277-297)

Para la presente investigación se utilizará el método dogmático que concibe el problema jurídico desde una perspectiva estrictamente formalista, desconectando todo elemento fáctico o real que se relacione con la institución, norma jurídica o estructura legal en cuestión, su objeto debe estar constituido por las fuentes formales que lo integran; es decir, por la ley, la costumbre, sus principios generales, el negocio jurídico y la jurisprudencia.

Al respecto, Odar, cita lo siguiente: “En los estudios de dogmática jurídica se investiga lo que los humanos dicen que hacen con el derecho” (Witker 1995, p. 4), y se los conoce como “dogmáticos porque en nuestra disciplina la norma jurídica es considerada un dogma” (Díaz 1998, p. 159).

Como dogmática jurídica se comprende al método que considera un conjunto de axiomas o principios que permiten alcanzar el entendimiento del Derecho; de esta manera, a través del método dogmático jurídico, se considera válido todo aquello que el Derecho Positivo contempla, con lo cual una de las principales funciones de este método es mediante la aplicación e interpretación de los principios constitucionales y legales, llenar los vacíos del ordenamiento jurídico vigente. Al respecto Warat, cita lo siguiente: “Bielsa, haciéndose eco de una prestigiosa trayectoria teórica, define la dogmática jurídica: “como la disciplina científica que tiene por objeto el ordenamiento sistemático de los conceptos jurídicos”, agregando, que se trata de una ciencia que se forma “de acuerdo con los preceptos científicos y técnicos” (1981, p. 33)

### **2.3. Técnicas e instrumentos de recolección de información**

Las técnicas e instrumentos que serán utilizados en el presente trabajo de investigación será el análisis documental mediante un estudio abierto de la situación problemática. Al respecto, Crotte dice: “La técnica de investigación científica es un procedimiento típico, validado por la práctica, orientado generalmente —aunque no exclusivamente— a obtener y transformar información útil para la solución de problemas de conocimiento en las disciplinas científicas” (2011, p. 2).

En tal virtud, esta investigación será efectuada bajo una perspectiva descriptiva donde el estudio y análisis de las bases teóricas facilitará un conocimiento amplio y suficiente que faculte abordar la problemática con una visión clara que de alguna manera sin menoscabo de lo referido, permita realizar un aporte constitucional a la situación problemática que se analizará acogiendo las técnicas, métodos, instrumentos propios de una investigación que garantice el cumplimiento cabal de los objetivos de la misma.

## **CAPÍTULO III.- RESULTADOS**

### **3.1.- Presentación de resultados**

El tema a tratarse en la presente investigación es: “El principio constitucional de reserva de ley y la capacidad normativa de los órganos de la administración pública en el Ecuador”; para ello, es imprescindible comprender el estado situacional actual del principio de reserva de ley en el ordenamiento jurídico como una condicionante para el ejercicio del poder conferido a las autoridades públicas que actúan a nombre de los órganos de la administración pública en el Ecuador.

En este sentido, se analizará la actividad jurídica de la administración y la capacidad normativa que tienen los órganos de la administración pública, como aquella gran responsabilidad que debe ser suficiente y eficaz; esto es, habituar sus actos administrativos a alcanzar efectos jurídicos favorables para los administrados con un responsable ejercicio de su potestad, en respeto absoluto de los principios y garantías constitucionales de modo que, bajo ningún concepto, haya lugar en los administrados a una inestabilidad de la seguridad jurídica frente a ellos.

De aquí la situación problemática, pues, el poder del cual gozan los órganos de la administración pública siempre estará sujeto a presiones; y, existe la percepción de que en muchos casos, la administración pública cede ante dichas presiones, destacando entonces la importancia de una configuración clara de los límites que impone el principio constitucional de reserva de ley que se constituye en una protección de las minorías que no gozan de poder.

De igual manera, se abordará el tema de la presente investigación desde el principio constitucional de reserva de ley como límite de la capacidad normativa de los órganos de la administración pública, se analizará sus fundamentos, antecedentes, características y funciones, de modo que permita comprender cómo la administración pública en determinados casos es rigurosa y respeta el principio de reserva de ley bajo la premisa que la ley debe regular aquellas materias que constitucionalmente así se ha determinado; sin embargo, en otro momento, se flexibiliza progresivamente hasta límites que hacen caso omiso al principio de reserva de ley y en uso de su capacidad normativa valida su accionar a la simple remisión de normas reglamentarias; por ello, el principio de reserva de ley no solo debe constituirse en un límite frente a la naturaleza de la capacidad normativa de la administración pública, sino debe ser una

garantía para el legislador de manera que se evite que sectores reservados puedan evadir la ley por razones de comodidad o conveniencia.

Finalmente, con fundamento en el análisis efectuado de las bases teóricas ya referidas, se procederá a identificar un caso práctico que permita evidenciar en primer término cómo la administración pública ejerce sus potestades normativas con respeto y apego al cumplimiento del principio constitucional de reserva de ley; y, en segundo término, cómo la potestad reglamentaria de la administración pública se ha ido más allá, regulando materias que son de estricto dominio legal sin respeto a los preceptos constitucionales y afectando los límites del poder. Por tanto, el objetivo de esta investigación, es analizar el principio constitucional de reserva de ley y la capacidad normativa de los órganos de la administración pública en el Ecuador, examinando además las condiciones de aplicación de este principio mediante la utilización de casos prácticos que reflejan la realidad respecto de lo que se trata.

### **3.2.- Análisis e interpretación de resultados**

#### **3.2.1.- ACTIVIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA CAPACIDAD NORMATIVA QUE TIENEN LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

##### **3.2.1.1.- Administración pública, fundamentos y criterios básicos**

La administración pública es aquella parte de la actividad estatal cuya razón de ser se enmarca fundamentalmente en la prestación del servicio público, así, a través de la administración pública, el Estado satisface las necesidades de la sociedad y justifica su existencia. A efectos de hablar de administración pública, es necesario hablar en primer lugar de Derecho Administrativo como regulador de la necesidad de los administrados respecto de la actividad estatal, que se resume en el control de la estructura, funcionamiento y organización de la administración pública.

No puede hablarse de un derecho administrativo como disciplina jurídica coordinada, con puntos de vista propios y especiales, con anterioridad a la organización del Consejo de Estado de Francia, que viene a marcar la separación entre la época del Estado de Derecho en que vivimos y el régimen que la doctrina señala como Estado de policía, cuya característica esencial es la concentración de poderes del príncipe o monarca. (Bauzá, 1996, p. 16)

Es importante anotar que la actividad de la administración pública se halla sujeta a la ley como el reflejo de la voluntad soberana que rige con carácter general y obligatorio; esto es, tanto a los órganos de la administración pública como a los ciudadanos, quienes se hallan sujetos de

responsabilidades por su inobservancia, garantizándose de tal manera la seguridad jurídica de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, donde el Derecho Administrativo se impone como una disciplina jurídica vigente y eficaz.

Respecto del Derecho Administrativo, Marcel Waline señala: Es el conjunto de reglas que determinan en qué condiciones los entes administrativos adquieren derechos e imponen obligaciones a los administrados, mediante la acción de sus agentes en interés de la satisfacción de las necesidades públicas. (Morales, 2011, p. 7)

El Derecho Administrativo entonces, se constituye en un conjunto de normas jurídicas de Derecho Público destinadas a regular la estructura, organización y funcionamiento del Estado, cuyo accionar a través de la administración pública, debe ceñirse al respeto irrestricto de los derechos y garantías constitucionales; así como también, de la ley como manifestación de una voluntad soberana que no goza del poder público pero si de la representación por parte del legislativo investido de facultades normativas.

Se entiende como el poder público, que le corresponde decidir cuál es el propósito común de una colectividad y atender sus necesidades, para permitir el desenvolvimiento de los individuos.

Para esto último, realiza la función administrativa, mediante una actividad que comporta la organización del hombre y materiales. Esta organización y dirección la llamamos administración pública. (Vélez, 2005, p. 37)

La administración pública entonces, como elemento fundamental para la consecución de los fines públicos del Estado, en ejercicio de su función administrativa, no solo se encarga de dar cumplimiento con la normativa legal vigente, sino que contribuye al desarrollo de un Estado, imponiendo un orden social y económico, para lo cual, se halla investida de cierto poder que permite que su voluntad se encuentre por encima de las voluntades individuales, incluso coercitivamente procurando y salvaguardando prioritariamente el bienestar colectivo ante el particular.

En la actualidad, se debe mirar el principio de legalidad con mucha mayor amplitud, puesto que el administrador público y la función administrativa no solo que han de estar a lo dispuesto en la normativa jurídica vigente, sino a la juridicidad de sus actos, esto es han de tener presente al derecho en su conjunto, a la misión que como función pública deben desarrollar, es decir la consecución del bien común, todo ello enmarcado dentro del principio de responsabilidad en su actuación, para que conforme el mandato del artículo 227 de la Carta Primera, sus actuaciones estén enmarcadas en los principios de capacidad, honestidad y eficiencia. Pero además de aquello, la visión en la que deben fundar sus actuaciones será social, con lo que la libertad de sus realizaciones estará siempre restringida al ámbito de lo social. De

otra parte, lo novedoso de la nueva carta radica en el hecho de que las actuaciones de los servidores públicos, siempre estarán sujetas a evaluación, cuestión que luce coherente con el sentido del nuevo orden jurídico, en tanto lo que se quiere lograr son niveles de la mayor calidad, eficiencia y excelencia. (Morales, 2010, p. 17)

Es responsabilidad del Estado hacer frente a las necesidades sociales y para ello es preciso identificar cuáles son sus funciones; así como también, el mecanismo idóneo mediante el cual se dará una solución a las mismas; para ello, la esencia de la administración pública debe ser comprendida de forma clara y precisa y se torna necesario considerar a la ciencia de la administración, la cual permite alcanzar el conocimiento y uso que debe darse a la administración pública.

El derecho administrativo analiza y estudia la Administración Pública desde una perspectiva jurídica. Su objeto de estudio es la Administración Pública en cuanto fenómeno y hecho jurídico. Pero, por supuesto, que la Administración Pública y el Estado pueden ser estudiados desde otros ángulos y perspectivas. Esto es elemental.

Por su parte la ciencia administrativa Pública tiene también como objeto de análisis la Administración Pública, pero desde una perspectiva diferente al derecho administrativo.

La perspectiva de la ciencia administrativa Pública o del experto administrador público es el conocimiento del funcionamiento real de esta organización de recursos humanos, técnicos, de capital, etc., para el logro de un funcionamiento eficaz de una sana Administración. (Pérez, 1999, p. 32)

La responsabilidad que tiene el Estado a través del ejercicio del poder que ejecuta la administración pública, no tendría lugar sin la aceptación de una sociedad que democráticamente ha decidido conferir estas potestades; así, el poder, se constituye en un elemento de mucha importancia para regular el comportamiento social para la obtención de objetivos comunes, que solo pueden alcanzarse mediante la organización adecuada de habilidades y recursos destinados al bienestar común y la satisfacción de las necesidades sociales.

La organización de la sociedad y la integración a la estructura institucional impuesta por el poder conferido democráticamente a la administración pública, permite la consecución de los objetivos planificados dentro de un Estado; sin duda alguna, la satisfacción de las necesidades sociales y el desarrollo de los pueblos que adquieren una identidad a través de los tiempos, se basa en determinados intereses comunes que adaptan la vida en comunidad de normas, valores e instituciones.

El servicio público se entiende en el sentido más amplio posible, como cualquier actividad, gestión o actuación propias de la Administración, inherentes a su natural quehacer, incluyendo tanto el ejercicio de potestades administrativas, como las meras actividades materiales, como las omisiones o pasividades cuando la Administración tiene el deber de obrar o comportarse de un modo determinado, e incluso la simple titularidad de competencias. (Fuentes, 2004, p. 116)

La responsabilidad estatal se encuentra principalmente reflejada en la naturaleza de la función pública, que consiste en que, por intermedio de los servidores públicos, se encargan de dar cumplimiento a sus obligaciones, derechos y responsabilidades; por tanto, la función pública, se constituye en una tarea de servicio público que determinada institución o servidor debe proporcionar con base en una adecuada y óptima administración pública, que emana un dinamismo auténtico en función de las necesidades de la sociedad. Así pues, la administración pública se torna desde dos perspectivas, una funcional y otra orgánica.

La Administración Pública puede entenderse en un sentido orgánico o funcional: según el primero, se concibe como institución o persona jurídica, mientras que desde el punto de vista funcional constituye una actividad o función pública.

Respecto del concepto orgánico de administración debe destacarse la definición que de la misma hace el profesor VIDAL PERDOMO, para quien: “Por administración se entiende el conjunto de órganos encargados de cumplir las múltiples intervenciones del Estado moderno y de atender los servicios que presta”.

Ambos conceptos son plenamente compatibles y necesarios para su interpretación, pues el primero nos permite dotar a la administración pública de cualidades imprescindibles para su funcionamiento externo en la sociedad tales como el nombre, la capacidad jurídica, el domicilio, el patrimonio y la nacionalidad, mientras que la segunda nos permite configurar el contenido y los límites de las actuaciones administrativas. (Cuenca, 2010, pp. 27-28)

Se dice de la administración pública funcional, aquella que evoluciona bajo una tendencia de mejoramiento continuo y fortalecimiento que se halla direccionado a consolidar una administración pública proactiva y que actúa efectivamente en la construcción de instituciones estatales fuertes con plenas capacidades de resolver los desafíos sociales; para lo cual, se establecen directrices claras de planificación, implementación y aplicación de políticas públicas, designación de servidores públicos con liderazgo y preparación académica adecuada, responsabilidades por acción u omisión. En fin, desde el punto de vista funcional a través de estas políticas públicas, se pretende el mejoramiento de la administración pública al servicio de la colectividad.

Se dice de la administración pública orgánica, aquella que analiza la utilidad que proporciona la existencia de las instituciones públicas y se basa en una adecuada organización de la estructura institucional del Estado, priorizando la atención de los fines estatales a través de limitación del gasto público y la correcta distribución de funciones. En fin, desde el punto de vista orgánico, la creación de la estructura institucional del Estado debe establecerse bajo un argumento tendiente al mejoramiento de los servicios y la optimización de recursos.

### **3.2.1.2.- Formas de actividad jurídica de la administración pública (actividad que produce efectos jurídicos).**

La ciencia de la administración pública contempla la actividad estatal y su relación con los administrados; así, la actividad del Estado se reduce en una parte al Derecho Constitucional y la política; y en otra, a la actividad mediante la cual ejecuta su propuesta política, es decir la administración pública, la cual está dada con vista a la prestación del servicio público a fin de atender de manera efectiva las necesidades sociales en beneficio de los administrados. En efecto, la actividad estatal conlleva el conjunto de facultades y atribuciones que gozan los órganos de la administración pública para que tenga lugar la función administrativa.

Es indudable que entre los cambios de la sociedad y la administración pública siempre existe una relación indisoluble, pues si bien es cierto que la normatividad de la administración pública determina en muchas ocasiones cambios sociales, también es cierto que éstos pueden influir e influyen poderosamente en los cambios de la administración pública fortaleciendo algunos aspectos de la misma, por lo cual, los teóricos de la administración y los titulares o responsables de la administración pública, deben estar atentos para conocer en forma adecuada los cambios sociales y determinar si éstos requieren algún cambio en la realización de algún aspecto del ejercicio de la administración pública. (Galindo, 2016, p. 115)

La administración pública para el cumplimiento de los fines constitucionales y legales que le han sido encargados, permite percibir dentro de sus formas de actividad jurídica, aquellas que producen efectos jurídicos; para ello, es imprescindible considerar que dicha actividad debe velar por la garantía del interés general del Estado; así, el Derecho Administrativo, mediante sus fundamentos constitucionales y normativos, se direccionan a proporcionar la seguridad y certeza jurídica, garantizando el principio de buena administración que no es otra cosa que los administrados sean tratados equitativamente, objetivamente y dentro de los términos o plazos legales y razonables.

La garantía del interés general es la principal tarea del Estado y, por ello, el Derecho Administrativo ha de tener presente esta realidad y adecuarse, institucionalmente,

a los nuevos tiempos pues, de lo contrario perderá la ocasión de cumplir la función que lo justifica, cual es la mejor ordenación y gestión de la actividad pública con arreglo a la justicia. (Muñoz, 2008, p. 39)

La actividad de la administración pública tiene lugar mediante la aplicación del procedimiento administrativo, que no es otra cosa que el conjunto de actuaciones que ejecutan los órganos de la administración pública a través de los servidores públicos, quienes en el marco de sus competencias, desarrollan el proceso administrativo cuya finalidad se concreta en: “El alcance del acto es restringido, siendo entonces cinco las formas jurídicas de exteriorización de la función administrativa: acto, hecho, simple acto, reglamento y contrato administrativo” (Dromi, 2008, p. 35).

#### **3.2.1.2.1.- Actos administrativos**

Como parte de la actividad de la administración pública, se encuentran ciertos actos emanados de sus competencias y la ley, que no solo se encargan de asegurar el funcionamiento de la actividad estatal, sino también que producen efectos jurídicos; aquellos se conocen como actos administrativos siendo estos una forma natural de expresión para la administración pública, que no forma parte del ordenamiento jurídico vigente, por cuanto no ordena ni regula la vida social y sus efectos concluyen con su cumplimiento por lo que aplican para un caso en concreto.

Es un acto jurídico en sentido estricto, consistente en una declaración intelectual de voluntad, juicio, deseo o conocimiento, emitido por una Administración pública, en ejercicio de una potestad administrativa, distinta de la potestad reglamentaria, y sometido al Derecho Administrativo y a la jurisdicción contencioso-administrativa. (Pato, 2012, p. 16)

En efecto, acto administrativo, es una decisión unilateral de autoridad administrativa competente que, en respeto irrestricto del ordenamiento jurídico vigente, produce efectos jurídicos en un caso concreto; esta decisión se constituye en una declaración que puede ser decisoria como por ejemplo: la emisión de una licencia de conducir; de conocimiento como por ejemplo: la emisión de una partida de nacimiento; o de opinión, cuando valora una circunstancia como por ejemplo: un certificado de honorabilidad.

El acto administrativo como declaración intelectual de la voluntad de la administración pública sometida al Derecho Administrativo y por tanto a la jurisdicción contencioso administrativa, puede manifestarse mediante distintas clases que en términos generales Tardío, P. J. A. (2012), establece diversas clasificaciones como son: A) Actos favorables y de gravamen.- Actos favorables son aquellos que amplían las posibilidades jurídicas del administrado, entre los

cuales se identifica actos administrativos como concesión de servicios públicos, extensión de nombramientos, etc.; y, actos de gravamen aquellos que imponen sanciones administrativas, prohibiciones, etc. B) Actos resolutorios y actos de trámite. - resolutorio aquel que ponen fin al procedimiento administrativo y de trámite aquellos que se producen dentro del mismo. C) Actos consentidos y actos firmes. - consentido aquel que no ha sido recurrido por el administrado y firme cuando no es sujeto de recurso alguno. D) Actos individuales y generales dependiendo el o los destinatarios. E) Actos expresos y tácitos. - expresos aquellos donde explícitamente se expone la voluntad de la administración pública; y, tácitos como por ejemplo el silencio administrativo.

Ahora bien, es imprescindible identificar los elementos del acto administrativo; al respecto se dice:

Los elementos estructurales del acto administrativo son: los sujetos, el objeto, los motivos, el fin y la forma y los procedimientos. Si se cumplen los cinco requisitos señalados, el acto administrativo nacerá conforme a derecho; pero si se incumple alguno de los elementos se genera una causal de nulidad o ilegalidad del acto administrativo. (Robles, 2012, p. 309)

El primer elemento son los sujetos del acto administrativo; esto es, en primer lugar, el órgano de la administración pública que en ejercicio de la función administrativa emite dicho acto; y, en segundo lugar, el o los administrados para cuyo caso concreto se emitió el acto administrativo. El segundo elemento es el objeto entendido éste como la situación respecto de la cual emana su contenido que debe ser acorde al ordenamiento jurídico vigente. El tercer elemento son los motivos que constituyen las razones por las cuales se ha expedido el acto administrativo; el cuarto elemento es el fin respecto del cual se exige la solución a una problemática; y por último el quinto elemento es la forma y los procedimientos que consiste en cumplir las formalidades previstas en la normativa vigente para la formación de la voluntad administrativa.

Por tanto, la administración pública, en el ejercicio de la función administrativa, tiene la obligación de motivar los actos administrativos que de ella han emanado, garantizando la seguridad jurídica en el orden administrativo, pues la fundamentación del acto administrativo conlleva la justificación respecto de la cual determinado órgano de la administración pública, respetando el principio de legalidad, expone la norma y sus conclusiones para determinar el objeto del acto que emite. Por tanto, el acto administrativo se perfecciona cuando se encuentra constituido por todos sus elementos que funcionan como requisitos para su validez.

El acto administrativo será **dictado** por el órgano competente, se reflejará en un **documento** y se ajustará a un **procedimiento** establecido al efecto, es decir, seguirá las **normas aplicables, leyes y/o reglamentos**, será **motivado**, explicándolos hechos y fundamentos de derecho y se notificará al **interesado** en su domicilio, por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado. (Vásquez, Escudero, 2010, p. 182)

Así pues, el acto administrativo, requiere para su existencia y validez reunir todos sus elementos y requisitos constitutivos a través de los cuales se torna eficaz y produce los efectos jurídicos deseados; caso contrario, si los actos administrativos no reúnen sus elementos y requisitos para su validez, pueden hallarse inmersos en declaratorias de nulidad: “El acto administrativo tiene presunción de legitimidad por cuanto determina la obligación del particular de cumplirlo y el nacimiento de los términos para impugnarlo, transcurridos los cuales se opera la caducidad de los recursos” (Dromi, 2008, p. 17). De esta manera, los actos administrativos no validos son aquellos que se encuentran viciados y por consecuencia son declarados nulos por autoridad competente y no producen efectos jurídicos.

Los actos administrativos gozan de presunción de legitimidad, pues se entienden expedidos en el ejercicio de la función administrativa apegada al ordenamiento jurídico vigente y el bienestar de los administrados; por tanto, para que un acto administrativo sea declarado nulo por autoridad competente, requiere que exista la petición de parte interesada que se halle investida de la necesidad de impugnar el acto administrativo en sede administrativa y que con fundamento en los elementos probatorios que se asista, demuestre que dicho acto no reúne los elementos y requisitos necesarios para su validez o en su defecto contravenga el ordenamiento jurídico vigente.

Para que un acto administrativo sea ejecutorio, tiene que tratarse de un acto “presumiblemente válido”, que goce de presunción de legitimidad y ejecutividad y haya sido notificado. La ejecución administrativa no podrá ser anterior a la notificación del acto. El acto debe ser comunicado al interesado, para que tenga conocimiento legal de él. La notificación debe realizarse por medio idóneo para que el acto adquiera eficacia. Por último, su ejecución debe ser factible física y jurídicamente. (Dromi, 2008, pp. 148-149)

En este sentido, la administración pública goza de facultad coercitiva para garantizar el cumplimiento de los actos administrativos emanados por ella en el marco del ordenamiento jurídico vigente por parte de los administrados; sin embargo, dicha facultad debe ser ejercida conforme a un procedimiento administrativo previamente establecido, basado en la normativa constitucional y legal como por ejemplo el caso de actos sancionatorios. Así mismo, es

imprescindible considerar que el administrado también puede suspender la ejecución de un acto administrativo mediante la impugnación al mismo cuando se evidencia violación a los derechos o una ilegalidad expresa, sin perjuicio de que en el caso de consumarse el acto administrativo ilegítimo, se deberá ante el órgano jurisdiccional competente, declarar su nulidad con la correspondiente reparación de daños y perjuicios ocasionados.

**IMPUGNACION.** - Todos los actos administrativos expedidos por los órganos y entidades sometidos a este estatuto serán impugnables en sede administrativa o judicial. La impugnación en sede administrativa se hará de conformidad de este estatuto. La impugnación en sede judicial se someterá a las disposiciones legales aplicables.

En todo caso, quien se considere afectado por un acto administrativo lo podrá impugnar judicialmente ante el respectivo Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de manera directa. No será necesario para el ejercicio de este derecho el que haya precedido reclamación, administrativa previa la misma que será optativa. (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002, art. 69)

El acto administrativo en vía administrativa, podrá ser reformado o extinguido por la misma autoridad que lo expidió, quien la sustituya o su superior jerárquico a petición de parte o de oficio, por razones de oportunidad cuando existen motivos de orden público en cuyo caso no tendrá efectos retroactivos; y de legitimidad, cuando dicho acto contiene vicios que no son sujetos de convalidación o subsanables, en cuyo caso sí tendrá efectos retroactivos; no es convalidable aquellos actos normativos dictados al margen de la competencia, ordenamiento jurídico vigente y que carezcan de motivación entre los presupuestos fácticos y la norma legal de sustento. En efecto, el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa únicamente mediante el recurso de apelación; sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión que cabe solo cuando el acto administrativo ha causado estado en vía administrativa.

**Clases de recursos.** Se prevén los siguientes recursos: apelación y extraordinario de revisión.

Le corresponde el conocimiento y resolución de los recursos a la máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado y se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo.

El acto expedido por la máxima autoridad administrativa, solo puede ser impugnado en vía judicial.

Se correrá traslado de los recursos a todas las personas interesadas. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 219)

Frente a la impugnación del acto administrativo, el administrado puede alegar la nulidad del procedimiento si se trata de una causa sustancial que afecta la decisión del proceso; nulidad del acto administrativo o la suspensión del mismo con el objeto de evitar la consumación de perjuicios, cuya reparación sea difícil o imposible o cuando la apelación se basa en causas de nulidad de pleno derecho. El recurso extraordinario de revisión en tanto, tiene lugar cuando el acto administrativo ha causado estado y se verifica errores de hecho o derecho notorios que afectan el fondo, que aparezcan nuevos documentos esenciales al asunto; o, que el acto administrativo se base en documentos o actos nulos o punibles.

La impugnación de un acto administrativo en vía judicial, tiene por objeto tutelar los derechos de toda persona y realizar el control de legalidad de los hechos, actos administrativos y contratos del sector público sujetos al Derecho Administrativo; por tanto, en procedimiento contencioso administrativo se tramitarán las siguientes acciones:

**Acciones en el procedimiento contencioso administrativo.** Se tramitarán en procedimiento contencioso administrativo las siguientes acciones:

1. La de plena jurisdicción o subjetiva que ampara un derecho subjetivo de la o del accionante, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por hechos o actos administrativos que produzcan efectos jurídicos directos. Procede también esta acción contra actos normativos que lesionen derechos subjetivos.
2. La de anulación objetiva o por exceso de poder que tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.
3. La de lesividad que pretende revocar un acto administrativo que genera un derecho subjetivo a favor del administrado y que lesiona el interés público.
4. Las especiales de:
  - a) El pago por consignación cuando la o el consignador o la o el consignatario sea el sector público comprendido en la Constitución de la República.
  - b) La responsabilidad objetiva del Estado.
  - c) La nulidad de contrato propuesta por el Procurador General del Estado, conforme con la ley.
  - d) Las controversias en materia de contratación pública.
  - e) Las demás que señale la ley. (Código Orgánico General de Procesos, 2015, art. 326)

Es imprescindible considerar que los actos administrativos gozan de la presunción de legitimidad y ejecutoriedad; sin perjuicio de que el juzgador pueda ordenar la suspensión del acto administrativo si considera que los hechos y pruebas alegadas en la demanda conllevarían a una decisión favorable a la pretensión expuesta; esto, con el objeto de precautar la ocurrencia de daños imposibles de reparar, respecto de los derechos del administrado.

**Procedencia.** El recurso de casación procederá contra las sentencias y autos que pongan fin a los procesos de conocimiento dictados por las Cortes Provinciales de Justicia y por los Tribunales Contencioso Tributario y Contencioso Administrativo. (Código Orgánico General de Procesos, 2015, art. 266)

Ejecutoriada la sentencia el Estado, deberá dar cumplimiento con la misma bajo prevención que de no hacerlo indemnizará al perjudicado por el incumplimiento. De la resolución emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo solo podrá interponerse en vía horizontal los recursos de aclaración y ampliación para tratar asuntos que requieran mayor detalle y precisión; y, en vía vertical, el recurso de casación para tratar asuntos que versan puramente en Derecho y que se constituye en última instancia.

### **3.2.1.2.2.- Contratos administrativos.**

Los contratos administrativos son un acuerdo de voluntades entre la administración pública y aquel o aquellos administrados que sean sujetos de derecho que tiene lugar en el ejercicio de la función administrativa y que produce efectos jurídicos como la creación, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones. Así, el contrato administrativo debe velar por el bienestar colectivo de los administrados, respetando los principios de la contratación pública en la satisfacción de las necesidades públicas.

Los contratos administrativos, siendo como son una parte o una forma de la actividad administrativa, tienen una finalidad específica y propia, distinta de la que es inherente a la generalidad de los contratos de derecho privado, y que no es otra que la satisfacción y el logro del interés público, de las necesidades colectivas, siendo esa finalidad, precisamente, la que les da y define su naturaleza jurídica como tales y los efectos y consecuencias que les son específicos. (Escola, 1989, p. 160)

En los contratos administrativos la actuación de la administración pública se halla estrictamente limitada a las facultades que el mismo ordenamiento jurídico le otorga; por tanto, su potestad al momento de tomar decisiones para la satisfacción de las necesidades públicas se sujetará a la ley y a los principios de la contratación pública. Al respecto, Díaz & Rodríguez, (2016), identifican entre otros principios lo siguiente: La actividad contractual de la administración

pública debe ejecutarse sobre la base de los principios de la contratación pública entre los cuales identifica: A) Principio de igualdad entre los oferentes a efectos de garantizar su participación en las mismas condiciones y oportunidades. B) Principio de transparencia y publicidad cuyo objeto es garantizar a todos los oferentes un concurso público que permita una competencia equitativa a fin de acceder a las mejores condiciones de bienes y servicios.

El contrato administrativo es distinto al contrato civil. Su naturaleza responde a la concepción de ser un acto de colaboración voluntaria con la Administración Pública, destinado a satisfacer funciones esenciales del Estado, es decir, fines públicos; disfrutando la Administración de prerrogativas que se concretan en facultades (dirección, modificación, resolución, ejecución, etcétera) llamadas cláusulas exorbitantes, que se fundan en el interés público. (Pérez, 2002, p. 8)

El contenido y celebración del contrato administrativo se enmarca en el cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente, de modo que, sus cláusulas y condiciones no pueden verse sujetas del arbitrio de las partes intervinientes. Por tanto, deben reunir ciertos elementos propios de su naturaleza, respecto de lo cual Ubidia, (2009), como elementos esenciales del contrato administrativo manifiesta: 1) Los sujetos: por un lado la administración pública sobre la base de la competencia; y, por otro, el administrado con capacidad legal para ejercer derechos y contraer obligaciones. 2) El objeto como la consecuencia o efecto que se pretende alcanzar. 3) La finalidad que consiste en satisfacer el interés público. 4) La forma que consiste en que el procedimiento para la constitución y suscripción de un contrato administrativo se enmarque en el ordenamiento jurídico vigente. 5) El elemento moral, básico en todo contrato administrativo en pro de la eliminación de la corrupción.

La sumisión preferente al Derecho administrativo es la característica normativa que otorga a los contratos del estado regulados por la Ley y su perfil institucional, y los configura como una categoría independiente con alejadas raíces en el Derecho privado de obligaciones que seguirá aportando, mañana como ayer, el valor secular de su esquema jurídico; contrato y Derecho administrativo se unen para dar vida a un ente original. (Morales, 2007, p. 44)

Es evidente que el contrato administrativo requiere el cumplimiento de condiciones para su elaboración y ejecución; así como también, para la solución de las controversias que pudiesen tener lugar en función del mismo. Así, los actos y hechos administrativos, los de simple administración y actos normativos ejecutados en la preparación de la voluntad administrativa contractual forman parte del procedimiento administrativo mediante el cual se conforma la voluntad inserta en el contrato administrativo; por lo que, son sujetos -de ser el caso- de impugnación en sede administrativa y judicial; sin perjuicio de la posibilidad de acudir a los

procesos de mediación y arbitraje para la solución de las diferencias que pudiesen presentarse entre las partes contratantes.

**Requisitos de los Contratos.** - Son requisitos para la celebración de los contratos, los siguientes:

1. La competencia del órgano de contratación;
2. La capacidad del adjudicatario;
3. La existencia de disponibilidad presupuestaria y de los recursos financieros necesarios para el cumplimiento de las obligaciones; y,
4. La formalización del contrato, observando el debido proceso y los requisitos constantes en la presente Ley y su Reglamento. (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, art. 68)

Por tanto, los contratos administrativos, al no reunir estos requisitos, pueden ser sujetos de nulidad, quedando en potestad del Procurador General del Estado demandar la nulidad del mismo tan pronto llegue a su conocimiento estas irregularidades; sin perjuicio de las responsabilidades que tenga lugar en contra de quienes intervinieron en su formación y celebración. Así mismo, los actos ejecutados en la preparación de la voluntad administrativa contractual son sujetos de impugnación en vía judicial de conformidad con la normativa legal constante en el COGEP; y, administrativa de conformidad con el COA, conforme se ha evidenciado para el caso de los actos administrativos.

### **3.2.1.2.3.- Hechos administrativos**

Los hechos administrativos consisten en las actuaciones materiales técnicas o físicas que se ejecutan en ejercicio de la función administrativa, produciendo efectos jurídicos directos o indirectos y que pueden ser sujetos de impugnación; en efecto, hecho y acto administrativo pueden confundirse, pues ambos son expresiones de la voluntad de los órganos de la administración pública; sin embargo, su diferencia radica en que el acto administrativo se manifiesta en la voluntad oral o escrita de la administración pública dirigida al conocimiento de los particulares; en tanto que, el hecho administrativo se constituye de forma directa en una actuación de la administración pública de la cual se deduce, cual es la voluntad de la misma.

**Hecho administrativo.** Es toda actividad material, traducida en operaciones técnicas o actuaciones físicas, ejecutadas en ejercicio de la función administrativa, productora de efectos jurídicos directos o indirectos, sea que exista o no un acto administrativo previo.

Los hechos administrativos, contrarios al acto administrativo presunto que resulte del silencio administrativo positivo, conforme con este Código, son ilícitos.

Las personas afectadas por hechos administrativos pueden impugnar las actuaciones de las administraciones públicas mediante reclamación o requerir las reparaciones a las que tengan derecho, de conformidad con este Código. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 127)

La administración pública en ejercicio de la función administrativa si llegase a ejecutar un hecho administrativo que afecte a los administrados, da lugar a que la persona afectada pueda denunciarlo o en su defecto presentar el reclamo correspondiente ante la autoridad competente; sin perjuicio de que en caso de negativa al reclamo, pueda acudir a sede administrativa o judicial para impugnarlo conforme el ordenamiento jurídico determinado para los actos y contratos administrativos; sin embargo, en caso de que el hecho administrativo vulnere derechos de las personas, éstas podrán hacer uso de las garantías jurisdiccionales para hacer respetar sus derechos.

El acto de autoridad es un acto administrativo emitido por un órgano administrativo del Estado. El acto administrativo es la expresión o manifestación formal de la voluntad de la administración pública. Este acto administrativo no debe ser confundido con el hecho administrativo porque uno es la actuación material de la voluntad administrativa. Uno es formal, el otro material. El acto administrativo es decisión, el hecho administrativo es ejecución. El acto administrativo queda plasmado en un documento formal, el hecho administrativo queda plasmado en un documento instrumental. Uno debe formalizarse, el otro debe circunstanciarse. (Montes, 2010, p. 14)

Si bien el hecho y el acto administrativo son manifestaciones de la voluntad de la administración pública en ejercicio de la función administrativa, mantienen un régimen jurídico propio; al respecto Dromi (2008) manifiesta: el hecho expresa la ejecución material de un acto administrativo; por tanto, su diferencia radica en la certeza jurídica, los efectos jurídicos, la presunción de legitimidad, la impugnabilidad, la nulidad, factores que reflejan un régimen jurídico autónomo.

De este modo, tanto el hecho administrativo como el acto administrativo son manifestaciones de la voluntad de los órganos de la administración pública exteriorizadas de distinta forma; en tal sentido, es importante analizar que el hecho administrativo es un hecho jurídico que no requiere la existencia de un acto administrativo previo para generar consecuencias de orden jurídico; así, al ser una actividad de tipo material requiere la participación de un servidor público que proceda con su ejecución lo cual conlleva la posibilidad de que exista un cierto

grado de error humano y por ende obligaciones entre la administración pública y los administrados.

Se concluye entonces que lo elemental del hecho administrativo es el ejercicio de la actividad administrativa, pero aquellos servidores públicos que la ejecutan deben considerar y prestar mucha cautela y atención pues un hecho administrativo también puede vulnerar derechos y garantías legales y constitucionales de los administrados, cuando su ejercicio ha tenido lugar sin la emisión de un acto administrativo previamente materializado; o, en su defecto un norma jurídica de carácter general que fundamente su procedencia y no dé lugar a que la actividad administrativa se halle viciada por razones de legitimidad, en cuyo caso, se habla de vías de hecho que son las actuaciones propias del ejercicio de la función administrativa ejecutadas incluso con el uso de la fuerza que irrespetan lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente y vulneran derechos constitucionalmente establecidos.

Precisamente esa indiferencia al ordenamiento jurídico administrativo tiene lugar por la inobservancia de los procedimientos idóneos para la ejecución de los actos que sirven de fundamento al hecho administrativo; de este manera, el cumplimiento de la función administrativa carece de la oportunidad de estar ejecutada conforme a Derecho; y, recae en un claro caso de vías de hecho donde prima la ilegalidad e irregularidad que tan solo conlleva a la vulneración de derechos fundamentales de los administrados. Es importante acotar que la ilegalidad del acto resuelto cuando el mismo no ha sido notificado por parte de la administración pública; considera lo siguiente:

**VIGENCIA.-** Los actos administrativos, para su plena validez deberán ser obligatoriamente notificados al administrado y mientras no lo sean no tendrán eficacia con respecto a quienes se haya omitido la notificación. La ejecución de actuaciones ordenadas en actos administrativos no notificados constituirá, para efectos de la responsabilidad de los funcionarios públicos, vías de hecho. (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002, art. 66)

En efecto, una vía de hecho en el orden administrativo tiene lugar cuando el servidor público en el ejercicio de la función administrativa no ajusta su accionar público conforme a Derecho al no fundamentar el hecho administrativo en un acto administrativo previo o no estar apoyada su actuación en las normas jurídicas vigentes lesionando derechos y garantías constitucionales de los administrados; por tanto, es imprescindible que los órganos de la administración pública actúen en estricto apego al ordenamiento constitucional y legal vigente pues su inobservancia no solo conduce a ocasionar un grave daño a los administrados sino también al Estado quien se

encuentra obligado a la reparación integral de los daños producidos desacreditando su accionar y generando malestar continuo en la sociedad.

#### **3.2.1.2.4.- Actos normativos**

Estos actos son normas de carácter general y abstracto que se integran al ordenamiento jurídico con el objeto de modificar, derogar y/o aclarar derechos y obligaciones de los administrados, que no se extinguen con su aplicación como es el caso de los actos administrativos; en efecto, su aplicación fortalece el acto normativo y su vigencia hasta el momento que sea derogado de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

**ACTO NORMATIVO.** - Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales, objetivos de forma directa. De conformidad con la Constitución corresponde al presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria. Un acto normativo no deja de ser tal por el hecho de que sus destinatarios puedan ser individualizados, siempre que la decisión involucre a la generalidad de los diversos sectores. (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002, art. 80)

Para que las normas jurídicas gocen de validez, se torna imprescindible que el acto normativo mediante el cual tuvo lugar su creación, se halle contemplado y permitido por la legislación vigente, fundamentando su accionar en la competencia de la autoridad pública de quien emana el acto normativo; entonces, la eficacia del acto normativo radica en la consecución del principio de validez de las normas, donde el acto normativo emana de autoridad pública competente que ejerce sus funciones en el marco de las potestades legales que le facultan otorgar la plena validez de la norma jurídica.

#### **Acto normativo de carácter administrativo.**

Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa.

**Potestad reglamentaria del Presidente de la República.** Le corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria en relación con las leyes formales, de conformidad con la Constitución.

El ejercicio de la potestad reglamentaria es independiente de la competencia normativa de carácter administrativo que el Presidente de la República ejerce en relación con el conjunto de la administración pública central. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 128-129)

La administración pública a través de sus máximas autoridades administrativas ejerce la competencia normativa en el marco administrativo del órgano de la administración pública a

su cargo; por tanto, es indispensable que los actos normativos sean emitidos por órgano competente sobre la base de la legitimidad y la oportunidad, considerando para ello la materia, la jurisdicción y el tiempo; y, surtirán efecto desde su publicación en el Registro Oficial, salvo urgencia debidamente justificada donde sus efectos tendrán lugar desde su expedición.

**PRESUNCION DE COMPETENCIA Y FACULTADES IMPLICITAS.** - Si alguna norma atribuye competencia a la Administración Pública Central, sin especificar el órgano que deba ejercerla, se entenderá que la facultad de tramitar y resolver las peticiones o impugnaciones corresponde a los órganos inferiores competentes por razón de la materia y del territorio y, de existir varios de éstos, al superior jerárquico común.

Los órganos administrativos serán competentes para resolver todos los asuntos y adoptar todas las medidas y decisiones que los consideren razonablemente necesarios para cumplir con sus objetivos específicos determinados en la ley no obstante que dichos asuntos, medidas y decisiones no hayan sido expresas y detalladamente a ellos atribuidos. (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002, art. 86)

El ejercicio de la potestad normativa debe efectuarse en estricto apego al marco constitucional vigente, pues esta facultad no puede -bajo ningún concepto- superar su alcance de regulación y control ejercido por la administración pública, bajo la premisa de ser llamados a velar por el cumplimiento de la norma constitucional y legal. En consecuencia, los órganos de la administración pública para el cumplimiento de los fines para los cuales fueron creados, emiten y ejecutan actos normativos que conllevan determinadas características según su naturaleza; para ello, su capacidad normativa, permite la creación de los mismos que se integran en el ordenamiento jurídico vigente y se materializan con el ejercicio de la función pública.

**Prohibiciones.** Las administraciones públicas que tengan competencia normativa no pueden a través de ella:

1. Restringir los derechos y garantías constitucionales.
2. Regular materias reservadas a la ley.
3. Solicitar requisitos adicionales para el ejercicio de derechos y garantías distintos a los previstos en la ley.
4. Regular materias asignadas a la competencia de otras administraciones.
5. Delegar la competencia normativa de carácter administrativo.
6. Emitir actos normativos de carácter administrativo sin competencia legal o constitucional. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 128-129)

La administración pública se configura como una estructura de organismos institucionales encabezados por el presidente de la República, que tienen bajo su responsabilidad el conjunto de potestades administrativas como el cumplimiento de las normas jurídicas, capacidad normativa y la aplicación de sanciones en casos de desobediencia de sus disposiciones o contravención de la ley. Por tanto, todo órgano con capacidad normativa se encuentra en la obligación de ajustar su accionar de conformidad con los derechos y garantías establecidas en la norma constitucional y los tratados internacionales; de esta manera, bajo esta potestad normativa, no es viable la expedición de normas jurídicas que restrinjan derechos o garantías constitucionales, por cuanto es responsabilidad estatal garantizar las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

El sector público comprende:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 225)

Por tanto, la administración pública se constituye en un servicio en beneficio de los administrados, cuyo único fin es velar por la satisfacción de las necesidades públicas, ejerciendo sus facultades de conformidad con las competencias que el ordenamiento jurídico vigente les atribuya, garantizando los derechos y garantías constitucionalmente establecidos, so pena de ser sujetos de responsabilidades por los actos u omisiones que en ejercicio de la función administrativa contravengan lo señalado. Al respecto, Sánchez (2007) dice: La administración pública es la parte más visible del gobierno, el sistema de conocimiento en el cual se pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en que haya personas que trabajen por un bien común.

Se concluye entonces, que los actos normativos constituyen toda actividad administrativa en virtud de la cual tiene lugar la emisión de normas, reglamentos y leyes tendientes a alcanzar el bienestar colectivo de una sociedad; sin embargo, es necesario tener claro que los reglamentos

no son sujetos de recursos en vía administrativa sino de reclamos, respecto de lo cual el ordenamiento jurídico vigente señala:

Los reclamos administrativos.

En las reclamaciones los interesados podrán petitionar o pretender:

- a) La formulación de observaciones, consideraciones y reservas de derechos, cuando se impugnaren los actos de simple administración;
- b) La cesación del comportamiento, conducta o actividad; y,
- c) La enmienda, derogación, modificación o sustitución total o parcial de actos normativos o su inaplicabilidad al caso concreto.

En cuanto a la tramitación de una reclamación, ésta debe ser presentada ante el órgano autor del hecho, comportamiento u omisión; emisor del acto normativo; o ante aquél al cual va dirigido el acto de simple Administración. El órgano puede dictar medidas de mejor proveer, y otras para atender el reclamo. (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002, art. 172)

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales y Municipales como parte del sector público gozan también de esta capacidad normativa ejercida en muchos casos mediante la expedición de ordenanzas con jerarquía de ley y con el carácter de obligatoria en la jurisdicción para la cual ha sido emitida.

### **3.2.1.3.- Formas de actividad no jurídica de la administración pública (no produce efectos jurídicos)**

La actividad de la administración pública consiste en el ejercicio de la función administrativa; por tanto, los actos y hechos ejecutados por los órganos de la administración pública que produce efectos jurídicos como los actos administrativos, hechos administrativos, contratos administrativos y actos normativos; y, aquella actividad que no produce efectos jurídicos a través de actos de simple administración contrapuestos a los referidos anteriormente y que por lo tanto no crean derechos ni obligaciones para la administración pública ni los administrados.

Actos no jurídicos de la administración pública son aquellas decisiones que se ejecutan en ejercicio de la función administrativa sin producir efectos jurídicos y que se expresan de manera consultiva o de conocimiento y que bajo ningún concepto constituyen criterios vinculantes en la formación de voluntades por parte de las máximas autoridades de los órganos de la administración pública; así por ejemplo, el cumplimiento de una orden administrativa de autoridad, consiste en preparar una ayuda memoria para rendición de cuentas. A su vez, los

hechos no jurídicos son actuaciones materiales que no producen efectos jurídicos como por ejemplo en el mismo caso que se refirió que el servidor cumpla la orden entregando la ayuda memoria y haciendo una exposición de la misma.

### **3.2.1.3.1.- Actos de simple administración**

Los actos de simple administración constituyen aquellas declaraciones de la administración pública que se caracterizan por ser unilaterales e internas y que se ejecutan en el marco de la aprobación o desaprobación de una voluntad y criterio único (unilateral); e interno, por cuanto refiere a actuaciones directas como las órdenes de un jefe inmediato a un inferior por efecto de la subordinación jerárquica.

**ACTOS DE SIMPLE ADMINISTRACION.** - Son toda declaración unilateral interna o inter orgánica, realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma indirecta en vista de que solo afectan a los administrados a través de los actos, reglamentos y hechos administrativos, dictados o ejecutados en su consecuencia. (Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, 2002, art. 70)

Los actos de simple administración por ser de naturaleza consultiva, contribuyen en la formación de la voluntad administrativa por lo que no son impugnables de forma directa; sin embargo, constituida la voluntad administrativa, esta puede verse sujeta de impugnación según corresponda la forma de actividad jurídica de la administración pública que se manifieste.

**Instrucción, orden de servicio o sumilla.** Los órganos administrativos pueden dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes a través de una instrucción, orden de servicio o sumilla claras, precisas y puestas en conocimiento de la persona destinataria.

Pueden constar insertas en el mismo documento al que se refieren o por separado. Para su instrumentación se puede emplear cualquier mecanismo tecnológico.

Su incumplimiento no afecta la validez del acto, independientemente de la responsabilidad disciplinaria de la o el servidor público. (Código Orgánico Administrativo, 2017, art. 121)

Los actos de simple administración, permiten asegurar la continuidad de la actividad administrativa, pues mediante disposiciones de orden interno o entre órganos de la administración pública, se producen efectos jurídicos individuales en forma indirecta; así, es necesario tener claro que los actos de simple administración reflejan las relaciones de vinculación entre los diversos órganos de la administración pública, bajo la premisa que se encuentran obligadas a prestar su colaboración constante y recíproca. De esta manera, los actos

de simple administración no se hallan sujetos de eficacia jurídica directa e inmediata, y se recubren de cierta informalidad ya que no requieren de su publicación o notificación para su validez, pues basta que se encuentren en conocimiento de los órganos administrativos que intervienen.

De esta manera, los actos de simple administración constituyen las actuaciones de las autoridades administrativas que tienen lugar al interior de la misma administración, generalmente anteriores a la emisión de una decisión administrativa por cuanto permiten aportar técnica y jurídicamente en la formación de la voluntad administrativa. Es imprescindible considerar que el ordenamiento jurídico vigente también se denomina a los actos de simple administración como actos de instrucción, sin que por ello se desnaturalice su esencia; así, se tiene como aquellos actos requeridos en el ejercicio de la función administrativa para el conocimiento, determinación y verificación de la información que sirve de base para la emisión de resoluciones administrativas.

### **3.2.2. EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE RESERVA DE LEY COMO LÍMITE DE LA CAPACIDAD NORMATIVA DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

#### **3.2.2.1.- Principio de reserva de ley, fundamento y criterios básicos.**

El principio constitucional de reserva de ley o también conocido como dominio legal, consiste en aquel conglomerado de materias que, por razones de su importancia y efectos, la norma constitucional las ha enmarcado en un campo de exclusividad donde solo el poder legislativo puede accionar; de modo que, ningún órgano de la administración pública tiene potestad normativa respecto de aquellas materias.

La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional que no requieran de la expedición de una ley se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. Se requerirá de ley en los siguientes casos:

1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.
3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados.

4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.

5. Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias.

6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 132)

Como se ha referido en la Constitución de la República del Ecuador (2008), no se establece de manera expresa la existencia del principio de reserva de ley; pero si se constituye de manera clara las atribuciones propias del legislativo en función del referido principio constitucional, sin perjuicio de identificar además los casos en los que se requerirá de ley ordinaria u orgánica; para lo cual, es necesario diferenciar los dos tipos de leyes; ya que, la principal diferencia entre ellas versa respecto de la materia que se trata; así se puntualiza:

Serán leyes orgánicas:

1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.

2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.

4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, art. 133)

La diferenciación entre leyes orgánicas y ordinarias es de relevante importancia por cuanto, si bien tratan asuntos que deben ser regulados mediante la expedición de una ley desde el legislativo conforme el principio constitucional de reserva de ley, es imprescindible comprender el objeto para el cual han sido creadas y su jerarquía al momento de aplicarlas en la atención de las necesidades que buscan satisfacer; sin duda, el objeto de las leyes orgánicas según la normativa expuesta, corresponde a temas fundamentales constitucionalmente, en tanto que, las leyes ordinarias tienen su objeto en normas básicas de carácter general en un ordenamiento jurídico; por ello, las normas ordinarias se hallan subordinadas a las orgánicas.

Bajo estas consideraciones, siendo el Ecuador un Estado Constitucional de Derechos, se puede decir que las leyes orgánicas gozan de una jerarquía normativa reforzada, donde el principio constitucional de reserva de ley se encuentra claramente delimitado a la exclusividad de ciertas materias que expresamente se hallan identificadas en la norma constitucional. Freijedo y Bastida afirman que: “La reserva de ley orgánica significa asegurar que el contenido normativo de concretas materias ha de ser el resultado de un acuerdo entre la mayoría de los miembros del «Parlamento» y no sólo de la mayoría «gubernamental», en la que, merced a principios de constitucionalismo racionalizado, suele apoyarse el Gobierno para la realización legislativa de su programa” (1981, p. 290).

Las leyes ordinarias no gozan de jerarquía normativa reforzada y el principio constitucional de reserva de ley no se encuentra delimitado a determinadas materias, por lo que, se comprende que la diferencia entre las dos radica en las materias que regulan y su jerarquía; más no, en su procedimiento legislativo de creación y aprobación por cuanto se requiere la mayoría absoluta de quórum en ambos procedimientos. En tal virtud, en caso de conflicto entre estos dos tipos de leyes, es necesario acudir a los principios de competencia y jerarquía.

El principio de competencia es, entonces, un mecanismo de protección del “espacio vital” de unas normas frente al de otras, cualquiera sea su rango jerárquico. Este principio presupone el acotamiento de un ámbito competencial a un tipo normativo concreto, que, en caso de ser vulnerado, determina la nulidad de este por falta de competencia. Su forma más característica, es la asignación de la regulación de ciertas materias a determinados sujetos con capacidad normativa y solo a ellos, de modo que el sujeto de que se trate es el único que puede regular una materia en concreto, so pena de que las normas emanadas que contravengan esta regla sean declaradas nulas. (Pinto, 2012, p. 197)

Ahora bien, si la norma constitucional dispone que materias deben ser reguladas por la ley orgánica y la ley ordinaria, es evidente que la primera primará sobre la segunda por razones no de jerarquía sino de competencia bajo un respeto irrestricto del principio de reserva de ley; de esta manera, ni la ley orgánica ni la ordinaria pueden invadir el campo de acción de cada una; sin embargo, la competencia no es suficiente en aquellos casos que se requiere la solución de antinomias normativas; y por ello, requiere la participación del principio de jerarquía donde la norma que goza de jerarquía normativa reforzada (ley orgánica), prima sobre aquella que no (ley ordinaria).

El principio de jerarquía no es otra cosa que un conjunto de reglas y subreglas acerca de la validez de las normas consistente en que unas, las que ocupan la posición inferior, según la forma que adopten, es decir con independencia de su

contenido, pierden validez cuando contradicen a otras que ocupan una posición superior en el sistema de fuentes. Por ejemplo, los preceptos reglamentarios sobre una determinada materia quedan inmediatamente derogados al entrar en vigor una ley que los contradiga y las disposiciones de una norma superior no pueden ser desconocidas por una norma inferior que sea posterior. (Pinto, 2012, p. 196)

Así, el principio de reserva de ley, permite comprender el fundamento para la creación de las leyes orgánicas y ordinarias y su rol en el ordenamiento jurídico, estableciendo límites de aplicación que, en el caso de entrar en conflicto, se sujetarán a la existencia de parámetros constitucionales complementarios como son la competencia y la jerarquía, siendo este último el que prevalecerá conforme los principios de la supremacía constitucional.

### **3.2.2.2.- Antecedentes del principio de reserva de ley.**

El principio constitucional de reserva de ley como aquel principio constitucional, tiene su origen y razón de existir en la necesidad de garantizar que aquellas materias de relevante importancia referentes a los derechos, libertades y garantías de las personas, sean reguladas únicamente mediante la ley y el procedimiento legislativo correspondiente constante en el ordenamiento jurídico; sin perjuicio del ejercicio de la potestad normativa que gozan los órganos de la administración pública.

Bajo la denominación de reserva de Ley se comprende un problema que pertenece al ámbito de las fuentes del Derecho Constitucional. El tema concierne a la delimitación de los ámbitos de influencia del Legislativo y del Ejecutivo, en definitiva, el problema de la reserva de Ley es una cuestión central de la división o separación de poderes y, a la postre, una garantía esencial del Estado de Derecho. (Rodríguez, 1993, p. 522)

El Estado de Derecho vigente en muchos ordenamientos jurídicos en la actualidad, se concibe bajo una perspectiva en la que los derechos y garantías de las personas prevalecen de forma absoluta; sin embargo, al momento del surgimiento del principio de reserva de ley, el Ejecutivo era el centro donde todos los poderes del Estado se ejercían bajo la denominación de monarquías, lo cual, conllevaba no solo una monopolización de los poderes del Estado sino también conflictos sociales por la pugna de poderes, puesto que, la monarquía consiste en un sistema de gobierno donde la voluntad soberana y el poder político residen en una sola persona llamada rey o monarca, quien consideraba que solo tenía la obligación de rendir cuentas a Dios bajo el marco de una absolutismo monárquico; sin embargo, en Alemania con la época de la monarquía constitucional, surge el principio constitucional de reserva de ley, por cuanto ya no hablamos de una monarquía absolutista sino parlamentaria; esto es, el Rey o monarca cumplía

la función de titular del Estado pero sometido a la obligación de acoger las disposiciones del parlamento; por ello, ante este poder legislativo, el principio constitucional de reserva de ley toma fuerza en procura de buscar un equilibrio entre el poder estatal y el pueblo.

El principio surgió en Alemania en la época de la monarquía constitucional debido a la subsistencia del principio que obligaba, ante la influencia francesa que excluía la posibilidad de rescindir la soberanía en los reyes, a buscar un equilibrio entre el gobierno monárquico y la representación social hegemónica por la burguesía. (Román, 1999, p. 83)

En la edad media tiene lugar una necesidad mutua entre el monarca y el parlamento o burguesía, puesto que, por un lado, existía la necesidad de satisfacer las obligaciones derivadas de la guerra; y, por el otro, requerir del monarca convertirse en el origen de la ley, mediante la participación y aprobación de todas las normas que pretendiera aprobar el monarca. En unos casos, los monarcas dejaron de convocar al Parlamento y se ajustaron al absolutismo; en otros casos, se adaptaron al Parlamento, formando así la potestad reglamentaria del poder ejecutivo y la potestad legislativa del poder legislativo: dicho en otras palabras, el reglamento y la ley.

En el contexto de las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas como por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en determinadas materias, o bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad. (Gea, 2007, p. 34)

El surgimiento del Estado Social de Derecho que aplacó al Estado Liberal, evidenció la incapacidad del Parlamento de abarcar la creación de todas las normas que permitan atender las necesidades sociales, dejando camino para que el Ejecutivo pueda dictar normas reglamentarias en ciertas materias, pero siempre subordinadas a la ley; sin embargo, también existieron países como Francia que se mantuvieron en una vía revolucionaria del Estado Liberal, al igual que los germánicos y la monarquía constitucional. De esta manera, se conoce que la misma doctrina alemana construyó la diferencia entre Reglamento y Ley, dando lugar al concepto de reserva de ley, bajo la premisa que siempre que resulten vulneradas la libertad y la propiedad se necesitaría una ley, dejando en manos de los reglamentos el regular todo aquello que no afectara a las anteriores.

Se argumenta que históricamente y hasta nuestros días la finalidad de la reserva de ley ha sido y es la de proteger la ley como decisión primera y soberana del Parlamento frente a cualquier otra norma y, más concretamente, frente al reglamento. En términos orgánicos, se trata de amparar al Legislativo por medio de una esfera inaccesible al Gobierno. Pero en la Constitución se consagra el principio

de legalidad, o sea de supremacía y precedencia de la ley, y desaparece el peligro de que el Ejecutivo pueda dictar normas originarias. El reglamento está supeditado en el tiempo y en la forma a la ley. Sin embargo, en cierto modo ese peligro sigue vigente pese a la implantación del principio de legalidad. En la actualidad y merced al Estado de partidos en que se traduce el Estado democrático, Gobierno y Parlamento no son órganos disociados, y prueba de ello es que el noventa por ciento de la producción legislativa es fruto de los proyectos de ley remitidos por el Consejo de Ministros. (Freijedo y Bastida, 1981, pp. 288-289)

Como se ha evidenciado, el principio constitucional de reserva de ley a lo largo de su historia presenta dos momentos: el primero cuyo objeto es reforzar el principio de legalidad, dotándole a la ley de reglamentos mediante los cuales se fortalezca la misma y pueda producir los efectos jurídicos propios de su existencia, para alcanzar la consecución de que tanto la ley como el reglamento se constituyan en complementos el uno del otro, que permitan garantizar la seguridad jurídica necesaria en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia; y, un segundo momento donde es imprescindible considerar que la reserva de ley se consagra constitucionalmente desde un punto de vista orgánico y ordinario de acuerdo a la materia que trata, limitando las facultades administrativas del poder ejecutivo y obligándolo a trabajar de manera conjunta con el legislativo en pro de los intereses colectivos del pueblo al cual representan.

La reserva de ley en el contexto ecuatoriano es enmarcada en una institución jurídica que acepta el modelo francés en que el legislador solo podrá legislar sobre materias detalladas por la Carta Máxima del País, sin que en ningún caso pueda exceder sus atribuciones de manera aislada a sus atribuciones y campos de acción delimitados. (Chalco, 2015, pp. 51-52)

En el Ecuador con la Constitución de 1830 surge un Estado en forma de Gobierno Presidencialista en el cual, se puede evidenciar la división de poderes como el Ejecutivo, Legislativo y Judicial; con el paso de los años, la actual Constitución (2008) impone un Estado Constitucional de Derechos y Justicia donde se identifican cinco poderes estatales como son: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, por medio de las cuales se pretende generar una seguridad jurídica con una administración pública objetiva y dedicada a la satisfacción de las necesidades sociales en pro del bienestar colectivo.

La reserva legal persigue, pues, potenciar la asamblea representativa, y la Constitución pretende forzar la intervención del legislador para que éste impulse y dirija la actuación del Gobierno. Lo que se pretende no es tanto garantizar un contenido determinado de un derecho que sólo por ley puede desarrollarse, sino una intervención pública para que se haga realidad aquel derecho colectivo que la Constitución enuncia, pero que sólo es posible dotar de contenido a través de la acción de los poderes públicos. (Tornos, 1983, p. 479)

Recae pues en la Función Legislativa el cabal cumplimiento del principio constitucional de reserva de ley, para lo cual, es relevante que la Asamblea Nacional se constituya en la sede de las voluntades que justifican la necesidad de la creación de las leyes, sean estas orgánicas u ordinarias, pues este principio recubre de exclusividad a ciertas materias constitucionalmente determinadas, a fin de que tan solo el legislador mediante leyes garantice lo mandado por la Constitución.

### **3.2.2.3.- Características del principio de reserva de ley.**

El Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, característica fundamental al momento de identificarlo; por cuanto, se ha pasado de un Estado legalista, a lo que en la actualidad prima, que consiste en salvaguardar los derechos de las personas a través de las garantías y principios constitucionales; uno de éstos principios, es la reserva de ley, cuya evolución a lo largo de la historia alcanza su razón de ser en el marco de un Estado de Derecho, donde se establece la separación de poderes, el respeto y la protección de los derechos fundamentales, privando a la administración pública con potestad normativa de dictar reglamentos o actos administrativos que incidan en la esfera constitucional de forma negativa.

Bajo este contexto, se ha identificado de la presente investigación algunos rasgos característicos fundamentales del principio de reserva o dominio legal que evidencian la razón de ser y existir en el ordenamiento jurídico; al respecto se expone:

#### **3.2.2.3.1.- Es una garantía de los derechos fundamentales.**

Los derechos fundamentales tienen por objeto proteger a los ciudadanos de las posibles arbitrariedades que pudiesen tener lugar por parte del Estado y los órganos de la administración pública en el ejercicio de la función administrativa; de esta manera, se dice que el principio constitucional de reserva de ley o dominio legal, es una garantía de los derechos fundamentales; por cuanto, respecto de los mismos, constitucionalmente se encuentra dispuesto que su regulación solo tendrá lugar mediante la expedición de una ley; en efecto, la competencia radica en el poder legislativo y por ende en aquellos representantes de los ciudadanos que por elección popular deben velar por salvaguardar el bienestar colectivo.

Dentro de las garantías sustantivas, ha de incluirse el principio de reserva legal, conforme al cual las limitaciones o restricciones a los derechos constitucionales deben estar previstas en la ley, por lo que su establecimiento corresponde al parlamento como instancia plural, representativa y deliberante. A título excepcional, las Constituciones a veces permiten la delegación de facultades

legislativas en el poder ejecutivo, pero ello sólo limitadamente puede repercutir en la regulación de tales derechos. (Casal, 2008, p. 56)

Los derechos fundamentales no nacen del reconocimiento del Estado, toda vez que son inherentes al ser humano y por tanto prevalecen sobre todo ordenamiento jurídico. Para Valle, el principio de reserva de ley representa una garantía de los derechos fundamentales; así manifiesta: “Se trata, en consecuencia, de reconocer un núcleo en el contenido de los derechos fundamentales que no puede sobrepasarse; es decir, se trata de salvaguardar un contenido mínimo del derecho, incluso frente a derechos o bienes constitucionalmente relevantes” (1995, p. 54).

De esta manera, el principio constitucional de reserva de ley en materia de derechos fundamentales de los administrados tiene lugar como una clara y evidente necesidad de proporcionar legitimidad democrática a la regulación y protección de los mismos, pues su afectación implica lesionar gravemente el principio democrático de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia; sin perjuicio de que el principio de reserva de ley actúe como una garantía de los derechos fundamentales que se encuentra legalmente establecida en la potestad normativa que tiene la administración pública a través de los órganos mediante los cuales ejerce la función administrativa; al respecto, la ponderación de derechos humanos fundamentales al momento de ejercer la actuación en el orden administrativo y reglamentario también debe aportar a tutelar los derechos y garantías fundamentales; en efecto, la capacidad normativa de los órganos de la administración pública requiere que se restrinja efectivamente al ejercicio de complementario del ordenamiento jurídico vigente bajo criterios técnicos que permitan optimizar el cumplimiento de los objetivos planificados por el Estado y propuestos en la Constitución y la ley.

#### **3.2.2.3.2.- Es un complemento al principio de legalidad.**

El principio de legalidad consiste en aquella pauta o limitación del accionar no solo de la administración pública sino en general a todas las personas sujetas de derechos y obligaciones; por cuanto, conlleva la obligación de que todas las actuaciones deben enmarcarse en el cabal cumplimiento de la normativa legal en vigencia, a fin de garantizar la seguridad jurídica de un Estado mediante la imposición de responsabilidades y sanciones para toda aquella persona natural o jurídica que contravenga la ley.

Al hacer mención del principio de legalidad es preciso formular una clara distinción entre el denominado principio de legalidad strictu sensu – llamado también de

“reserva legal” (vorbehalt des Gesetzes de los autores alemanes)- que es aquel que reserva a la norma de rango legal la regulación exclusiva de determinadas materias, las que pasan así a ser del dominio legal o de única competencia del órgano legislativo, del principio de legalidad en sentido lato que emana de disposiciones generales de orden constitucional que consagran la separación formal u orgánica de las funciones públicas, determinan las que corresponden a cada órgano en particular y fijan los límites de su ejercicio. (Gutiérrez, 1993, p. 58)

Es evidente que el principio de reserva de ley constituye un complemento al principio de legalidad, pues bajo ningún concepto su objeto es eliminar al otro; sino al contrario, la reserva de ley o dominio legal conlleva un propósito claro que consiste en que determinadas materias establecidas constitucionalmente deban ser reguladas mediante ley, y en efecto, a través del principio de legalidad como base determinante en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia que propende a la seguridad jurídica, se garantiza la vinculación de la administración pública a las normas positivas del ordenamiento jurídico.

De esta manera, bajo la premisa de que el principio de seguridad jurídica se encuentra reflejado en el ejercicio de la función administrativa y la capacidad normativa de los órganos de la administración pública, más no en las manifestaciones individuales del órgano que ejerce sus funciones, queda evidenciado con absoluta claridad que su relación con el principio de legalidad es perfeccionado mediante de la expedición de normas claras, determinadas y ciertas, las cuales deben ajustar el ámbito de acción la administración pública, en función de la normativa y los principios que sin lugar a dudas se convierten en las garantías del debido proceso.

#### **3.2.2.3.3.- Es un limitante del ejercicio del poder de la administración pública.**

La potestad reglamentaria de la administración pública de acuerdo con la Constitución y las Leyes, establece que los reglamentos no podrán regular materias objeto de reserva de ley ni infringir normas con la referida jerarquía, no podrán tipificar delitos o infracciones administrativas, establecer penas, tributos u otras prestaciones de orden público.

Esa administración eficaz es la que está prefigurada en la Constitución conforme a los principios de organización y actividad allí plasmados y con arreglo a un equilibrio y armonía con los demás principios, en particularidad con el de objetividad en el servicio al interés general y en el de su sometimiento pleno a la ley y al derecho, todo lo cual en el contexto de los valores normativos de la Constitución. (López, 2005, p. 72)

El principio de reserva de ley refuerza la prohibición de la deslegalización; esto es, la regulación de determinadas materias por vía reglamentaria; puesto que, no se concibe la idea de la

existencia de reglamentos autónomos respecto de la ley, salvo casos específicos de organización. En efecto, este principio constitucional tiene como característica el limitar el ejercicio del poder de la administración pública, toda vez que se constituye en una garantía esencial de un Estado de Derecho que regula los ámbitos de libertad en manos del legislativo, como representante de los ciudadanos que se halla al margen de la acción del ejecutivo. Bajo esta perspectiva, no se pretende argumentar un poder omnipotente del poder legislativo, pues el principio constitucional de la reserva de ley es también flexible que categoriza al reglamento como un complemento indispensable de la ley que garantiza su ejecución a través de normas procedimentales que aclaran los preceptos legales ambiguos.

La Administración Pública- que es un término simplificador de una realidad distinta, como es la existencia de las administraciones públicas- en Ecuador es, consecuentemente, tutora y garante de los derechos fundamentales que consagran nuestra Constitución y los tratados internacionales válidos y vigentes en la república. Tales derechos, como hemos dicho, transversalizan todo el ordenamiento jurídico nacional y el Estado en su actividad legislativa, administrativa, judicial, de control y en la participación democrática, tiene por finalidad su vigencia. (Zavala, 2009, p. 70)

El deber de los órganos de la administración pública consiste de manera directa en salvaguardar los derechos y garantías fundamentales contempladas en el ordenamiento constitucional y jurídico vigente sin discriminación de ningún tipo, bajo este contexto, es obligación de toda autoridad que ejerza la función administrativa precautelarse el cabal cumplimiento del debido proceso y ser un ente vigilante del cumplimiento de las normas jurídicas.

El poder limitado o ejercido de acuerdo a Derecho es creador de éste y, por ello, las normas de derecho positivo no tienen otra fuente que el poder y estas mismas normas son sancionadas por el poder, de tal suerte que las normas jurídicas tienen por misión limitar el poder que las crea y que las sanciona. (Zavala, 2008, p. 17).

La subordinación de los poderes estatales a los principios constitucionales y legales constituye una garantía mediante la cual se procura alcanzar una sociedad objetivamente organizada, donde el obrar de los órganos de la administración pública se encuentre directamente encaminada a la satisfacción de las necesidades sociales en base al ejercicio de la responsabilidad estatal de protección de los derechos fundamentales pues no se podría concebir un Estado Constitucional de Derechos y Justicia sin responsabilidad pública con límites claros y objetivos dados por la misma naturaleza del Estado cuya principal misión es la justicia y el bienestar colectivo de todos los administrados.

### **3.2.2.3.4.- Es una solución a las antinomias jurídicas mediante la aplicación de los principios de competencia y jerarquía.**

Es la norma constitucional, la que de manera expresa señala aquellas materias que han de ser sujetas del principio de reserva de ley y por tanto es evidente su importancia, así por ejemplo la regulación de derechos debe ser regulada por ley, pues su entrada en vigencia constituye una garantía para los ciudadanos; sin embargo, existen situaciones en las cuales se producen las llamadas antinomias jurídicas que son los conflictos que surgen entre normas jurídicas respecto a una situación concreta, razón por la cual, la misma norma constitucional contempla la existencia de leyes orgánica y ordinarias. Al respecto, Oyarte manifiesta que: la Constitución ecuatoriana diferencia las potestades normativas distinguiendo el ámbito material de las leyes orgánicas en el artículo 133 de su texto, del ámbito de las leyes ordinarias, en el artículo 132, sin que ninguna pueda, válidamente, invadir a la otra, pues se han establecido los límites y condicionamientos de la actividad legislativa (2014, p. 77).

La ley orgánica solo se impone a la ley ordinaria cuando la primera se mueve en el campo material que le es propio. Pero también sucede lo contrario: la ley ordinaria se impone a la ley orgánica cuando ésta excede en la regulación de su ámbito material. (Pérez, 2012, p. 356)

La diferenciación entre leyes orgánicas y ordinarias de conformidad con su naturaleza jurídica, ha sido durante mucho tiempo sujeto de percepciones ambiguas; sin embargo, como ya se ha referido anteriormente, el principio constitucional de reserva de ley en el caso de conflicto entre leyes orgánicas y ordinarias, establece ese refuerzo jurídico para las leyes orgánicas dotándolas de jerarquía de supremacía respecto de las ordinarias; sin embargo, toma como punto de partida la competencia que regula la norma legal por cuanto, se produce un fenómeno muy particular donde claramente se evidencia el respeto que debe existir en igual medida tanto de las leyes ordinarias a las orgánicas como viceversa.

En caso de conflicto entre normas orgánicas y comunes u ordinarias el punto de solución se encuentra en la aplicación del principio de competencia, que se encuentra íntimamente ligado a la reserva de ley orgánica: si la Constitución manda que determinadas materias sean reguladas por medio de normas de carácter orgánico a la ley ordinaria no podría invadir dicho campo que, insistimos, es de exclusiva competencia de la norma orgánica. (Oyarte, 2014, p. 558).

De esta manera, el principio de competencia identifica a la ley orgánica como aquella que regula ciertas materias exclusivamente sin considerar el principio de jerarquía, mediante el cual se

establece rango de normas para diferenciar cual prevalece sobre la otra; por tanto, el ordenamiento jurídico ecuatoriano aplica estos principios para casos de antinomias jurídicas, precautelando que la jerarquía no interfiera con la competencia pese a encontrarse estructurado en base al principio de jerarquía.

Este principio fundamentalmente determina que una norma superior prevalece sobre una de rango inferior. En el Ecuador evidentemente existe la aplicación de dicho principio general de Derecho, lo que sucede es que si la solución de antinomias normativas no se encuentra en el principio de competencia antes mencionado, debemos acudir a este principio para solucionar problemas de antinomias normativas” (Paredes, 2006, p. 50)

En consecuencia, el principio de jerarquía determina que la norma orgánica es superior a la norma ordinaria, sin perjuicio de que en el eventual caso de existir un conflicto de competencias, se considere como un conflicto de constitucionalidad que únicamente lo podrá conocer y resolver la Corte Constitucional.

#### **3.2.2.4.- El principio de reserva de ley y el principio de legalidad.**

El principio de legalidad se constituye en uno de los principales aportes de la revolución francesa al orden político y al Derecho europeo occidental, la consigna de que no hay autoridad que sea superior a la de la ley, se enmarca en un lema revolucionario que posteriormente tendrá su asiento en el ordenamiento constitucional. Uno de sus principales gestores, Montesquieu en su obra capital: El espíritu de las Leyes, donde describe la ley como una relación de relevante importancia que deriva de la naturaleza de las cosas y da lugar a un sistema político que se caracteriza por el respeto irrestricto de los poderes públicos con especial atención del poder ejecutivo subordinado a la autoridad superior de la ley.

La renuncia que hizo la Asamblea Constituyente a definir al Ecuador como Estado de Derecho es uno de los episodios más significativos en términos políticos y jurídicos. Es la abdicación de la legalidad como única forma de expresión del poder y como medio de relación entre la Administración Pública y los ciudadanos. Es la huida del principio de la sujeción de la autoridad a la ley. (Corral, 2009, p. 279)

Con el objeto de comprender el principio de legalidad se torna imperioso ponerlo en relación con otros principios fundamentales que se han constituido con el fin de materializar al primer Estado liberal dando lugar a la visión constitucionalista bajo el principio de división de poderes que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano elevó a la categoría de un auténtico axioma que permite la existencia de una verdadera norma constitucional.

El principio de legalidad implica que la administración pública debe verse sujeta a la ley más no a la voluntad particular de quien haga uso del ejercicio de dicho poder; por ello, se comprende que el principio de legalidad representa actuar conforme a la ley; ahora bien, en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia donde priman los derechos y garantías de las personas, no es menos cierto que la legalidad permite controlar la arbitrariedad en el poder y la inseguridad jurídica, de allí su estrecho vínculo con el principio de reserva legal, pues en su contexto, requieren que todo actuar público se fundamente en una norma jurídica vigente en cumplimiento tan solo de lo que la ley ordena, prohíbe y permite, independientemente del órgano de la administración pública que se trate.

A modo de síntesis, el principio de legalidad se define como un principio lógico – formal mediante el cual se formalizan y se sistematizan los comportamientos de todos los sujetos del Estado, tanto de los agentes o funcionarios del poder, como de los particulares y ciudadanos. (Martínez, 2000, p. 138)

La reserva de ley constituye uno de los principios constitucionales de mayor importancia de un ordenamiento jurídico, pues en el marco de institucionalidad, regula materias de imprescindible importancia sobre la base de la ley, cuerpo normativo que dependiendo la intensidad de la materia que trata, requerirá la existencia de un reglamento, cuyo objeto será complementar aquellos aspectos y detalles más minuciosos que no se encuentren contemplados en la ley o simplemente su procedimiento de ejecución. Es entonces que, el principio de legalidad deja en evidencia que todos los poderes estatales se hallan subordinados en igual forma al imperio de la ley de modo que las actuaciones de los órganos de la administración pública bajo ningún concepto pueden ser indiferentes al ordenamiento jurídico vigente pues a través de la reserva legal y la legalidad se limitan los comportamientos públicos.

Sin duda alguna que el principio de legalidad –que, como se ha visto, no es en absoluto ajeno al ejercicio de las potestades discrecionales de la autoridad- es una base institucional determinante de todo Estado de derecho. Su función, en el ámbito de la seguridad jurídica, se materializa en garantizar la vinculación de los órganos públicos a las normas objetivas del ordenamiento positivo. (Gutiérrez, 1993, p. 58)

En la función administrativa, el principio de legalidad implica la subordinación del ejercicio de la potestad normativa de los órganos de la administración pública a la ley; en tanto que, el principio de reserva de ley establece los límites respecto de los cuales estará sujeto el accionar de los órganos de la administración pública.

La misión de propender al desarrollo humano y al progreso económico con justicia social, disminuyendo los niveles de marginalidad, exclusión y pobreza y

procurando que la distribución de la riqueza sea más equitativa, punto en el que – en clara síntesis- HABERLE advierte que aunque las fórmulas usadas por distintas Constituciones varían (Estado Social, Estado Social y Democrático; etc.); en el fondo quieren decir lo mismo: El Estado Constitucional comprometido con la justicia social. (Haberle, 2009, p. 7)

En apego a lo señalado, queda en evidencia que el principio de legalidad se constituye en un pilar elemental de todo sistema administrativo más aún cuando el desarrollo progresivo de nuevos preceptos se traduce en obligaciones para los operadores jurídicos con especial atención a los órganos de la administración pública, cuando se someta a su conocimiento la aplicación directa de los derechos y garantías establecidos en el ordenamiento constitucional y se imponga la necesidad de analizar y resolver el alcance de dichos principios y las garantías de su vigencia, al ostentar igualmente rango constitucional.

### **3.2.2.5.- Principio de reserva de ley en el Ecuador y sus fines.**

El principio constitucional de reserva de ley refleja su origen histórico a través del surgimiento de los primeros parlamentos en la época medieval; esto es, cuando el poder del monarca se hallaba limitado por el poder de las asambleas donde toda resolución vinculada a la afectación de los derechos personales y patrimoniales de los súbditos tenía que ser aprobada por ella; de esta manera, la reserva de ley surge como la remisión que hace normalmente la norma constitucional y excepcionalmente la ley, para que sea una ley y no otra norma jurídica la encargada de la regulación de determinadas materias; en este sentido, se está frente a una reserva de ley cuando, por voluntad del constituyente o por decisión del legislador, tiene que ser una ley en sentido formal la que regule un sector concreto del ordenamiento jurídico.

Es importante anotar que varios autores coinciden en que las normas jurídicas que contienen reservas de ley son normas que no se refieren de forma directa respecto de la conducta humana sino que tienen por objeto otras normas que requieren que sus destinatarios principales sean los órganos que producen el derecho, que lo crean, más no aquellos encargados de hacer efectiva su aplicación; igualmente las reservas son también normas sobre la competencia por cuanto la misma técnica de la reserva de ley conlleva la distribución y asignación de las potestades normativas de modo que las materias que prevén las reservas de ley autorizan a un órgano de la administración pública determinado que, en el Ecuador es el poder legislativo, a dictar normas en una materia concreta.

La emisión de la Constitución de la República del Ecuador (2008), propuso nuevos paradigmas en el ordenamiento jurídico vigente, con un crecimiento significativo respecto de la vigencia y aplicación directa de los derechos fundamentales e involucrando la obligatoriedad de que los órganos de la administración pública respeten y hagan respetar estos principios y garantías constitucionales, bajo la proclamación de ser el Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia cuya finalidad y fundamento radica en la garantía de los derechos fundamentales. Bajo esta perspectiva se crea una visión formalista y clásica del Estado de Derecho como aquella organización de carácter objetivo que se encuentra regulada por un ordenamiento jurídico ante el cual se encuentra debidamente subordinada conjuntamente con toda su estructura institucional y administrados, de modo que, la robustez del principio de legalidad, es la piedra angular del sistema administrativo para la creación de la institucionalidad estatal y todo el obrar de quienes ejercen el poder público.

Al formularse el carácter constitucional del Estado, se incluye y se supera cualitativamente el Estado de legalidad y el Estado de Derecho, lo cual implica que la legalidad se vuelve un componente de la constitucionalidad y que la Constitución sea fuente de fuentes, instrumento de los derechos y distribuya las competencias normativas que se ejercerán bajo la vigilancia de la Corte Constitucional, de tal manera que la Asamblea Nacional ni podrá extender sus competencias en detrimento del poder constituyente, ni restringirlas en beneficio del poder reglamentario, en tanto que el Presidente de la República se limitará a la ejecución de las leyes, la regularidad de sus actos administrativos y la justicia ordinaria aplicará, en forma inmediata y directa, la Constitución, haciendo prevalecer los derechos fundamentales. (Castro, 2008, p. 113)

De la misma forma que la Constitución Francesa, la Constitución del Ecuador (2008) establece de manera expresa el campo de acción que requerirá la imposición de una ley sea esta orgánica u ordinaria, dejando claro en todo momento que en el ordenamiento jurídico la ley jerárquicamente estará por encima del reglamento. Bajo esta premisa, es relevante comprender que ni las leyes ni los reglamentos pueden operar arbitraria e indiferentemente el uno del otro ya que la Constitución (2008) exige que ciertas materias se regulen necesariamente por ley, en función del reconocimiento del principio constitucional de la reserva de ley.

En el Ecuador, la tradición jurídica francesa fue dominante hasta la promulgación de la actual Constitución. Efectivamente, la nueva Constitución establece por primera vez en la historia constitucional ecuatoriana, una nueva forma de Estado, el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, que tiene como rasgos básicos los siguientes: a) la existencia de una Constitución no modificable por medio de la ley; b) el carácter normativo y la fuerza vinculante de toda la Constitución; c) el control judicial de la constitucionalidad, a través de la existencia de garantías jurisdiccionales que permiten vigilar la conformidad de las normas infra

constitucionales respecto de la Constitución; 28 d) la directa aplicación de la Constitución para resolver todos los conflictos jurídicos que se presentan en la sociedad; y, e) la facultad de interpretar todo el ordenamiento, a la luz de la Constitución, a través de un órgano especializado del poder público denominado Tribunal o Corte Constitucional. (Sentencia Interpretativa 001-08-SI-CC, 2008)

Es imprescindible comprender el principio constitucional de la reserva de ley, para ello se debe distinguir entre reserva material y formal; reserva material de ley cuando la norma constitucional reserva a la ley la creación, desarrollo y regulación de determinadas materias como son los derechos y libertades, impuestos, etc.; se llama reserva formal de ley, cuando es la propia ley la que directamente crea, desarrolla y regula una materia que la norma constitucional no lo había contemplado.

Actualmente en Ecuador con el Estado Constitucional de Derechos y Justicia vigente, el principio constitucional de la reserva de ley salvo ciertos casos, no conlleva una disputa entre el ejecutivo y el legislativo y su enfoque se halla enrolado con la necesidad de garantizar que determinadas materias como son los derechos y libertades de los ciudadanos o a las instituciones del Estado, sean reguladas por ley. Existe una clara subordinación del reglamento a la ley, el mismo que tendrá su razón de ser bajo el carácter de complementario.

La reserva de ley se ha dispuesto como un límite a la reglamentaria y normativa de la administración pública, de modo que bajo ningún concepto ésta pueda a su arbitrio imponer a los ciudadanos obligaciones o derechos, quedando de tal manera su actividad limitada al desarrollo y ejecución de los derechos y obligaciones ya fijados por parte del legislativo, bajo la premisa, que la vulneración del principio de reserva legal representaría un grave perjuicio para un Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

La constitución es material, orgánica y procedimental. Material porque tiene derechos que serán protegidos con particular importancia que, a su vez, serán el fin del Estado; orgánica porque determina los órganos que forman parte del Estado y que son los llamados a garantizar los derechos; procedimental porque se establecen mecanismos de participación que procuran que los debates públicos sean informados y reglados, tanto para la toma de decisiones como para la elaboración de normas jurídicas. En suma, en el constitucionalismo se conjugan estado como estructura, derechos como fin y democracia como medio. Los derechos de las personas son, a la vez, límites del poder y vínculos. Límites porque ningún poder los puede violentar, aún si proviene de mayorías parlamentarias, y lo que se pretende es minimizar la posibilidad de violación de derechos; y vínculos porque los poderes de los estados están obligados a efectivizarlos, y lo que se procura es la maximización del ejercicio de los derechos. (Ávila, 2008, pp. 20-21)

En ese sentido, la idea absoluta que permite a la norma jurídica constituirse como principio y límite de la actividad de un Estado; así como también, de la restricción de los derechos de las personas frente a las potestades de los órganos de la administración pública, exige que dentro de los nuevos paradigmas constitucionales, se mantenga una clara percepción destinada a comprender el alcance del principio de legalidad bajo estos nuevos parámetros, de modo que por un lado, se presenten propuestas de mecanismos legales que logren salvaguardar en la práctica, la inmediata y adecuada vigencia de las garantías fundamentales en sede administrativa; y, por el otro, se establezcan claras limitaciones de la flexibilidad que habrá de tener el principio de legalidad cuando su inexistencia o inaplicación se encuentre frente a la permanencia de una garantía fundamental, donde la premisa mayor será prevenir al máximo que la actuación de la administración pública sea arbitraria.

### **3.2.3.- CONDICIONES DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE RESERVA DE LEY A TRAVÉS DE LA CAPACIDAD NORMATIVA DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR MEDIANTE EL ESTUDIO DE UN CASO PRÁCTICO.**

La Constitución del Ecuador tiene características comunes a las normas jurídicas propias del ordenamiento vigente; sin embargo, a su vez contiene parámetros específicos que la constituyen en una norma jurídica singular que se distingue de las demás en un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, donde goza de supremacía con respecto a las demás normas jurídicas; por ello, la norma constitucional es vista como la expresión clara de la voluntad soberana del pueblo que ha sido aprobada de manera democrática para el bienestar y progreso de la colectividad; así su aplicación es directa e inmediata y demanda el respeto de los derechos y garantías de las personas con especial atención a la reparación de los perjuicios ocasionados por su violación y exigiendo de los órganos de la administración pública el cumplimiento de todos sus preceptos y el ejercicio de la función administrativa apegada a la ley de modo que todas sus resoluciones gocen de la motivación suficiente. Además, es importante considerar que al tratarse de normas jurídicas de aplicación directa e inmediata, es obligación de la administración pública sustentar sus actuaciones y resoluciones en los preceptos constitucionales evidenciando que sus disposiciones tienen el carácter de obligatorias y no se tratan únicamente de simples deseos o aspiraciones pues de ellas derivan la organización y buen funcionamiento del Estado en beneficio de los administrados.

La violación dolosa de aquellos derechos y garantías contemplados en el ordenamiento jurídico constitucional, es y siempre debe ser prevenida y evitada eficazmente por el Estado a través del correcto ejercicio de su responsabilidad en manos de la administración pública; sin perjuicio, que cuando la prevención no sea suficiente y/o eficaz, sea reprimida en el ordenamiento jurídico ecuatoriano independientemente si es cometida por los particulares que si lo es por el Estado a través de sus funcionarios y empleados, que no son sino órganos de la administración pública.

En este sentido, aunque la regla general consiste en que las normas jurídicas constitucionales son de aplicación directa e inmediata, hay normas que, por expresa disposición de la misma Constitución no pueden ser aplicadas mientras no se haya promulgado una ley en particular, en cuyo caso la aplicación se torna diferida como por ejemplo lo que sucede con la fijación de condiciones y/o requisitos para el ejercicio de los derechos políticos garantizados a las personas donde resulta que únicamente para el goce de esos derechos se requiere la norma constitucional; sin perjuicio de que, la ley pueda regular su ejercicio, fijando requisitos que sin que conlleve privación de ellos a nadie, añadan condiciones compatibles, razonablemente equilibradas a los fundamentos y fines que los justifican. De esta manera, se analiza la concreción del principio por el que "todo lo que no está prohibido por la ley no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer algo que la ley no ordena".

En virtud del mandato constitucional que señala que determinadas materias en razón de su valor e importancia frente a los derechos de los administrados deban ser reguladas únicamente mediante la expedición de leyes, es necesario establecer las condiciones de aplicación de este principio de reserva de ley a través de la capacidad normativa de los órganos de la administración pública; de esta manera, las condiciones no son otras que la identificación de cuáles son las materias sujetas del amparo y protección del principio de reserva de ley, de modo que, los órganos de la administración pública, en el ejercicio de la función administrativa, actúen en la medida que su competencia les ha sido atribuida en beneficio de sus administrados y precautelando los intereses institucionales.

El principio de reserva de ley se constituye en una expresión fundamental de la división de las funciones o poderes del Estado; por tanto, se convierte en la sustancia de fondo de un Estado entendido como la organización política al servicio de los administrados y que se encuentra bajo el respeto irrestricto del ordenamiento jurídico vigente con principal apego a la no vulneración de los derechos fundamentales que expresan claras limitaciones al poder y a la burocracia. Este principio constitucional de reserva de ley sin lugar a dudas es un complemento

al principio de legalidad configurado constitucionalmente como un principio básico del ordenamiento jurídico vigente en el Ecuador y que asegura de manera paralela que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad de los administrados.

Los actos administrativos, hechos administrativos, contratos administrativos y actos normativos son el producto del ejercicio de la capacidad normativa que gozan los órganos de la administración pública; por tanto, bajo ningún concepto, su contenido puede transgredir la ley o limitar su aplicación, pues los mismos se hallan supeditados a la existencia de leyes que en respeto irrestricto a las condiciones de aplicación del principio de reserva de ley complementan el ordenamiento jurídico vigente en beneficio de la administración y los administrados. En consecuencia, la administración pública se constituye en una actividad lógica, técnica, jurídica y constante que es ejecutada por el Estado y cuyo objeto es planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de la función administrativa a través de los servicios públicos.

La principal finalidad de la administración pública es la prestación de servicios eficientes y eficaces en procura de la satisfacción de las necesidades sociales que permitan la consecución de logros y el desarrollo económico, social y cultural del Estado; para lo cual, es de relevante importancia formular objetivos, políticas, procedimientos, decisiones y ejecutar las resoluciones controlando las acciones de los órganos de la administración pública y quienes ejercen la función administrativa. Bajo estas consideraciones, la administración tiene potestad a partir del poder de actuación otorgado por el ordenamiento jurídico vigente, quien determina y enmarca ese poder, para el cumplimiento de una finalidad determinada por el propio ordenamiento positivo; por ello, su regulación jurídica es sujeta del Derecho Administrativo.

Es imprescindible, la comprensión clara y precisa de que por la función que desempeñan los órganos de la administración pública, existe un contacto directo de los administrados con el poder político, satisfaciendo los intereses públicos de forma inmediata, por contraste con los poderes legislativo y judicial, que lo hacen de forma mediata, convirtiéndose sin duda alguna en el instrumento perfecto a través del cual el Estado procura la consecución de la mayor parte de los objetivos que se planifican alcanzar para el bienestar colectivo.

Para ello, la actividad de los órganos de la administración pública goza de ciertos privilegios reconocidos con el objeto de tutelar el interés público y que se encuentran relacionados de forma directa con su capacidad normativa y reglamentaria entre los cuales se puede identificar la

presunción de legalidad de las actuaciones administrativas ejecutadas en el marco del ejercicio de la función administrativa, su ejecutividad, ejecutoriedad y de ser el caso la ejecución forzosa de la cual se puede hacer uso para el cabal cumplimiento de las disposiciones o resoluciones administrativas emanadas en el marco de la competencia. Una adecuada configuración de estas potestades y privilegios de la Administración en nuestro ordenamiento jurídico vigente requiere una definición clara de su contenido y aplicación y la estructuración de una justicia administrativa eficaz, requisito este último ineludible para balancear adecuadamente potestades de los órganos de la administración pública y los derechos fundamentales de los administrados.

De esta manera, se presentará un caso práctico donde en primer lugar la Corte Nacional de Justicia luego del proceso que por ley corresponde, avoca conocimiento y realiza un análisis constitucional y legal en respeto irrestricto del principio de reserva de ley emitiendo su resolución en favor de la compañía AGIP ECUADOR S.A., declarando ilegal el acto administrativo impugnado; sin embargo, en el desarrollo del caso que se trata, se encontrará que la Corte Constitucional mediante acción extraordinaria de protección, avoca conocimiento de esta causa y luego del análisis de los fundamentos de hecho y derecho que considera aplicables, resuelve que el órgano de la administración pública donde tuvo lugar el acto administrativo impugnado actuó en función de lo que el ordenamiento jurídico y la función administrativa le exigía ejecutar y por tanto se acepta la acción extraordinaria de protección validando el acto administrativo.

### **3.2.3.1. Caso práctico.**

**EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO:** Nro. 679-2003

**CORTE CONSTITUCIONAL:** Nro. 870-10-EP

**ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:** Dirección Nacional de Hidrocarburos.

**ADMINISTRADO:** Compañía AGIP ECUADOR.

1. Con fecha 24 de julio del 2003, el Director Nacional de Hidrocarburos instauró el expediente administrativo Nro. 679 - 2003 en contra de la compañía AGIP ECUADOR S.A., señalando que en la planta envasadora de Pifo no se realiza la prueba de estanqueidad a todos los cilindros, por lo que la comercializadora incumplió lo dispuesto en el artículo 17 literal g) del Acuerdo Ministerial Nro. 116, publicado en el Registro Oficial Nro. 313 de 8 de mayo de 1998. Este incumplimiento es sujeto de

sanción conforme los artículos 77 de la Ley de Hidrocarburos, por lo cual, el 25 de agosto del 2003, el Director Nacional de Hidrocarburos resuelve imponer la multa de \$400.

2. El accionante interpone recurso de revisión de la multa indicada, pero bajo las mismas consideraciones ya anotadas, el Ministro de Energía y Minas niega dicho recurso el 07 de junio de 2004.
3. Frente a dicha negativa, el Gerente General y representante legal de la Compañía AGIP ECUADOR S.A. interpuso acción subjetiva de plena jurisdicción ante el Tribunal Distrital Nro. 1 de lo Contencioso Administrativo, a fin de impugnar el acto administrativo contenido en el oficio Nro. 164-DE-DPM-AJ-0407363 de 07 de junio de 2004, emitido por el Ministro de Energía y Minas, por el cual se negó el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la resolución del Director Nacional de Hidrocarburos, mediante la cual se impuso la multa señalada.
4. Mediante sentencia del 15 de mayo del 2008, el Tribunal Nro. 1 de lo Contencioso Administrativo rechaza la demanda por improcedente y declara legal el acto administrativo impugnado, en base a las siguientes consideraciones:
  - a) El demandante impugnó los hechos que se le acusaron mediante Acta de Inspección Nro. 253 de 19 de agosto de 2002, para lo cual solicitó la práctica de una inspección a fin de que la Dirección Nacional de Hidrocarburos compruebe que sí se realiza la prueba de estanqueidad; sin embargo, la autoridad ignoró tal solicitud, con lo que se habría violentado el derecho a la defensa y por tanto las normas del debido proceso, según lo manifiesta el actor.
  - b) Así también, se señala que no es verdad que la infracción se encuentre contemplada en el Art. 17, literal g) del Acuerdo Ministerial Nro. 116 como lo refiere el Ministro de Energía y Minas en su resolución, pues lo que regula la disposición en referencia es simplemente la operación de envasado de GLP en cilindros, más no describe una infracción administrativa, por lo que, al no existir infracción, es ilegal e improcedente que se haya establecido una sanción. Así mismo, señala que no se ha establecido un trámite o procedimiento que

desarrolle la aplicación del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos y que por tanto no existen instrumentos propicios que permitan el ejercicio del debido proceso, ignorando además los preceptos constitucionales por los cuales no se puede sancionar más que con una norma preexistente.

- c) El Ministro de Energía y Minas y el Director Nacional de Hidrocarburos, proponen las siguientes excepciones: Negativa pura y llana de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda, falta de derecho de la actora para proponer la demanda, legitimidad de la resolución impugnada, improcedencia de la acción planteada, prescripción de la acción y caducidad del derecho. El Director de Procuraduría del Ministerio de Energía y Minas, delegado del Procurador General del Estado, se adhiere al escrito de contestación y solicita se le tenga como parte procesal.
- d) El Tribunal señala que de los datos consignados en el Acta de Inspección de peso GLP envasado en cilindros, realizada por la verificadora INSEMAR a la planta envasadora de GLP de la compañía AGIP Ecuador –Pifo, se observa que en los cilindros en los que envasa gas la mencionada Compañía, no han pasado la prueba de estanqueidad, contraviniendo con ello el artículo 17 literal g) del Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo. Además, determina que el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos en forma expresa señala que se sancionará las infracciones a la Ley y a los Reglamentos y que el artículo 17 del Acuerdo Ministerial Nro. 116 contiene la obligación de realizar las pruebas de estanqueidad a todos los cilindros precedentes del envasado con el fin de evitar posibles fugas; por tanto, del análisis de la resolución contenida en el oficio Nro. 164-DM/DPM-AJ 0407363 de 07 de junio de 2004, se evidencia que ésta se ha tramitado conforme al procedimiento contenido en los artículos 182, 183, 190, 191 y 203 del ERJAFE.
- e) En consecuencia, la Sala considera que el acto es legal y legítimo por haber sido dictado por autoridad competente, razón por la cual, se rechaza la demanda por improcedente y se declara legal el acto impugnado.

5. De dicha sentencia, la compañía AGIP ECUADOR S.A. interpone recurso de casación y con fecha 03 de abril de 2009, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, conoce y acepta a trámite el recurso de casación interpuesto por el Dr. Franco de Beni, representante legal y Gerente General de la compañía AGIP ECUADOR S.A., en contra de la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, misma que rechaza la demanda y declara legal el acto impugnado.
  
6. La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, con sustento en el artículo 274 de la Constitución de la República de 1998 y mediante sentencia de mayoría de 25 de mayo de 2010, casa la sentencia recurrida, acepta la demanda, declara ilegal el acto administrativo impugnado y declara inaplicable el Acuerdo Ministerial Nro. 116, en base a las siguientes consideraciones:
  - a) El recurso de casación deducido se fundamenta en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación y sostiene el recurrente que en el fallo se ha incurrido en indebida aplicación del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, falta de aplicación de los numerales 1 y 10 del artículo 24 y 119 de la Constitución de la República; 192, 194, 199 y 204 del Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.
  
  - b) Respecto de la alegación del recurrente sobre la indebida aplicación del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, la Corte Nacional señala que se debe tomar en cuenta que la Constitución Política vigente en esa época, es decir la de 1998, determinaba que era atribución del Presidente de la República expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, y por ser esta norma de carácter superior, prevalece sobre cualquier otra disposición, inclusive sobre el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos. Adicionalmente, se señala que el artículo 1 de la Constitución disponía que nadie podía ser juzgado por un acto u omisión que al momento de cometerse no estuviere legalmente tipificado como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza, ni se le aplicará una sanción no prevista en la Constitución y la ley; por lo cual, no cabía aplicar el artículo 77, ya que este señalaba que se podía imponer una sanción por una

infracción a un reglamento, con lo cual no podía servir de base jurídica válida para imponer una sanción ya que contradecía a la norma constitucional.

- c) Por lo tanto, sí existía una indebida aplicación del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos en la sentencia, así como falta de aplicación de la norma contenida en el numeral 1 del artículo 24 de la Ley Suprema e igualmente había falta de aplicación de los artículos 119 de la Constitución Política y 194 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, mismo que se refiere a la obligación de las instituciones públicas y de sus funcionarios de ejercer únicamente las atribuciones consignadas en la Constitución y la ley.

La Corte anota que:

- a. De acuerdo con la naturaleza de los reglamentos existe una división que les da la categoría de reglamentos jurídicos y reglamentos administrativos, siendo los primeros los que tienden a establecer normas reguladoras entre la administración pública y los particulares, o de estos entre sí; en cambio los reglamentos administrativos son los que regulan el régimen interior de la administración pública, ya sea para el mejor ordenamiento de los órganos administrativos y servidores públicos, en general, ya sea para la mejor constitución y conservación de los servicios públicos, dentro de las entidades centrales, seccionales o autónomas del Estado; frente a la ley o en sustitución de ella existe una subdivisión entre los reglamentos ejecutivos y los reglamentos supletorios; así los ejecutivos son aquellos que tienden a pormenorizar o a detallar los preceptos generales de las leyes administrativas que son sus antecedentes. Estos reglamentos son conocidos con igual denominación que sus respectivas leyes que les preceden; en cambio los reglamentos supletorios son aquellos que tienen por objeto reemplazar la falta de una ley administrativa. Son dictados por la fuerza de las circunstancias que exigen el cumplimiento de los fines del Estado y frente a la dinámica de los servicios públicos que demandan una regulación jurídica inmediata ante la inexistencia de un principio legal aplicable. En la especie, el acuerdo ministerial número 116 no reúne ninguno de los requisitos

estudiados en el análisis anterior, por lo tanto, no posee la condición jurídica necesaria para que sea elevado al rango de un reglamento, toda vez, que conforme lo determina la norma constitucional antes invocada [número 5 del artículo 171 de la Carta Magna] es una facultad exclusiva y privativa del presidente de la República.

- b.** La Corte también hace referencia a la supremacía de la Constitución y añade que a diferencia de las otras normas que integran el ordenamiento jurídico, la norma constitucional determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme en las controversias y litigios que se susciten en la sociedad, y el efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado.
- c.** Por lo expuesto, la Corte Nacional de Justicia casa la sentencia recurrida y acepta la demanda presentada por AGIP Ecuador S.A., declara ilegal el acto administrativo impugnado y deja sin efecto la referida multa de \$400 dólares americanos.

**7.** Con fecha 25 de mayo de 2010, el Dr. Juan Morales Ordoñez emite su Voto Salvado dentro de la causa 309-2008, en el cual manifiesta en la parte pertinente:

- a)** En el caso SUB-JUDICE, el recurrente señala el artículo 77 como indebidamente aplicado, en varias partes de su extenso recurso, pero no menciona cuál sería a su criterio, la norma que el Tribunal de instancia debió aplicar, ya que sería ilógico, absurdo pensar o creer que una falta cometida por el actor como no realizar la prueba de estanqueidad a todos los cilindros quede en la impunidad; de ahí que la omisión al cumplimiento de esta obligación, no puede, repetimos, quedar en la impunidad y debe sancionarse de conformidad con las normas constitucionales y legales existentes y que tratándose de un servicio, es la propia Constitución la que se refiere a él. El Tribunal AQUO bien ha hecho en aplicar la norma señalada, artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos que fija una sanción por el cometimiento de la falta o infracción señalada; y, por

tanto, la acusación de indebida aplicación es infundada. Por tanto, se rechaza el recurso de casación interpuesto.

8. Con fecha 30 de noviembre del 2010, la Corte Constitucional en Período de Transición avoca conocimiento y admite la causa Nro. 870-10-EP, relacionada con la acción extraordinaria de protección presentada por los doctores Néstor Arboleda Terán, en su calidad de Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, por otra parte, Andrés Donoso Fabara en su calidad de Coordinador General Jurídico y delegado del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables e Ingeniero Ramiro Cazar Ayala, en su calidad de Director Nacional de Hidrocarburos, en contra de la sentencia de mayoría emitida por los jueces de la Sala Contencioso Administrativa de la Corte Nacional de Justicia el 25 de mayo de 2010, dentro del juicio contencioso administrativo Nro. 309-2008-NA, fallo que casó la sentencia recurrida y aceptó la demanda presentada por AGIP ECUADOR S.A., declarando ilegal el acto administrativo impugnado, dejando sin efecto la multa impuesta a dicha Compañía y declarando inaplicable el Acuerdo Ministerial Nro. 116 (Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo).
9. En la demanda, los recurrentes afirman que en la sentencia de mayoría impugnada existe una indebida aplicación del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, así como del Acuerdo Ministerial Nro. 116, ya que la Sala ha concluido que la facultad reglamentaria es exclusiva del Presidente de la República y que ésta es indelegable. Así pues, al haber realizado el control difuso de la constitucionalidad del referido Reglamento en base a una norma constitucional que ya no está vigente es evidente que carece de eficacia jurídica conforme al artículo 424 de la Constitución de la República. En adición, establece que para el conocimiento y resolución respecto de legalidad o ilegalidad de una norma es necesario un recurso contencioso objetivo y no uno subjetivo; y que el juez casacionista ha desconocido la facultad reglamentaria del Ministerio, otorgada por el artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos, violando el debido proceso y la seguridad jurídica al resolver un asunto que no constituyó materia del recurso subjetivo. Dicha sentencia implica dejar en la impunidad una infracción cometida por la empresa, por lo que los recurrentes solicitan que se desestime la demanda.

- 10.** Señalan que los jueces demandados se excedieron en sus facultades, ya que previo a decidir sobre la ilegalidad del Acuerdo Ministerial Nro. 116, debieron suspender la causa y elevar a consulta el proceso a la Corte Constitucional, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República. Añaden que, al desconocer la legalidad de dicha norma, también ignoran la validez de los artículos 9 y 77 de la Ley de Hidrocarburos, mismos que facultan al Ministerio del Ramo a emitir los reglamentos y disposiciones que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones. Por lo señalado, solicitan se deje sin efecto la sentencia objetada.
- 11.** En las contestaciones a las demandas, la representante legal de la Compañía DURAGAS S.A. deduce tercería coadyuvante del accionado y señala que el Acuerdo Ministerial Nro. 116 vigente desde mayo de 1998 se enmarca dentro del orden constitucional correspondiente a la Constitución de 1998 y que, por tanto, la Corte Nacional hace lo correcto para ejercer el control difuso de constitucionalidad previsto en el artículo 274 de la Constitución anotada, por lo cual el Acuerdo Ministerial Nro. 116 no tiene categoría de reglamento al no haber sido expedido por el Presidente de la República, sobre quien recaía dicha función de manera indelegable. En consecuencia, el artículo 77 no autoriza la sanción por el incumplimiento de acuerdos ministeriales, resoluciones administrativas, ordenanzas u otras de menor jerarquía; y por lo tanto, solicita que se rechace la demanda.
- 12.** La Corte al analizar la causa, establece que la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional desconoció la facultad reglamentaria del Ministerio del Ramo, sobrepasando sus facultades al declarar inaplicable el Acuerdo Ministerial, pues activaron el control difuso de constitucionalidad con sustento a normativa que ya no se encontraba vigente, violentado con ello la supremacía constitucional; y con el agravante de que también se resolvió sobre un asunto que no constituyó materia del recurso subjetivo, generando una violación al principio de legalidad y por tanto a la seguridad jurídica. En consecuencia, la sentencia carece de eficacia jurídica y viola el derecho de toda persona a disponer de bienes y servicios de óptima calidad al dejar en la impunidad la falta cometida.
- 13.** En base al análisis señalado, el Pleno de la Corte Constitucional para el Período de Transición aceptó las acciones extraordinarias de protección presentadas y en

consecuencia dejó sin efecto la sentencia de 25 de mayo de 2010, voto de mayoría, emitida por los jueces de la Corte Nacional de Justicia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, dentro del juicio 309.2008-NA.

### **3.2.3.2. Análisis del caso práctico.**

Se verifica que los jueces constitucionales han ponderado el derecho de los ciudadanos a tener servicios de calidad frente a los derechos que pueden ser ejercidos por los agentes sujetos al control estatal, prestadores de un servicio público; ante ello, el primer derecho goza de supremacía por contener elementos como la seguridad del consumidor, respecto del cual, el Estado tiene la obligación no solo de promoverlo sino de asegurarlo de conformidad con el ordenamiento constitucional.

Se puede evidenciar que la potestad reglamentaria o capacidad normativa que el ordenamiento constitucional le atribuye al Presidente de la República, si es susceptible de delegación al órgano de la administración pública que avoca conocimiento en razón de la competencia, por ser quien regula y controla temas que requieren de conocimientos técnicos específicos, para lo cual, este órgano de la administración pública podrá y deberá emitir la normativa jurídica que creyere conveniente para velar por la seguridad del consumidor final.

Por el lado de los prestadores de servicio, por principio de generalidad de la norma se entiende conocen lo establecido en el ordenamiento jurídico que les atañe y que en el caso que se trata es la Ley de Hidrocarburos; por tanto, se asume conocedores de la obligatoriedad del cumplimiento de tales disposiciones establecidas tanto en la Ley como en los reglamentos; por lo que mal se puede alegar desconocimiento más aún cuando la ignorancia no exime de responsabilidad.

En la sentencia emitida dentro del Recurso de Casación Nro. 606-2011-FM, se establece que en base a las disposiciones constitucionales es exclusivamente el Presidente de la República el competente para ejercer la facultad reglamentaria, por tanto la misma no es sujeta de delegación; sin embargo, desde otra perspectiva, se puede observar que un Estado no podría funcionar de tal manera, pues el Presidente también tendría que ejercer la función administrativa de todos los órganos de la administración pública; sin perjuicio de considerar que el reglamento en mención corresponde a un procedimiento de una parte puntual y específica de una de las tantas actividades que prevé la Ley de Hidrocarburos.

De esta manera, el Estado como ente del sector público, no solo emite las políticas a seguir, sino también tiene la obligación de establecer seguridad jurídica como una garantía dada a los administrados de que sus derechos no serán violados o que si esto llegare a producirse, le serán reparados; por ello, mal puede pretenderse que se deje en la impunidad la falta cometida, más aún cuando su ocurrencia puede dar lugar a producir graves perjuicios a los administrados por el alto riesgo que demanda.

Además es imprescindible considerar que si bien el principio de reserva de ley se constituye en una garantía a través de la cual determinadas materias en razón de su importancia solo pueden ser reguladas por la expedición de una ley; no es menos relevante que la administración pública en el marco de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia debe velar principalmente en función del bien colectivo más no particular y sus pronunciamientos deben encaminarse a la satisfacción y cuidado de los derechos proporcionando servicio de calidad.

La legalidad como se ha evidenciado es relevante para la correcta administración de un Estado; sin embargo, nunca puede dejarse de lado que las necesidades sociales deben ser sujetas de atención prioritaria y más cuando se trata de actividades de alto riesgo que pueden llegar a afectar derechos naturales o subjetivos de los administrados. Por tanto, la capacidad normativa de los órganos de la administración pública debe fundamentarse en la legalidad de sus actos y la satisfacción impostergable de las necesidades sociales.

De esta manera, como se ha podido observar, la reserva de ley se constituye en un elemento clave que determina la articulación entre el poder legislativo y la capacidad normativa de los órganos de la administración pública, se ha evidenciado de forma plena como los actos normativos y reglamentarios de la administración pública deben guardar un respeto irrestricto de subordinación a la ley en aquellas materias que se encuentran bajo el amparo de la reserva de ley, pues se ha identificado de forma clara y precisa que la capacidad normativa y reglamentaria de los órganos de la administración pública constituyen un complemento al ordenamiento jurídico vigente constante en la ley.

Sin perjuicio de lo expuesto, es importante anotar que doctrinalmente en el presente trabajo de investigación se identifican dos interpretaciones o corrientes respecto del principio de reserva de ley; así, la primera una liberal donde este principio es analizado de forma rígida con base en los elementos del Estado de Derecho; y, una social de Derecho donde el principio es analizado sobre la base de los mismos elementos de un Estado de Derecho pero de forma flexible.

En primer lugar, se refiere la perspectiva liberal donde la función del principio de reserva de ley se orienta principalmente a la garantía de los derechos y libertades de las personas contra cualquier posible arbitrariedad por parte de la administración pública; propende a buscar un equilibrio entre los poderes estatales y las garantías ciudadanas de modo que se asegure que la regulación de aquellas materias de relevante importancia para las personas, sean de exclusiva competencia de la voluntad de sus representantes que se desempeñan en el poder legislativo, dejando de tal manera sin competencia para ejercer acción alguna al ejecutivo y demás poderes estatales; por ello, la capacidad normativa y reglamentaria de los órganos de la administración pública tiene el carácter de complementaria; esto es, regular todo aquello indispensable para garantizar la correcta aplicación de las leyes; por tanto, son normas de organización y procedimiento que bajo ningún concepto pueden afectar o modificar el contenido de las leyes.

En segundo lugar, se refiere la perspectiva social donde la visión del principio constitucional de reserva de ley es diferente pues, se considera que los poderes estatales se integran en procura de alcanzar la satisfacción de las necesidades sociales asegurando un pluralismo democrático evidenciado al aceptar en el poder legislativo los diferentes puntos de vista expuestos por los assembleístas dentro del procedimiento de elaboración de las leyes; de esta manera, la reserva de ley se remite sencillamente a aquellas materias que la normativa constitucional se ha referido de forma expresa, dejando a la capacidad normativa y reglamentaria de los órganos de la administración pública un mayor margen de acción al momento de avocar conocimiento respecto de las problemáticas sociales que surjan para su análisis y solución.

Es imprescindible comprender que si bien determinadas materias pueden ser sujetas del amparo del principio constitucional de reserva de ley, esto no constituye un impedimento de que las leyes constituidas en el ordenamiento jurídico vigente, puedan remitirse a normas reglamentarias sin que ello implique desde luego regulaciones reglamentarias independientes e indiferentes a la ley; por tanto, bajo ningún concepto se pretende hacer caso omiso del principio constitucional de reserva de ley que la norma constitucional consagra en favor del poder legislativo; pero si es necesario tener presente que en muchos casos de acuerdo a la naturaleza de los conflictos sociales no es posible que la ley contemple todos los problemas imaginables por lo que, muchos de ellos encontrarían su solución particular en normas reglamentarias emitidas en ejercicio de la función administrativa de los órganos de la administración pública.

El constante crecimiento poblacional y la evolución de los Estados requieren un dinamismo óptimo en procura de solventar soluciones efectivas frente a los conflictos sociales que

diariamente se presentan; de esta manera, la administración pública en ejercicio de la función administrativa y cabal cumplimiento de la responsabilidad estatal se halla sujeta a constantes cambios donde el ordenamiento jurídico vigente ya no solo se constituye en un límite a la acción del Estado con el fin de proteger a los administrados del mismo; sino también, las leyes se convierten en un mecanismo a través del cual el Estado regula y estructura la sociedad ante los fenómenos que nacen con la aparición de nuevos sectores productivos, privatizaciones, globalizaciones, etc.

Es importante entonces, definir que es aquello que se considera de relevante importancia para la administración pública y los administrados con el objeto de establecer su regulación y de forma específica cuáles serán los ámbitos sujetos al amparo del principio constitucional de reserva de ley, tomando en consideración que ningún poder estatal tiene plenas facultades y capacidades para regular todas las cuestiones con el nivel de minuciosidad requerido para una solución definitiva y efectiva de las problemáticas sociales; y, que la capacidad normativa y reglamentaria de los órganos de la administración pública también pueden ser suficientes a la hora de hacer frente a los conflictos sociales.

El ordenamiento constitucional vigente en el Ecuador, se constituye en la actualidad como un instrumento que propicia principalmente garantizar los derechos de las personas reconociendo un amplio listado de derechos sociales, culturales, medio ambientales, etc., dichos cambios responden a que el Ecuador ha pasado de ser un Estado legalista a un Estado Constitucional de Derechos y Justicia; sin perjuicio desde luego, de conservar normas y principios que a lo largo de la historia del Derecho se han construido desde una ideología legalista; uno de ellos, es el principio constitucional de reserva de ley que no es otra cosa como ya se lo ha definido, que una garantía de protección para los administrados contra posibles arbitrariedades por parte de los órganos de la administración pública que pretendan actuar sin la debida competencia o emitiendo regulaciones o sanciones que no se encuentren previstas en las leyes.

Por tanto, el procedimiento administrativo se encuentra en constante evolución y su perfeccionamiento es diariamente buscado por la función administrativa del Estado que le hace frente a las necesidades sociales que aún encuentran problemas de adaptación al nuevo modelo de Estado que tiene el Ecuador; así el principal objeto es la consecución del bienestar común donde la responsabilidad del Estado debe encontrarse efectivizada a través de sus órganos e instituciones que ejercen la función administrativa en función de la competencia atribuida

constitucional y legalmente bajo la premisa de respetar y hacer respetar los derechos fundamentales de los administrados.

En el Ecuador la existencia de innumerable normativa adjetiva constituye un elemento de riesgo respecto del reconocimiento y aplicación del principio de legalidad; por ello, es importante considerar como primer punto que la administración pública solo puede hacer aquello que legalmente se le ha permitido; sin embargo, esta situación jurídica podría tener un alcance mayor pues bajo esta misma premisa los órganos de la administración pública estarían en facultad de recurrir a dicho argumento y fundamentar su accionar en que es la misma ley la que les autoriza para que gocen de capacidad normativa sobre temas determinados. De este modo, en un principio la administración pública en ejercicio de la función administrativa es vista como mera ejecutora de la ley; sin embargo, al momento de velar por los intereses generales surge un tema de discrecionalidad donde proteger el bien común se constituye en el principal fin de acción que no puede tener lugar con órganos de la administración pública meramente ejecutores de las leyes que no asumen el ejercicio de su función con sentido de pertenencia y pro-actividad necesarias para el buen funcionamiento de los servicios públicos.

Es importante tener claro que si bien el sometimiento a la ley por parte de los órganos de la administración pública es necesario, tampoco significa que las normas constitucionales quedan de lado pues, todo el ordenamiento jurídico vigente debe ser interpretado desde una perspectiva constitucional de modo que su contenido sea concordante; así, es deber de todo órgano de la administración pública en ejercicio de la función administrativa velar en primer lugar que no se vulnere la Constitución procurando que las relaciones con los administrados garanticen tanto las situaciones subjetivas de la administración como la protección de los derechos subjetivos de los administrados; para ello, la aplicación y respeto del procedimiento administrativo debe cumplirse en base a determinadas garantías, las mismas que se encuentran puntualizadas el artículo 76 de la Constitución de la República y que constituyen los parámetros básicos que deben ser respetados por cualquier órgano de la administración pública, para que el administrado goce de la certeza de que sus derechos son respetados y que se analizará y resolverá su acción u omisión de manera legal y justa.

En este sentido, garantías como el derecho a la legítima defensa y el debido proceso se constituyen fundamentalmente en pilares básicos del accionar de los órganos de la administración pública pues su aplicación se encuentra direccionada a la consecución del valor justicia de modo efectivo evidenciando el Estado de Derecho a través de autoridades

imparciales y garantistas que motivan sus actuaciones y resoluciones con un respeto irrestricto en favor de los administrados. Así, no cabe duda que el principio de legalidad debe abordar a la capacidad normativa, reglamentaria y administrativa sancionadora, por ser uno de los elementos que generan una garantía de seguridad jurídica para los administrados; por lo cual, es necesario que las sanciones deban ser establecidas en normas con rango de ley.

Es importante en igual forma, tener presente que dependiendo del enfoque que se requiere la capacidad reglamentaria de los órganos de la administración pública los reglamentos pueden ser ejecutivos, independientes y de necesidad; esto es, ejecutivos aquellos que se originan por regulación establecida en la ley para que éste complete o desarrolle la misma; independientes se utilizan para ejercer una auto-regulación respecto del funcionamiento de la misma; y, de necesidad justificados a través de estados de emergencia cuya excepcionalidad exige a los órganos de la administración pública actuar en forma inmediata incluso al margen de la ley siempre y cuando la finalidad de su actuar sea la protección de los derechos fundamentales de los administrados.

De la presente investigación, resulta evidente que en el ordenamiento jurídico ecuatoriano la reserva de ley está manifestada de forma absoluta, ya que el legislador no ha previsto excepciones a la tipificación de infracciones ni a la fijación de sus sanciones, de modo que éste deber forma parte del debido proceso; en tal sentido, la falta de determinación que omite el legislador permite el irrespeto al principio de reserva de ley y por ende provoca inseguridad jurídica ante los vacíos legales de aquellas realidades jurídicas propias del desarrollo social.

De este modo, el Ecuador al concebirse como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia ha enunciado la obligación de que todos los órganos de la administración pública se sometan de forma directa e inmediata al ordenamiento constitucional vigente, lo que provoca la necesidad de que se cuenten con los instrumentos idóneos para regular y controlar sus actuaciones, de manera especial cuando éstas vulneran derechos y garantías de los administrados, pues de ello nace la necesidad de reparar los daños producidos. Es por ello, que el ordenamiento jurídico vigente contempla la existencia de la figura jurídica de la repetición que se constituye como una herramienta de relevante importancia para precautelar los derechos de los administrados como la adecuada gestión de los servidores públicos, como sujetos conscientes de que se encuentran ejerciendo una potestad pública que siempre debe centrarse en el respeto a los derechos y garantías de los administrados.

Al elaborarse el concepto de Derecho Administrativo, se toma en consideración que las normas administrativas al tener como sujeto principal a la administración pública, pueden verse de distintas formas; así, aquellas que tienen como único destinatario a la Administración Pública y regulan la organización administrativa sin que necesiten otro sujeto para que ser efectivas como por ejemplo los reglamentos y disposiciones administrativas que rigen los procedimientos internos de la administración; y, aquellas que están destinadas a ser cumplidas por la administración, pero su aplicación y efectividad se remite a la coexistencia de los administrados como por ejemplo los contratos administrativos, los impuestos o los servicios públicos. Es importante tener presente que este tipo de normas jurídicas, solo son aplicables cuando existe la concurrencia de ciertos hechos que contemplan una posible vulneración de los derechos de los administrados. Finalmente están las normas administrativas cuyo destinatario directo son los administrados con la presencia reguladora de la administración pública como garantista de su efectividad; son normas que regulan la relación entre la administración y los administrados como por ejemplo el derecho de competencia y protección al consumidor, en el cual la administración goza incluso de potestad sancionatoria en caso de incumplimiento.

Por tanto, tienen carácter de norma reglamentaria todas las actuaciones de la administración pública independientemente de la forma en que estén dadas, cuyo contenido se base en regulaciones de orden general; sin embargo, no constituyen manifestación de la capacidad normativa de los órganos de la administración pública aquellos instrumentos que carecen de naturaleza normativa en su contenido y que por consiguiente no forman parte del ordenamiento jurídico; bajo esta premisa, las normas reglamentarias constituyen parte del sistema de fuentes jurídicas mientras que el sistema de aquellas actuaciones que no forman parte de la actividad jurídica de la administración pública tendrían su lugar en un sistema de fuentes de la regulación de orden administrativo.

En el Ecuador no había existido la adecuada preocupación que amerita el Derecho Administrativo teniendo como consecuencia un inmenso vacío de leyes sobre las instituciones básicas de este Derecho; sin embargo, abordar la tarea de su regulación en primer lugar de manera tímida y actualmente con la celeridad que amerita el caso permite contar con normativa administrativista, legislativa y doctrinal, lo que conlleva una constante depuración de la estructura institucional, perfeccionando las técnicas y construyendo procedimientos administrativos con rigor lógico que se basa en el respeto irrestricto del debido proceso y demás garantías propias del Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

Finalmente, es evidente ante los ojos de todos que el constitucionalismo ecuatoriano se encuentra en pleno desarrollo y evolución evidenciado en los constantes cambios de su modelo teórico – jurídico e imponiendo la necesidad de continuar en el reconocimiento de nuevos principios dogmáticos que de una manera u otra se adecuaron a otra realidad y tiempo; este proceso de transición conlleva determinados problemas en especial con respecto al principio de reserva legal que forma parte del ordenamiento constitucional y legal vigente; en las actuales circunstancias, resulta sumamente complejo definir el papel de la reserva legal, sobre todo por cuanto la complementariedad entre los diferentes componentes del sistema de fuentes provoca que cualquier modificación en uno de ellos produzca alteraciones en la función de las restantes.

Bajo estas consideraciones, existe una clara debilidad teórico-regulativa en la disposición de las potestades normativas más aún cuanto su configuración tiene como característica fundamental una diversidad de reservas legales que deja en clara evidencia la necesidad de redefinir la función del principio constitucional de reserva legal en nuestro Estado Constitucional de Derechos y Justicia con especial atención a su vinculación con los derechos fundamentales; a partir de aquello no sería sostenible ni funcional sostener una propuesta basada en una idea rígida de la reserva legal puesto que no siempre la pérdida de intensidad o flexibilización de las leyes puede ser visto como un fenómeno distinto a las exigencias y rol de la reserva legal; esto es, flexibilizar no representa de ningún modo relativizar o debilitar la reserva legal; así, en la relación ley-reglamento, este último deberá regular todo aquello que sea indispensable para la correcta aplicación de la ley y por tanto no sería coherente, las interpretaciones extensivas de la reserva legal que lejos de aumentar el ámbito de las competencias del legislador tan solo conllevan a complicar la adecuada actuación de los órganos de la administración pública.

Es entonces donde claramente la intensidad del principio constitucional de reserva legal se adecua en función de la materia y principalmente de conformidad con el nivel de afectación de un derecho fundamental; así, será menos flexible la posibilidad de remisión de la ley al reglamento; sin embargo, se cree que el ejercicio de la capacidad normativa de los órganos de la administración pública reconoce un cierto margen para introducir opciones políticas ya que la administración pública como poder legitimado democráticamente y con un claro reconocimiento constitucional de dicha potestad, no pondría necesariamente en entredicho, con su ejercicio normativo de colaboración, la función de garantía de la reserva legal ni tampoco transgrediría el pluralismo democrático.

## CONCLUSIONES

El trascendental rol del Estado Constitucional de Derechos y Justicia sumado al principio de legalidad siempre se enmarco en el desarrollo de los derechos fundamentales de los administrados y en pro de la satisfacción de las necesidades colectivas de una sociedad cuyo desarrollo es una constante diaria que conlleva nuevos retos y problemáticas; de esta manera, se torna de relevante importancia replantear las perspectivas legalista y de derechos y garantías sin que ello implique de ninguna manera un retroceso respecto de los avances logrados; ello, es posible si se asimilan ciertos conceptos a sus contenidos, permitiendo que algunas actividades administrativas que parecían situadas en el olvido, puedan ser sujetas de estas ampliaciones y un adecuado recubrimiento y reconocimiento jurídico.

Referirse al principio de legalidad debe enmarcarse en una comprensión de aquello que no se refiere exclusivamente a la vinculación de los órganos de la administración pública a la ley emitida exclusivamente por el órgano legislativo; al contrario, este principio tiene un forzoso sentido amplio, en el cual se torna necesario incluir al ordenamiento constitucional y a todas las normas que se encuentran bajo subordinación de ésta; de esta manera, es entender que su ámbito supone la estricta obediencia de la administración pública y los administrados a todo el ordenamiento jurídico vigente y al conjunto de la ciencia jurídica, que únicamente conllevan a una indudable consagración del Estado Constitucional de Derechos y Justicia

Se ha podido evidenciar que respecto de las particularidades que tendría el sometimiento de órganos de la administración pública a la norma jurídica, existen dos modalidades tradicionales y contrapuestas al principio de legalidad por las que un sujeto se vincula a la norma jurídica. La primera, dominada por el axioma que señala que todo lo que está prohibido no está permitido y donde se considera a la norma como el fundamento previo y necesario de una determinada acción o restricción que tan solo podrá ser ejecutada de forma válida y lícita en la medida en que la norma jurídica otorgue dicha facultad para ello. En segundo lugar, totalmente contrapuesta se encuentra una vinculación más flexible al ordenamiento jurídico vigente regida por el axioma que señala que todo lo que no está prohibido se encuentra por consiguiente permitido que tan solo establece límites poco rígidos respecto del accionar donde se podrá realizar de forma lícita y válida cualesquiera conducta sin necesidad de previa habilitación, con la única condición de que no contravenga la norma jurídica positiva.

El principio constitucional de reserva de ley limita la actuación de los órganos de la administración pública, garantizando de tal manera que determinadas materias por su relevante importancia y efecto en los administrados sean reguladas únicamente mediante la expedición de una ley, entendiéndose de tal manera que ha pasado por el trámite correspondiente y los debates y análisis propios que se requiere para la emisión de normas jurídicas en pro del beneficio de los administrados representados por el legislativo y sus asambleístas.

Los órganos de la administración pública deben ejercer la función administrativa enfocados en la legalidad de sus actuaciones pero también en cumplimiento de la satisfacción de las necesidades sociales, pues su razón de ser fundamentalmente, se enmarca en la correcta y adecuada prestación de servicios públicos de calidad, indiferentes a las arbitrariedades y objetivos al momento de resolver aquellos asuntos que por razones de competencia han llegado a su conocimiento.

La responsabilidad estatal debe tener la capacidad de hacer frente a las necesidades sociales mediante la búsqueda insaciable de mecanismos idóneos que permitan actuar para la consecución de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia; en tal sentido, la administración pública debe ser comprendida de forma clara y precisa en el sentido de que un Estado no tendría su razón de ser sin la aceptación de una sociedad que democráticamente decida conferir tales potestades.

Es imprescindible la comprensión de la diferencia entre leyes orgánicas y ordinarias por la relevante importancia que tienen cada una de ellas para el Estado, los administrados y los órganos de la administración pública, pues la satisfacción de las necesidades sociales siempre estará sujeta a la adecuada aplicación de la norma que corresponde. Así las leyes orgánicas deberán aplicarse en la atención de las necesidades sociales fundamentalmente constitucionales; en tanto que, las leyes ordinarias tienen su objeto en normas básicas de carácter general en un ordenamiento jurídico.

El principio constitucional de reserva de ley no conlleva una disputa entre el poder ejecutivo y el poder legislativo pues se enfoca directamente en la necesidad de garantizar que determinadas materias como son los derechos y libertades de los administrados sean regulados mediante la expedición de leyes que han nacido del procedimiento democrático que corresponde. Por tanto, el reglamento refleja una clara subordinación a la ley y su carácter siempre será el de complementario a la misma. Así, el principio de legalidad y reserva legal son comúnmente utilizados de manera indistinta, lo cual se concluye como un accionar errado pues la legalidad responde a la preeminencia de la Constitución y la Ley en el ejercicio de las potestades públicas, en tanto que la reserva de ley actúa como criterio de atribución de competencia; por ello, la reserva de ley constituye el eje de las relaciones entre el legislador y el ejecutivo para la producción de las normas; lo que persigue entonces es excluir ciertas materias de la posibilidad de normar por vía distinta a la legislativa.

Si bien la situación problemática de la presente investigación se enmarca en ¿Cómo se garantiza el principio constitucional de reserva de ley a través de la capacidad normativa de los órganos de la administración pública en el Ecuador?; es imprescindible poner de manifiesto que de la investigación efectuada y el análisis de las bases teóricas se concluye que el mecanismo constitucional idóneo para garantizar el respeto irrestricto al principio de reserva ley por parte de la administración pública en ejercicio de su capacidad normativa, es la acción de inconstitucionalidad. En efecto, se concluye que la acción de inconstitucionalidad se constituye en el mecanismo garantista de este principio, que constitucionalmente permite que la Corte Constitucional como órgano competente resuelva las acciones de inconstitucionalidad de normas con fuerza de ley, actos normativos y administrativos con carácter general en función de los cuales la administración pública en ejercicio de su capacidad normativa haya contravenido la reserva de ley regulando derechos y obligaciones; así como también, haya vulnerado el principio de legalidad determinando competencias y atribuciones al margen del ordenamiento jurídico vigente.

Es evidente que el nuevo paradigma constitucional ecuatoriano se concentra esencialmente en la garantía de los derechos como elemento fundamental en ejercicio del principio de juridicidad; de esta manera, resulta necesario comprender el desarrollo progresivo del contenido de los derechos constitucionales como una de las principales atribuciones del legislativo ecuatoriano, a través de la expedición, codificación, y/o reforma de las leyes; sin embargo, de la investigación realizada se concluye que no tienen que ser forzosamente de carácter orgánico puesto que mientras no se restrinja el contenido de los derechos o garantías constitucionales,

la capacidad normativa de los órganos de la administración pública, desde el punto de vista en el cual la acción de inconstitucionalidad se plantee por la forma, no restringiría o limitaría derechos y/o garantías; ya que el respeto al principio de reserva de ley no significa que la facultad normativa y reglamentaria de la administración pública no pueda complementar o pormenorizar la regulación de los derechos constitucionales, dejando de esta manera insostenible una acción de inconstitucionalidad planteada por la forma cuando se ha vulnerado la reserva de ley.

En este sentido, es fundamental comprender que la Corte Constitucional en el marco de sus competencias podrá ejercer el control de constitucionalidad; sin embargo, se concluye que dicho control con el fin de precautelar el principio de reserva de ley frente a la capacidad normativa de los órganos de la administración pública, deberá ser de carácter abstracto por cuanto responde a la comparación de un acto normativo presuntamente inconstitucional con la Constitución de la República del Ecuador de manera que se garantice la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico vigente, eliminando incompatibilidades normativas de fondo; así, la diferencia puntual en la forma y el fondo radica en que, el control abstracto formal se verifica que el proceso de formación que dio origen al precepto normativo haya cumplido con el procedimiento previsto en la Constitución y en la ley; mientras que en el control abstracto del fondo se examina la compatibilidad del contenido de la norma con las disposiciones constitucionales.

Se ha concluido que la acción de inconstitucionalidad es la solución que la Constitución del Ecuador establece para aquellos casos en que los actos normativos generales de la administración pública en ejercicio de su capacidad normativa vulneran el principio de reserva de ley; en este sentido, es imprescindible considerar que dicha acción de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente puede plantearse por la forma o por el fondo, ante lo cual se concluye necesario diferenciar si el principio de reserva de ley se considera un componente de análisis por la forma o por el fondo; en efecto, esta problemática conlleva remitirse a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales donde se establece un requisito para la interposición de esta acción de inconstitucionalidad; esto es, que si se plantea por la forma dicha acción solo puede operar dentro del año siguiente a la fecha de emisión de la norma respectiva; por lo tanto, eventualmente puede existir vulneración de derechos porque puede ser el caso en que un acto normativo general vigente en el Ecuador durante muchos años se mantenga de tal forma sin respetar la reserva de ley, lo que implicaría que si se considera como un elemento de forma se vulneraría el derecho y los principios constitucionales dejando en absoluta injusticia al no poder

demandar su inconstitucionalidad; sin embargo, si el principio de reserva de ley es analizado por el fondo y la acción de inconstitucionalidad planteada de dicha forma permitiría demandar en cualquier tiempo la inconstitucionalidad dejando de lado este candado que establece la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales.

Es ineludible, concluir entonces que en aquellos casos donde la capacidad normativa o reglamentaria de la administración pública vulnere el principio constitucional de reserva de ley, la acción de inconstitucionalidad debe ser propuesta por el fondo y para ello las normas reglamentarias demandadas serán analizadas en función de su contenido material que permita determinar su incompatibilidad o no, con las disposiciones constitucionales; para ello, un análisis exegético; esto es, aplicando un método que permita el estudio de las normas jurídicas artículo por artículo considerando sus orígenes y objetos de estudio es fundamental para un adecuado control de constitucionalidad, que de llegar a establecer conveniente ajustar el contenido de los artículos detallados en el acto normativo o reglamentario, desde la perspectiva constitucional se lo ejecutará mediante una sentencia integradora en la modalidad sustitutiva; es decir, no anula el acto normativo sino permite sustituir la norma demandada por la norma compatible constitucionalmente.

## RECOMENDACIONES

Es imprescindible empoderarnos de la esencia de nuestro ordenamiento jurídico constitucional en el sentido de tomar plena conciencia que actualmente al ser el Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia; sin perjuicio del principio de legalidad, priman al momento de impartir justicia los valores, principios y derechos subjetivos de las personas; por tanto, es responsabilidad del Estado respetar la voluntad de los administrados que han decidido otorgar el poder al legislativo para que los represente y sea el órgano que vele por sus intereses al momento de regular materias de relevante importancia para el desarrollo social.

Es de relevante importancia ejecutar programas y campañas de capacitación y formación continua a todos aquellos profesionales que se desempeñan en el marco del servicio público y por tanto en ejercicio de la función administrativa, con el objeto de que sus actuaciones no sean netamente rígidas basadas en el principio de legalidad pues si bien es cierto el ordenamiento jurídico vigente impone al servicio público la obligatoriedad de hacer solo cuanto la ley le permite; no es menos cierto, que la naturaleza del servicio público responde como su nombre lo indica a la prestación de un servicio con vocación de ayuda para la satisfacción de las necesidades sociales imponiendo a los órganos de la administración pública la obligación de asumir el conocimiento y resolución de los asuntos públicos como si fuesen propios.

Es necesario mejorar la calidad del servicio público puertas adentro; esto es, proporcionar condiciones a través de las cuales el ejercicio del servicio público se constituya en un privilegio más no en un simple empleo donde la principal característica sea la explotación laboral reflejada en horarios extendidos, inestabilidad laboral, polifuncionalidades, etc. De esta manera, la responsabilidad del Estado para con sus representantes directos ante los administrados será plena y permitirá que se asuma el ejercicio de la función administrativa con absoluta proactividad y sentido de pertenencia, proporcionando soluciones a las necesidades sociales y por consiguiente un desarrollo de la sociedad en beneficio de todos.

El ejercicio de la función administrativa no solo se ciñe a la prestación de servicios públicos sino también al ejercicio de una adecuada aplicación del ordenamiento jurídico vigente para el conocimiento, análisis y resolución de todos aquellos asuntos de orden administrativo que avocan conocimiento los órganos de la administración pública; para ello, la aplicación adecuada de la norma jurídica es de relevante importancia por lo que es recomendable contar con profesionales del Derecho capacitados en su formación personal y profesional que tengan una

visión objetiva y clara del servicio para el cual han sido contratados dejando de lado intereses personales muchas veces económicos y enfocando su esfuerzo y dedicación a la justicia social.

La actividad jurídica y no jurídica de la administración pública conlleva una gran responsabilidad que bajo ningún concepto puede ser tomada de manera ligera; por tanto, es necesario que los órganos de la administración pública previo al ejercicio efectivo de su capacidad normativa tenga claro los límites de su actuación tomando como punto de partida el principio constitucional de reserva de ley que salvaguarda que determinadas materias solo puedan ser reguladas por ley; de esta manera, los actos de la administración pública siempre estarán apegados a las leyes y se constituirán objetivamente en un complemento de la ley para su correcto ejercicio en beneficio de la satisfacción de las necesidades sociales.

Es razonable que, si se ha establecido como evidente un nuevo paradigma constitucional cuyo fin es la garantía de los derechos y el ejercicio pleno del principio de juridicidad; donde el respeto al principio de reserva de ley no significa que la facultad normativa y reglamentaria de la administración pública no pueda complementar o pormenorizar la regulación de los derechos constitucionales, dejando de esta manera insostenible una acción de inconstitucionalidad planteada por la forma, se recomienda encaminar dicho análisis desde una perspectiva donde la capacidad normativa y la potestad reglamentaria está encaminada a viabilizar la aplicación de los derechos y garantías constitucionales reconocidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano vigente; así como también, en los instrumentos internacionales, de modo que la acción de inconstitucionalidad cuando se ha vulnerado la reserva de ley se remonta a un análisis de fondo más no de forma donde el acto normativo o reglamentario es sujeto de un control constitucional abstracto donde se pueda evidenciar que su contenido no restringe o limita derechos garantías constitucionales.

Se recomienda identificar de manera clara y precisa en virtud del artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador que la Corte Constitucional es el órgano competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad; por tanto, es responsabilidad del accionante dicha acción se encaminará por el fondo o por la forma cuando la administración pública en ejercicio de su capacidad normativa vulnere el principio de reserva ley; respecto de lo cual, como resultado de la investigación queda sin lugar a dudas evidenciado que la acción de inconstitucionalidad frente a la vulneración del principio de reserva de ley debe demandarse por el fondo ya que trata respecto de derechos y garantías de carácter fundamental no solo para el cumplimiento de la responsabilidad estatal y el interés general sino

principalmente en procura de ratificar al Ecuador como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia donde siempre primará el principio de juridicidad.

Indudablemente si bien se ha concluido que el control de constitucionalidad con el fin de precautelar el principio de reserva de ley frente a la capacidad normativa de los órganos de la administración pública, deberá ser de carácter abstracto, se recomienda contar con una visión clara de los tipos de control constitucional que se pueden encontrar; en efecto, se identifica el control difuso y concentrado cuya característica esencial es el órgano que lo ejerce; así el primero lo ejercen los jueces; y, el segundo los tribunales o la Corte Constitucional. De igual forma se encuentra el control concreto y abstracto, donde concreto responde a un hecho puntual materia de una acción de protección por ejemplo; en tanto, que abstracto, responde directamente el objeto de esta investigación; esto es, la eliminación de incompatibilidades normativas por el fondo con independencia de cualquier caso concreto de su aplicación.

De la misma manera, si se ha concluido que en aquellos casos donde la capacidad normativa o reglamentaria de la administración pública vulnera el principio constitucional de reserva de ley, la acción de inconstitucionalidad debe ser propuesta por el fondo, donde las normas reglamentarias demandadas serán analizadas en función de su contenido material, se recomienda el uso de un método exegético donde el estudio de las normas jurídicas deberá ser efectuado artículo por artículo considerando su origen etimológico, figura y objeto de estudio, desarrollarlo y describirlo fundamentalmente hasta encontrar el significado dado por el legislador, a fin de que la comprensión de lo que efectivamente quiere establecer el legislador sea sencilla; más aún, cuando entre sus obligaciones esta redactar leyes que cualquier ciudadano comprenda, considerando que se trata de una interpretación literal del texto legal, que rara vez implica otorgar un significado que derive de lo gramaticalmente escrito.

Se recomienda realizar de manera inmediata cuantas diligencias y gestiones resulten necesarias en el aparataje jurisdiccional y los órganos de la administración pública, respecto del principio de juridicidad; así como también, fundamentalmente sobre el mantenimiento de un orden jurídico coherente, amparado en la supremacía de la Constitución de la República del Ecuador que garantice la vigencia del orden constitucional formado a través de la aplicación directa del texto constitucional y su difusión en el ordenamiento jurídico, en procura del fortalecimiento y consolidación del Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ávila, R. (2008). *Estado Constitucional de Derechos y Justicia en la Constitución del 2008 en el contexto andino: Análisis desde la doctrina y el derecho comparado*, Ecuador: Editor Ramiro Ávila, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Bauzá, R. (1996). *El derecho administrativo: concepto, características, sistematización, prospección* (Vol. 106): Editorial Jurídica de Chile.
- Carrillo, E. (Ed.). (1997). *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Casal, C. (2008). *Los derechos humanos y su protección: estudios sobre derechos humanos y derechos fundamentales*. Caracas, Universidad Católica Andrés Bello: Segunda Edición.
- Cassagne, J., y De Enterría, E. (2016). *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*. B de F, 15.
- Castro, C. (2008). *Valoración jurídico-política de la Constitución de 2008 en Desafíos Constitucionales: La Constitución de 2008 en perspectiva*, Quito, Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Tribunal Constitucional del Ecuador.
- Cauas, D. (2015). *Definición de las variables, enfoque y tipo de investigación*. Bogotá: biblioteca electrónica de la universidad Nacional de Colombia, 2.
- Cazor, K., y Guiloff, M. (2011). *La reserva de ley y la necesidad de redefinir su función en el estado constitucional chileno*. Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales, (1), 478-501.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008). Suplemento del Registro Oficial Suplemento N° 395, de 04 de agosto del 2008.
- Corral, F. (2009). *Las Paradojas de la Constitución Ecuatoriana de 2008 en la Constitución Ciudadana*, Quito, Ecuador: Editorial Taurus.
- Crotte, I. (2011). Elementos para el diseño de técnicas de investigación: una propuesta de definiciones y procedimientos en la investigación científica. *Tiempo de educar*, 12(24), 277-297.
- Cuenca, C. (2010). *La contratación estatal: teoría general: perspectiva comparada y regulación internacional*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Chalco, J. (2015). *La Facultad Reglamentaria del Ejecutivo. Atribuciones intensidad, problemas del ejercicio y control*, 51-52.
- Código Orgánico General de Procesos (2015). Suplemento del Registro Oficial N° 506, de 22 de mayo del 2015.
- Constitución de la República del Ecuador (2008). Registro Oficial Nro. 449, de 20 de octubre del 2008.

- Díaz B., y Rodríguez, L. (2016). *Contratos administrativos en Chile: Principios y bases*, Chile, RIL Editores.
- Dromi, R. (2008). *Acto administrativo*, Buenos Aires, Argentina, Hispana Libros, (4a. ed.).
- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (2002). Suplemento del Registro Oficial N° 536, de 18 de marzo de 2002.
- Freijedo, F. (1981). Comentario bibliográfico sobre la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas. *Revista española de derecho constitucional*, 1(2), 285-314.
- Fuentes, J. (2004). *Manual de responsabilidad pública: homenaje a Pedro González Gutiérrez-Barquín*, España.
- Galindo, M. (2016). *Teoría de la administración pública*, Toluca, México: Editorial Porrúa, S.A. DE C.V.S., Primera Edición.
- García, A. (2015). *Fuentes de regulación e instrumentos de organización del trabajo en el empleo público de régimen laboral*, Oviedo, España.
- Gea, J. (2007). *Procedimientos contencioso-administrativos: síntesis y ordenación de la doctrina de los tribunales y fiscalía general del Estado: actualizado con las reformas introducidas por Ley Orgánica 3/2007, 22 marzo, Igualdad...* Librería-Editorial Dykinson.
- Gutiérrez, M. (1993). *Seguridad jurídica y administración pública en el siglo XXI*. Chile: Editorial jurídica de Chile, Segunda Edición actualizada.
- Haberle, P. (2009). *El Estado constitucional, UNAM y Pontificia Universidad Católica del Perú*, trad. De Héctor Fix Fierro, Lima, 2003, pp.224-225, en *Estado de Derecho: Perfiles y exigencias actuales*, Víctor Bazán, Konrad Adenauer Stiftung, Quito, Ecuador.
- Héctor J. (1989). *El interés público como fundamento del derecho administrativo*, Buenos Aires, Argentina: Ediciones Depalma.
- López, M. (2005). *Transformación de la función administrativa: evolución de la administración pública* (Vol. 37), Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- Martínez, D. (2000). *Fundamentos para una introducción al derecho*. Medellín: Erinia Editorial Universidad de Antioquia.
- Montes, R. (2010). *Estrategia Administrativa de Defensa*, México: Editorial Diánola, Primera Edición.
- Morales, F. (2007). *La Contratación del Sector Público*. Madrid, España: Editorial La Ley, Primera Edición.
- Morales, M. (2010). *Derecho Procesal Administrativo*, Ecuador: Editorial de la UTPL, Loja.
- Morales, R. (2011). *Derecho Administrativo 1er curso*, México: Editorial Progreso, Sexta Edición, Oxford University Press.

- Muñoz, J. (2008). *Derecho Administrativo Español. Tomo I. Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*, España: Editorial Gesbiblo S.L., Netbiblo, Primera Edición.
- Navarro, T., & Efraín, A. (2015). *Visión crítica del precedente administrativo en el sistema jurídico salvadoreño*, Universidad de Barcelona, España.
- Odar, R. (2016). Tipología de las investigaciones jurídicas. *Derecho y cambio social*, 13(43), 10.
- Oyarte, R. (2005). Curso de Derecho constitucional, tomo II. *Quito, Fondo Editorial Andrade & Asociados*.
- Oyarte, R. (2014). *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Paredes, D. (2006). *Los reglamentos autónomos y el principio de competencia normativa en la constitución política de la República del Ecuador* (Master's thesis, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador).
- Pato, J. (2012). *Lecciones de Derecho Administrativo (Acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos)*, España: Editorial Club Universitario.
- Pérez, J. (1999). *Derecho administrativo general*, Editorial Universidad Estatal a Distancia EUNED.
- Pérez, J. (2002). *Derecho administrativo especial: contratación administrativa*. Editorial Universidad Estatal a Distancia EUNED.
- Pérez, M., & Serramalera, M. (2012). *Manual de derecho constitucional*. Atelier, Editorial na, Edición 2.
- Pinto, J. (2011). *Apuntes de derecho procesal constitucional. A. Porras (Ed.). Corte Constitucional de Ecuador*, Ecuador, Quito, Ecuador: Editor Juan Montaña Pinto, Primera Edición.
- Pinto, J. (2012). *Apuntes sobre teoría general de las garantías constitucionales. Apuntes de derecho procesal constitucional*, Quito, Ecuador: Editores Juan Montaña Pinto y Angélica Porras Velasco, Primera Edición.
- Pinto, J. (2012). Teoría utópica de las fuentes del derecho ecuatoriano. *Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional (CEDEC)*, Quito, Ecuador: Editor Juan Montaña Pinto, Primera Edición.
- Robles, A. (2012). *Aspectos generales del derecho administrativo colombiano*. Barranquilla – Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Norte, Tercera Edición.
- Rodríguez, L. (1993). *Escritos jurídicos en memoria de Luis Mateo Rodríguez* (Vol. 1). España: Ed. Universidad de Cantabria.

- Roig, M. (2002). Derechos fundamentales y Estado constitucional. Cuadernos constitucionales de la cátedra Fadrique Furió Ceriol, (40), 25-36.
- Román, A. (1999). *Tratado elemental de Derecho Constitucional nicaragüense* (No. 79). Universidad de Sevilla, España.
- Sánchez, G. (2007). *Estudio de la ciencia de la administración*, España: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Sentencia Interpretativa 001-08-SI-CC, Registro Oficial- Suplemento 479, 2 de diciembre de 2008.
- Tardío, P. (2012). *Lecciones de derecho administrativo: Acto administrativo, procedimiento y recursos administrativos y contencioso-administrativos*, España: Editorial Club Universitario.
- Tornos, M. (1983). *La relación entre la ley y el reglamento: Reserva legal y remisión normativa. algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional. revista de administración pública, núm 100-102.*
- Ubidia, C. (2009). *Los contratos públicos*, El Cid Editor apuntes.
- Valle, R. (1995). *Prerrogativa y garantía*. Editorial Universidad Estatal a Distancia EUNED.
- Vásquez, B., Escudero, J., y De la Encarnación, A. (2010). *Empresa y administración*. Editorial Paraninfo
- Vásquez, J. (2004). *La fuerza normativa de la Constitución ecuatoriana actual*. Foro, Revista de Derecho, (3), 89-108.
- Vélez, G. (2005). *El derecho administrativo y los entes territoriales*, Colombia, Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales, Primera Edición.
- Vöhringer, A. (2001). La reserva legal: una garantía sustantiva que desaparece, Revista Chilena de Derecho, Vol. 28 N° 2, pp. 287-298, Sección Estudios.
- Zavala, J. (2009). *La Constitución de 2008 y la Administración Pública en Ecuador en La Constitución Ciudadana*, Quito, Ecuador: Editorial Taurus.
- Zavala, J. (2008). *La Agonía del Derecho*, Guayaquil, Ecuador: Editorial Edino.

ANEXOS

**CORTE CONSTITUCIONAL**  
PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN  
Constitución de la República del Ecuador, 2008  
S.O. No. 449 de 20/10/2008

**Caso Nro. : 0870-10-EP**

**FECHA INGRESO:**  
02/07/2010

*1er cuerpo*

*Sentencia  
acepta*

**LEGITIMADO ACTIVO**  
DONOSO FABARA ANDRES (COORDINADOR GENERAL DEL MINISTRO DE RECURSOS NO RENOVABLES); CAZAR AYALA RAMIRO (DIRECTOR NACIONAL DE HIDROCARBUROS)

**DOMICILIO CONSTITUCIONAL** 1331 CJ 023 CC

**LEGITIMADO PASIVO**

**DOMICILIO CONSTITUCIONAL**

**OBSERVACIONES**

**CONTENIDO DEL CASO**  
ACCION EXTRAORDINARIA DE PROTECCION, PRESENTADA POR ANDRES DONOSO FABARA, COORDINADOR GENERAL DEL MINISTRO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES Y RAMIRO CAZAR AYALA, DIRECTOR NACIONAL DE HIDROCARBUROS, EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE 25 DE MAYO DEL 2010, DICTADA POR LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA, DENTRO DEL JUICIO NRO. 309-2008-NA, MEDIANTE LA CUAL SE RESOLVIO RECHAZAR EL RECURSO DE CASACION, PRESENTADO EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE 15 DE MAYO DEL 2008, DICTADA POR LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE QUITO, LA CUAL RECHAZA LA DEMANDA PRESENTADA POR AGIP DEL ECUADOR S.A

**SECRETARIA GENERAL**

*1er cuerpo*



**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

Quito, 01 de julio de 2010.

**Ofc. N° 321-2010- SCACN**

Señor:

**SECRETARIO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Remito a Usted, de oficio, la Instancia de la Corte Nacional de Justicia, del recurso de casación deducido por la parte demandante, dentro del juicio contencioso administrativo, seguido por el doctor Franco De Beni, Gerente y Representante Legal de AGIP ECUADOR S.A, en contra de los señores Ministro de Recursos Naturales no Renovables, Director Nacional de Hidrocarburos y Procurador General del Estado, de conformidad con lo dispuesto mediante providencia de 29 de junio de 2010, cuyo expediente está conformado por un (1) cuerpo con cuarenta y tres (43) fojas útiles, numeradas tanto en cifras como en letras y rubricadas

Atentamente,

  
Dra. María del Carmen Jácome  
SECRETARIA RELATORA DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA

<b>CORTE CONSTITUCIONAL</b> <b>SECRETARIA GENERAL</b>	
Recibido el día de hoy <u>01 de julio de 2010</u>	A las <u>12:55</u>
Por <u>ZC</u>	f) <u>[Firma]</u>
<b>DOCUMENTOLOGIA</b>	
1.) SECRETARIO GENERAL	

**DEL POZO & ASOCIADOS  
ESTUDIO JURIDICO**

Av. Amazonas No. 477 y Roca, Ed. Río Amazonas, séptimo piso, Of.: 704, Telfs.: 2565-363/ 2565-394

- 5 - años -

**SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

Dr. Franco de Beni, en mi calidad de Gerente y como representante legal de la compañía ENI ECUADOR S. A. (antes AGIP ECUADOR S. A.), en relación a la Acción Extraordinaria de Protección signada con el No. 0870-10-EP, ilegalmente presentada por el Ministro de Recursos Naturales No Renovables, respetuosamente comparezco y digo:

Las notificaciones que me correspondan, las recibiré en la casilla constitucional No. 262 de la Corte Constitucional.

Autorizo a los señores doctores Dr. Javier del Pozo V., Dra. Katya Andrade Quiroz y Dra. Pamela Pico Pico, para que a mi nombre y representación, firmen de modo individual y/ o conjunto y presenten cuanto escrito sea necesario para la defensa de mis intereses y los de mi representada en esta causa.

Por ser legal y de Justicia se proveerá conforme solicito.

Firmo con mi Abogado Defensor.

  
Dr. Franco de Beni  
ENI ECUADOR S. A.

  
Dr. Javier del Pozo V.  
Mat. 4440 C.A.Q.

CORTE CONSTITUCIONAL	
SECRETARIA GENERAL	
Recibido el día de mes	Vieves 3 Septiembre
de 2010	A las 11:33
Por	fol. 015 (quince) p.
	
DOCUMENTACION - ARCHIVO	

- 6 - Beni -



ENI ECUADOR S.A.

Quito, diciembre 23 del 2009

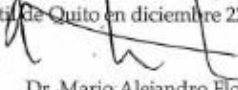
Señor Doctor  
Franco De Beni  
Ciudad.-

De mi consideración:

Por medio de la presente, me complace comunicarle que el Directorio de la compañía ENI ECUADOR S.A., reunida el día 23 de diciembre del 2009, tuvo el acierto de reelegirle a usted como GERENTE GENERAL y REPRESENTANTE LEGAL de la compañía por el período estatutario de un año, a contarse desde la inscripción del presente nombramiento en el Registro Mercantil. Las atribuciones y deberes del GERENTE GENERAL y REPRESENTANTE LEGAL se encuentran detalladas en los Estatutos Sociales de la Compañía.

La compañía se constituyó bajo la denominación ESAFI S.A., mediante escritura pública otorgada en la ciudad de Quito, ante el Notario Décimo Primero, el 19 de julio de 1982, inscrita en el Registro Mercantil del cantón Quito, el 1 de septiembre de 1982. La Reforma y Codificación de Estatutos, en la que constan sus deberes y atribuciones, se encuentra contenida en la Escritura otorgada ante la Notaria Segunda de la Dra. Ximena Moreno de Solines, el 22 de julio de 1988 e inscrita en el Registro Mercantil del cantón Quito el 6 de septiembre del mismo año.


La Compañía ESAFI S.A. cambió su denominación por AGIP ECUADOR S.A., mediante escritura pública de fusión por absorción otorgada ante la Notaria Segunda del cantón Quito el 1 de octubre de 1998 e inscrita en el Registro Mercantil de Quito del 22 de enero de 1999. AGIPECUADOR S.A. cambió su denominación por ENI ECUADOR S.A., mediante escritura pública de cambio de denominación y Reforma de Estatutos otorgada ante la Notaria Vigésima Cuarta del cantón Quito el 9 de Noviembre del 2009 e inscrita en el Registro Mercantil de Quito en diciembre 22 del mismo año.

  
Dr. Mario Alejandro Flor  
Secretario Ad-Hoc

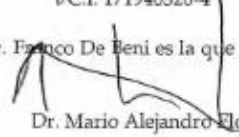
Quito, diciembre 23 del 2009

Con esta fecha declaro haber aceptado el cargo de GERENTE GENERAL y REPRESENTANTE LEGAL de la compañía ENI ECUADOR S.A.

Atentamente,

  
Dr. Franco De Beni  
C.I. 171940320-4

Certifico que la firma del Dr. Franco De Beni es la que usa en todos sus actos públicos y privados.

  
Dr. Mario Alejandro Flor



CORTE  
CONSTITUCIONAL

Juez Ponente: Dr. Patricio Herrera Betancourt

- 22 deute y dos -

**CORTE CONSTITUCIONAL, PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN.- SALA DE ADMISIÓN.-** Quito, D.M., 30 de noviembre del 2010 a las 16H48.-Vistos.- De conformidad con las normas de la Constitución de la República aplicables al caso, el Art. 197 y la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 52 de 22 de octubre de 2009 y del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión ordinaria de 19 de agosto de 2010, la Sala de Admisión conformada por los señores doctores: Alfonso Luz Yunes, Patricio Herrera Betancourt y Patricio Pazmiño Freire, jueces constitucionales, en ejercicio de su competencia AVOCA conocimiento de la causa N.º 0870-10-EP, relacionada con la acción extraordinaria de protección presentada por los doctores Néstor Arboleda Terán, en su calidad de Director Nacional de Patrocinio y delegado del Procurador General del Estado, por otra parte Andrés Donoso Fabara, en su calidad de Coordinador General Jurídico, delegado del Ministro de Recursos Naturales No Renovables e ingeniero Ramiro Cazar Ayala, en su calidad de Director Nacional de Hidrocarburos, en contra de la sentencia de mayoría emitida el 25 de mayo de 2010, a las 10h30, por los señores Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio contencioso administrativo No. 309-2008-NA, fallo que casa la sentencia recurrida y acepta la demanda presentada por AGIP ECUADOR S.A., declarando ilegal el acto administrativo impugnado, dejando sin efecto la multa impuesta a dicha Compañía y por último, de acuerdo a lo previsto en el artículo 274 de la Constitución Política de 1998, declara inaplicable el Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el R.O. No. 313, de 8 de mayo de 1998, dictado por el Ministerio de Energía y Minas, que contiene el Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo.- Los recurrentes, en las calidades invocadas, argumentan que dicha decisión judicial vulnera sus derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, constantes en los artículos 52; 66, número 25; 76, números 1 y 7; 82; y, 428 de la Constitución de la República; así como los artículos 23, número 7; 24, número 13; 119; 179; 244, número 8; y, 249, segundo inciso de la Constitución de 1998; 273 del Código de Procedimiento Civil; 9, 11 y 77 de la Ley de Hidrocarburos; 1, número 32; 17, letra g); y, 46 del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, toda vez que al desconocer la legalidad del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, los Jueces demandados se excedieron en sus facultades al casar la sentencia y declarar su ilegalidad, incumpliendo lo que dispone la normativa constitucional que establece que debía suspenderse la tramitación de la causa y remitir en consulta el proceso a la Corte Constitucional para que resuelva sobre la constitucionalidad de la norma.- Al ejercer el control difuso de constitucionalidad del Reglamento en mención y declararlo inaplicable por violar la Constitución, en base a una norma que les daba tal competencia pero que ya no está vigente, vulnera la Norma Suprema y su sentencia carece de eficacia jurídica.- Adicionalmente, al ignorar la validez del Reglamento, desconocen tácitamente la validez de los artículos 9 y 77 de la Ley de Hidrocarburos que facultan al Ministro del Ramo a dictar los Reglamentos y demás disposiciones que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones; resolvieron sobre un asunto que no constituyó materia del recurso subjetivo y por tanto, no podía ser objeto del recurso de casación.- Concluyen peticionando se deje sin efecto la sentencia objetada.- En lo principal, se considera: **PRIMERO.-** En virtud de lo establecido en el artículo 17 Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el Secretario General ha certificado que no se ha presentado

no aplica

AL



CORTE  
CONSTITUCIONAL

CASO No. 0870-10-EP

- 28 veia fioco -

**CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN.-  
DRA. RUTH SENI PINOARGOTE, JUEZA SUSTANCIADORA.-** Quito, 24 de febrero de 2011.- Las 09H22.- **Vistos:** La Sala de Admisión mediante providencia dictada el día 30 de noviembre de 2010 a las 16H48 y notificada el 09 y el 13 de diciembre de 2010, admitió a trámite la acción extraordinaria de protección de la causa signada con el número **0870-10-EP.-** En virtud del sorteo correspondiente y de conformidad con lo previsto en la normativa constitucional aplicable al caso, en el Título II, Capítulo VIII de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009 y en los artículos 18 y 19 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 127, de 10 de febrero de 2010, **avoco conocimiento** de la presente Acción Extraordinaria de Protección deducida, en mi calidad de Juez Constitucional. Así mismo de conformidad con lo establecido en el Art. 20 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, designo al abogado Esteban Secaira Vaca, como actuario en la presente causa hasta la remisión del proyecto de sentencia a la Secretaría General para conocimiento del Pleno de la Corte Constitucional. Continuando con la sustanciación de la Acción Extraordinaria de Protección antes señalada se dispone: **1)** Cítese con el contenido de esta providencia y de la acción a los señores jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en calidad de legitimados pasivos; **2)** Notifíquese con esta providencia y el contenido de la acción planteada, al Doctor Franco de Beni en su calidad de Gerente y representante legal de la Compañía **ENI ECUADOR S.A.** (anteriormente **AGIP ECUADOR S.A.**), como tercero interesado en el presente caso; **3)** Hágase saber el contenido

Presentado en  
Audiencia LEGITIMADO  
ACTIVO

- 33 treinta y tres -



**SEÑORA JUEZA SUSTANCIADORA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN.- DRA. RUTH SENI PINOARGOTE.-**

**DR. MARCELO REYES LÓPEZ**, en mi calidad de Coordinador General Jurídico, Delegado del Ec. Wilson Pastor Morris – actual Ministro de Recursos Naturales No Renovables, de conformidad a lo dispuesto en el literal b) del artículo 1 del Acuerdo Ministerial No. 224 de 29 de septiembre de 2010, cuya copia fotostática certificada acompaño legitimando mi intervención, a fin de que se agregue en autos; mayor de edad, de nacionalidad ecuatoriana, de estado civil casado, de ocupación servidor público, domiciliado en el Distrito Metropolitano de la ciudad de San Francisco de Quito; **en relación a la Acción de Extraordinaria de Protección signada con el No. 0870-10-EP propuesta por esta Cartera de Estado, ante Usted respetuosamente comparezco y digo:**

**I**

Pruebo y ratifico la intervención del Doctor Carlos Hernán Almeida con Matrícula Profesional No. 497 C.A.I., Doctor Rómulo Martínez con Matrícula Profesional No. 2559 C.A.P., Abogado Magister Juan Pablo Jiménez Cadena con Matrícula Profesional No. 10695 del Colegio de Abogados de Pichincha, en la Audiencia Pública que llevada a efecto el día hoy miércoles 09 de Marzo del presente año, a las 15h00; haciendo mías todas y cada una de las partes que exponga en su intervención para la defensa de los intereses de esta Cartera de Estado.

**II**

Autorizo a los Abogados Carlos Hernán Almeida, Rómulo Martínez Reyes y, Juan Pablo Jiménez, profesionales del derecho de esta Cartera de Estado, para que de manera individual o en conjunto, participen en las diligencias del proceso, suscriban y presenten los escritos que sean necesarios en defensa de los intereses institucionales.

Notificaciones que me correspondan las recibiré en la casilla constitucional No. 023.

Dr. Marcelo Reyes López  
**COORDINADOR GENERAL JURÍDICO  
DELEGADO DEL MINISTRO DE RECURSOS NATURALES  
NO RENOVABLES**

Dr. Carlos Hernán Almeida  
**Mat. Prof. No. 497 C.A.I.**

Dr. Rómulo Martínez López  
**Mat. Prof. No. 2559 C.A.P.**

Ab. MSc. Juan Pablo Jiménez  
**Mat. Prof. No. 10695 C.A.P.**

## **1.- EL MINISTRO DE INDUSTRIAS Y COMPETITIVIDAD**

### **Considerando:**

Mediante el Acuerdo Ministerial No. 08 804, publicado en el Registro Oficial No. 314 de 11 de abril del 2008, se expidió el Reglamento que norma la verificación y certificación del origen de las mercancías ecuatorianas de exportación;

Que mediante los Acuerdos Ministeriales No. 08 201 y 08 401, expedidos el 16 de junio y el 29 de agosto del 2008, respectivamente, se realizaron algunas reformas al mencionado reglamento

Que con el objeto de facilitar la operación y participación de más entidades habilitadas en la nueva modalidad de verificación y certificación del origen, se hace necesario introducir al mencionado reglamento algunos cambios;

Que mediante el Acuerdo Ministerial No. 08 571 de 7 de noviembre del 2008, el Ministerio de Industrias y Competitividad emitió otras reformas al mencionado reglamento, recogiendo algunas observaciones del sector privado;

Que se hace necesario expedir un texto codificado del mencionado reglamento para facilitar su aplicación; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 154, numeral 1 de la Constitución Política de la República,

### **Acuerda:**

Expedir la presente CODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO QUE NORMA LA VERIFICACIÓN Y CERTIFICACIÓN DEL ORIGEN PREFERENCIAL DE LAS MERCANCIAS ECUATORIANAS DE EXPORTACIÓN.

## **2.- REGLAMENTO DEL SISTEMA DE SUPERVISIÓN EDUCATIVA (Acuerdo No. 1467)**

EL MINISTRO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES.

### **Considerando:**

Que, es necesaria la estructuración de la Supervisión Educativa, acorde con el progreso de modernización del Estado y con una estrategia de desconcentración administrativa;

Que, la Supervisión Educativa es un medio idóneo para garantizar el mejoramiento de la calidad de la educación nacional;

Que, para diseñar, validar e implantar el Sistema de Supervisión Educativa del Ecuador se conformó la Comisión Técnica Nacional, mediante **Acuerdos**

jerárquicamente dependientes de aquellos, cuyo efecto será el traslado de la competencia al órgano desconcentrado”;

Que, el artículo 4 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, dispone: “El Consejo Nacional de Archivos es una entidad del sector público con ámbito nacional. Tendrá personería jurídica y autonomía administrativa. Tendrá su sede en la capital de la República y estará integrado por: a) El Subsecretario de Cultura en representación del Ministerio de Educación y Cultura, quien lo presidirá...”;

Que, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 5 de fecha 15 de enero del 2007, dispone: “Créase el Ministerio de Cultura, el cual se encargará de las funciones que actualmente corresponden a la Subsecretaría de Cultura”;

Que, el Decreto Ejecutivo No. 159 de fecha 6 de marzo del 2007 reformó el Decreto Ejecutivo No. 5 de fecha 15 de enero del 2007 en su artículo 1, añadiendo el siguiente inciso: “Las delegaciones del anterior Ministerio de Educación y Cultura ante las Juntas Directivas, Directorios, y en general los cuerpos colegiados de las instituciones que tengan como objetivo cumplir con lo dispuesto en la sección Séptima, del Capítulo Cuarto, del Título III de la Constitución Política, en la Ley de Cultura, en la Ley de Patrimonio Cultural, y demás normativa y que en general estén relacionadas con la cultura, corresponderán al Ministro de Cultura”;

Que, mediante Acuerdo Ministerial No. 081 de fecha 5 de septiembre del 2008, se reforma el Estatuto Orgánico Funcional por Procesos del Ministerio de Cultura y se crea la Subsecretaría de Patrimonio Cultural con la misión de formular, proponer, administrar y gestionar planes, programas y proyectos de investigación científica, conservación, difusión, capacitación y manejo de sitios, centros históricos y monumentos, pertenecientes al patrimonio cultural material, inmaterial y documental, así como el riesgo y vulnerabilidad de los mismos;

Que, es necesario delegar las atribuciones y deberes que el Ministro de Cultura mantiene en calidad de Presidente del Consejo Nacional de Archivos; y,

Por disposición de la ley y en uso de sus atribuciones,

Acuerda:

Art. 1.- Delegar al Subsecretario(a) de Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura las atribuciones y deberes establecidos en el artículo 6 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, para que actúe a nombre y representación del Ministro de Cultura ante el Consejo Nacional de Archivos.

**4.- REGLAMENTO INTERNO PARA EL PAGO DE VIÁTICOS, MOVILIZACIONES, SUBSISTENCIAS, Y ALIMENTACIÓN A NIVEL NACIONAL, PARA TODO EL PERSONAL DEL MINISTERIO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE (Acuerdo No. 145)**

**Miguel Calahorrano Camino**  
**MINISTRO DE ELECTRICIDAD Y ENERGÍA RENOVABLE**

**5.- REGLAMENTO PARA EL MANEJO Y REPOSICIÓN DE LOS FONDOS FIJOS DE CAJA CHICA DEL MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LOS SECTORES ESTRATÉGICOS (Acuerdo No. MICSE-08-0012)**

**MINISTERIO DE COORDINACIÓN DE LOS SECTORES ESTRATÉGICOS (Ing. Derlis Palacios Guerrero)**

**Considerando:**

Que, mediante Decreto Ejecutivo No. 849 de 3 de enero del 2008, se creó el Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos, el mismo que tendrá a su cargo la coordinación y supervisión de las actividades del Ministerio de Minas y Petróleos, del Ministerio de Electricidad, de Transporte, del Fondo de Solidaridad, Petroecuador y el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) y asume las funciones ejercidas por la Secretaria de Coordinación Institucional;

Que, el artículo 3 del referido decreto, determina que el Ministro de Coordinación de los Sectores Estratégicos será la máxima autoridad del Ministerio y ejercerá su representación legal, tendrá la responsabilidad de emitir mediante la reglamentación y estructura orgánico funcional del Ministerio; podrá dictar acuerdos y resoluciones para el desenvolvimiento de las actividades y funciones de la unidad;

Que, los funcionarios y empleados que tienen que ver con el proceso de manejo y reposición del fondo fijo de caja chica, se regirán por lo dispuesto en el artículo 201 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, publicada en el Registro Oficial No. 337 de 16 de mayo de 1977;

Que, el Art. 2 del Reglamento para Registro y Control de Cauciones, publicado en el Registro Oficial No. 120 de 8 de julio del 2003; así como también la Norma de Control Interno No. 230-06, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 6 del 10 de octubre del 2002; establece las responsabilidades administrativas, civiles y penales que tienen los titulares de cada unidad administrativa, al que se les asigne el fondo, como ordenador y autorizador del gasto y el servidor encargado del manejo de estos recursos;

Que, es necesario disponer de un reglamento que norme la utilización de recursos financieros asignados a través del fondo fijo de caja chica del Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos que estén acordes con la normativa jurídica vigente;

Que, se requiere adecuar debidamente las disposiciones del Reglamento del Fondo Fijo de Caja Chica del Ministerio de Coordinación de los Sectores Estratégicos a las disposiciones legales vigentes que rigen la materia, siendo por tanto indispensable, para su adecuada aplicación, insertar reformas al contenido original constante en el Acuerdo Ministerial MICSE-08-0004, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 872 de 13 de febrero del 2008; y,

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el numeral 6 del artículo 179

Subsecretaría de Minas, reformado con Acuerdo Ministerial No 316, publicado en el Registro Oficial No. 541 de 25 de marzo de 2002;

Que con Acuerdo Ministerial No. 398, publicado en el Registro Oficial No. 700 de 8 de noviembre de 2002, se fijó los valores de los derechos por los servicios de regulación y control de la actividad hidrocarburífera que presta la Dirección Nacional de Hidrocarburos, en el segmento de petróleo crudo y gas natural, reformado mediante Acuerdo Ministerial No. 040, publicado en el Registro Oficial No. 81 de 14 de mayo de 2003;

Que con Acuerdo No. 020-CG, publicado en la Edición Especial No. 6 del Registro Oficial de 10 de octubre de 2002, el Contralor General del Estado expidió las normas de control interno para el sector público de la República del Ecuador, en cuyo código No. 230-00 se expidieron las Normas de Control Interno para Tesorería, que incluyen títulos relacionados con la determinación, recaudación y depósito de los ingresos, constancia documental de la recaudación y verificación de los ingresos;

Que con oficio No. 68-CGE-MEM de 14 de abril de 2003, la Contraloría General del Estado remitió los resultados parciales de la evaluación preliminar de la auditoría a los estados financieros al 31 de diciembre de 1999, 2000, 2001 y examen especial a las operaciones financieras del 1 de enero al 30 de junio de 2002, de esta Secretaría de Estado, recomendando la adopción de acciones que permitan normar la gestión de los ingresos de autogestión;

Que es necesario armonizar los procedimientos internos establecidos en los acuerdos ministeriales que fijaron los valores por los servicios que proporciona el Ministerio de Energía y Minas, con las normas de control interno vigentes y las recomendaciones de la Contraloría General del Estado; y,

En ejercicio de las facultades conferidas por el numeral 6 del artículo 179 (154, num. 1) de la Constitución Política de la República del Ecuador, en concordancia con el artículo 17 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva,

Acuerda:

Expedir el siguiente REGLAMENTO PARA LA RECAUDACIÓN, REGISTRO Y CONTROL DE INGRESOS DE AUTOGESTIÓN DEL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS.

entidades del sector público la migración del dominio internet gov.ec al dominio gov.ec, acorde con nuestro idioma oficial;

Que, la Constitución de la República **en su artículo 154, numeral 1**, faculta a las ministras y ministros de Estado, expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiere la gestión ministerial;

Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, los ministros de Estado son competentes para conocer y dar trámite legal a todos los asuntos inherentes a sus ministerios sin necesidad de contar con la autorización del señor Presidente de la República, salvo los casos expresamente señalados en la Constitución Política del Estado y las leyes; y,

En ejercicio de sus atribuciones legales y reglamentarias,

Acuerda:

Art. 1.- Requerir a las instituciones del sector público que utilizan el dominio de internet gov.ec, realicen las gestiones necesarias para el cambio al dominio de internet gov.ec, de conformidad con el cronograma que se detalla a continuación:

1. El dominio gov.ec estará disponible para su utilización a partir del 8 de julio del 2010.
2. Cada una de las instituciones que comprende el sector público, comunicará a su proveedor de internet sobre la creación del nuevo dominio (gov.ec) y el proveedor realizará las modificaciones correspondientes en sus servidores.
3. Hasta el 31 de diciembre del 2010, de ser necesario, funcionarán en paralelo los dos dominios: gov.ec; y, gov.ec.
4. Para aquellas instituciones del sector público que se encuentren tramitando el uso del dominio gov.ec, paralelamente deberán solicitar el dominio gov.ec.
5. Las instituciones del sector público, desde la suscripción del presente acuerdo ministerial, solamente deberán solicitar el dominio gov.ec.
6. A partir del 1 de enero del 2011 todas las instituciones públicas deberán aplicar el dominio gov.ec.

Art. 2.- El Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información se encargará del seguimiento y monitoreo respecto al cumplimiento del presente acuerdo.

desarrollo, administración, protección y control del patrimonio de áreas naturales del Estado está a cargo del Ministerio del Ambiente;

Que de conformidad con el literal h) del artículo 76 de la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre, establece que el Ministerio del Ambiente contará con los recursos que se obtenga por la concesión de patentes de operación turística en los parques nacionales y otros permisos similares;

Que de **acuerdo** a lo previsto en el artículo 101 de la Codificación de la Ley Forestal y de Conservación de Áreas Naturales y Vida Silvestre para los proyectos de desarrollo rural o industriales, construcción de carreteras, obras de riego, hidroeléctricas u otras, que pudieren originar deterioro de los recursos naturales renovables, el Ministerio del Ambiente y demás instituciones del sector público afectadas, determinarán las medidas y valores que los ejecutores de tales proyectos u obras deban efectuar o asignar, para evitar dicho deterioro o para la reposición de tales recursos;

Que el artículo 180 del Libro III del Texto Unificado de Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente señala que están sujetos al pago de derechos por concesión de patentes de operación turística, ingresos y prestación de servicios dentro de las áreas naturales del Estado, entre otros el uso de servicios existentes dentro de las áreas naturales protegidas;

Que el **Acuerdo Ministerial** No. 036 de 7 de enero del 2000 derogado, reguló los procedimientos para emitir los permisos anuales para la instalación y funcionamiento de antenas en las áreas naturales protegidas, fijando el valor de la tasa anual en 350 UVC a cancelarse en el mes de enero de cada año, y señalando que las personas naturales o jurídicas interesadas en instalar antenas en las áreas naturales protegidas;

Que el **Acuerdo Ministerial** No. 059, publicado en el Registro Oficial No. 325 de 14 de mayo del 2001 derogado, creó el Sistema de Derechos y Tasas Ambientales por los servicios que presta el Ministerio del Ambiente y por el uso y aprovechamiento de los bienes nacionales que se encuentran bajo su cargo y protección; y que dentro del mismo se estableció el costo de la patente anual para la instalación de antenas en las áreas naturales protegidas;

Que el **Acuerdo Ministerial** No.006 de 10 de enero del 2002, que eliminó la patente anual para la instalación de antenas en las áreas naturales protegidas contenidas en el **Acuerdo Ministerial** No. 059, ratificó la obligación de las partes de suscribir convenios de responsabilidades con respecto a las antenas que se encuentren instaladas y suspendió las autorizaciones para la instalación de nuevas antenas en las áreas naturales protegidas, hasta que el Ministerio del Ambiente realice los estudios técnicos de factibilidad de costos, financieros, de mercadeo y se emitan nuevas regulaciones;

9.- ACUERDO No. 214 (SE DISPONE QUE EP PETROECUADOR CONTINÚE EJERCIENDO EN FORMA TRANSITORIA LAS ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE ADMINISTRACIÓN DE LOS CONTRATOS PETROLEROS, QUE DE CONFORMIDAD CON LA DISPOSICIÓN TRANSITORIA PRIMERA DE LA LEY REFORMATORIA A LA LEY DE HIDROCARBUROS, SE ENCUENTRAN EN PROCESO DE RENEGOCIACIÓN)

MINISTRO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

**Considerando:**

Que en el Suplemento del Registro Oficial No. 244 de 27 de julio del 2010, se publicó la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos;

Que el artículo 6 de la referida ley reformativa, crea la Secretaría de Hidrocarburos y establece como representante legal de este organismo al Secretario de Hidrocarburos, quien será designado por el Ministro Sectorial;

Que la Disposición Transitoria Primera de la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos, establece que los contratos de participación y de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos que se encuentren suscritos se modificarán para adoptar el modelo reformado de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos contemplado en el artículo 16 de la Ley de Hidrocarburos en el plazo de hasta 120 días, y los contratos suscritos bajo otras modalidades contractuales incluidos los contratos de campos marginales y de servicios específicos en el plazo de hasta 180 días;

Que la Disposición Transitoria Segunda de la referida ley reformativa dispone que todos los contratos de exploración y explotación vigentes, suscritos con **PETROECUADOR** y **PETROPRODUCCIÓN**, que hasta la presente fecha han sido administrados por las unidades de administración de contratos de **PETROECUADOR** y de **PETROPRODUCCIÓN**, indistintamente de su modalidad contractual pasarán a ser administrados por la Secretaría de Hidrocarburos hasta la finalización del plazo y hasta que opere la reversión de las respectivas áreas, responsabilidad que se extiende para las áreas y bloques, con respecto a los cuales se haya declarado la caducidad; además, que los servidores que vienen prestando sus servicios con nombramiento o contrato en las unidades antes referidas, podrán pasar a formar parte de la Secretaría de Hidrocarburos, previa evaluación y selección, de **acuerdo** a los requerimientos de dicha institución;

Que la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley Reformativa de la Ley de Hidrocarburos, dispone que hasta que se expidan los reglamentos para la aplicación de esta ley, el Ministro Sectorial expedirá las normas temporales que

- 41 anexo 1a y 1b -

- Liquidaciones económicas, de participación, de pagos, etc.
- Producción total histórica.
- Reservas probadas.
- Reservas remanentes.
- Transferencias de derechos y obligaciones contractuales.
- Histórico de caducidad y sanciones.

El Secretario de Hidrocarburos, podrá solicitar la información adicional sobre cada bloque o contrato, que requiera para el ejercicio de sus facultades.

**Art. 3.-** Disponer que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 6 y la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, el personal de las unidades de administración de contratos petroleros de **EP PETROECUADOR**, previa evaluación y selección, y de **acuerdo** a sus requerimientos, sean transferidos a la Secretaría de Hidrocarburos, en el plazo de hasta noventa (90) días.

**Art. 4.-** En el plazo de hasta noventa (90) días a partir de la expedición del presente **acuerdo**, **EP PETROECUADOR** entregará a la Secretaría de Hidrocarburos, copias certificadas del Archivo Histórico relativo a toda la información técnica y estadística de los procesos de exploración y explotación hidrocarburífera; esto incluye todos los bancos y bases de datos, litotecas, cintotecas, entre otra información que se encuentra recopilada tanto en soporte físico como digital.

**Art. 5.-** El Secretario de Hidrocarburos, el Coordinador General de Planificación, el Coordinador General Administrativo Financiero y el Coordinador General Jurídico, del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, adoptarán las medidas administrativas para el cumplimiento de la Disposición Transitoria Segunda de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 244 de 27 de julio del 2010.

**Art. 6.-** El Secretario de Hidrocarburos dictará las resoluciones, instructivos y demás disposiciones que sean necesarias para la ejecución de esta transición de actividades.

mediante Decreto Ejecutivo No. 873, publicado en el Registro Oficial No. 181 del 1 de octubre del 2003, señala que para iniciar cada uno de los procesos de licitación, el Comité Especial de Licitaciones (CEL) deberá contar entre otros documentos, con las bases de contratación aprobadas por el Ministerio de Energía y Minas (hoy de Minas y Petróleos), por delegación del Presidente de la República;

Que, el artículo 29 del Reglamento ibídem manifiesta que las bases de contratación serán aprobadas por el Ministro de Energía y Minas (hoy de Minas y Petróleos) mediante acuerdo ministerial e incorporadas a los documentos de la licitación;

Que, es necesario expedir las bases de contratación para la explotación de petróleo crudo y la exploración adicional de hidrocarburos en campos marginales de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, PETROECUADOR;

Que, mediante oficio No. 545 PEP-2008 de 17 de septiembre del 2008, el Presidente Ejecutivo de PETROECUADOR, remitió al Ministro de Minas y Petróleos, un proyecto de bases de contratación para la tercera ronda internacional de campos marginales CHANANGUE-OCÉANO-PEÑA BLANCO-ENORON;

Que, con memorando No. 947 SJ-D-ALE-2008 de 25 de septiembre del 2008, la Subsecretaría Jurídica del Ministerio de Minas y Petróleos, emitió informe favorable, sobre el proyecto de acuerdo ministerial; y,

En ejercicio de la facultad conferida por el numeral 6 del artículo 179 (154, num. 1) de la Constitución Política de la República del Ecuador; el artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos; los artículos 27, letra b) y 29 del Reglamento del Sistema Especial de Licitación; y, el artículo 17 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva,

**Acuerda:**

**Art. 1.-** Aprobar, las bases adjuntas al presente Acuerdo Ministerial de Contratación para la Explotación de Petróleo Crudo y la Exploración Adicional de Hidrocarburos en Campos Marginales, previstas en el literal b) del artículo 27 del Reglamento del Sistema Especial de Licitación, contenido en el Decreto Ejecutivo No. 873, publicado en el Registro Oficial No. 181 de 1 de octubre del 2003.

**Art. 2.-** El presente acuerdo ministerial entrará en vigencia a partir de su expedición, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Comuníquese y publíquese.

- 99 en arena y cuatro -

Proceso 15092-LLM (80)

**TRIBUNAL DISTRICTAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO.1.- SEGUNDA SALA.-** Quito, 23 de septiembre de 2010.- Las 16h43.- **VISTOS:** El Dr. Franco De Beni en su calidad de representante legal de la compañía AGIP ECUADOR S.A., deduce acción de plena jurisdicción o subjetivo pretendiendo la declaratoria de la ilegalidad e ilegitimidad el acto administrativo dictado dentro del expediente administrativo número 148-2006 el 6 de marzo de 2006; y su acción la entabla en contra de los señores Ministro de Energía y Minas, Director Nacional de Hidrocarburos y el Procurador General del Estado. El actor alega que mediante acta de Inspección No. 652 de 3 de febrero de 2003, se determinó que supuestamente en la planta envasadora de Pifo, no se realiza la prueba de estanqueidad a todos los cilindros, incumpliendo según el acta mencionada la disposición contenida en el Art. 17 literal g) del Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, que contiene el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo. Mediante providencia de 1 de febrero de 2006, notificada el día 7 del mismo mes y año, el Director Nacional de Hidrocarburos, avoca conocimiento del proceso, dentro del cual el actor impugna la mencionada acta de inspección, y solicita el archivo de la causa. Menciona que el 6 de marzo de 2006 se emite la resolución dictada dentro del expediente administrativo No. 148-2006 mediante la cual se impone la multa al actor de cuatrocientos dólares de los Estados Unidos de América. Calificada la demanda y citados los demandados, comparecen al proceso así: El Procurador General del Estado a fs. 14 de los autos, comparece señalando casillero judicial y a fs. 44 su delegado se adhiere a la contestación a la demanda hecha por el Ministro de Energía y Minas y el Director Nacional de Hidrocarburos. El Ministro de Energía y Minas y el Director Nacional de Hidrocarburos de fs. 37 a 41 de los autos contestan la demanda y deducen las siguientes excepciones: a) Negativa liana, pura y simple de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda; b) Falta de derecho de la actora para interponer la demanda; c) Legitimidad de la resolución impugnada; d) Falta de legítimo contradictor, pues el acto administrativo impugnado no provino del Ministro de Energía y Minas; e) Improcedencia de la acción; f) Nulidad de la acción por el fondo y la forma; g) Ejecutoriedad de los actos administrativos.- Mediante auto dictado por la Sala el 26 de septiembre de 2008 que consta a fs. 47 se dispone que por ser un asunto de puro derecho no se abre la causa a prueba. El actor solicita que se señale día y hora para una audiencia de estrados, pero según consta de autos desiste de tal petición, por lo que dado que la causa se encuentra en estado de resolución, la Sala considera: **PRIMERO.-** El Tribunal es competente para el conocimiento y resolución del presente asunto; en tanto que la Sala tiene asegurada la suya por el sorteo realizado. **SEGUNDO.-** La tramitación de la causa ha observado los procedimientos y solemnidades que le son propios, por lo que no existiendo causa de nulidad del proceso, se declara su validez. **TERCERO.-** La excepción de falta de derecho del actor para deducir la demanda se desecha, por cuanto está se dedujo conforme a la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, art. 1, 2 y 23 literal a). **CUARTO.-** La excepción de improcedencia de la acción se desecha por cuanto la demanda fue debidamente calificada como procedente según consta a fs. 10 de los

Ejecutiva que dice en su parte pertinente: " De conformidad con la Constitución corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria". Como queda explicado entonces, la facultad reglamentaria no puede ser ejercida por los Ministros del Estado, que en su conjunto pertenecen a la Función Ejecutiva, y que aparte de no poseer esta facultad no poseen capacidad jurídica propia, motivo por el cual y frente a esta incapacidad legal, el Procurador General del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, necesitan ser representados por esta Entidad. La facultad reglamentaria, entonces, es exclusiva del Presidente de la República, la cual no puede ser delegada bajo el principio delegata potestas non delegatur y del principio constitucional de la división de las funciones del Estado, ya que al dictarlas el Ejecutivo anexa a sus funciones propias de sí, también las otras privativas de la función legislativa. De lo anotado y del espíritu del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos que expresamente determina que la infracción a la Ley de Hidrocarburos será sancionada por una multa impuesta por el Director de Hidrocarburos de doscientos a tres mil dólares estadounidenses, se concluye que es imposible cumplir con el reglamento a que se refiere la citada Ley, ya que aquel, jurídica y procesalmente no existe, por lo que, resulta inaplicable al caso de análisis. Para abundar sobre el tema, la institución de la Supremacía Constitucional parte del principio que la Constitución es norma fundamenta de la cual se derivan todas las demás reglas que rigen y organizan la vida en sociedad. La Constitución como fuente suprema del ordenamiento jurídico ocupa el mas alto rango dentro de la pirámide normativa y a ella debe estar subordinada toda la legislación.- el principio de prevalencia o supremacía de la Constitución se encuentra consagrado en el artículo 272 de la Ley Fundamental (Constitución vigente a la fecha litis), en los siguientes términos: "La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor alguno si, de algún modo, estuvieran en contradicción con ella o alteren sus prescripciones".- La posición de supremacía de la Constitución sobre las restantes normas que integran el orden jurídico, estriba en que aquella determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se susciten en la sociedad, y el efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado. La Constitución se rige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla, decisión, que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. El conjunto de los actos de los órganos constituidos Congreso, Ejecutivo y jueces- se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez. La Constitución como lex superior precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento y es por ello "fuente de fuentes"; norma normarum. Las consecuencias que se derivan del principio de supremacía apuntan no solo al reconocimiento de una norma jurídica como piedra angular filosófico-política que rige todas las actividades estatales y a la cual están subordinados todos los ciudadanos y los poderes públicos, sino que legitima

Proceso 12905-LLM (105)

TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO.1.-  
SEGUNDA SALA.- Quito, 31 de agosto de 2010.- Las 17h05.- **VISTOS:** El Dr. Franco De Beni en su calidad de representante legal de la compañía AGIP ECUADOR S.A., deduce acción de plena jurisdicción o subjetivo pretendiendo la declaratoria de la ilegalidad e ilegitimidad el acto administrativo número 589-DM-DPM-AJ-0413129 dictado el 12 de octubre de 2004; y su acción la entabla en contra de los señores Ministro de Energía y Minas, Director Nacional de Hidrocarburos y el Procurador General del Estado. El actor alega que mediante acta de Inspección No. 374 de 4 de octubre de 2002, levantada IN SITU por la empresa verificadora INSERMAR, se determinó que supuestamente en la planta envasadora de GLP, AGIP ECUADOR-PIFO, no se realiza la prueba de estanqueidad a todos los cilindros, incumpliendo según el acta mencionada la disposición contenida en el Art. 17 literal g) del Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, que contiene el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo. Mediante providencia de 26 de enero de 2004, notificada el día 28 del mismo mes y año, el Director Nacional de Hidrocarburos, avoca conocimiento del proceso, dentro del cual el actor impugna la mencionada acta de inspección, y solicita el archivo de la causa. Menciona que el 12 de marzo de 2004 se emite la resolución dictada dentro del expediente administrativo No. 238-2004 mediante la cual se impone la multa al actor de cuatrocientos dólares de los Estados Unidos de América. Esta resolución es impugnada alegando que se les realiza a los cilindros la prueba de hermeticidad por inmersión en tina de agua y/o de prueba con agua jabonosa dando así técnicamente estricto cumplimiento al artículo 44 del Decreto Ejecutivo 2282, e incluso da cumplimiento a lo establecido en el derogado Acuerdo Ministerial No. 116, literal B, Artículo 10.- Mediante providencia de 26 de enero (Sic) de 2004, el Director Nacional de Hidrocarburos niega el recurso de reposición, por improcedente al no haber sido interpuesto respecto de una decisión de última instancia administrativa. Con fecha 27 de julio de 2004, el actor interpone recurso extraordinario de revisión, por medio del cual solicita la revocatoria de la resolución que impone la multa antes mencionada. Mediante Oficio número 0589-DM-DPM-AJ-0413129 de 12 de octubre de 2004, se niega el recurso. Calificada la demanda y citados los demandados, comparecen al proceso así: El Procurador General del Estado a fs. 17 de los autos, comparece señalando casillero judicial y a fs. 65 su delegado hace suya la contestación a la demanda hecha por el Ministro de Energía y Minas y el Director Nacional de Hidrocarburos. El Ministro de Energía y Minas, a través de su delegado, y el Director Nacional de Hidrocarburos de fs. 58 a 62 de los autos contestan la demanda y deducen las siguientes excepciones: a) Negativa pura, simple y llana de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda; b) Falta de derecho de la actora para interponer la demanda; c) Legitimidad de la resolución impugnada; d) Improcedencia de la acción; e) Caducidad de derecho; f) Prescripción de la acción; g) Nulidad de la acción; h) Ejecutoriedad de los actos administrativos.- El actor solicita que se señale día y hora para una audiencia de estrados, pero según consta de autos desiste de tal petición, por lo que dado que la causa se encuentra en estado de resolución, la Sala

pl

Ejemplo: frente a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público está el Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; en cambio los reglamentos supletorios son aquellos que tienen por objeto reemplazar la falta de una ley administrativa. Son dictados por la fuerza de las circunstancias que exigen el cumplimiento de los fines del Estado, y frente a la dinámica de los servicios públicos que demandan una regulación jurídica inmediata, ante la inexistencia de un principio legal aplicable. En la especie, el Acuerdo Ministerial número 116, publicado en el Registro Oficial número 313 de 8 de mayo de 1998 dictado por el Ministro de Energía y Minas no reúne ninguno de los requisitos estudiados en el análisis anterior, por lo tanto no posee la condición jurídica necesaria para que sea elevado al rango de reglamento, toda vez, que conforme lo determina la norma constitucional antes invocada (número 5 del Art. 171 de la Carta Magna) es una facultad exclusiva y privativa del Presidente de la República; Norma Constitucional que se encuentra en concordancia con el artículo 80 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva que dice en su parte pertinente: "De conformidad con la Constitución corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria". Como queda explicado entonces, la facultad reglamentaria no puede ser ejercida por los Ministros del Estado, que en su conjunto pertenecen a la Función Ejecutiva, y que aparte de no poseer esta facultad no poseen capacidad jurídica propia, motivo por el cual y frente a esta incapacidad legal, el Procurador General del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, necesitan ser representados por esta Entidad. La facultad reglamentaria, entonces, es exclusiva del Presidente de la República, la cual no puede ser delegada bajo el principio delegata potestas non delegatur y del principio constitucional de la división de las funciones del Estado, ya que al dictarlas el Ejecutivo anexa a sus funciones propias de sí, también las otras privativas de la función legislativa. De lo anotado y del espíritu del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos que expresamente determina que la infracción a la Ley de Hidrocarburos de doscientos a tres mil dólares estadounidenses, se concluye que es imposible cumplir con el reglamento a que se refiere la citada Ley, ya que aquel, jurídica y procesalmente no existe, por lo que, resulta inaplicable al caso de análisis. Para abundar sobre el tema, la institución de la Supremacía Constitucional parte del principio que la Constitución es norma fundamental de la cual se derivan todas las demás reglas que rigen y organizan la vida en sociedad. La Constitución como fuente suprema del ordenamiento jurídico ocupa el más alto rango dentro de la pirámide normativa y a ella debe estar subordinada toda la legislación.- el principio de prevalencia o supremacía de la Constitución se encuentra consagrado en el artículo 272 de la Ley Fundamental (Constitución vigente a la fecha litis), en los siguientes términos: "La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor alguno si, de algún modo, estuvieran en contradicción con ella o alteren sus prescripciones".- La posición de supremacía de la Constitución sobre las restantes normas que integran el orden jurídico, estriba en que aquella determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los

Proceso 15446-LLM (102 fs.)

**TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO NO.1.- SEGUNDA SALA.-** Quito, 22 de septiembre de 2010.- Las 15h00.- **VISTOS:** El Dr. Franco De Beni en su calidad de representante legal de la compañía AGIP ECUADOR S.A., deduce acción de plena jurisdicción o subjetivo pretendiendo la declaratoria de la ilegalidad e ilegitimidad el acto administrativo número 149-DNH-TIH-0606579 dictado el 15 de mayo de 2006; y su acción la entabla en contra de los señores Ministro de Energía y Minas, Director Nacional de Hidrocarburos y el Procurador General del Estado. El actor alega que mediante acta de Inspección No. 700 de 3 de marzo de 2003, levantada por la empresa verificadora INSERMAR, se determinó que supuestamente en la planta envasadora de PIFO, no se realiza la prueba de estanqueidad a todos los cilindros, incumpliendo según el acta mencionada la disposición contenida en el Art. 17 literal g) del Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, que contiene el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo. Mediante providencia de 03 de febrero de 2006, notificada el día 09 del mismo mes y año, el Director Nacional de Hidrocarburos, avoca conocimiento del proceso, dentro del cual el actor impugna la mencionada acta de inspección, y solicita el archivo de la causa. Menciona que el 17 de marzo de 2006 se emite la resolución dictada dentro del expediente administrativo No. 204-2006 mediante la cual se impone la multa al actor de cuatrocientos dólares de los Estados Unidos de América. Esta resolución es impugnada alegando que se les realiza a los cilindros la prueba de hermeticidad por inmersión en tina de agua y/o de prueba con agua jabonosa dando así técnicamente estricto cumplimiento al artículo 16 literal g, del Acuerdo Ministerial 116 publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998; artículo 44 del Decreto Ejecutivo 2282, e incluso da cumplimiento al derogado literal b) del Acuerdo Ministerial No. 116. Calificada la demanda y citados los demandados, comparecen al proceso así: Ministro de Energía y Minas y el Director Nacional de Hidrocarburos de fs. 40 a 43 de los autos contestan la demanda y deducen las siguientes excepciones: a) Negativa pura, simple y llana de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda; b) Falta de derecho de la actora para interponer la demanda; c) Legitimidad de la resolución impugnada; d) Ejecutoriedad de los actos administrativos; e) Caducidad del derecho del recurrente; f) Prescripción de la acción; g) Nulidad de la acción por el fondo y la forma; h) Falta de legítimo contradictor.- El Procurador General del Estado a fs. 45 de los autos, contesta la demanda se adhiere al escrito de contestación presentado por el Ministro de Energía y Minas y Director Nacional de Hidrocarburos. Mediante auto dictado por la Sala el 26 de septiembre de 2008 que consta a fs. 47, se dispone que por ser un asunto de puro derecho no se abre la causa a prueba. El actor solicita que se señale día y hora para una audiencia de estrados, pero según consta de autos desiste de tal petición, por lo que dado que la causa se encuentra en estado de resolución, la Sala considera: **PRIMERO.-** El Tribunal es competente para el conocimiento y resolución del presente asunto; en tanto que la Sala tiene asegurada la suya por el sorteo realizado. **SEGUNDO.-** La tramitación de la causa ha observado los procedimientos y solemnidades que le son propios, por lo que no existiendo causa de nulidad del proceso, se declara su validez.

exigen el cumplimiento de los fines del Estado, y frente a la dinámica de los servicios públicos que demandan una regulación jurídica inmediata, ante la inexistencia de un principio legal aplicable. En la especie, el Acuerdo Ministerial número 116, publicado en el Registro Oficial número 313 de 8 de mayo de 1998 dictado por el Ministro de Energía y Minas no reúne ninguno de los requisitos estudiados en el análisis anterior, por lo tanto no posee la condición jurídica necesaria para que sea elevado al rango de reglamento, toda vez, que conforme lo determina la norma constitucional antes invocada (número 5 del Art. 171 de la Carta Magna) es una facultad exclusiva y privativa del Presidente de la República; Norma Constitucional que se encuentra en concordancia con el artículo 80 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva que dice en su parte pertinente: " De conformidad con la Constitución corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria". Como queda explicado entonces, la facultad reglamentaria no puede ser ejercida por los Ministros del Estado, que en su conjunto pertenecen a la Función Ejecutiva, y que aparte de no poseer esta facultad no poseen capacidad jurídica propia, motivo por el cual y frente a esta incapacidad legal, el Procurador General del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, necesitan ser representados por esta Entidad. La facultad reglamentaria, entonces, es exclusiva del Presidente de la República, la cual no puede ser delegada bajo el principio delegata potestas non delegatur y del principio constitucional de la división de las funciones del Estado, ya que al dictarlas el Ejecutivo anexa a sus funciones propias de sí, también las otras privativas de la función legislativa. De lo anotado y del espíritu del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos que expresamente determina que la infracción a la Ley de Hidrocarburos será sancionada por una multa impuesta por el Director de Hidrocarburos de doscientos a tres mil dólares estadounidenses, se concluye que es imposible cumplir con el reglamento a que se refiere la citada Ley, ya que aquel, jurídica y procesalmente no existe, por lo que, resulta inaplicable al caso de análisis. Para abundar sobre el tema, la institución de la Supremacía Constitucional parte del principio que la Constitución es norma fundamental de la cual se derivan todas las demás reglas que rigen y organizan la vida en sociedad. La Constitución como fuente suprema del ordenamiento jurídico ocupa el más alto rango dentro de la pirámide normativa y a ella debe estar subordinada toda la legislación.- el principio de prevalencia o supremacía de la Constitución se encuentra consagrado en el artículo 272 de la Ley Fundamental (Constitución vigente a la fecha litis), en los siguientes términos: "La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor alguno si, de algún modo, estuvieran en contradicción con ella o alteren sus prescripciones".- La posición de supremacía de la Constitución sobre las restantes normas que integran el orden jurídico, estriba en que aquella determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se susciten en la sociedad, y el efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado. La Constitución se rige en el marco supremo y último para



REPUBLICA DEL ECUADOR  
 TRIBUNAL DE LO  
 CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO  
 DISTRITO DE QUITO  
 SECRETARIA DE LA .....SALA

16 MAYO 2008 } a. me. y / ker -

Quito, a ..... de ..... de .....

Domicilio para notificaciones

Casillero Judicial No. 1331  
 A: DIRECTOR NACIONAL DE HIDROCARBUROS

Le hago saber: Que en el Juicio número:

No.11.841-ML PROPUESTO POR EL DR. FRANCO DE BENI, EN CONTRA DEL MINISTRO DE ENERGIA Y MINAS Y OTROS, SE HA DICTADO LA SIGUIENTE SENTENCIA:

16 MAYO 2008

TRIBUNAL DISTRITAL No. 1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- PRIMERA SALA.- Quito, a 15 de mayo del 2008.- Las 11h00.- VISTOS: Avocamos conocimiento de la presente causa, en nuestras calidades de Ministros Jueces de la Primera Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo.- El doctor Franco De Beni, en su calidad de Gerente y representante legal de la compañía AGIP ECUADOR S.A., mediante escrito de fojas 7 a 10 vuelta, comparece manifestando: que el acto administrativo que impugna es el contenido en el Oficio No. 164-DM-DPM-AJ-0407363 de 7 de junio del 2004, expedido por el Ing. Eduardo López Robayo, en su calidad de Ministro de Energía y Minas, mediante el cual le ha negado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por su representada el 20 de octubre del 2003, en contra de la resolución expedida por el Director Nacional de Hidrocarburos el 25 de agosto del 2003 en la que impone la multa de USD. 400 a la compañía AGIP ECUADOR S.A., sin fundamento legal alguno; que mediante Acta de Inspección No. 253 de 19 de agosto de 2002, levantada IN SITU por la empresa verificadora INSERMAR, se determinó que supuestamente en la planta envasadora de GLP, AGIP ECUADOR-PIFO, ubicada en el Km. 14 ½ vía Sangolquí-Pifo, sector Pifo, provincia de Pichincha, no se realiza la prueba de estanqueidad a todos los cilindros, incumpliendo según el acta la disposición contenida en el Art. 17 literal g) del Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, que contiene el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, que mediante providencia de 24 de julio de 2003, notificada el 29 de los mismo mes y año, el Director Nacional de Hidrocarburos, avocó conocimiento del trámite que tenía como antecedente el Acta de Inspección No. 253 de 19 de agosto de 2002 y dispuso la apertura del respectivo expediente administrativo, concediéndole el término de 15 días, para que su representada AGIP ECUADOR-PIFO presente los documentos y justificativos de descargo; que dentro del término concedido, con escrito de 20 de agosto de 2003, AGIP ECUADOR impugna el acta de inspección y alega los resultados de dicha acta que originó la apertura del presente expediente y solicita se deje sin efecto las observaciones hechas en el Acta y se ordene el archivo del expediente administrativo No. 679-2003-PB; que el 25 de agosto del



REPUBLICA DEL ECUADOR  
 TRIBUNAL DE LO  
 CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO  
 DISTRITO DE QUITO  
 SECRETARIA DE LA .....SALA

Quito, a .....de .....de .....

Domicilio para notificaciones

*59 C. A. Mendez y Castro*

Cañillero Judicial No. ....

A: .....

Le hago saber: Que en el Juicio número:

contraviniendo disposiciones constitucionales y legales expresas, como son las relacionadas al derecho del debido proceso que se contempla en el artículo 24 de la Constitución Política del Ecuador; que en razón de que sus argumentos no han sido valorados conforme a los preceptos legales pertinentes, al amparo de lo dispuesto en el Art. 174 de las Reformas al Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, contenido en el Decreto Ejecutivo No. 3389, publicado en el Registro Oficial No. 733 del 27 de diciembre del 2002, su representada interpuso recurso de reposición para ante el señor Director Nacional de Hidrocarburos, recurso mediante el cual impugnó la Resolución referida en el literal a) de este escrito, misma que la impugnó por haber sido indebida e injustamente impuesta; que el Director Nacional de Hidrocarburos, mediante providencia de 18 de septiembre del 2003, notifica a su representada, en lo principal, negando el recurso de reposición, por considerarlo improcedente al haber sido interpuesto respecto de una decisión que no es de última instancia administrativa; que mediante escrito ingresado a la Dirección Nacional de Hidrocarburos el 20 de octubre del 2003, su representada interpuso el recurso extraordinario de revisión, por el cual solicitó la revocatoria de la resolución dictada por dicho organismo el 25 de agosto del 2003, en la que le impone una multa de CUATROCIENTOS DOLARES AMERICANOS, que el recurso ha sido negado nuevamente, en forma infundada e ilegal por el Ministro de Energía y Minas, mediante Oficio No. 164-DM-DPM-AJ-0407363 de 7 de junio del 2004, argumentando que del análisis de la resolución impugnada, se desprende que este ha sido sustanciado conforme al ordenamiento jurídico que rige para el sector hidrocarburífero, respetando el debido proceso, otorgando el legítimo derecho a la defensa; que lo manifestado por el Ministro de Energía y Minas, resulta absurdo, ilegítimo e ilegal, ya que no es verdad que la infracción se encuentre contemplada en el Art. 17, literal g) del Acuerdo Ministerial No. 116; publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, que contiene el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, como lo refiere el Ministro de Energía y Minas en su resolución; pues lo que regula la disposición en referencia, es simplemente la operación de envasado de GLP en cilindros. En este sentido, en forma absurda e ilegal, se utiliza una tipificación inexistente, para justificar la sanción establecida ilegalmente por el Director Nacional de Hidrocarburos en la resolución impugnada por su representada; que la interpretación que se realiza por parte del Ministro de Energía y Minas, en el sentido de que la disposición del Art. 17, literal g) segundo del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, contiene la tipificación de una infracción, que contraviene de manera flagrante el Art. 24 de la Constitución pues como ya se advirtió, la norma enunciada en la resolución impugnada no contiene una tipicidad, es decir, no declara expresamente al acto específico, como infracción administrativa, pues lo que regula la norma son simplemente las características de la operación de envasado de GLP en cilindros, en efecto, la tipicidad, de acuerdo al Diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, es la denominación técnica utilizada para "designar la descripción legal del delito, como uno de sus caracteres del mismo, aparte otras valoraciones subjetivas u objetivas necesarias para su punición". Más adelante señala "Por lo común, el legislador establece un supuesto en la primera parte de los preceptos referidos a los delitos en los libros especiales de los Códigos, antes de



**REPUBLICA DEL ECUADOR**  
**TRIBUNAL DE LO**  
**CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO**  
**DISTRITO DE QUITO**  
**SECRETARÍA DE LA .....SALA**

Quito, a .....de.....de.....

Domicilio para notificaciones

*- 55 cincuenta y cinco -*

Cuallero Judicial No. \_\_\_\_\_

A: \_\_\_\_\_

Le hago saber: Que en el Juicio número.

la República y los artículos 1, 2, 3 y 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, el Tribunal es competente para el conocimiento y resolución de la presente causa, y la Sala tiene asegurada la suya en virtud del sorteo efectuado. SEGUNDA.- No hay nulidad que declarar pues durante el trámite, no se ha inobservado solemnidad alguna que afecte al proceso - TERCERA.- La negativa de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda obliga al actor a llevar la carga de la prueba - CUARTA.- El derecho del actor para haber formulado la demanda, está consignado en los artículos 1, 2 y 23 literal a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en consecuencia, se niegan las excepciones que sobre este punto formulan los demandados - QUINTA.- El Ministro de Sustanciación al calificar la demanda señaló que ésta reúne los requisitos establecidos en el artículo 30 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, razón por la cual se desecha la excepción sobre la improcedencia de la demanda, formulada por el Ministro de Energía y Minas - SEXTA.- El acto administrativo contenido en el oficio No. 164 DM/DPM-AJ 0407363, mismo que es materia de esta causa, fue emitido el 7 de junio del 2004 y la demanda se presenta el 30 de abril del 2004, conforme así se desprende de la razón sentada por el Secretario Relator, que reposa a fojas 10, vuelta del proceso, esto es, dentro del término de los noventa días a los que se refiere el artículo 65 de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, por lo que se desecha la excepción de caducidad y prescripción propuesta por el Ministro de Energía y Minas - SÉPTIMA.- / De los datos consignados en la acta de inspección de peso GLP envasado en cilindros, realizada por la verificadora INSERMAR a la planta envasadora de GLP de la Compañía AGIP Ecuador-Pito, ubicada en el kilómetro 14 ½ vía Sangotquí-Pito, sector Pito, provincia de Pichincha, que consta de fojas 20 a 23 del proceso, se observa, que los cilindros, en los que envasa gas la mencionada Compañía, no han pasado la prueba de estanqueidad, contraviniendo con ello, lo previsto en el artículo 17 literal g) del Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1999, que dice: "Se constatará la presencia de fugas de GLP del conjunto cilindro-válvula mediante pruebas de estanqueidad practicadas a todos los cilindros procedentes del envasado" (Resaltado corresponde a la Sala).- OCTAVA.- El artículo 77 de la Codificación de la Ley de Hidrocarburos, dice: "El incumplimiento del contrato que no produzca efectos de caducidad o la infracción de la ley o de los Reglamentos se sancionará con una multa impuesta por el Director Nacional de Hidrocarburos, de doscientos a tres mil dólares estadounidenses, según la gravedad de la falta, además de la indemnización de los perjuicios y la reparación de los daños producidos". De esta transcripción, claramente se desprende, que la sanción prevista en esta norma, es aplicable no sólo a las infracciones a la ley invocada, sino además a las normas reglamentarias, dentro de las cuales, está el Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo - NOVENA.- El recurrente, pretende que en sentencia se declare ilegal e ilegítimo el acto administrativo contenido en el oficio No. 164-DM-DPM-AJ-0407363 de 7 de junio del 2004, por habersele sancionado por una infracción inexistente y por no existir procedimiento para hacer efectiva la garantía del debido proceso, por lo que es necesario realizar las siguientes reflexiones: a) el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, en forma expresa determina, que la infracción de la ley o de los Reglamentos será sancionada con una multa impuesta por el Director de

**VOTO SALVADO: Dr. Juan Morales Ordóñez**

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA- SALA DE LO CONTENCIOSO**

**ADMINISTRATIVO.-** Quito, a 25 de mayo de 2010; Las 10H30 **VISTOS:** (309-2008) El doctor Franco de Beni, como representante legal de la compañía AGIP ECUADOR S.A., interpone recurso de casación contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo que rechaza la demanda propuesta por dicha compañía contra el Ministro de Energía y Minas y Procurador General del Estado, por haber sido negado el recurso extraordinario de revisión, alegando que se han infringido las normas de derecho contenidas en los artículos 77 de la Ley de Hidrocarburos, 24 numerales 1, 10 y 119 de la Constitución Política de la República, 80, 194, 192, 199 y 204 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y los precedentes de la Corte Suprema de Justicia dictados mediante resoluciones de 28 de julio de 1993, 8 de noviembre de 1993 y 19 de abril de 1994, habiéndose configurado, a su criterio, la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación. Encontrándose la causa en estado de dictar sentencia para hacerlo se considera: **PRIMERO.-** La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia es competente para conocer y resolver los recursos de casación que se interponen contra las sentencias o autos de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con el artículo 184 de la Constitución de la República y la Ley de Casación en vigencia.- **SEGUNDO.-** Se ha agotado el trámite establecido por la Ley para esta clase de recursos, sin que exista nulidad alguna que declarar.- **TERCERO.-** Al determinar la causal primera como fundamento del recurso, el accionante acusa a la sentencia de error "in judicando", por indebida aplicación del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, vicio que se produce cuando se deja de aplicar un texto legal claro que ha debido aplicarse al caso y en su lugar se aplica una norma ajena, una norma impertinente; se comete una omisión, ya que el juez o Tribunal por error aplica en su decisión o fallo una norma no aplicable al hecho que se juzga y deja de aplicar la norma sí aplicable. Por tanto, la

Hidrocarburos, disposición que prescribe: "El incumplimiento del contrato que no produzca efectos de caducidad o la infracción de la Ley o de los Reglamentos se sancionará con una multa impuesta por el Director Nacional de Hidrocarburos, de doscientos a tres mil dólares estadounidenses, según la gravedad de la falta, además de la indemnización de los perjuicios y la reparación de los daños producidos". El texto de esta disposición es absolutamente claro, razón por la cual el Tribunal de instancia la aplica en la sentencia, toda vez que se han dado los presupuestos fácticos y legales para su aplicación; así, existe un acta de inspección a la planta envasadora de GLP de la compañía AGIP Ecuador-Piño, ubicada en el kilómetro 14 1/2 vía Sangolquí - Piño, en la que se deja constancia que los cilindros en los que envasa gas dicha compañía, no han pasado "la prueba de estanqueidad todos los cilindros", contraviniendo con ello lo previsto en el literal g) del artículo 17 del Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo que dice: "Se constatará la presencia de fugas de GLP del conjunto cilindro-válvula mediante pruebas de estanqueidad practicadas a todos los cilindros procedentes del envasado"; falta, a nuestro entender, muy grave, como lo señalamos anteriormente, por el peligro que significa por una posible fuga de gas, cuyas consecuencias podrían ser catastróficas. Por tanto el Tribunal a quo bien ha hecho en aplicar la norma señalada, artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos que fija una sanción por el cometimiento de la falta o infracción señalada y por tanto, la acusación de indebida aplicación es infundada. Es más, la propia Constitución Política de la República de 1998 en su artículo 23, numeral 7 garantiza "El derecho a disponer de bienes y servicios públicos y privados de óptima calidad", para luego en el artículo 92, disponer que: "La ley establecerá los mecanismos de control de calidad, los procedimientos de defensa del consumidor, la reparación e indemnización por deficiencias, daños y mala calidad de bienes y servicios y por la interrupción ..." y ..."las sanciones por la violación de estos derechos." "Las personas que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán

y consumidores, razón por la cual se ha aplicado el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, y obviamente la acusación es improcedente como improcedente es la acusación de violación del artículo 119, ya que la autoridad que ha impuesto la sanción goza de esa facultad como claramente lo dice el tantas veces mencionado artículo 77. En cuanto a la privación del derecho a la defensa consagrado en el numeral 10 del artículo 24 de la Constitución de 1998, que el recurrente dice también ser violado, vale hacer la siguiente diferenciación, si el derecho a la defensa se le ha impedido en el juicio contencioso administrativo o en la etapa administrativa. En el primer caso, de haberse privado del derecho a la defensa, correspondería declarar la nulidad del proceso, ya que tal acusación conllevaría a pensar que no se citó al demandado con la demanda, situación improbable en el presente caso, ya que el recurrente es el actor; tampoco podría aceptarse que los jueces de instancia le impidieron aportar las pruebas en su defensa. El recurrente acusa que en la etapa administrativa le impidieron su defensa como así lo señala en el numeral 3.5 de su recurso. De haber sucedido aquello, precisamente es en el juicio contencioso administrativo en el que se pueden aportar todas las pruebas de las que dispone para su defensa y eso, entendemos, es lo que ha hecho el actor; es más, en la etapa administrativa, el funcionario que conoció el caso, como lo dice el Ministro de Energía y Minas. "... que la administración actuó y precauteló todas las garantías básicas en el procedimiento, otorgando para ello los plazos legales establecidos, notificando las resoluciones adoptadas, garantizando plenamente la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso, en observación plena de las garantías constitucionales y legales". Obviamente las pruebas deben presentarse dentro de los plazos y términos fijados por la ley, ya que, no puede acusarse de privación del derecho a la defensa, si su pedido o presentación de pruebas se lo hace fuera de los plazos o términos legales; y si en la etapa administrativa no tuvo la oportunidad de ejercer este derecho a plenitud. que no es el caso, el perjudicado tiene las puertas abiertas en el proceso judicial para presentar todas las pruebas, inclusive las

- 59 comentarios -

disponer de bienes y servicios públicos y privados de óptima calidad\* y que la ley establecerá las sanciones por deficiencias, daños, etc., por la mala calidad de bienes y servicios. De ahí que en cumplimiento de estas disposiciones constitucionales, el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos ha determinado la sanción que ha impugnado el actor en juicio contencioso administrativo, venido a esta Sala por recurso de casación. Por estas consideraciones. **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA** se rechaza el recurso de casación interpuesto Sin costas.- Notifíquese, devuélvase y publíquese. F) Dres: Manuel Yépez Andrade, Juan Morales Ordóñez, (Voto Salvado), Freddy Ordóñez Bermeo, jueces nacionales.- Certifico.- f) Dra. María del Carmen Jácome, Secretaria Relatora. Lo que comunico a usted para los fines de ley.

  
Dra. María del Carmen Jácome  
**SECRETARIA RELATORA**



112 ciento doce -

**SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN.- DRA. RUTH SENI PINARGOTE, JUEZA SUSTANCIADORA:**

**Dra. Pamela Pico P.**, ofreciendo poder o ratificación a nombre del señor **Lorenzo Federico Palazzetti Grech**, en su calidad de **Gerente General y Representante Legal de la Compañía DURAGAS S. A.**, en relación a la Acción Extraordinaria de Protección No. 0870-10-EP, que siguen los señores Director Nacional de Patrocinio y Delegado del Procurador General del Estado y el Dr. Andrés Donoso Fabara; en su calidad de Coordinador General Jurídico, delegado del Ministro de Recursos naturales No Renovables e ingeniero Ramiro Cazar Ayala, en su calidad de Director Nacional de Hidrocarburos, en contra de la sentencia de mayoría, emitida el 25 de mayo del 2010, a las 10H30, por los Jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, al amparo de lo previsto en el Art. 12, inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, respetuosamente comparezco ante su Autoridad y deduzco la siguiente tercería como parte coadyuvante del accionado:

**1.- DEL ACTOR**

Mis nombres, apellidos y la calidad con la que comparezco son los que quedan indicados, ecuatoriana y mayor de edad.

**2.- FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO PARA EL MANTENIMIENTO DE LA SENTENCIA DICTADA EL 25 DE MAYO DEL 2010, POR LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA**

Los recurrentes señores Director Nacional de Patrocinio y Delegado del Procurador General del Estado y el Dr. Andrés Donoso Fabara, en su calidad de Coordinador General Jurídico, delegado del Ministro de Recursos naturales No Renovables e ingeniero Ramiro Cazar Ayala, en su calidad de Director Nacional de Hidrocarburos, argumentan que la sentencia vulnera los derechos a la seguridad jurídica, al debido proceso, a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, constantes en los artículos 52, 66 número 25; 76, números 1 y 7; 82, y, 428 de la Constitución de la República; así como los artículos 23, número 7; 24, número 13; 119; 179, 244 número 8; y 249 segundo inciso de la Constitución de 1998; 273 del Código de Procedimiento Civil; 9, 11 y 77 de la Ley de Hidrocarburos; 1, número 32; 17, letra g); y, 46 del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas licuado de Petróleo, toda vez que al desconocer al legalidad del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas licuado de Petróleo, los Jueces demandados se excedieron en sus facultades al casar la sentencia y declarar su ilegalidad, incumpliendo lo que dispone la normativa constitucional que establece que debía suspenderse la tramitación de la causa y remitir en consulta el proceso a la Corte Constitucional para que resuelva sobre la constitucionalidad de la norma.

Al respecto caben las siguientes consideraciones y puntualizaciones de orden constitucional y jurídico:

A. El Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, dictado por el Minsitro de Energía y Minas de la época y la controversia que se ventila en al Corte Nacional de Justicia, se enmarcan dentro del orden constitucional anterior a la vigencia de la Constitución expedida en Montecristi en el mes de octubre de 2008; de manera que, correspondiendo en Derecho aplicar las leyes vigentes a la época en que tuvieron lugar los actos administrativos impugnados, la Corte Nacional de Justicia, hace lo correcto para ejercer el control difuso de

en el Art. 17, literal g) del Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, contravine expresamente el texto del referido Art. 77 de la Ley de Hidrocarburos.

El Art. 24, numeral 1 de la Constitución Política del Estado, actual artículo 76 numeral 3 de la Constitución de 2008, que dice: "Nadie podrá ser juzgado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté legalmente tipificado como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza, ni se le aplicará una sanción no prevista en la Constitución o la Ley". En concordancia con esta norma, el Art. 194 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva señala: "Sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones en una ley".

En definitiva, la norma del Art. 77 que fue analizada, no autoriza la sanción por el incumplimiento de Acuerdos Ministeriales, resoluciones administrativas, ordenanzas u otras de menor jerarquía, sino que limita su aplicación al incumplimiento de la Ley o de los reglamentos, consecuentemente, al no estar previsto y tipificado como infracción concreta el incumplimiento de acuerdos ministeriales, mi representada no podía ser juzgada, en observancia de la norma Constitucional y del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

### **3. PRECEDENTES CONSTITUCIONALES SOBRE LA FACULTAD PRIVATIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DICTAR REGLAMENTOS**

El anterior Tribunal Constitucional, que era el encargado del control de la Constitucionalidad de las leyes y demás actos administrativos y normativos y la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, han dictado las siguientes sentencias reiterativas sobre la facultad privativa que tiene el Presidente de la República para dictar reglamentos, la misma que es indelegable por cualquier vía, inclusive la Ley:

a).- En la sentencia dictada por la Corte Suprema de Justicia.- Sala de lo Constitucional, el 28 de julio de 1993, referente a la validez del Acuerdo Ministerial No. 266, expedido por el Ministro de Energía y Minas el 6 de julio de 1989 y publicado en el Registro Oficial No. 233, suplemento de 14 de los mismos mes y año, la Corte, en las consideraciones que por su importancia, me voy a permitir reproducir, ha sostenido lo siguiente:

Considerando Segundo: "Esta norma aunque por el nombre verbal usado al expedirla parece ser un acuerdo; en verdad por su contenido es un reglamento".

Considerando Tercero: "La Constitución, en el apartado c) del Art. 79 asigna como regla general la potestad reglamentaria al Presidente de la República".,

Considerandos Cuarto y Quinto: "Ningún reglamento es apto para establecer excepciones respecto de dicha regla general". "También son ineptas para instituir las Ley de Régimen Administrativo, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control que se dictó el 11 de mayo de 1977 y publicó el 16 en el No. 337 del Registro Oficial, y la Ley de Hidrocarburos, cuyas fechas de elaboración y promulgación son el 6 de noviembre de 1978 y el 15 (mediante el No. 711 del Registro Oficial), ya que éstas leyes, como anteriores a la vigencia de la Constitución, se abrogaron por ésta en cuanto se apartan de sus preceptos, porque el Art. 137 de la Carta Política (hoy Art. 272), como consecuencia de manifestar que "es la Ley Suprema del Estado" y que "Las normas secundarias y las de menor jerarquía deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales", expresa que "No tienen valor alguno las leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones y tratados o acuerdos internacionales que, de cualquier modo, estuvieran

para la aplicación de las leyes", consideraciones con mérito en las cuales resolvió declarar que "el Acuerdo Ministerial No. 000257 expedido el 26 de septiembre de 1990 por el Ministro de Relaciones Exteriores, **que según su contenido reglamenta el precepto legal últimamente citado, es nulo por incompetencia del Ministro de Estado que lo expidió, ya que contraviene las disposiciones constitucionales** y legales que han sido examinadas".

Los precedentes jurisprudenciales invocados, que han sido dictados en forma coincidente por la Corte Suprema de Justicia, nos permiten ratificar y confirmar que los Ministros de Estado no tienen facultad legal para expedir Reglamentos, lo que nos lleva a concluir, de manera clara y transparente, que **el Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998**, en el que se fundamenta el acto administrativo impugnado, para la indebida aplicación del Art. 77 de la Ley de Hidrocarburos, **no tiene la calidad o condición de norma reglamentaria, siendo por tanto inaplicable por contravenir la Constitución.**

#### **4. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL**

El artículo 424 de la Constitución de la República actual, como el anterior artículo 272 de la Constitución de 1998, establecen que la Constitución es la norma Suprema y prevalece sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica; el artículo 426 por su parte señala que las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los Instrumentos internacionales de Derechos Humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente.

Esta norma constitucional es concordante con el procedimiento previsto en el artículo 142 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en lo atinente al control concreto de constitucionalidad, que permite a las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la Función Judicial aplicar las disposiciones constitucionales, sin necesidad de que se encuentren desarrolladas en otras normas de menor jerarquía.

En esta norma se deja en claro, que cualquier jueza o juez, de oficio o a petición de parte, solo si tiene duda razonable y motivada de que una norma jurídica es contraria a la Constitución o a los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos que establezcan derechos más favorables que los reconocidos en la Constitución, auspenderá la tramitación de la causa y remitirá en consulta al expediente a la Corte Constitucional, la que en un plazo no mayor a los 45 días resolverá sobre la constitucionalidad de la norma. En el caso concreto del Acuerdo Ministerial 116, dictado por el Ministro de Energía y Minas, la Corte Nacional de Justicia, no encontraba de manera alguna duda razonable, para consultar a la Corte Constitucional, puesto que al existir una norma constitucional precisa que otorga facultad privativa al Presidente de la República para expedir reglamentos, simplemente teniendo certeza de que dicho acuerdo era contrario a la supremacía

**6.- TERCERA Y PETICION**

En virtud de los fundamentos de hecho expuestos y amparada en el Art. 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, por tener interés directo en el mantenimiento de la sentencia de 25 de mayo de 2010, dictada por la Sala de Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, me presento como tercero coadyuvante de los accionados y solicito que en sentencia se deseche por infundada, ilegal e improcedente, la acción extraordinaria de protección presentada por los señores Director Nacional de Patrocinio y Delegado del Procurador General del Estado y el Dr. Andrés Donoso Fabara; en su calidad de Coordinador General Jurídico, delegado del Ministro de Recursos naturales No Renovables e ingeniero Ramiro Cazar Ayala, en su calidad de Director Nacional de Hidrocarburos.

**7.- TRAMITE**

Se dará a esta demanda el trámite previsto en el Art. 12 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional

La cuantía por la naturaleza de este trámite es indeterminada.

**8.- NOTIFICACIONES**

A los señores Director Nacional de Patrocinio y Delegado del Procurador General del Estado y el Dr. Andrés Donoso Fabara; en su calidad de Coordinador General Jurídico, delegado del Ministro de Recursos naturales No Renovables e ingeniero Ramiro Cazar Ayala, en su calidad de Director Nacional de Hidrocarburos, se les notificará, en sus respectivos casilleros judiciales con esta demanda.

Las notificaciones que me correspondan, las recibiré en el casillero judicial No. 262 de la casilla constitucional.

Solicito, que se me otorgue el término prudencial correspondiente para legitimar mi intervención.

Firmo en la calidad señalada.

*Dra. Pamela Pico P.*

**Dra. Pamela Pico P.  
Mat. 10736 C. A. Q.**

Corte Constitucional Secretaría General	
Fecha de ingreso	Quinta 4 Mayo
2011	Abx. JHDA
Adj. 03 (dos) p.	
<i>[Firma]</i>	
DOCUMENTACIÓN ARCHIVO	



**SENTENCIA No. 0870-10-EP**

**Quito D. M.,**

**Jueza Sustanciadora: Dra. Ruth Seni Pinoargote**

**I. PARTE EXPOSITIVA DE LOS ANTECEDENTES DE HECHO Y DE DERECHO**

La causa ingresó a la Corte Constitucional, para el Período de Transición el viernes 02 de julio de 2010, a las 12h35, según se desprende del "recibido" constante a fojas 2.

El señor Secretario General de la Corte Constitucional, el 02 de julio de 2010, a las 17h55, certifica que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto de 30 de noviembre de 2010, las 16h48, admite a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el No. 0870-10-EP.

En virtud del sorteo de rigor y conforme a la normativa constitucional aplicable al caso, la Dra. Ruth Seni Pinoargote, en su calidad de Jueza Sustanciadora, mediante auto de 24 de febrero 2011, las 09h22, avoca conocimiento de la presente causa, y dispone que con el contenido de la acción se cite a los señores jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en su calidad de legitimados pasivos; se notifique al Dr. Franco de Beni en su calidad de Gerente y representante legal de la Compañía ENI ECUADOR S.A., como tercero interesado; y, con el contenido de la providencia de 24 de febrero de 2011, a los legitimados activos.

**Detalles de las demandas:**

**Dr. Néstor Arboleda Terán, Director Nacional de Patrocinio y delegado de la Procuraduría General del Estado**, amparado en los artículos 235 y 237, numeral 2 de la Constitución de la República y artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional interponen acción extraordinaria de protección contra la sentencia de mayoría de 25 de mayo de 2010, emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio No. 309-2008-NA, mediante la cual, se casa la sentencia recurrida y, aceptándose la demanda presentada por AGIP ECUADOR S.A., se declara ilegal el acto administrativo impugnado, dejándose sin efecto la multa de cuatrocientos dólares americanos impuesta a

**PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN**

Av. 12 de Octubre N16 -114 y pasaje Nicolás Jimbo  
(frente al parque El Arbolito)  
Telf: (593-2) 2566 - 117 / 2563 - 3  
email: info@ccs.gov.ec  
Ecuador

<http://www.corteconstitucional.gob.ec>



Hidrocarburos, que facultan al Ministro del ramo a dictar los reglamentos y disposiciones que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones.

Con esta actuación los jueces violaron el debido proceso y la seguridad jurídica toda vez que resolvieron sobre un asunto que no constituyó materia del recurso subjetivo, y por tanto, no podía ser objeto de recurso de casación. Incluso en el caso de considerar que debían pronunciarse respecto de la constitucionalidad del Reglamento, debieron cumplir con lo que manda el artículo 428 de la Constitución, esto es, suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta a la Corte Constitucional, para que resuelva sobre la constitucionalidad de la norma que el juez consideró contraria a la Constitución, es decir, hubo violación al trámite correspondiente.

La sentencia al inaplicar el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos y del Reglamento significa dejar en la impunidad la falta cometida por la Empresa al no realizar la prueba de estanqueidad en todos los cilindros, con las consecuencias catastróficas que ello conlleva tanto para las comercializadoras como para los consumidores, puesto que, como se conoce, las pruebas de estanqueidad sirven para evitar la fuga del combustible que contienen los cilindros. Solicita se desestime la demanda.

**Andrés Donoso Fabara**, en su calidad de Coordinador General Jurídico, Delegado del Ministro de Recursos Naturales no Renovables; y el **Ing. Ramiro Cazar Ayala**, en su calidad de Director Nacional de Hidrocarburos, amparados en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República deducen acción extraordinaria de protección respecto de la sentencia de 25 de mayo de 2010, emitida por la Sala de Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, voto de mayoría dentro del juicio No. 309-2008-NA, por vulnerar los artículos 23 numeral 7; .24 numeral 13; 119, 179; 244 numeral 8 y 249, inciso segundo de la Constitución de 1998; así como los artículos 76 numerales 1 y 7; 82; y 428 de la Constitución de la República. Los artículos 273 del Código de Procedimiento Civil; artículos 9; 11 y 77 de la Ley de Hidrocarburos; artículos 1 numeral 32; 17 literal g; y 46 del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo.

Conforme el artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos se desprende a no dudarlo la atribución del Ministro de Energía y Minas hoy Recursos Naturales no Renovables, para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran, por cuanto dicha atribución nace de la Ley, de tal manera que el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, es legal, apegado a derecho y goza de plena de legalidad y legitimidad.

Al desconocerse la legalidad del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, los jueces de la Sala se excedieron en sus facultades al casar la sentencia y declarar ilegal y sin valor

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

[http:// www.corteconstitucional.gob.ec](http://www.corteconstitucional.gob.ec)

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez  
(frente al parque El Arbolito)  
Telfs: (593-2) 2565 - 117 / 2563 - 1  
email: info@ccc.gob.ec  
Ecuador

El Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, dictado por el Ministro de Energía y Minas de la época y la controversia que se ventila en la Corte Nacional de Justicia, se enmarca dentro del orden constitucional anterior a la vigencia de la Constitución expedida en Montecristi en el mes de octubre de 2008; de manera que, corresponde en Derecho aplicar las leyes vigentes a la época en que tuvieron lugar los actos administrativos impugnados, la Corte Nacional hace lo correcto para ejercer el control difuso de constitucionalidad previsto en el artículo 274 de la Constitución de 1998.

La potestad reglamentaria no puede ser ejercida por los Ministros de Estado, lo que no se puede soslayar, en cuyo caso el mal llamado Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, no se trata de otra cosa que de un Acuerdo Ministerial, autoridad incompetente para dictar reglamentos, por lo que ese instrumento jamás tuvo ni tendrá la categoría de un reglamento, por no haber sido expedido por el Presidente de la República, y en cuyo caso no puede servir de fundamento para la aplicación de la norma del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, que se limita y restringe al incumplimiento de la Ley o de los reglamentos.

Resulta por tanto, indiscutible que no se puede aplicar el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, sin que se haya cumplido los presupuestos legales previstos en esa norma, es decir, un posible incumplimiento de una ley o de reglamentos a ésta; si no existen tales presupuestos de la infracción, no procede la sanción prevista en el referido artículo 77. En definitiva la norma del artículo 77 que fue analizada, no autoriza la sanción por el incumplimiento de acuerdos ministeriales, resoluciones administrativas, ordenanzas u otras de menor jerarquía, sino que limita su aplicación al incumplimiento de la ley o de los reglamentos, consecuentemente, al no estar previsto y tipificado como infracción concreta el incumplimiento de acuerdos ministeriales, mi representada no podía ser juzgada, en observancia de la norma constitucional y del estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.

Que el anterior Tribunal Constitucional ha dictado sentencias reiterativas sobre la facultad privativa que tiene el Presidente de la República para dictar reglamentos, la misma que es indelegable por cualquier vía, inclusive la Ley.

Queda claro que la Corte Nacional de Justicia al momento de expedir la sentencia de 25 de mayo de 2010, no se excedió en sus facultades y más bien sujetó su actuación estrictamente a lo previsto en la Constitución de la República vigente a la época de la controversia e inclusive a las normas constitucionales de la Constitución de 2008 y la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional actual. Solicita que por infundada, ilegal e imprecendente se deseche la demanda.

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Av. 12 de Octubre 116 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez  
Frente al parque El Arbolito  
Teléfono: (093-2) 2585 - 117) 2583 - 14  
correo: info@cca.gob.ec  
Ecuador

<http://www.corteconstitucional.gob.ec>



debe respetar los derechos garantizados por la Constitución y aplicarlos de una forma inmediata y directa tal como lo establece el artículo 11 número 3 que ordena: *“Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte (...)”*; en este sentido, se hace necesario que las normas constitucionales se respeten en todas las instancias y etapas de los procesos judiciales tanto en materias ordinarias como en los procesos de garantías jurisdiccionales.

Debido a la intensa labor que ejercen los operadores de justicia en las diversas materias que conocen y juzgan, en razón del volumen de su trabajo u otros motivos, podría ocasionar que en tal ejercicio cometan por acción u omisión, vulneración de uno o más de los derechos de los que consagra la Constitución de la República a favor de las personas. Esta situación por sí sola resulta grave para quien sufre el agravio, su gravedad se multiplica una vez que se agotan los recursos ordinarios y extraordinarios que la ley franquea, como medios de impugnación; con esa finalidad el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, dispone: *“La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”*; es decir, enmarca y delimita la acción para que sea propuesta sólo en los casos en que exista una vulneración de derechos constitucionales debidamente fundamentada, y que el proceso haya terminado en la vía ordinaria o que sea imposible su prosecución, con la finalidad de revisar todo el proceso y la debida observancia y respeto de los derechos fundamentales.

Consecuentemente, no se debe confundir a la acción extraordinaria de protección, como una instancia más de los procesos judiciales, pues mediante ésta no se revisa aspectos de legalidad, que son inherentes a los trámites propios de la justicia ordinaria.

#### **Situación de los hechos:**

El Gerente General y representante legal de la Compañía AGIP ECUADOR S.A., mediante acción subjetiva de plena jurisdicción, compareció ante el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo para impugnar el acto administrativo contenido en el oficio No. 164-DE-DPM-AJ-0407363 de 7 de junio de 2004, expedido por el Ministro de Energía y Minas, mediante el cual se negó el recurso extraordinario de revisión interpuesto por su

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Av. 12 de Octubre N16-114 y pasaje Nicolás Jiménez  
frente al parque El Arbolito  
teléfono: (593-2) 2566 - 117 / 2563 - 11  
email: info@cce.gob.ec  
Ecuador

<http://www.corteconstitucional.gob.ec>



#### Análisis de la causa:

En efecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia mediante sentencia de 25 de mayo de 2010, dentro de la causa No. 309-2008, *"casa la sentencia recurrida y aceptándose la demanda presentada por AGIP ECUADOR S.A., se declara ilegal el acto administrativo impugnado, dejándose sin efecto la referida multa de cuatrocientos dólares americanos impuesta en contra de dicha Compañía. En virtud de lo previsto en el Art. 274 de la Constitución de la República de 1998, que estuvo vigente al tiempo de la controversia, se declara inaplicable el Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, dictado por el Ministro de Energías y Minas, que contiene el "Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo", por ser contrario a las normas constitucionales, como se advirtió anteriormente (...)"*

Dicho pronunciamiento a criterio de los accionantes vulnera el debido proceso y la seguridad jurídica, toda vez que resolvieron sobre asuntos que no constituyeron materia del recurso subjetivo, y que por tanto no debía ser objeto del recurso de casación. Incluso en el caso de considerar que debían pronunciarse acerca de la Constitucionalidad del Reglamento, debieron cumplir con lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República, esto es, suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta al expediente a la Corte Constitucional, para que se resuelva sobre la constitucionalidad de la norma que el juez estime contraria a la Constitución; es decir, se alteró el trámite correspondiente.

Revisemos el tema: El artículo 437 de la Constitución de la República, enfatiza, sin excluir otros derechos, la vulneración del debido proceso constitucional, como requisito fundamental de la acción extraordinaria de protección; énfasis que no es fortuito, si consideramos que en el Derecho comparado, precisamente, el análisis constitucional de las decisiones judiciales se lo realiza dentro del marco de este derecho. Sobre el particular, Agustín Grijalva, nos explica que *"Para que un proceso sea constitucionalmente válido, el juez ordinario y las partes procesales deben conducirlo en el marco del debido proceso"*<sup>1</sup>.

El artículo 76 de la Constitución impone que en la determinación de derechos se aseguren las garantías mínimas en la tramitación del correspondiente proceso, mismas que se encuentran previstas en siete puntos. Al respecto la

<sup>1</sup> Grijalva Agustín. Interpretación Constitucional; Jurisdicción Ordinaria y Corte Constitucional. La Nueva Constitución del Ecuador. Pág. 286.



y remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional para que se resuelva sobre la constitucionalidad de la norma que el juez estime es contraria a la Constitución.

Sin embargo, tal como obra de la parte resolutive de la sentencia que se impugna, se declara inaplicable el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, singularizado en el Acuerdo Ministerial No. 116, emitido por el Ministro del ramo; es decir, se activa el control difuso de constitucionalidad en base a una norma constitucional derogada, lo cual conlleva una actuación apartada del ordenamiento jurídico, que evidencia además, dejar de lado elementales principios como el de supremacía de la Constitución y de aplicación inmediata de la Constitución, convirtiendo a ésta en ilegítima, antijurídica e inconstitucional; es más, se resuelve sobre un asunto que no constituyó materia del recurso subjetivo y que por lo tanto, mal podía ser objeto del recurso de casación, lo cual conlleva a su vez, una flagrante vulneración del principio de legalidad y consecuentemente, de la seguridad jurídica;

De lo expuesto se colige que la sentencia al desconocer la validez del referido Reglamento, por la supuesta incompetencia de la autoridad que la emitió, desconoce tácitamente la validez de los artículos 9 y 77 de la Ley de Hidrocarburos, que facultan al Ministro del ramo a dictar los reglamentos y disposiciones que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones, así como también, deja en la impunidad la falta cometida por la empresa al no realizar la prueba de estanqueidad en todos los cilindros, con las posibles consecuencias graves que ello conlleva tanto para las envasadoras como para los consumidores, pues dicha prueba garantiza se evite la fuga de combustible que contienen los cilindros. En otras palabras, la sentencia al desconocer la legalidad e inaplicar el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos y del Reglamento aludido, no solo que carece de eficacia jurídica conforme el artículo 424 de la Constitución de la República, sino que especialmente, viola el derecho constitucional de toda persona a disponer de bienes y servicios de óptima calidad con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características determinados en los artículos 66, numeral 25 y 52 de la Constitución de la República.

#### **Conclusión:**

La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional al establecer que la facultad reglamentaria es exclusiva del Presidente de la República y que esta es indelegable, y en virtud de lo previsto en el artículo 274 de la

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN

Av. 12 de Octubre N16 -114 y pasaje Nicolás Jiménez  
(frente al parque El Arbolito)  
Telfs: (503-2) 2565 - 117 / 2683 - 1  
email: info@ccw.gob.ec  
Ecuador

[http:// www.corteconstitucional.gob.ec](http://www.corteconstitucional.gob.ec)

Resolución No. 164-2010

PONENTE: Dr. FREDDY ORDOÑEZ BERMEO

**CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.-** Quito, a 25 de mayo de 2010, Las 10h30.-

**VISTOS:** (309-2008): Franco De Beni, en su condición de Gerente y Representante Legal de la Compañía AGIP ECUADOR S.A., interpone recurso de casación respecto de la sentencia expedida el 15 de mayo del 2008, por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Quito, la cual rechaza la demanda que AGIP ECUADOR S.A. planteó en contra del Ministerio de Energía y Minas, Director Nacional de Hidrocarburos y Procurador General del Estado, y declara legal el acto administrativo contenido en el oficio No. 164-DM-DPM-AJ-0407363 de 7 de junio del 2004, mediante el cual ha negado el recurso extraordinario de revisión interpuesto por su representada el 20 de octubre del 2003, en contra de la Resolución expedida por el Director Nacional de Hidrocarburos el 25 de agosto del 2003, mediante la cual impone a la Compañía demandante la multa de 400 dólares. Concedido el recurso y por haberse elevado el expediente a esta Sala, para resolver lo pertinente, se considera: **PRIMERO.-** La Sala es competente para conocer y decidir los recursos planteados, en virtud de lo que disponen el numeral 1º del artículo 184 de la Constitución de la República y la Ley de Casación. **SEGUNDO.-** No se ha omitido solemnidad alguna inherente a esta clase de trámites, por lo cual no hay nulidad que declarar. **TERCERO.-** El recurso de casación deducido se funda en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación y sostiene el recurrente que en el fallo se ha incurrido en indebida aplicación del Art. 77 de la Ley de Hidrocarburos; falta de aplicación de los artículos 24, numerales primero y décimo, y 119 de la Constitución de la República; 192, 194, 199 y 204 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; y, de los precedentes jurisprudenciales obligatorios de la Corte Suprema de Justicia. **CUARTO.-** Con fecha 24 de julio de 2003, el Director Nacional de Hidrocarburos instaura el expediente administrativo número 679-2003, en contra de la Compañía AGIP ECUADOR S.A., señalando que en la Planta Envasadora de Pifo, ubicada en el Km. 14 ½ vía a Sangolquí, "no se realiza la prueba de estanqueidad a todos los cilindros", por lo que la comercializadora "incumplió lo dispuesto en el Art. 17, literal g), del Acuerdo Ministerial número 116, publicado en el Registro Oficial número 313 de 8 de mayo de 1998";

entró a regir a partir del 11 de agosto de 1998; pues el artículo 237 de dicha ley suprema ordenaba que "La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal" y que "las disposiciones de las leyes orgánicas y ordinarias, decretos leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones". **SEXTO:** Así mismo, hay que dejar establecido que el artículo 1 de la Constitución indicada disponía que "nadie podría ser juzgado por un acto u omisión que al momento de cometerse no esté legalmente tipificado como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza, **ni se le aplicará una sanción no prevista en la Constitución o la Ley**"; razón por la cual, en definitiva no cabía, aplicar dicho artículo 77 en cuanto, según el, se podía imponer sanción por la infracción a un reglamento; resultando evidente, entonces, que mal pudo servir de base jurídica para imponer una sanción como la impugnada ante el Tribunal inferior dicho Acuerdo Ministerial número 116, expedido por el Ministerio de Energía y Minas: por lo que, efectivamente, existe indebida aplicación en la sentencia, del artículo 77 de la Ley de de Hidrocarburos, **así como falta de aplicación de la norma contenida**, en el numeral 1 del artículo 24 de la Ley Suprema; y que, igualmente, hay falta de aplicación de los artículos 119 de la Constitución Política del Ecuador y 194 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, que se refiere a la obligación de las instituciones públicas y de sus funcionarios de ejercer únicamente las atribuciones consignadas en la Constitución y la Ley... De forma ilustrativa es preciso elucidar lo siguiente, al respecto: El reglamento es un conjunto de normas jurídicas, de común aplicación, dictadas por la función Ejecutiva, o por la administración pública, en general, para la mejor observancia de las leyes; de conformidad con el numeral 5 del artículo 171 de la Constitución Política de la República (del año 1998, vigente a la fecha de la litis) es de atribución y deber del Presidente de la República.- Como la ley es una regla de Derecho, ella tiene para su mejor cumplimiento un instrumento, también jurídico, cual es el reglamento, que tiende a reglar dicho cumplimiento en forma definitiva. La importancia de los reglamentos es enorme en el campo del Derecho Administrativo, ya sea porque emergen de la misma administración pública, ya sea porque regulan múltiples

puede ser ejercida por los Ministros de Estado, que en su conjunto pertenecen a la Función Ejecutiva, y que aparte de no poseer esta facultad no poseen capacidad jurídica propia, motivo por el cual y frente a esta incapacidad legal, el Procurador General del Estado, de conformidad con el literal b) del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría general del Estado, necesitan ser representados por esta Entidad. La facultad reglamentaria, entonces, es exclusiva del Presidente de la República, la cual no puede ser delegada bajo el principio *delegata potestas non delegatur* y del principio constitucional de la división de las funciones del Estado, ya que al dictarlas el Ejecutivo anexa a sus funciones propias de sí, también las otras privativas de la función legislativa. De lo anotado y del espíritu del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos que expresamente determina que la infracción a la Ley de Hidrocarburos, será sancionada por una multa impuesta por el Director de Hidrocarburos de doscientos a tres mil dólares estadounidenses, se concluye que es imposible cumplir con el reglamento a que se refiere la citada Ley, ya que aquel, jurídica y procesalmente no existe, por lo que, resulta inaplicable al caso en análisis. Para abundar sobre el tema, la Institución de la Supremacía Constitucional parte del principio que la Constitución es norma fundamenta de la cual se derivan todas las demás reglas que rigen y organizan la vida en sociedad. La Constitución como fuente suprema del ordenamiento jurídico ocupa el más alto rango dentro de la pirámide normativa y a ella debe estar subordinada toda la legislación.- El principio de prevalencia o supremacía de la Constitución se encuentra consagrado en el artículo 272 de la Ley Fundamental (Constitución vigente a la fecha de la litis), en los siguientes términos: "La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor alguno si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteren sus prescripciones".- La posición de supremacía de la Constitución sobre las restantes normas que integran el orden jurídico, estriba en que aquélla determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se

*Excmos. Señores*

ser contrario a las normas constitucionales, como se advirtió anteriormente. Sin costas. Notifíquese.

Dr. Manuel Yépez Andrade  
JUEZ NACIONAL

*[Signature]*  
Dr. Juan Morales Ordóñez  
JUEZ NACIONAL (V.S.)

*[Signature]*  
Dr. Freddy Ordóñez Bermeo  
JUEZ NACIONAL

Certifico.

*[Signature]*  
Dra. Maria del Carmen Jácome O.  
SECRETARIA RELATORA



23 de mayo

VOTO SALVADO: Dr. Juan Morales Ordóñez

CORTE NACIONAL DE JUSTICIA- SALA DE LO CONTENCIOSO

ADMINISTRATIVO.- Quito, a 25 de mayo de 2010; Las 10H30- VISTOS:

(309-2008) El doctor Franco de Bení, como representante legal de la compañía AGIP ECUADOR S.A., interpone recurso de casación contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo que rechaza la demanda propuesta por dicha compañía contra el Ministro de Energía y Minas y Procurador General del Estado por haber sido negado el recurso extraordinario de revisión, alegando que se han infringido las normas de derecho contenidas en los artículos 77 de la Ley de Hidrocarburos, 24 numerales 1, 10 y 119 de la Constitución Política de la República, 80, 194, 192, 199 y 204 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y los precedentes de la Corte Suprema de Justicia dictados mediante resoluciones de 28 de julio de 1993, 8 de noviembre de 1993 y 19 de abril de 1994, habiéndose configurado, a su criterio, la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación. Encontrándose la causa en estado de dictar sentencia para hacerlo se considera: **PRIMERO.-** La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia es competente para conocer y resolver los recursos de casación que se interponen contra las sentencias o autos de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con el artículo 184 de la Constitución de la República y la Ley de Casación en vigencia.- **SEGUNDO.-** Se ha agotado el trámite establecido por la Ley para esta clase de recursos, sin que exista nulidad alguna que declarar.- **TERCERO.-** Al determinar la causal primera como fundamento del recurso, el accionante acusa a la sentencia de error "in judicando", por indebida aplicación del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, vicio que se produce cuando se deja de aplicar un texto legal claro que ha debido aplicarse al caso y en su lugar se aplica una norma ajena, una norma impertinente; se comete una omisión, ya que el juez o Tribunal por error aplica en su decisión o fallo una norma no aplicable al hecho que se juzga y deja de aplicar la norma sí aplicable. Por tanto, la

identificados

Hidrocarburos, disposición que prescribe: "El incumplimiento del contrato que no produzca efectos de caducidad o la infracción de la Ley o de los Reglamentos se sancionará con una multa impuesta por el Director Nacional de Hidrocarburos, de doscientos a tres mil dólares estadounidenses, según la gravedad de la falta, además de la indemnización de los perjuicios y la reparación de los daños producidos". El texto de esta disposición es absolutamente claro, razón por la cual el Tribunal de instancia la aplica en la sentencia, toda vez que se han dado los presupuestos fácticos y legales para su aplicación; así, existe un acta de inspección a la planta envasadora de GLP de la compañía AGIP Ecuador- Pifo, ubicada en el kilómetro 14 1/2 vía Sangolquí - Pifo, en la que se deja constancia que los cilindros en los que envasa gas dicha compañía, no han pasado "la prueba de estanqueidad todos los cilindros", contraviniendo con ello lo previsto en el literal g) del artículo 17 del Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo que dice: "Se constatará la presencia de fugas de GLP del conjunto cilindro-válvula mediante pruebas de estanqueidad practicadas a todos los cilindros procedentes del envasado"; falta, a nuestro entender, muy grave, como lo señalamos anteriormente, por el peligro que significa por una posible fuga de gas, cuyas consecuencias podrían ser catastróficas. Por tanto el Tribunal a quo bien ha hecho en aplicar la norma señalada, artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos que fija una sanción por el cometimiento de la falta o infracción señalada y por tanto, la acusación de indebida aplicación es infundada. Es más, la propia Constitución Política de la República de 1998 en su artículo 23, numeral 7 garantiza "El derecho a disponer de bienes y servicios públicos y privados de óptima calidad", para luego en el artículo 92, disponer que: "La ley establecerá los mecanismos de control de calidad, los procedimientos de defensa del consumidor, la reparación e indemnización por deficiencias, daños y mala calidad de bienes y servicios y por la interrupción ..." y ..."las sanciones por la violación de estos derechos." "Las personas que presten servicios públicos o que produzcan o comercialicen bienes de consumo, serán

y consumidores, razón por la cual se ha aplicado el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, y obviamente la acusación es improcedente como improcedente es la acusación de violación del artículo 119, ya que la autoridad que ha impuesto la sanción goza de esa facultad como claramente lo dice el tantas veces mencionado artículo 77. En cuanto a la privación del derecho a la defensa consagrado en el numeral 10 del artículo 24 de la Constitución de 1998, que el recurrente dice también ser violado, vale hacer la siguiente diferenciación, si el derecho a la defensa se le ha impedido en el juicio contencioso administrativo o en la etapa administrativa. En el primer caso, de haberse privado del derecho a la defensa, correspondería declarar la nulidad del proceso, ya que tal acusación conllevaría a pensar que no se citó al demandado con la demanda, situación improbable en el presente caso, ya que el recurrente es el actor; tampoco podría aceptarse que los jueces de instancia le impidieron aportar las pruebas en su defensa. El recurrente acusa que en la etapa administrativa le impidieron su defensa como así lo señala en el numeral 3.5 de su recurso. De haber sucedido aquello, precisamente es en el juicio contencioso administrativo en el que se pueden aportar todas las pruebas de las que dispone para su defensa y eso, entendemos, es lo que ha hecho el actor; es más, en la etapa administrativa, el funcionario que conoció el caso, como lo dice el Ministro de Energía y Minas. "... que la administración actuó y precauteló todas las garantías básicas en el procedimiento, otorgando para ello los plazos legales establecidos, notificando las resoluciones adoptadas, garantizando plenamente la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso, en observación plena de las garantías constitucionales y legales". Obviamente las pruebas deben presentarse dentro de los plazos y términos fijados por la ley, ya que, no puede acusarse de privación del derecho a la defensa, si su pedido o presentación de pruebas se lo hace fuera de los plazos o términos legales; y si en la etapa administrativa no tuvo la oportunidad de ejercer este derecho a plenitud, que no es el caso, el perjudicado tiene las puertas abiertas en el proceso judicial para presentar todas las pruebas, inclusive las

26/05/15

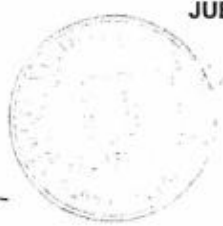
disponer de bienes y servicios públicos y privados de óptima calidad" y que la ley establecerá las sanciones por deficiencias, daños, etc., por la mala calidad de bienes y servicios. De ahí que en cumplimiento de estas disposiciones constitucionales, el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos ha determinado la sanción que ha impugnado el actor en juicio contencioso administrativo, venido a esta Sala por recurso de casación. Por estas consideraciones. **ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA** se rechaza el recurso de casación interpuesto Sin costas.- Notifíquese, devuélvase y publíquese.

*[Handwritten signature]*

Dr. Manuel Yépez Andrade  
**JUEZ NACIONAL**

*[Handwritten signature]*  
Dr. Juan Morales Ordóñez  
**JUEZ NACIONAL (V.S)**

*[Handwritten signature]*  
Dr. Freddy Ordóñez Bermeo  
**JUEZ NACIONAL**



Certifico.-

*[Handwritten signature]*  
**SECRETARIA RELATORA**

En Quito, hoy día martes veinticinco de mayo de dos mil diez, a partir de las dieciséis horas, notifiqué mediante boletas la nota en relación, sentencia y voto salvado que anteceden: al Actor Dr. Franco de Beni, por los derechos que representa como Gerente y Representante Legal de AGIP Ecuador S.A., en el casillero judicial 2224, y a los demandados, también por los derechos que representan señores: Ministro de Recursos Naturales No Renovables, y Director Nacional de Hidrocarburos, en el casillero judicial 1331, y Procurador General del Estado, en el casillero judicial 1200.-  
Certifico.

*[Handwritten signature]*  
Dra. María del Carmen Jácome O  
**SECRETARIA RELATORA**





CORTE  
CONSTITUCIONAL

*Jef. de la Sala de lo Contencioso Administrativo  
266  
Dioscuro Rosales y seis*

Quito, D. M., 29 de marzo del 2012

**SENTENCIA N.º 077-12-SEP-CC**

**CASO N.º 0870-10-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

**Jueza Sustanciadora:** Dra. Ruth Seni Pinoargote

**I. ANTECEDENTES**

La causa ingresó a la Corte Constitucional, para el período de transición, el viernes 02 de julio del 2010 a las 12h35, según se desprende del "recibido" constante a fojas 2.

El secretario general de la Corte Constitucional, el 02 de julio del 2010 a las 17h55, certifica que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, mediante auto del 30 de noviembre del 2010 las 16h48, admite a trámite la acción extraordinaria de protección signada con el N.º 0870-10-EP.

En virtud del sorteo de rigor y conforme a la normativa constitucional aplicable al caso, la Dra. Ruth Seni Pinoargote, en su calidad de jueza sustanciadora, mediante auto del 24 de febrero del 2011 a las 09h22, avoca conocimiento de la presente causa y dispone que con el contenido de la acción se cite a los señores jueces de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en su calidad de legitimados pasivos; se notifique al Dr. Franco de Beni, en su calidad de gerente y representante legal de la Compañía ENI ECUADOR S. A., como tercero interesado, y con el contenido de la providencia del 24 de febrero del 2011, a los legitimados activos.

**Detalles de las demandas**

El Dr. Néstor Arboleda Terán, director nacional de Patrocinio y delegado de la Procuraduría General del Estado, amparado en los artículos 235 y 237, numeral 2 de la Constitución de la República y artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías

PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN  
[www.corteconstitucional.gob.ec](http://www.corteconstitucional.gob.ec)

Av. 12 de Octubre N16 - 114 y pasaje Nicolás Jiménez  
(frente al parque El Arbolito)  
Telfs: (593-2) 2565 - 117 / 2563 - 144  
email: [comunicacion@cce.gob.ec](mailto:comunicacion@cce.gob.ec)  
Ecuador



*219. documento sent. y lura  
267.  
Doscientos sesenta y siete*

reglamentaria del ministro determinada en el artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos, que a no dudarlo se le otorgó dicha atribución por la actividad altamente especializada como es la hidrocarburífera.

De lo expuesto se colige que la sentencia, al desconocer la validez del Reglamento, por la supuesta incompetencia de la autoridad que lo emitió, desconoció tácitamente la validez de los artículos 9 y 77 de la Ley de Hidrocarburos, que facultan al ministro del ramo a dictar los reglamentos y disposiciones que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones.

Con esta actuación, los jueces violaron el debido proceso y la seguridad jurídica, toda vez que resolvieron sobre un asunto que no constituyó materia del recurso subjetivo, y por tanto, no podía ser objeto de recurso de casación. Incluso en el caso de considerar que debían pronunciarse respecto de la constitucionalidad del Reglamento, debieron cumplir con lo que manda el artículo 428 de la Constitución, esto es, suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta a la Corte Constitucional, para que resuelva sobre la constitucionalidad de la norma que el juez consideró contraria a la Constitución, es decir, hubo violación al trámite correspondiente.

La sentencia, al inaplicar el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos y del Reglamento, deja en la impunidad la falta cometida por la Empresa al no realizar la prueba de estanqueidad en todos los cilindros, con las consecuencias catastróficas que ello conlleva, tanto para las comercializadoras como para los consumidores, puesto que, como se conoce, las pruebas de estanqueidad sirven para evitar la fuga del combustible que contienen los cilindros. Solicita que se desestime la demanda.

Andrés Donoso Fabara, en su calidad de coordinador general jurídico, delegado del ministro de Recursos Naturales no Renovables, y el Ing. Ramiro Cazar Ayala, en su calidad de director nacional de hidrocarburos, amparados en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, deducen acción extraordinaria de protección respecto de la sentencia del 25 de mayo del 2010, emitida por la Sala de Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, voto de mayoría dentro del juicio N.º 309-2008-NA, por vulnerar los artículos 23 numeral 7; 24 numeral 13; 119, 179; 244 numeral 8, y 249 inciso segundo de la Constitución de 1998; así como los artículos 76, numerales 1 y 7; 82 y 428 de la Constitución de la República. Los artículos 273 del Código de Procedimiento Civil; artículos 9, 11 y 77 de la Ley de Hidrocarburos; artículos 1 numeral 32, 17 literal g y 46 del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo.

*2*  
*[Signature]*



~~270 desistimiento~~  
368  
Dosecientos sesenta y ocho

conductos establecidos previamente; por tanto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional ha inobservado normas y principios emitiendo su sentencia, causando un grave perjuicio al Estado. Solicita que se desestime y se deje sin efecto la sentencia del 25 de mayo del 2010 a las 10h30, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.

**Contestaciones a las demandas**

La Dra. Pamela Pico P., ofreciendo poder o ratificación a nombre de Lorenzo Federico Palazzetti Grech, en su calidad de gerente general y representante legal de la Compañía DURAGAS S. A., comparece y deduce la siguiente tercería como parte coadyuvante del accionado:

El Acuerdo Ministerial N.º 116, publicado en el Registro Oficial N.º 313 del 8 de mayo de 1998, dictado por el ministro de Energía y Minas de la época y la controversia que se ventila en la Corte Nacional de Justicia, se enmarca dentro del orden constitucional anterior a la vigencia de la Constitución expedida en Montecristi en el mes de octubre del 2008, de manera que corresponde en Derecho aplicar las leyes vigentes a la época en que tuvieron lugar los actos administrativos impugnados. La Corte Nacional hace lo correcto para ejercer el control difuso de constitucionalidad previsto en el artículo 274 de la Constitución de 1998.

La potestad reglamentaria no puede ser ejercida por los ministros de Estado, lo que no se puede soslayar, en cuyo caso el mal llamado Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo no se trata de otra cosa que de un Acuerdo Ministerial, autoridad incompetente para dictar reglamentos, por lo que ese instrumento jamás tuvo ni tendrá la categoría de un reglamento, por no haber sido expedido por el presidente de la república, y en cuyo caso no puede servir de fundamento para la aplicación de la norma del artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, que se limita y restringe al incumplimiento de la Ley o de los reglamentos.

Resulta indiscutible que no se puede aplicar el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, sin que se haya cumplido los presupuestos legales previstos en esa norma, es decir, un posible incumplimiento de una ley o de reglamentos a esta; si no existen tales presupuestos de la infracción, no procede la sanción prevista en el referido artículo 77. En definitiva, la norma del artículo 77 que fue analizada no autoriza la sanción por el incumplimiento de acuerdos ministeriales, resoluciones administrativas, ordenanzas u otras de menor jerarquía, sino que limita su aplicación al incumplimiento de la ley o de los reglamentos;

*[Handwritten signature]*



*97/ desuato estado y mag  
209  
desuato desuato y rubro*

Dentro de las denominadas garantías jurisdiccionales, tanto la Constitución vigente como la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional han estatuido la denominada acción extraordinaria de protección, con la finalidad de revisar el debido cumplimiento, observancia y respeto de los derechos determinados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en lo que respecta al debido proceso y a la prestación de una tutela judicial efectiva en los procesos judiciales, sean estos ordinarios o constitucionales.

Se hace necesario que se tenga en cuenta que la naturaleza de esta acción persigue dos finalidades: por un lado, corrige los posibles errores judiciales que se han cometido dentro de un proceso, y, por otro, sirve como herramienta para alcanzar la uniformidad constitucional del ordenamiento jurídico, sentando precedentes indispensables para precautelar la plena vigencia de los derechos garantizados por la Constitución.

En un Estado constitucional de derechos y justicia como es el caso de Ecuador, el juez ordinario también es un juez constitucional, en la medida que debe respetar los derechos garantizados por la Constitución y aplicarlos de una forma inmediata y directa tal como lo establece el artículo 11 numeral 3, que ordena: "Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte (...)"; en este sentido, se hace necesario que las normas constitucionales se respeten en todas las instancias y etapas de los procesos judiciales, tanto en materias ordinarias como en los procesos de garantías jurisdiccionales.

Debido a la intensa labor que ejercen los operadores de justicia en las diversas materias que conocen y juzgan, en razón del volumen de su trabajo u otros motivos, podría ocasionar que en tal ejercicio cometan, por acción u omisión, vulneración de uno o más de los derechos de los que consagra la Constitución de la República a favor de las personas. Esta situación por sí sola resulta grave para quien sufre el agravio; su gravedad se multiplica una vez que se agotan los recursos ordinarios y extraordinarios que la ley franquea, como medios de impugnación. Con esa finalidad, el artículo 58 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional dispone: "La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución"; es decir, enmarca y delimita la acción para que sea propuesta solo en los casos en que exista una vulneración de derechos

*✓*  
*✓*



~~272~~ *documentos seleccionados*  
270  
*Documentos seleccionados*

el debido proceso, el derecho de toda persona a acceder a bienes y servicios de calidad, y el derecho de toda persona a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características.

**Determinación de los problemas jurídicos que se resolverán**

¿Se vulnera el debido proceso y la seguridad jurídica cuando se declara inaplicable el Acuerdo Ministerial N.º 116, que contiene el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, no obstante que la actual Constitución no prevé esa figura jurídica?

De igual modo, ¿se vulnera el debido proceso, la seguridad jurídica y el derecho de toda persona a disponer bienes y servicios públicos y privados de óptima calidad cuando se aplica indebidamente los artículos 9 y 77 de la Ley de Hidrocarburos?

**Análisis de la causa**

En efecto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, mediante sentencia del 25 de mayo del 2010, dentro de la causa N.º 309-2008, “casa la sentencia recurrida y aceptándose la demanda presentada por AGIP ECUADOR S.A., se declara ilegal el acto administrativo impugnado, dejándose sin efecto la referida multa de cuatrocientos dólares americanos impuesta en contra de dicha Compañía. En virtud de lo previsto en el Art. 274 de la Constitución de la República de 1998, que estuvo vigente al tiempo de la controversia, se declara inaplicable el Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, dictado por el Ministro de Energías y Minas, que contiene el “Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo”, por ser contrario a las normas constitucionales, como se advirtió anteriormente (...)”.

*[Handwritten marks]*

Dicho pronunciamiento, a criterio de los accionantes, vulnera el debido proceso y la seguridad jurídica, toda vez que resolvieron sobre asuntos que no constituyeron materia del recurso subjetivo, y que por tanto no debía ser objeto del recurso de casación. Incluso en el caso de considerar que debían pronunciarse acerca de la Constitucionalidad del Reglamento, debieron cumplir con lo dispuesto en el artículo 428 de la Constitución de la República, esto es, suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta al expediente a la Corte Constitucional, para que se resuelva sobre la constitucionalidad de la norma que el juez estime contraria a la Constitución; es decir, se alteró el trámite correspondiente.



*273 descriptos retenta y sus  
271  
Descriptos retenta y sus.*

N.º 116, que contiene el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, no solo que sobrepasó sus facultades, sino que también desconoció la facultad reglamentaria del ministro del ramo que nace de la ley; a no dudarle, facultad otorgada por el legislador debido a que la actividad hidrocarburífera requiere de alta especialidad, misma que se encuentra determinada en el artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos.

Recordemos que conforme el artículo 274 de la Constitución de 1998, los jueces podían ejercer el control difuso de constitucionalidad, lo que les permitía declarar inaplicable una norma para el caso en concreto cuando esta notoriamente contrariaba la Constitución; sin embargo, con la vigencia de la Constitución de la República, se eliminó esa facultad y, en su lugar, conforme el artículo 428 ibídem, los jueces pueden suspender la tramitación de la causa y remitir en consulta el expediente a la Corte Constitucional para que se resuelva sobre la constitucionalidad de la norma que el juez estime es contraria a la Constitución.

Sin embargo, tal como obra de la parte resolutive de la sentencia que se impugna, se declara inaplicable el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, singularizado en el Acuerdo Ministerial N.º 116, emitido por el ministro del ramo; es decir, se activa el control difuso de constitucionalidad en base a una norma constitucional derogada, lo cual conlleva una actuación apartada del ordenamiento jurídico, que evidencia además dejar de lado elementales principios como el de supremacía de la Constitución y de aplicación inmediata de la Constitución, convirtiendo a esta en ilegítima, antijurídica e inconstitucional; es más, se resuelve sobre un asunto que no constituyó materia del recurso subjetivo y que por lo tanto, mal podía ser objeto del recurso de casación, lo cual conlleva a su vez, una flagrante vulneración del principio de legalidad y consecuentemente, de la seguridad jurídica.

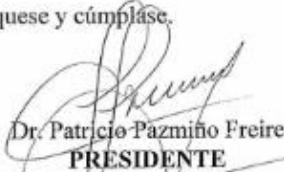
De lo expuesto se colige que la sentencia, al desconocer la validez del referido Reglamento, por la supuesta incompetencia de la autoridad que la emitió, desconoce tácitamente la validez de los artículos 9 y 77 de la Ley de Hidrocarburos, que facultan al ministro del ramo a dictar los reglamentos y disposiciones que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones, así como también deja en la impunidad la falta cometida por la empresa al no realizar la prueba de estanqueidad en todos los cilindros, con las posibles consecuencias graves que ello conlleva, tanto para las envasadoras como para los consumidores, pues dicha prueba garantiza que se evite la fuga de combustible que contienen los cilindros. En otras palabras, la sentencia, al desconocer la legalidad e inaplicar el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos y del Reglamento aludido, no solo que carece de eficacia jurídica conforme el artículo 424 de la Constitución de la República, sino que especialmente viola el derecho constitucional de toda

*C*  
*[Signature]*



*274- Docentes estudiantes  
272 estudiantes  
Docentes retenta y dos!*

3. Disponer que la Sala de conjueces de la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, proceda a dictar la sentencia correspondiente, tomando en cuenta las disposiciones constitucionales y legales pertinentes
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
 Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**

  
 Dra. Marcia Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con seis votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Hernando Morales Vinuesa, Ruth Seni Pinoargote y Patricio Pazmiño Freire; sin contar con la presencia de los doctores Nina Pacari Vega, Manuel Viteri Olvera y Edgar Zárate Zárate, en sesión extraordinaria del día jueves veintinueve de marzo del dos mil doce. Lo certifico.

  
 Dra. Marcia Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL**

MRB/ccp/ep  


~~Decreto 280~~  
27  
Decreto actual y ocho

SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR  
PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN

**Dra. Pamela Pico P.**, ofreciendo poder o ratificación a nombre del señor **Dr. Enrico Galderisi**, en su calidad de **Gerente y Representante Legal** de la Compañía denominada antes como **AGIP ECUADOR S. A.** y hoy **ENI ECUADOR S. A.** según **Escritura Pública de Cambio de Denominación y Reforma de Estatutos**, celebrada el día **lunes 09 de noviembre de 2009** ante el **Dr. Sebastián Valdivieso Cueva**, **Notario Vigésimo Cuarto del Cantón Quito** e inscrita legalmente en el **Registro Mercantil** el **22 de diciembre de 2009**, en relación a la **Acción Extraordinaria de Protección No. 0870-10-EP**, que siguen los señores **Director Nacional de Patrocinio y Delegado del Procurador General del Estado** y el **Dr. Andrés Donoso Fabara**; en su calidad de **Coordinador General Jurídico, delegado del Ministro de Recursos naturales No Renovables** e ingeniero **Ramiro Cazar Ayala**, en su calidad de **Director Nacional de Hidrocarburos**, en contra de la **sentencia de mayoría**, emitida el **25 de mayo del 2010, a las 10H30**, respetuosamente comparezco ante su Autoridad y digo:

En relación a la **sentencia signada con el No. 077-12-SEP-CC**, dictada dentro del caso **No. 0870-10-EP**, notificada el día **miércoles 09 de mayo de 2012 a las 08H33**, solicito:

Que se sirvan aclarar su **sentencia**, determinándose que el caso que atañe a este proceso, data del año **2002**.

Que se sirvan aclarar su **sentencia**, determinándose que la **demanda contencioso administrativa** se la presentó en **julio del año 2004**.

Que se sirvan aclarar su **sentencia**, qué **Constitución** se encontraba vigente en el año **2002**.

Que se sirvan aclarar su **sentencia**, qué **Constitución** se encontraba vigente en el año **2004**.

Que se sirvan aclarar su **sentencia**, determinándose que **Constitución** es la aplicable al caso.

Que se sirvan aclarar su **sentencia**, determinándose si bajo la **Constitución vigente desde 1998**, los señores **Jueces de la Corte Nacional de Justicia** estaban facultados para **declarar la constitucional o inconstitucionalidad de una norma**.

Que se sirvan aclarar su **sentencia**, estableciendo por qué no se señala en los antecedentes que también compareció el **Sr. Lorenzo Federico Palazzetti Grech**, en su calidad de **Gerente General y Representante Legal** de la Compañía **DURAGAS S. A.**, en calidad de **tercero interesado**.

Que se sirvan aclarar su **sentencia**, si el **artículo 274 de la Constitución de 1998** establecía la facultad de los **jueces para el control difuso de la constitucionalidad**.

Que se sirvan aclarar su **sentencia**, si el **juicio 11841**, tramitado en el **Tribunal Contencioso Administrativo con sede en Quito**, inició su trámite en el año **2004**, bajo la vigencia de la **Constitución emitida en 1998**.

Que se sirvan aclarar en su **sentencia**, que han aplicado la **Constitución vigente desde octubre de 2008** y en base de qué **argumentos jurídico lógicos** la aplican.



Docecientos ochenta y uno 201  
~~Docecientos ochenta y tres 2013~~

**CAUSA No. 0870-10-EP**

**CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERÍODO DE TRANSICIÓN –  
DRA. RUTH SENI PINOARGOTE – JUEZA SUSTANCIADORA.-** Quito,  
**26 de julio de 2012.-Vistos:** De conformidad con lo establecido por el artículo  
29 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte  
Constitucional, así como lo establecido en la normativa vigente aplicable al caso  
signado con el N° **0870-10-EP** agréguese al expediente el escrito presentado el  
día 14 de mayo de 2012, que contiene el pedido de aclaración y ampliación de la  
sentencia de 29 de marzo de 2012, formulado por la Dra. Pamela Pico, al  
respecto cabe precisar: **1.-** Que, de modo general, la ampliación procede si la  
sentencia no resolviere todos los asuntos sometidos a la decisión del órgano  
competente y por su parte, la aclaración tendrá lugar si el fallo fuere oscuro,  
ambiguo o abstracto; **2.-** Que la sentencia materia de este pedido es totalmente  
clara y completa en cada uno de sus considerandos, los mismos que reflejan  
palmariaamente las razones de la decisión tomada y que demuestran que se ha  
motivado debidamente la sentencia objeto de la petición; **3.-** Que, la acción  
extraordinaria de protección tiene una naturaleza cautelar, ya que protege los  
derechos de las personas para que no se presente una vulneración a los mismos,  
por lo que esta Corte no es competente para determinar las situaciones de  
legalidad que son conocidas por las autoridades jurisdiccionales ordinarias, las  
que dentro de sus competencias tienen que resolver en derecho este conflicto. Por  
lo expuesto, de conformidad con la Constitución y las Leyes de esta República se  
niega la solicitud de ampliación y aclaración presentada.- **Archívese el proceso.  
Notifíquese.-**

Dra. Ruth Seni Pinoargote  
**JUEZA SUSTANCIADORA**

*Decreto de Auto de mayo 16 de 2012*

*JRS  
Dossieres Obstruccion y Juicio*

CAUSA No. 17801-2005-12882-BFS

SEÑORES JUECES DE LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL DISTRITAL  
No. 1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE QUITO:

MARÍA LORENA ESPINOZA ARÍZAGA y PATRICIO GONZALO BAÑO PALOMINO, de nacionalidad ecuatoriana, mayores de edad, de ocupación servidores públicos, domiciliados y residentes en la ciudad de San Francisco de Quito Distrito Metropolitano, dentro de la causa No. 17801-2005-12882-BFS, propuesta por el Representante Legal de la compañía AGIP ECUADOR S.A., comparecemos en nuestras calidades de Coordinadora General Jurídica, Delegada del Ministro de Recursos Naturales No Renovables; y, Director Jurídico, Trámites de Infracciones y Coactivas, Delegado del Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, legalmente facultados con el Acuerdo Ministerial No. 295 de 11 de octubre de 2011 y la Resolución No. 005-ARCH-2012 de 5 de enero de 2012, respectivamente, que en copias certificadas adjuntamos, legitimando nuestra intervención; a ustedes manifestamos:

Mediante Auto de 16 de mayo de 2012, la Sala dispone: "(...) En lo principal, atento lo solicitado por el Actor y por existir hechos que deben justificarse de conformidad con lo que dispone el Art. 38 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se ABRE LA CAUSA A PRUEBA por el término legal de diez días.(...)"; por consiguiente solicitamos:

I  
Que se dignen tomar en cuenta al momento de dictar sentencia, que con fecha 20 de octubre de 2004, el Ministerio de Energía y Minas, actual Ministerio de Recursos Naturales No Renovables (MRNNR), dentro del Expediente Administrativo No. 258-2004, resuelve "Rechazar por improcedente el Recurso Extraordinario de Revisión", que fue interpuesto por el representante legal de AGIP ECUADOR S.A.

Con fecha 22 de abril de 2005, el Representante Legal de la compañía AGIP ECUADOR S.A., demanda ante el Tribunal Distrital No. 1 de Lo Contencioso Administrativo, al Ministro de Energía y Minas, al Director Nacional de Hidrocarburos y al Procurador General del Estado; impugnando la Resolución emitida por el señor Ministro de Energía y Minas, constante en la providencia arriba mencionada.

Con los antecedentes mencionados, es necesario advertir en primer lugar, la **PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN**:

El artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece el término de 90 días para interponer la acción de plena jurisdicción o subjetivo en la vía judicial; y de la fecha de presentación de la demanda se desprende que ha transcurrido más del término establecido, en la norma ante dicha, por tanto la presente acción se encuentra PRESCRITA.

**IX**

Que se reproduzca y tenga como prueba, el **Acta de Inspección No. 729 de 20 de marzo de 2003**, emitida por la Dirección Nacional de Hidrocarburos en ese entonces, ya que constituye documento de pleno de valor que sirvió de sustento y contiene la información básica para la imposición de la respectiva sanción de multa, que permitió establecer la inobservancia por parte de la recurrente, la misma que al haber sido debidamente motivada constituye un acto administrativo legítimo de Autoridad competente; en dicha acta de Inspección se lee: **"SE REALIZA LA PRUEBA DE ESTANQUEIDAD A TODOS LOS CILINDROS: NO"**. (lo resaltado es nuestro).

**X**

Que se reproduzca y tenga como prueba, la providencia dictada el **28 de enero de 2004**, a través de la cual se otorgó a la recurrente el legítimo derecho a defenderse concediéndole el término legal de 15 días para que presente los documentos y justificativos de descargo los que se crea asistida la actora.

**XI**

Que se reproduzca y tenga como prueba, la Resolución expedida por la Dirección Nacional de Hidrocarburos, el **10 de marzo de 2004**, mediante la cual se le impone a la actora la sanción de multa de **USD 400,00**, Resolución que fue notificada en legal y debida forma a la actora.

**XII**

Que se reproduzca y tenga como prueba, el contenido de la Resolución dictada el **31 de marzo de 2004**, dentro del Recurso de Reposición, mediante la cual la Dirección Nacional de Hidrocarburos de esa época, resuelve negar el recurso de reposición por improcedente.

**XIII**

Que se reproduzca y tenga como prueba, el contenido de la Resolución dictada por el Despacho Ministerial de **20 de octubre de 2004**, dentro del Recurso Extraordinario de Revisión interpuesto, pues, tal como se determina en dicho acto, *"La Dirección Nacional de Hidrocarburos, en ejercicio de la atribución prevista en el artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos realiza el control de las operaciones hidrocarburíferas, en observancia de lo previsto en los artículos 92 y 249 de la Constitución Política de la República, efectúa el control de calidad y cantidad de los bienes y servicios que brinda el Estado y garantiza que éstos sean prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, continuidad y calidad"*.

**XIV**

Que se reproduzca y tenga como prueba, el contenido de la Sentencia No. 077-12-SEP-CC dictada el **29 de marzo de 2012** y notificada el **9 de mayo del mismo año**, por la Corte Constitucional, dentro de la causa **No. 870-10-EP**, que adjuntamos, referente a la constitucionalidad del Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado, Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 08 de Mayo de 1998, en la cual se concluye: "(...) La

El artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos vigente a la época de la infracción, sancionaba a quienes incumplan, la Ley y los Reglamentos de aplicación y el artículo 11 de la misma, disponía que la Dirección Nacional de Hidrocarburos, era el organismo técnico-administrativo dependiente del Ministerio de Energía y Minas, que controlaba y fiscalizaba las operaciones en forma directa o mediante la contratación de profesionales, firmas o empresas nacionales o extranjeras especializadas.

Del lote constatado IN SITU se determina en el acta de Inspección **No. 729** de 20 de marzo de 2003, levantada en la planta envasadora **PIFO** perteneciente a **AGIP ECUADOR S.A.**, que la recurrente incumplió las normas y disposiciones técnicas de seguridad y envasado, al no efectuar las pruebas de estanqueidad determinadas en el Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo.

La prueba de estanqueidad debe ser efectuada a los cilindros procedentes del envasado a fin de prevenir fugas antes de ser enviados para su comercialización.

Los resultados del control evidencian la infracción, hecho que fue reflejado en el acta motivo de la verificación, infracción que no fue desvirtuada por **AGIP ECUADOR S.A.**, propietaria de la planta envasadora **PIFO**.

La operación de envasado del GLP en cilindros y el propio servicio prestado al consumidor debe ser garantizado, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos y las regulaciones que impartiere el Ministerio del ramo; así mismo, las plantas envasadoras sin excepción, ni establecimiento alguno deberán observar las disposiciones reglamentarias para el envasado y pruebas técnicas que garantizan la prevención de riesgos posteriores al usuario.

#### XVII

Que se dignen tomar en cuenta al momento de dictar sentencia, la ARGUMENTACION LEGAL Y RAZONADA DE LA VALIDEZ DEL REGLAMENTO TECNICO DE COMERCIALIZACION DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO, el mismo que se halla plenamente vigente y se encuentra en conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

Las Constituciones de los años 1998 y 2008, la Ley de Hidrocarburos, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, son normas legalmente aplicadas por esta Cartera de Estado,

El artículo 179 de la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, respecto de las: "*Facultades.- A los ministros de estado les corresponderá (...) Expedir las normas, acuerdos y resoluciones que requieran la gestión ministerial (...)*". (lo subrayado es nuestro).

El artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos, establece: "*El Ministro del Ramo es el funcionario encargado de la ejecución de la política de hidrocarburos aprobados por el Presidente de la República, así como de la aplicación de la presente Ley para lo cual está facultado para dictar los reglamentos y disposiciones que se*

**XVIII**

Que se dignen tomar en cuenta al momento de dictar sentencia que la administración ha observado las garantías consagradas en la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a la época, que en su artículo 23, numerales 26 y 27, establece: que el Estado reconocerá y garantizará a las personas, la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso; y, el Artículo 24 numeral 10) de la misma expresa: para asegurar el debido proceso se debe observar la garantía básica, de que nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ningún estado o grado del respectivo procedimiento; es así que la Dirección Nacional de Hidrocarburos de aquella época, observó estos preceptos constitucionales.

**XIX**

Que se dignen considerar al momento de resolver, el contenido del artículo 119 de la Constitución Política de la República, vigente a esa época, en razón de que la resolución impugnada se expidió con apego a lo previsto en el citado artículo, que hace referencia a que las Instituciones del Estado, sus Organismos, Dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la Ley.

**XX**

Que se tome en cuenta al momento de dictar lo que en derecho corresponda, el contenido del artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos vigente a la época, que la Dirección Nacional de Hidrocarburos, hasta el 27 de julio de 2010, fecha en que la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 244, creó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH), era el organismo técnico administrativo dependiente del Ministerio de Energía y Minas, que controlaba y fiscalizaba las operaciones de hidrocarburos; en ejercicio de la atribución conferida en el citado artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos, por esta razón estaba facultada para sancionar las infracciones de los administrados a la Ley y los Reglamentos del sector hidrocarburífero; en observancia de las disposiciones de los artículos 92 y 249 de la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a la fecha de la infracción, efectuaba el control de calidad y cantidad de los bienes y servicios que brinda el Estado, en ejercicio de las funciones públicas que constituyen un servicio de la colectividad.

**XXI**

Que se dignen considerar al momento de fallar, lo dispuesto por el artículo 77 de la citada Ley de Hidrocarburos vigente a la época, por medio de la cual dispone que quien tiene la potestad sancionadora de imponer las multas, es el Director Nacional de Hidrocarburos, en base la potestad sancionadora que le concede la Ley.

Practicadas que sean todas estas, ustedes señores Jueces se dignarán ordenar se agreguen a los autos, se reproduzcan y se tengan como pruebas a favor del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y el Estado ecuatoriano.



CAUSA No. 17801-2006-15090-BFS \*

SEÑORES JUECES DE LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL DISTRITAL  
No. 1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE QUITO:

**MARÍA LORENA ESPINOZA ARÍZAGA y PATRICIO GONZALO BAÑO PALOMINO**, de nacionalidad ecuatoriana, mayores de edad, de ocupación servidores públicos, domiciliados y residentes en la ciudad de San Francisco de Quito Distrito Metropolitano, dentro de la causa No. 17801-2006-15090-BFS, propuesta por el Representante Legal de la compañía **AGIP ECUADOR S.A.**, comparecemos en nuestras calidades de Coordinadora General Jurídica, Delegada del Ministro de Recursos Naturales No Renovables; y, Director Jurídico, Trámites de Infracciones y Coactivas, Delegado del Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, legalmente facultados con el Acuerdo Ministerial No. 295 de 11 de octubre de 2011 y la Resolución No. 005-ARCH-2012 de 5 de enero de 2012, respectivamente, que en copias certificadas adjuntamos, legitimando nuestra intervención; a ustedes manifestamos:

Mediante Auto de 29 de mayo de 2012, la Sala dispone: "(...) *En lo principal, atento lo solicitado por el Actor y por existir hechos que deben justificarse de conformidad con lo que dispone el Art. 38 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se abre la causa a prueba por el término legal de diez días, (...)*"; por consiguiente solicitamos:

I

Que se reproduzca y tenga como pruebas, todo cuanto de autos fuere favorable a los intereses del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, y por tanto al Estado ecuatoriano.

II

Que se reproduzca y tenga como prueba, principalmente el contenido del escrito de contestación a la demanda y las excepciones planteadas en el mismo, por parte del Director de Procuraduría Ministerial, Delegado del Ministro de Energía y Minas y Director Nacional de Hidrocarburos de esa época.

III

Que se reproduzca y tenga como pruebas, el expediente administrativo que en CATORCE (14) copias certificadas, se adjuntaron al escrito de contestación a la demanda presentada por el Director de Procuraduría Ministerial, Delegado del Ministro de Energía y Minas y Director Nacional de Hidrocarburos de esa época.

IV

Que se reproduzca y tenga como pruebas, el escrito del Director de Procuraduría Ministerial del Ministerio de Energía y Minas de esa época, Delegado del Procurador General del Estado, mediante el cual se adhiere al escrito de contestación a la demanda presentada por parte de las autoridades del Ministerio de Energía y Minas y la Dirección Nacional de Hidrocarburos de esa época, que obra de autos.

derechos al debido proceso y la seguridad jurídica, y del mismo modo, al inaplicar los artículos 9 y 77 de la Ley de Hidrocarburos, no solo se desconoce la facultad del ministro de Recursos Naturales No Renovables a dictar reglamentos y disposiciones que se requieren para el eficaz desempeño de su actividad altamente especializada, sino también la facultad de imponer multas dejando con ello en la impunidad una falta grave cometida por la Empresa; consecuentemente se viola el derecho de toda persona a disponer de bienes y servicios de óptima calidad con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características." (lo subrayado no corresponde al texto original); y, aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por esta Cartera de Estado, dejando sin efecto la sentencia de 25 de mayo de 2010 emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que declaraba la "inconstitucionalidad" del mencionado acuerdo. Por tanto se ratifica su plena validez jurídica, cuyo incumplimiento se encuentra sancionado por la Ley de Hidrocarburos.

#### XII

Que se envió atento oficio a la Secretaría General de la Corte Constitucional, a fin de que remita copia certificada de la Sentencia expedida el **29 de marzo de 2012 y notificada el 9 de mayo del mismo año**, por la Corte Constitucional, dentro de la causa **No. 870-10-EP**, con la cual resuelve: "(...) 1.- Declarar vulnerados los derechos constitucionales previstos en los artículos 52 y 66 numeral 25 de la Constitución de la República. 2. Aceptar las acciones extraordinarias de protección presentadas tanto por el director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, como de los señores **Andrés Donoso Fabara e Ing. Ramiro Cazar Ayala**, en sus calidades de **coordinador general jurídico, delegado del ministro de Recursos Naturales No Renovables y del director nacional Hidrocarburos, respectivamente; (sic) en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia del 25 de mayo del 2010, voto de mayoría, emitida por los jueces de la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, dentro del juicio No. 309-2008-NA.**"

#### XIII

Que se dignen tomar en cuenta al momento de resolver, las normas técnicas vigentes que debía observar y cumplir la recurrente, contenidas en los artículos 1 numeral 32, y 17 literal g) del Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo.

La recurrente está obligada a cumplir no solo con la Ley sino también con los Reglamentos de aplicación, en este caso la Ley de Hidrocarburos, el Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, vigente a la fecha de la infracción; y, es el caso que a la recurrente no se le está sancionando por los contratos, sino **exclusivamente por la infracción a la Ley y los reglamentos, quedando demostrado la obligatoriedad de su cumplimiento.**

*Departamentos Técnicos y Administrativos que fueren necesarios y proveerlos de los elementos adecuados para desempeñar sus funciones. (...)*. (lo subrayado no corresponde al texto original).

De la citada norma, se desprende la atribución del Ministro de Energía y Minas de ese entonces, hoy Ministro de Recursos Naturales No Renovables, para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran, por cuanto dicha atribución nace de la Ley, de tal manera que el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, es legal, apegado a derecho y goza de plena legalidad y legitimidad.

Desconocer la legalidad del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, Acuerdo Ministerial No. 116 de 28 de abril de 1998, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, implica desconocer la facultad sancionadora de la administración pública.

De conformidad con el artículo 5 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, la Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República quien representa al Estado en forma extrajudicial, ejerce la potestad reglamentaria de las leyes y tiene a su cargo la dirección de toda la Administración Pública Central e Institucional ya sea directamente o a través de sus ministros o delegados. **Al amparo de una ley expedida por la Función Legislativa (Ley de Hidrocarburos) que concede la facultad del Ministro del ramo para emitir reglamentos afines a su rama.**

El Estado, como ente del poder público de las relaciones en sociedad, no sólo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer "seguridad jurídica" al ejercer su "poder" político, jurídico y legislativo; principio que se ha vulnerado en contra del mismo Estado.

La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes, y sus derechos no serán violados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados, protegidos y reparados.

No aplicar el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, significa dejar en la impunidad la falta cometida, por la infractora, AGIP ECUADOR S.A., con las consecuencias graves que ello implica.

Señores Jueces; sabrán valorar, que sí existe la normativa legal que permite sancionar la infracción en que incurre la actora **AGIP ECUADOR S.A.**; ya que, mediante Sentencia expedida el **29 de marzo de 2012 y notificada el 9 de mayo del mismo año**, por la Corte Constitucional, dentro de la causa **No. 870-10-EP**, hubo un pronunciamiento, respecto de la constitucionalidad y validez del Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado, Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 08 de Mayo de 1998, en consecuencia el referido Reglamento se encuentra vigente y no vulnera norma constitucional alguna.



*Documentos veintinueve y ochenta y seis*

**AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES:**

Autorizo a los abogados Gloria Martínez Santillán, Marcia Córdova Díaz, Vinicio Palacios y Rómulo Martínez Reyes, servidores de la Coordinación General Jurídica de esta Cartera de Estado, para que participen, de manera individual o conjunta, en las diligencias del proceso, suscriban y presenten los escritos que sean necesarios en defensa de los intereses institucionales.

Ofreciendo poder o ratificación del señor Director Jurídico, Trámites de Infracciones y Coactivas, Delegado del Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero.

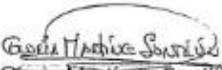
Notificaciones que nos corresponda las recibiremos en la casilla judicial No. 1331 del Palacio de Justicia de Quito.


Firmo conjuntamente con mis abogados.


María Lorena Espinoza Arízaga

**COORDINADORA GENERAL JURÍDICA**

**DELEGADA DEL MINISTRO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES**

  
Gloria Martínez Santillán  
Mat. 17-2011-156-FA-CJ.

  
Marcia Córdova Díaz  
Mat. 5992 CAP.

  
Rómulo Martínez Reyes  
Mat. 2559 CAP.

  
Vinicio Palacios  
Mat. 17-2008-25 FA-CJ.



Desde  
1175

**Caso Nro.: 0870-10-EP**

**FECHA INGRESO:**

09/07/2010

**SUJETOS PROCESALES**

LEGITIMADO ACTIVO

DONOSO FABARA ANDRES (COORDINADOR GENERAL DEL MINISTRO DE RECURSOS NO RENOVABLES), CAZAR AYALA RAMIRO (DIRECTOR NACIONAL DE HIDROCARBUROS)

DOMICILIO CONSTITUCIONAL 1331 GJ 023 CC

LEGITIMADO PASIVO

DOMICILIO CONSTITUCIONAL

**OBSERVACIONES**

**CONTENIDO DEL CASO**

ACCION EXTRAORDINARIA DE PROTECCION, PRESENTADA POR ANDRES DONOSO FABARA COORDINADOR GENERAL DEL MINISTRO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES Y RAMIRO CAZAR AYALA DIRECTOR NACIONAL DE HIDROCARBUROS EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE 25 DE MAYO DEL 2010, DICTADA POR LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE NACIONAL DE JUSTICIA, DENTRO DEL JUICIO NRO. 309-2008-NA, MEDIANTE LA CUAL SE RESOLVIO RECHAZAR EL RECURSO DE CASACION, PRESENTADO EN CONTRA DE LA SENTENCIA DE 15 DE MAYO DEL 2008, DICTADA POR LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE QUITO LA CUAL RECHAZA LA DEMANDA PRESENTADA POR AGIP DEL ECUADOR S.A

**SECRETARIA GENERAL**

14 MAR 2014

175



Ministerio  
de Recursos  
Naturales No Renovables

**CAUSA No. 17811-2013-7160 Dr. Freddy Martínez Arrobo**

**SEÑORES JUECES DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO No. 1:**

**MARÍA LORENA ESPINOZA ARÍZAGA y MONICA CUSHICONDOR QUINGA**, de nacionalidad ecuatoriana, mayores de edad, de ocupación servidoras públicas, domiciliadas y residentes en la ciudad de San Francisco de Quito Distrito Metropolitano, dentro de la causa **No. 17811-2013-7160**, propuesta por el representante legal de **ESAIN S.A.**, comparecemos en nuestras calidades de Coordinadora General Jurídica, así como Delegada del Ministro de Recursos Naturales No Renovables; y, Directora Jurídica, Trámites de Infracciones y Coactivas Subrogante, Delegada del Director Ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero; legalmente facultadas mediante el Acuerdo Ministerial No. 474 de 14 de mayo de 2013 y las Resoluciones Nos. 052 y 053-ARCH-DJ-2013 de 15 de mayo de 2013, respectivamente que en copias certificadas adjuntamos a este escrito, legitimando nuestra intervención en este proceso:

Mediante Auto de 11 de marzo de 2014, el Tribunal dispone:“(...) *al tenor de lo preceptuado en el artículo 38 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y existir hechos que deben justificarse se dispone ABRIR LA CAUSA A PRUEBA por el término de diez días. (...)*”; por consiguiente solicitamos:

- I**  
Que se reproduzca y tenga como pruebas, todo cuanto de autos fueren favorables a los intereses del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y por tanto al Estado ecuatoriano.
- II**  
Que se reproduzca y tenga como prueba, principalmente el contenido del escrito de contestación a la demanda y las excepciones planteadas en el mismo, por el Ministro de Energía y Minas, así como del Director Nacional de Hidrocarburos de ese entonces.
- III**  
Que se reproduzca y tenga como pruebas, el expediente administrativo que en DIEZ (10) copias certificadas, se adjuntaron al escrito de contestación a la demanda presentada por el Ministro de Energía y Minas, así como del Director Nacional de Hidrocarburos de ese entonces.

17811-2013-7160

1/12

RM



1176

XI

Que se reproduzca y tenga como prueba, que la Corte Constitucional el 29 de marzo de 2012, dentro de la causa **No. 870-10-EP**, emitió la Sentencia No. 077-12-SEP-CC, referente a la constitucionalidad del Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado Petróleo, Acuerdo Ministerial No. 116 publicado en el Registro Oficial No. 313 de 08 de Mayo de 1998, en la cual manifiesta: "(...) La Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, al establecer que la facultad reglamentaria es exclusiva del presidente de la república y que esta es indelegable, y en virtud de lo previsto en el artículo 274 de la Constitución de 1998, declara inaplicable el referido Reglamento, con lo que vulnera claramente los derechos al debido proceso y la seguridad jurídica, y del mismo modo, al inaplicar los artículos 9 y 77 de la Ley de Hidrocarburos, no solo se desconoce la facultad del ministro de Recursos Naturales No Renovables a dictar reglamentos y disposiciones que se requieren para el eficaz desempeño de su actividad altamente especializada, sino también la facultad de imponer multas dejando con ello en la impunidad una falta grave cometida por la Empresa; consecuentemente se viola el derecho de toda persona a disponer de bienes y servicios de óptima calidad con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características." (lo subrayado no corresponde al texto original); y, aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por esta Cartera de Estado, dejando sin efecto la sentencia de 25 de mayo de 2010 emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que declaraba la "inconstitucionalidad" del mencionado acuerdo. Por tanto se ratifica su plena validez jurídica, cuyo incumplimiento se encuentra sancionado por la Ley de Hidrocarburos. (para vuestro conocimiento nos permitimos adjuntar copia de la citada sentencia dictada por la Corte Constitucional).

Es importante considerar el pronunciamiento de la Corte Constitucional, constante en providencia de 28 de junio de 2008, dentro de la Causa No. 0477-12-EP, "Acción Extraordinaria de Protección", en la que señala: "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables" (lo subrayado es nuestro), e indica que, conforme al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional en su artículo 12, inciso final establece: "(...) De la decisión de la Sala de Admisión no cabe recurso alguno y la misma causará ejecutoria".

XII

Que se envíe atento oficio a la Secretaría General de la Corte Constitucional, a fin de que remita al Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, Primera Sala, una copia certificada de la Sentencia expedida el 29 de marzo de 2012, por la Corte Constitucional, dentro de la referida causa **No. 870-10-EP**, en la parte resolutive de la sentencia, referente a la "III DECISIÓN", resuelve: "En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el período de transición, en ejercicio de sus atribuciones, expide la siguiente: SENTENCIA 1.- Declarar vulnerados los derechos constitucionales previstos en los artículos 52 y 66 numeral 25 de la Constitución de la República. 2. Aceptar las acciones extraordinarias de protección presentadas tanto por el director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, como



señala y odo

1177

**tanto casa la sentencia impugnada de 24 de septiembre de 2010, de la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No 1 con sede en la ciudad de Quito, que resolvió aceptar la demanda presentada por AGIP ECUADOR S.A., (ahora denominada ENI ECUADOR S.A.), 2) En consecuencia, y conforme el Art. 16 de la Ley de Casación, se declara legal el acto administrativo impugnado, esto es la resolución número 87 DNH-TIH 702506 dictada por el señor Director Nacional de Hidrocarburos el 10 de septiembre de 2007, dentro del expediente administrativo No. 583-2007EA.(...)"**(lo resaltado y subrayado no corresponde al texto original). nos permitimos adjuntar copia de la sentencia de casación dictada por la Corte Nacional de Justicia).

Dentro de la Causa No. 192-2011-FM, con fecha 29 de junio de 2012, el representante legal de la compañía ENI ECUADOR S.A., solicita se aclare y se amplíe la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia: "(...) es preciso que la sentencia aclare y precise (...), (...) se debe ampliar la sentencia, incorporando en su análisis, el control de constitucionalidad, cosa que se ha omitido injustificadamente, a fin de que no se perjudiquen los intereses fundamentales de la Justicia.", mediante providencia de 08 de agosto de 2012, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el numeral cuatro, señala: "Con relación a la petición de aclaración formulada por la actora, es preciso puntualizar que ésta procede cuando la sentencia fuera obscura, es decir cuando se halla redactada en términos ininteligibles (...), (...) el proceso intelectual de aplicación de las normas en la sentencia librada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 11 de junio de 2012, a las 11h30; ésta debidamente fundamentado (...)", en lo referente al pedido de ampliación solicitada por la actora, indica: "(...) para que dicho pedido prospere es necesario demostrar que en la sentencia no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos (...)", es así que las mencionadas sentencias, se encuentran vigentes y ejecutoriadas, por cuanto han causado estado.

#### XIV

Que se envíe atento oficio a la Secretaría de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que envíe al Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, Primera Sala, una copia certificada de la Sentencia expedida el 11 de junio de 2012, dentro del Recurso de Casación No. 605-2010-FM(NG), mediante la cual la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, ha reconocido la facultad del Ministro del Ramo para dictar la reglamentación que permita regular el sector. Así manifiesta: "(...) La norma legal invocada, (Art. 9 de la Ley de Hidrocarburos) en concordancia con el artículo 74 inciso tercero de la Constitución Política de la República de 1998, vigente al 8 de mayo de 1998 cuando se emitió el Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado, faculta al Ministro de Energía y Minas para emitir ese tipo de normativa, de manera que constituye un acto legal emitido por autoridad competente. (...) Por todo lo anterior, y sin que sea necesario ya más consideraciones, este Tribunal de Casación, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA: 1) Acepta el recurso de casación interpuesto(...)"(lo resaltado y subrayado no corresponde al texto original).

17811-2013-7160

5/12

RM



SECRETARÍA Y ASESORÍA

1178

Dentro de la misma sentencia, en el considerando 5.2, expresa: "Con razón argumenta el Ministerio que si bien el Art. 171 de la Constitución Política, vigente a la fecha de la infracción, ordenaba: "Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes: (...) numeral 5.- "Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes sin contravenir las ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración"; esta disposición no puede, ni debe aplicarse al caso del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, aprobado a través del Acuerdo Ministerial No. 116 publicado en el Registro Oficial No. 313 del 08 de mayo de 1998, porque se trata del procedimiento de una parte puntual y específica de una de las tantas actividades que prevé la Ley Hidrocarburos, en su artículo 9: vigente a la fecha de la infracción, dispone: "El Ministro del Ramo es el funcionario encargado de la ejecución de la política de hidrocarburos aprobados por el Presidente de la República, así como de la aplicación de la Presente Ley para lo cual está facultado para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran". De la citada disposición se desprende con claridad absoluta que el Ministro de Energía y Minas hoy de Recursos Naturales No Renovables, tuvo y tiene la atribución para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran en el cumplimiento de su gestión, por cuanto dicha atribución nace de la Ley de Hidrocarburos, de tal manera, el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, es legal apegado a derecho y goza de plena legalidad; razón por la que no puede mal entenderse, que se está reglamentando una Ley; con lo que la expedición del Reglamento en referencia no solo tiene fundamento legal sino también expresa autorización de la Ley de Hidrocarburos." (lo subrayado no corresponde al texto original).

En consecuencia, una vez más se ratifica la plena validez jurídica, del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, por lo que el incumplimiento se encuentra sancionado por la Ley de Hidrocarburos. (para vuestro conocimiento nos permitimos adjuntar copia de la citada sentencia de Casación).

XVI oficio

Que se envíe atento oficio a la Secretaría de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que envíe al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1, una copia certificada de la Sentencia dictada el 09 de agosto de 2013, dentro del Recurso de Casación No. 606-2011-FM, (juicio seguido por la compañía **ESAIN S.A.** mediante la cual la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, ha reconocido la facultad del Ministro del Ramo para dictar los reglamentos técnicos de aplicación, conforme así se desprende: "(...)Con razón argumenta el Ministerio que si bien el Art. 171 de la Constitución Política, vigente a la fecha de la infracción, ordenaba: "Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes: (...) numeral 5.- "Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes sin contravenir las ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración"; esta disposición no puede, ni debe aplicarse al caso del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, aprobado a través del Acuerdo Ministerial No. 116 publicado en el Registro Oficial No. 313 del 08 de mayo de 1998, porque se trata del procedimiento de una parte puntual y específica de una de las tantas actividades que prevé la Ley Hidrocarburos, en su artículo

17811-2013-7160

7/12

RM

Los resultados del control evidencian la infracción, hecho que fue reflejado en el acta motivo de la verificación, infracción que no fue desvirtuada por **ESAIN S.A.**, propietaria de la planta envasadora **ISIDRO AYORA**.

La operación de envasado del GLP en cilindros y el propio servicio prestado al consumidor debe ser garantizado, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos y las regulaciones que impartiere el Ministerio del ramo; así mismo, las plantas envasadoras deberán observar las disposiciones reglamentarias para el envasado y pruebas técnicas que garantizan la prevención de riesgos posteriores al usuario.

#### XVIII

Que se dignen tomar en cuenta al momento de dictar sentencia, la **ARGUMENTACION LEGAL Y RAZONADA DE LA VALIDEZ DEL REGLAMENTO TECNICO DE COMERCIALIZACION DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO, (Acuerdo Ministerial No. 116)**, el mismo que se halla plenamente vigente y se encuentra en conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

Las Constituciones de los años 1998 y 2008, la Ley de Hidrocarburos, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, son normas legalmente aplicadas por esta Cartera de Estado.

El artículo 179 de la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a la fecha de la infracción y su juzgamiento expresaba: "*Facultades.- A los ministros de estado les corresponderá (...) Expedir las normas, acuerdos y resoluciones que requieran la gestión ministerial (...)*". (lo subrayado no corresponde al texto original)

El artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos, vigente hasta el 27 de julio de 2010, disponía: "*El Ministro del Ramo es el funcionario encargado de la ejecución de la política de hidrocarburos aprobados por el Presidente de la República, así como de la aplicación de la presente Ley para lo cual está facultado para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran, y a organizar en su Ministerio los Departamentos Técnicos y Administrativos que fueren necesarios y proveerlos de los elementos adecuados para desempeñar sus funciones. (...)*". (lo subrayado no corresponde al texto original).

De las citadas normas, así como de las sentencias dictadas por la Corte Constitucional y la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se desprende la atribución del Ministro de Energía y Minas de ese entonces hoy Ministro de Recursos Naturales No Renovables, para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran para el desempeño de su cargo, dicha atribución nace de la Ley, de tal manera que, el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, es legal, apgado a derecho y goza de plena legalidad y legitimidad.

**XIX**

Que se dignen tomar en cuenta al momento de dictar sentencia que la administración ha observado las garantías consagradas en la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a la época, particularmente, lo que establece el artículo 23, numerales 26 y 27, el Estado reconocerá y garantizará a las personas: "(...) La seguridad jurídica; y, el derecho al debido proceso y una justicia sin dilaciones.(...)"; y, el artículo 24, numeral 10, ídem que establece el derecho a la defensa.

**XX**

Que se dignen considerar al momento de resolver, el contenido del artículo 119 de la Constitución Política de la República, vigente a esa época, en razón de que la resolución impugnada se expidió con apego a lo previsto en el citado artículo, que hace referencia a que las Instituciones del Estado, sus Organismos, Dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la Ley.

**XXI**

Que se tome en cuenta al momento de dictar lo que en derecho corresponda, el contenido del artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos vigente hasta el 27 de julio de 2010, fecha en que la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 244, creó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH), anterior Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH), fue el organismo técnico administrativo dependiente del Ministerio de Energía y Minas, que controlaba y fiscalizaba las operaciones de hidrocarburos; en ejercicio de la atribución conferida en el citado artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos, por tal razón, la Dirección Nacional de Hidrocarburos estaba facultada para sancionar las infracciones de los administrados a la Ley y los Reglamentos del sector hidrocarburífero; en observancia de las disposiciones de los artículos 92 y 249 de la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a la fecha de la infracción, efectuaba el control de calidad y cantidad de los bienes y servicios que brinda el Estado, en ejercicio de las funciones públicas que constituyen un servicio de la colectividad.

**XXII**

Que se dignen considerar al momento de fallar, lo dispuesto por el artículo 77 de la citada Ley de Hidrocarburos vigente a la época, el cual disponía que quien tiene la potestad sancionadora de imponer las multas, era el Director Nacional de Hidrocarburos, en base la potestad sancionadora que le concede la Ley.

Practicadas que sean todas estas pruebas y consideraciones; previa notificación contraria, ustedes señores Jueces se dignarán ordenar se agreguen a los autos, se reproduzcan y se tengan como pruebas a favor del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, así como de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y el Estado ecuatoriano.

CAUSA No. 17811-2013-13068-Abg. Elizabeth Neira Tacure

**SEÑORES JUECES DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO No. 1:**

**MARÍA LORENA ESPINOZA ARÍZAGA y MONICA CUSHICONDOR QUINGA**, de nacionalidad ecuatoriana, mayores de edad, de ocupación servidoras públicas, domiciliadas y residentes en la ciudad de San Francisco de Quito Distrito Metropolitano, dentro de la causa **No. 17811-2013-13068**, propuesta por el Representante Legal de la compañía **ESAIN S.A.**, comparecemos en nuestras calidades de Coordinadora General Jurídica, así como Delegada del Ministro de Recursos Naturales No Renovables; y, Directora Jurídica, Trámites de Infracciones y Coactivas Subrogante, Delegada del Director Ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero; legalmente facultadas mediante el Acuerdo Ministerial No. 474 de 14 de mayo de 2013 y las Resoluciones Nos. 052 y 53-ARCH-DJ-2013 de 15 de mayo de 2013, respectivamente que en copias certificadas adjuntamos a este escrito, legitimando nuestra intervención en este proceso:

Mediante Auto dictado el 05 de junio de 2014, el Tribunal dispone: "(...)En lo principal, atenta la petición que antecede, por existir hechos que deben justificarse y de conformidad con lo dispuesto en el Art. 38 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se abre la causa a prueba por el término legal de diez días. (...)"; por consiguiente solicitamos:

**I**

Que se reproduzca y tenga como pruebas, todo cuanto de autos fuere favorable a los intereses del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y por tanto al Estado ecuatoriano.

**II**

Que se reproduzca y tenga como prueba, principalmente el contenido del escrito de contestación a la demanda y las excepciones planteadas en el mismo, por el Coordinador General Jurídico, Delegado del Ministro de Recursos Naturales No Renovables, así como del Director Encargado de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero de ese entonces.

**III**

Que se reproduzca y tenga como pruebas, el expediente administrativo que en CATORCE (14) copias certificadas, se adjunta al presente escrito de prueba.

**IV**

Que impugnamos los fundamentos de hecho y de derecho que se contienen en el libelo inicial de la demanda presentada por el Representante Legal de la compañía **ESAIN S.A.**



eficiencia, eficacia y buen trato, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características. (lo subrayado no corresponde al texto original); y, aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por esta Cartera de Estado, dejando sin efecto la sentencia de 25 de mayo de 2010 emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que declaraba la "inconstitucionalidad" del mencionado acuerdo. Por tanto se ratifica su plena validez jurídica, cuyo incumplimiento se encuentra sancionado por la Ley de Hidrocarburos. (para vuestro conocimiento nos permitimos adjuntar copia de la citada sentencia dictada por la Corte Constitucional).

Es importante considerar el pronunciamiento de la Corte Constitucional, constante en providencia de 28 de junio de 2008, dentro de la Causa No. 0477-12-EP, "Acción Extraordinaria de Protección", en la que señala: "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables" (lo subrayado es nuestro), e indica que, conforme al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional en su artículo 12, inciso final establece: "(...) De la decisión de la Sala de Admisión no cabe recurso alguno y la misma causará ejecutoria".

#### XI

Que se envíe atento oficio a la Secretaría General de la Corte Constitucional, a fin de que remita al Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, Primera Sala, una copia certificada de la Sentencia expedida el 29 de marzo de 2012, por la Corte Constitucional, dentro de la referida causa No. 870-10-EP, en la parte resolutoria de la sentencia, referente a la "III DECISIÓN", resuelve: "En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, en ejercicio de sus atribuciones, expide la siguiente: SENTENCIA 1.- Declarar vulnerados los derechos constitucionales previstos en los artículos 52 y 66 numeral 25 de la Constitución de la República. 2. Aceptar las acciones extraordinarias de protección presentadas tanto por el director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, como de los señores Andrés Donoso Fabara e Ing. Ramiro Cazar Ayala, en sus calidades de coordinador general jurídico, delegado del ministro de Recursos Naturales No Renovables y del director nacional Hidrocarburos, respectivamente; (sic) en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia del 25 de mayo del 2010, voto de mayoría, emitida por los jueces de la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, dentro del juicio No. 309-2008-NA."

#### XII

Que se reproduzca y tenga como prueba, que la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, el 11 de junio de 2012, dentro del Recurso de Casación No. 605-2010-FM(NG), (juicio seguido por AGIP ECUADOR S.A. en contra el Ministro de Energía y Minas, actual Ministro de Recursos Naturales No Renovables, Director Nacional de Hidrocarburos, hoy Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y Procurador General del Estado, por la misma causa), emitió la sentencia en la que ha reconocido la facultad del Ministro del Ramo para dictar la reglamentación que permita regular el sector. Así manifiesta: "(...) 5.7.- Y tiene también razón la PGE cuando sostiene que el Tribunal de Instancia con su sentencia dejó de aplicar el Art. 9 de la Ley de Hidrocarburos: "Art. 9 El Ministro del Ramo es el funcionario encargado de la ejecución de la política de hidrocarburos aprobados por el Presidente de la República, así como de la aplicación de la presente Ley para lo cual está facultado para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran, y a

3

17811-1013-13068

XIII

Que se reproduzca y tenga como prueba, que la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo el 09 agosto de 2013, dentro del Recurso de Casación No. 606-2011-FM, (juicio seguido por la compañía **ESAIN S.A.** en contra el Ministro de Energía y Minas, actual Ministro de Recursos Naturales No Renovables, Director Nacional de Hidrocarburos, hoy Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarbúrrero y Procurador General del Estado, emitió la sentencia en la que ha reconocido la facultad del Ministro de Energía y Minas, hoy de Recursos Naturales No Renovables, **misma que se encuentra plenamente vigente y no vulnera norma constitucional alguna**, por cuanto, el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, Acuerdo Ministerial No. 116 de 28 de abril de 1998, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, ha sido dictado conforme a las normas constitucionales y legales vigentes, que permite sancionar la infracción en que incurre la actora: como lo manifiesta en el considerando 3.2: *"Esto obliga a este Tribunal, dentro de una correcta técnica de casación, a fijar cuál es realmente el tema decissum, ¿cuál es la importancia de lo aquí tratado, que justifique que el tema deba ser analizado mediante el recurso extraordinario de casación? Analizada la sentencia impugnada dictada el 21 de septiembre de 2010, 10h56, por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en la ciudad de Quito, se desprende que lo que en ella se está afirmando es nada más y nada menos: **que la facultad reglamentaria solo puede ser ejercida por el Presidente de la República; que esta facultad administrativa no puede de forma alguna ser delegada; y, por tanto, cualquier acto administrativo que tenga como origen el ejercicio de la facultad reglamentaria, que no haya sido ejercida por el Presidente de la República "en persona" (sin posibilidad de delegar), devendría en ilegal y debería ser anulado.** Este Tribunal de Casación se pregunta: ¿podría un estado moderno del siglo XXI funcionar así? desplegar toda su enorme actividad administrativa requerida, en función de solucionar los enormes y complicadísimos problemas de un estado actual, en aras de alcanzar el bien común? No, no podría, si cada acto normativo ministerial tendría que ser refrendado por el propio Presidente de la República sin posibilidad de delegación, es decir que aparte de ser Presidente de la República, tendría que también ser -y ejercer- las facultades administrativas de todos los Ministerios de Estado; se concentraría, bajo ese criterio, el despacho efectivo y diario de toda la organización ministerial en la mujer u hombre que ejerza en ese momento dado tan alta dignidad. Ello no sólo deviene en un absurdo, sino en una gestión administrativa simplemente imposible. La doctrina moderna del Derecho Administrativo tiene claro que los Ministros de Estado son competentes para el despacho de todos los temas fundamentales relacionados con la gestión administrativa de los Ministerios a su cargo (para lo cual, precisamente expiden acuerdos ministeriales con carácter general), sin necesidad de autorización alguna de la Presidenta o Presidente de la República, salvo en los casos expresamente señalados en las leyes, como sería precisamente el caso particular de la facultad reglamentaria con relación a las leyes. (lo subrayado no corresponde al texto original).*

Dentro de la misma sentencia, en el considerando 5.2, expresa: *"Con razón argumenta el Ministerio que si bien el Art. 171 de la Constitución Política, vigente a la fecha de la infracción, ordenaba: "Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes: (...) numeral 5.- "Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes sin contravenir las ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración"; esta disposición no puede, ni debe aplicarse al caso del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, aprobado a través del Acuerdo Ministerial No. 116 publicado en el Registro Oficial No. 313 del 08 de mayo de 1998, porque se trata del procedimiento de una parte puntual y específica de*



Los resultados del control evidencian la infracción, hecho que fue reflejado en el acta de Inspección motivo de la verificación, infracción que no fue desvirtuada por **ESAIN S.A.**, propietaria de la planta envasadora **ISIDRO AYORA**.

La operación de envasado del GLP en cilindros y el propio servicio prestado al consumidor debe ser garantizado, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos y las regulaciones que impartiere el Ministerio del ramo; así mismo, las plantas envasadoras deberán observar las disposiciones reglamentarias para el envasado y pruebas técnicas que garantizan la prevención de riesgos posteriores al usuario.

**XV**

Que se dignen tomar en cuenta al momento de dictar sentencia, la **ARGUMENTACION LEGAL Y RAZONADA DE LA VALIDEZ DEL REGLAMENTO TECNICO DE COMERCIALIZACION DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO, (Acuerdo Ministerial No. 116), el mismo que se halla plenamente vigente y se encuentra en conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.**

Las Constituciones de los años 1998 y 2008, la Ley de Hidrocarburos, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, son normas legalmente aplicadas por esta Cartera de Estado.

El artículo 179 de la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a la fecha de la infracción y su juzgamiento expresaba: "*Facultades.- A los ministros de estado les corresponderá (...) Expedir las normas, acuerdos y resoluciones que requieran la gestión ministerial (...)*". (lo subrayado no corresponde al texto original)

El artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos, vigente hasta el 27 de julio de 2010, disponía: "*El Ministro del Ramo es el funcionario encargado de la ejecución de la política de hidrocarburos aprobados por el Presidente de la República, así como de la aplicación de la presente Ley para lo cual está facultado para dictar los reglamentos y disposiciones que se regularan, y a organizar en su Ministerio los Departamentos Técnicos y Administrativos que fueren necesarios y proveerlos de los elementos adecuados para desempeñar sus funciones. (...)*". (lo subrayado no corresponde al texto original).

De las citadas normas, así como de las sentencias dictadas por la Corte Constitucional y la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se desprende la atribución del Ministro de Energía y Minas de ese entonces hoy Ministro de Recursos Naturales No Renovables, para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran para el desempeño de su cargo, dicha atribución nace de la Ley, de tal manera que, el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, es legal, apegado a derecho y goza de plena legalidad y legitimidad.

Desconocer la legalidad del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, constante en Acuerdo Ministerial No. 116 de 28 de abril de 1998, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, implica desconocer la facultad sancionadora de la administración pública.



**XVII**

Que se dignen considerar al momento de resolver, el contenido del artículo 119 de la Constitución Política de la República, vigente a esa época, en razón de que la resolución impugnada se expidió con apego a lo previsto en el citado artículo, que hace referencia a que las Instituciones del Estado, sus Organismos, Dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la Ley.

**XVIII**

Que se tome en cuenta al momento de dictar lo que en derecho corresponda, el contenido del artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos vigente hasta el 27 de julio de 2010, fecha en que la Ley Reformativa a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 244, creó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH), anterior Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH), fue el organismo técnico administrativo dependiente del Ministerio de Energía y Minas, que controlaba y fiscalizaba las operaciones de hidrocarburos; en ejercicio de la atribución conferida en el citado artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos, por tal razón, la Dirección Nacional de Hidrocarburos estaba facultada para sancionar las infracciones de los administrados a la Ley y los Reglamentos del sector hidrocarburífero; en observancia de las disposiciones de los artículos 92 y 249 de la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a la fecha de la infracción, efectuaba el control de calidad y cantidad de los bienes y servicios que brinda el Estado, en ejercicio de las funciones públicas que constituyen un servicio de la colectividad.

**XIX**

Que se dignen considerar al momento de fallar, lo dispuesto por el artículo 77 de la citada Ley de Hidrocarburos vigente a la época, el cual disponía que quien tiene la potestad sancionadora de imponer las multas, era el Director Nacional de Hidrocarburos, en base la potestad sancionadora que le concede la Ley.

Practicadas que sean todas estas pruebas y consideraciones; previa notificación contraria, ustedes señores Jueces se dignarán ordenar se agreguen a los autos, se reproduzcan y se tengan como pruebas a favor del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, así como de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y el Estado ecuatoriano.

**AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES:**

Autorizamos a los profesionales del derecho: Pablo Acosta Romo, Arturo Duque Muñoz y Rómulo Martínez Reyes, servidores de la Coordinación General Jurídica del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, para que participen, de manera individual o conjunta, en las diligencias del proceso, suscriban y presenten los escritos que sean necesarios en defensa de los intereses institucionales

Ofreciendo poder o ratificación de la Directora Jurídica, Trámites de Infracciones y Coactivas Subrogante, Delegada del Director Ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero,



CAUSA No. 17811-2013-8973 Dr. Freddy Martinez Arrobo

SEÑORES JUECES DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO No. 1:

MARÍA LORENA ESPINOZA ARÍZAGA y MONICA CUSHICONDOR QUINGA, de nacionalidad ecuatoriana, mayores de edad, de ocupación servidoras públicas, domiciliadas y residentes en la ciudad de San Francisco de Quito Distrito Metropolitano, dentro de la causa No. 17811-2013-8973, propuesta por el representante legal de **ESAIN S.A.**, comparecemos en nuestras calidades de Coordinadora General Jurídica, así como Delegada del Ministro de Recursos Naturales No Renovables; y, Directora Jurídica, Trámites de Infracciones y Coactivas Subrogante, Delegada del Director Ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero; legalmente facultadas mediante el Acuerdo Ministerial No. 474 de 14 de mayo de 2013 y las Resoluciones Nos. 052 y 053-ARCH-DJ-2013 de 15 de mayo de 2013, respectivamente que en copias certificadas adjuntamos a este escrito, legitimando nuestra intervención en este proceso:

Mediante Auto de 07 de febrero de 2014, el Tribunal dispone: "(...) En consecuencia, atendiendo las peticiones del actor y por existir hechos que deben justificarse, se abre la causa a prueba por el término de diez días.-(...)"; por consiguiente solicitamos:

I  
Que se reproduzca y tenga como pruebas, todo cuanto de autos fueren favorables a los intereses del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y por tanto al Estado ecuatoriano.

II  
Que se reproduzca y tenga como prueba, principalmente el contenido del escrito de contestación a la demanda y las excepciones planteadas en el mismo, por el Ministro de Energía y Minas, así como del Director Nacional de Hidrocarburos de ese entonces.

III  
Que se reproduzca y tenga como pruebas, el expediente administrativo que en DOCE (12) copias certificadas, se adjuntaron al escrito de contestación a la demanda presentada, por el Ministro de Energía y Minas, así como del Director Nacional de Hidrocarburos de ese entonces.

IV  
Que impugnamos los fundamentos de hecho y de derecho que se contienen en el libelo inicial de la demanda presentada por el Representante Legal de la compañía **ESAIN S.A.**

V  
Que impugnamos y redargüimos de falsa la prueba que presente **ESAIN S.A.**, por medio de su Representante Legal, por ser ajena, contraria a la litis, además de estar indebidamente actuada.

1201



por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que declaraba la "inconstitucionalidad" del mencionado acuerdo. Por tanto se ratifica su plena validez jurídica, cuyo incumplimiento se encuentra sancionado por la Ley de Hidrocarburos. (para vuestro conocimiento nos permitimos adjuntar copia de la citada sentencia dictada por la Corte Constitucional).

Es importante considerar el pronunciamiento de la Corte Constitucional, constante en providencia de 28 de junio de 2008, dentro de la Causa No. 0477-12-EP, "Acción Extraordinaria de Protección", en la que señala: "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables" (lo subrayado es nuestro), e indica que, conforme al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional en su artículo 12, inciso final establece: "(...) De la decisión de la Sala de Admisión no cabe recurso alguno y la misma causará ejecutoria".

XI

Que se envíe atento oficio a la Secretaría General de la Corte Constitucional, a fin de que remita al Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, Primera Sala, una copia certificada de la Sentencia expedida el 29 de marzo de 2012, por la Corte Constitucional, dentro de la referida causa **No. 870-10-EP**, en la parte resolutoria de la sentencia, referente a la "III DECISIÓN", resuelve: "En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el período de transición, en ejercicio de sus atribuciones, expide la siguiente: SENTENCIA 1.- Declarar vulnerados los derechos constitucionales previstos en los artículos 52 y 66 numeral 25 de la Constitución de la República. 2. Aceptar las acciones extraordinarias de protección presentadas tanto por el director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, como de los señores Andrés Donoso Fabara e Ing. Ramiro Cazar Ayala, en sus calidades de coordinador general jurídico, delegado del ministro de Recursos Naturales No Renovables y del director nacional Hidrocarburos, respectivamente; (sic) en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia del 25 de mayo del 2010, voto de mayoría, emitida por los jueces de la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, dentro del juicio No. 309-2008-NA."

XII

Que se reproduzca y tenga como prueba, que la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, el 11 de junio de 2012, dentro del Recurso de Casación **No. 605-2010-FM(NG)**, (juicio seguido por **AGIP ECUADOR S.A.** en contra el Ministro de Energía y Minas, actual Ministro de Recursos Naturales No Renovables, Director Nacional de Hidrocarburos, hoy Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburiífero y Procurador General del Estado, por la misma causa), emitió la sentencia en la que ha reconocido la facultad del Ministro del Ramo para dictar la reglamentación que permita regular el sector. Así manifiesta: "(...) **5.7.- Y tiene también razón la PGE cuando sostiene que el Tribunal de Instancia con su sentencia dejó de aplicar el Art. 9 de la Ley de Hidrocarburos: "Art. 9 El Ministro del Ramo es el funcionario encargado de la ejecución de la política de hidrocarburos aprobados por el Presidente de la República, así como de la aplicación de la presente Ley para lo cual está facultado para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran, y a organizar en su Ministerio los Departamentos Técnicos y Administrativos que fueren necesarios y proveerlos de los**

1202

"(...) para que dicho pedido prospere es necesario demostrar que en la sentencia no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos (...)", es así que las mencionadas sentencias, se encuentran vigentes y ejecutoriadas, por cuanto han causado estado.

XIII

Que se envíe atento oficio a la Secretaría de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que envíe al Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, Primera Sala, una copia certificada de la Sentencia expedida el 11 de junio de 2012, dentro del Recurso de Casación No. 605-2010-FM(NG), mediante la cual la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, ha reconocido la facultad del Ministro del Ramo para dictar la reglamentación que permita regular el sector. Así manifiesta: "(...) La norma legal invocada, (Art. 9 de la Ley de Hidrocarburos) en concordancia con el artículo 74 inciso tercero de la Constitución Política de la República de 1998, vigente al 8 de mayo de 1998 cuando se emitió el Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado, faculta al Ministro de Energía y Minas para emitir ese tipo de normativa, de manera que constituye un acto legal emitido por autoridad competente. (...) Por todo lo anterior, y sin que sea necesario ya más consideraciones, este Tribunal de Casación, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA: 1) Acepta el recurso de casación interpuesto(...)" (lo resaltado y subrayado no corresponde al texto original).

XIV

Que se reproduzca y tenga como prueba, que la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo el 09 agosto de 2013, dentro del Recurso de Casación No. 606-2011-FM, (juicio seguido por la compañía **ESAIN S.A.** en contra el Ministro de Energía y Minas, actual Ministro de Recursos Naturales No Renovables, Director Nacional de Hidrocarburos, hoy Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y Procurador General del Estado, emitió la sentencia en la que ha reconocido la facultad del Ministro de Energía y Minas, hoy de Recursos Naturales No Renovables, misma que se encuentra plenamente vigente y no vulnera norma constitucional alguna, por cuanto, el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, Acuerdo Ministerial No. 116 de 28 de abril de 1998, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, ha sido dictado conforme a las normas constitucionales y legales vigentes, que permite sancionar la infracción en que incurre la actora: como lo manifiesta en el considerando 3.2: "Esto obliga a este Tribunal, dentro de una correcta técnica de casación, a fijar cuál es realmente el tema *decisum*, ¿cuál es la importancia de lo aquí tratado, que justifique que el tema deba ser analizado mediante el recurso extraordinario de casación? Analizada la sentencia impugnada dictada el 21 de septiembre de 2010, 10h56, por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en la ciudad de Quito, se desprende que lo que en ella se está afirmando es nada más y nada menos: que la facultad reglamentaria solo puede ser ejercida por el Presidente de la República; que esta facultad administrativa no puede de forma alguna ser delegada; y, por tanto, cualquier acto administrativo que tenga como origen el ejercicio de la facultad reglamentaria, que no haya sido ejercida por el Presidente de la República "en persona" (sin posibilidad de delegar), devendría en ilegal y debería ser anulado. Este Tribunal de Casación se pregunta: ¿podría un estado



XV

Que se envíe atento oficio a la Secretaría de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que envíe al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1, una copia certificada de la Sentencia dictada el 09 de agosto de 2013, dentro del Recurso de Casación No. 606-2011-FM, (juicio seguido por la compañía **ESAIN S.A.** mediante la cual la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, ha reconocido la facultad del Ministro del Ramo para dictar los reglamentos técnicos de aplicación, conforme así se desprende: "(...) Con razón argumenta el Ministerio que si bien el Art. 171 de la Constitución Política, vigente a la fecha de la infracción, ordenaba: "Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes: (...) numeral 5.- "Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes sin contravenir las ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración"; esta disposición no puede, ni debe aplicarse al caso del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, aprobado a través del Acuerdo Ministerial No. 116 publicado en el Registro Oficial No. 313 del 08 de mayo de 1998, porque se trata del procedimiento de una parte puntual y específica de una de las tantas actividades que prevé la Ley Hidrocarburos, en su artículo 9 vigente a la fecha de la infracción, dispone: "El Ministro del Ramo es el funcionario encargado de la ejecución de la política de hidrocarburos aprobados por el Presidente de la República, así como de la aplicación de la Presente Ley para lo cual está facultado para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran". De la citada disposición se desprende con claridad absoluta que el Ministro de Energía y Minas hoy de Recursos Naturales No Renovables, tuvo y tiene la atribución para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran en el cumplimiento de su gestión, por cuanto dicha atribución nace de la Ley de Hidrocarburos, de tal manera, el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, es legal apegado a derecho y goza de plena legalidad; razón por la que no puede mal entenderse, que se está reglamentando una Ley; con lo que la expedición del Reglamento en referencia no solo tiene fundamento legal sino también expresa autorización de la Ley de Hidrocarburos." (lo subrayado no corresponde al texto original).

XVI

Que se dignen tomar en cuenta al momento de resolver, las normas técnicas vigentes que debía observar y cumplir la recurrente, contenidas en los artículos 1 numeral 32, y 17 literal g) del Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998.

La recurrente está obligada a cumplir no solo con la Ley sino también con los Reglamentos de aplicación, en este caso la Ley de Hidrocarburos, el Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, vigente a la fecha de la infracción; y, es el caso que a la recurrente no se le está sancionando por los contratos, sino **exclusivamente por la infracción a la Ley y los reglamentos, quedando demostrado la obligatoriedad de su cumplimiento.**



requieran, y a organizar en su Ministerio los Departamentos Técnicos y Administrativos que fueren necesarios y proveerlos de los elementos adecuados para desempeñar sus funciones. (...)" (lo subrayado no corresponde al texto original).

De las citadas normas, así como de las sentencias dictadas por la Corte Constitucional y la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se desprende la atribución del Ministro de Energía y Minas de ese entonces hoy Ministro de Recursos Naturales No Renovables, para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran para el desempeño de su cargo, dicha atribución nace de la Ley, de tal manera que, el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, es legal, apegado a derecho y goza de plena legalidad y legitimidad.

Desconocer la legalidad del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, constante en Acuerdo Ministerial No. 116 de 28 de abril de 1998, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, implica desconocer la facultad sancionadora de la administración pública.

De conformidad con el artículo 5 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, la administración la ejerce el Presidente de la República quien representa al Estado en forma extrajudicial, ejerce la potestad reglamentaria de las Leyes y tiene a su cargo la dirección de toda la Administración Pública Central e Institucional, ya sea, directamente o a través de sus Ministros o delegados. **Al amparo de una Ley expedida por la Función Legislativa (Ley de Hidrocarburos) se concede la facultad al Ministro del Ramo para emitir reglamentos afines al sector.**

El Estado, como ente del poder público de las relaciones en sociedad, no sólo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer "seguridad jurídica" al ejercer su "poder" político, jurídico y legislativo; principio que se ha vulnerado en contra del mismo Estado.

La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados, protegidos y reparados.

No aplicar el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, significa dejar en la impunidad la falta cometida por la infractora, **ESAIN S.A.**, con las consecuencias graves que ello implica.

Señores Jueces; como se observa, la facultad del Ministro de Energía y Minas, hoy de Recursos Naturales No Renovables, **se encuentra plenamente vigente y no vulnera norma constitucional alguna**, por cuanto, el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, Acuerdo Ministerial No. 116 de 28 de abril de 1998, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, ha sido dictada conforme a las normas constitucionales y legales vigentes, que permite sancionar la infracción en que incurre la actora **ESAIN S.A.**; **pues, tal como lo reconoce la Corte Constitucional en la Sentencia expedida el 29 de marzo de 2012, dentro de la causa No. 870-10-EP.** (lo resaltado y subrayado nos pertenece).

Practicadas que sean todas estas pruebas y consideraciones; previa notificación contraria, ustedes señores Jueces se dignarán ordenar se agreguen a los autos, se reproduzcan y se tengan como pruebas a favor del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, así como de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y el Estado ecuatoriano.

**AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES:**

Autorizamos a los abogados: Diego Romero Guillen, Gloria Martínez Santillán y Rómulo Martínez Reyes, servidores de la Coordinación General Jurídica del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, para que participen, de manera individual o conjunta, en las diligencias del proceso, suscriban y presenten los escritos que sean necesarios en defensa de los intereses institucionales.

Ofreciendo poder o ratificación de la Directora Jurídica, Trámites de Infracciones y Coactivas Subrogante, Delegada del Director Ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero,

Notificaciones que nos corresponda las recibiremos en la casilla judicial No. 1331 del Palacio de Justicia de Quito, así como los correos electrónicos: recursos.ministerio17@foroabogados.ec;diego\_romero@mnrn.gov.ec;romulo\_martinez@mnrn.gov.ec; y, gloria\_martinez@mnrn.gov.ec

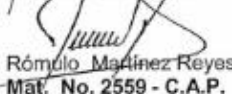
Firmo conjuntamente con mis abogados:



María Lorena Espinoza Arizaga  
COORDINADORA GENERAL JURÍDICA  
DELEGADA DEL MINISTRO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES



Diego Romero Guillen  
Mat. No. 6399 - C.A.P.



Rómulo Martínez Reyes  
Mat. No. 2559 - C.A.P.



Gloria Martínez Santillán  
Mat. 17-2011-156-FA-CJ

25 ABR 2013



**CAUSA No. 17801-2008-18396 Nancy Reinoso Galindo**

**SEÑORES JUECES DE LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL DISTRITAL  
No. 1 DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE QUITO:**

**MARÍA LORENA ESPINOZA ARÍZAGA y FRANCISCO TEODORO POLO BARZALLO**, de nacionalidad ecuatoriana, mayores de edad, de ocupación servidores públicos, domiciliados y residentes en la ciudad de San Francisco de Quito Distrito Metropolitano, dentro de la causa **No. 17801-2008-18396** propuesta por el representante legal de **AGIP ECUADOR S.A.**, comparecemos en nuestras calidades de Coordinadora General Jurídica, así como Delegada del Ministro de Recursos Naturales No Renovables; y, Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero; legalmente facultados mediante el Acuerdo Ministerial No. 295 de 11 de octubre de 2011 y la Acción de Personal No. 172300 de 06 de octubre de 2011, respectivamente, que en copias certificadas adjuntamos a este escrito, legitimando nuestra intervención en este proceso; a ustedes manifestamos:

Mediante auto de 16 de abril de 2013, la Sala dispone: "(...) *Por existir hechos que deben justificarse, atentas las peticiones que anteceden y de conformidad con lo que dispone el Art. 38 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se abre la causa a prueba por el término de diez días.*-(...)", estando dentro del tiempo señalado, solicitamos:

**I**

Que se reproduzca y tenga como pruebas, todo cuanto de autos fuere favorable a los intereses del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y por tanto, al Estado ecuatoriano.

**II**

Que se reproduzca y tenga como prueba, principalmente el contenido del escrito de contestación a la demanda y las excepciones planteadas en el mismo, por el Coordinador General Jurídico, delegado del Ministro de Recursos Naturales No Renovables, así como del Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, Encargado de ese entonces.

**III**

Que se reproduzca y tenga como pruebas, el expediente administrativo que en VEINTICUATRO (24) copias certificadas, se adjunta al presente de prueba.

**IV**

Que se reproduzca y tenga como prueba, el escrito presentado por el Coordinador General Jurídico del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables de ese entonces, Delegado del Procurador General del Estado, mediante el cual se adhiere al escrito de contestación a la demanda presentada por las autoridades del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables; y, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero.

*declara inaplicable el referido Reglamento, con lo que vulnera claramente los derechos al debido proceso y la seguridad jurídica, y del mismo modo, al inaplicar los artículos 9 y 77 de la Ley de Hidrocarburos, no solo se desconoce la facultad del ministro de Recursos Naturales No Renovables a dictar reglamentos y disposiciones que se requieren para el eficaz desempeño de su actividad altamente especializada, sino también la facultad de imponer multas dejando con ello en la impunidad una falta grave cometida por la Empresa; consecuentemente se viola el derecho de toda persona a disponer de bienes y servicios de óptima calidad con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características." (lo subrayado no corresponde al texto original); y, aceptó la acción extraordinaria de protección presentada por esta Cartera de Estado, dejando sin efecto la sentencia de 25 de mayo de 2010 emitida por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que declaraba la "inconstitucionalidad" del mencionado acuerdo, por tanto, se ratifica su plena validez jurídica, cuyo incumplimiento se encuentra sancionado por la Ley de Hidrocarburos. (para vuestro conocimiento nos permitimos adjuntar copia de la citada sentencia).*

Es importante considerar el pronunciamiento de la Corte Constitucional, constante en providencia de 28 de junio de 2008, dentro de la causa No. 0477-12-EP, "Acción Extraordinaria de Protección", en la que señala: "**Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables**" (lo subrayado es nuestro), e indica que, conforme al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional en su artículo 12, inciso final establece: "(...) De la decisión de la Sala de Admisión no cabe recurso alguno y la misma causará ejecutoria".

XII

*df. 1346*  
Que se envíe atento oficio a la Secretaría General de la Corte Constitucional, a fin de que remita una copia certificada de la sentencia expedida el 29 de marzo de 2012, por la Corte Constitucional, dentro de la referida causa **No. 870-10-EP**, en la parte resolutive de la sentencia, referente a la "III DECISIÓN", resuelve: "En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el período de transición, en ejercicio de sus atribuciones, expide la siguiente: SENTENCIA 1.- Declarar vulnerados los derechos constitucionales previstos en los artículos 52 y 66 numeral 25 de la Constitución de la República. 2. Aceptar las acciones extraordinarias de protección presentadas tanto por el director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, como de los señores Andrés Donoso Fabara e Ing. Ramiro Cazar Ayala, en sus calidades de coordinador general jurídico, delegado del ministro de Recursos Naturales No Renovables y del director nacional Hidrocarburos, respectivamente; (sic) en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia del 25 de mayo del 2010, voto de mayoría, emitida por los jueces de la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, dentro del juicio No. 309-2008-NA."

**acto administrativo impugnado, esto es la resolución número 87 DNH-TIH 702506 dictada por el señor Director Nacional de Hidrocarburos el 10 de septiembre de 2007, dentro del expediente administrativo No. 583-2007EA.(...)**”(lo resaltado y subrayado no corresponde al texto original); así como también de forma reiterada lo ha reconocido en 13 sentencias en el mismo sentido, dentro de las causas Nos: 2010-0563 Corte Nacional de Justicia (CNJ) 15061-06 Tribunal Contencioso Administrativo (TCA); 601-2010-FM-(CNJ) 16838-07(TCA); 604-2010-(CNJ) 15409-06(TCA); 020-2011-FM(AB) (CNJ) 15206-06(TCA); 150-2011-NG (CNJ) 15402-06TCA); 151-2011-NG-(CNJ) 15401-06(TCA); 153-2011-FM(ED) (CNJ) 13603-05(TCA); 156-2011-FM(NG) (CNJ) 12501-05(TCA); 166-2011 (CNJ) 15442-06(TCA); 175-2011-NG (CNJ) 14356-06(TCA); 192-2011-FM (CNJ) 15200-06 (TCA); 193-2011 (CNJ) 15355-06(TCA); y, 194-2011-NG (CNJ) 15244-06(TCA).

Dentro de la causa No. 192-2011-FM, con fecha 29 de junio de 2012, el representante legal de la compañía ENI ECUADOR S.A., solicita se aclare y se amplíe la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia: “(...) *es preciso que la sentencia aclare y precise (...), (...) se debe ampliar la sentencia, incorporando en su análisis, el control de constitucionalidad, cosa que se ha omitido injustificadamente, a fin de que no se perjudiquen los intereses fundamentales de la Justicia.*”; mediante providencia de 08 de agosto de 2012, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, en el numeral cuatro, señala: “*Con relación a la petición de aclaración formulada por la actora, es preciso puntualizar que ésta procede cuando la sentencia fuere oscura, es decir cuando se halla redactada en términos ininteligibles (...), (...) el proceso intelectual de aplicación de las normas en la sentencia librada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, el 11 de junio de 2012, a las 11h30, ésta debidamente fundamentado (...)*”, en lo referente al pedido de ampliación solicitada por la actora, indica: “(...) *para que dicho pedido prospere es necesario demostrar que en la sentencia no se hubiere resuelto alguno de los puntos controvertidos (...)*”, es así que, las mencionadas sentencias, se encuentran vigentes y ejecutoriadas, por cuanto han causado estado.

#### XIV

Que se envíe atento oficio a la Secretaría de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, a fin de que remita una copia certificada de la sentencia expedida el 11 de junio de 2012, dentro del recurso de casación **No. 605-2010-FM(NG)**, mediante la cual, la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, ha reconocido la facultad del Ministro del Ramo para dictar la reglamentación que permita regular el sector. Así manifiesta: “(...) *La norma legal invocada, (Art. 9 de la Ley de Hidrocarburos) en concordancia con el artículo 74 inciso tercero de la Constitución Política de la República de 1998, vigente al 8 de mayo de 1998 cuando se emitió el Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado, faculta al Ministro de Energía y Minas para emitir ese tipo de normativa, **de manera que constituye un acto legal emitido por autoridad competente.*** (...)” Por todo lo anterior, y sin que sea necesario ya más

Los resultados del control evidencian la infracción, hecho que fue reflejado en el acta motivo de la verificación, infracción que no fue desvirtuada por **AGIPECUADOR S.A.**, propietaria de la planta envasadora **ALOBAMBA**.

La operación de envasado del GLP en cilindros y el propio servicio prestado al consumidor debe ser garantizado, de acuerdo con las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos y las regulaciones que impartiere el Ministerio del ramo; así mismo, las plantas envasadoras deberán observar las disposiciones reglamentarias para el envasado y pruebas técnicas que garantizan la prevención de riesgos posteriores al usuario.

#### XVI

Que se dignen tomar en cuenta al momento de dictar sentencia, la ARGUMENTACION LEGAL Y RAZONADA DE LA VALIDEZ DEL REGLAMENTO TÉCNICO DE COMERCIALIZACION DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO, (Acuerdo Ministerial No. 116), el mismo que se halla plenamente vigente y se encuentra en conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

Las Constituciones de los años 1998 y 2008, la Ley de Hidrocarburos, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, son normas legalmente aplicadas por esta Cartera de Estado,

El artículo 179 de la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a la fecha de la infracción y su juzgamiento expresaba: "*Facultades.- A los ministros de estado les corresponderá (...) Expedir las normas, acuerdos y resoluciones que requieran la gestión ministerial (...)*". (lo subrayado no corresponde al texto original)

El artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos, vigente hasta el 27 de julio de 2010, disponía: "*El Ministro del Ramo es el funcionario encargado de la ejecución de la política de hidrocarburos aprobados por el Presidente de la República, así como de la aplicación de la presente Ley para lo cual está facultado para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran, y a organizar en su Ministerio los Departamentos Técnicos y Administrativos que fueren necesarios y proveerlos de los elementos adecuados para desempeñar sus funciones. (...)*". (lo subrayado no corresponde al texto original).

De las citadas normas, así como de las sentencias dictadas por la Corte Constitucional y la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se desprende la atribución del Ministro de Energía y Minas de ese entonces hoy Ministro de Recursos Naturales No Renovables, para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran para el desempeño de su cargo, dicha atribución nace de la Ley, de tal manera que, el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, es legal, apegado a derecho y goza de plena legalidad y legitimidad.

#### XVIII

Que se dignen considerar al momento de resolver, el contenido del artículo 119 de la Constitución Política de la República, vigente a esa época, en razón de que la resolución impugnada se expidió con apego a lo previsto en el citado artículo, que hace referencia a que las Instituciones del Estado, sus Organismos, Dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la Ley.

#### XIX

Que se tome en cuenta al momento de dictar lo que en derecho corresponda, el contenido del artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos vigente hasta el 27 de julio de 2010, fecha en que la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 244, creó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH), anterior Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH), fue el organismo técnico administrativo dependiente del Ministerio de Energía y Minas, que controlaba y fiscalizaba las operaciones de hidrocarburos; en ejercicio de la atribución conferida en el citado artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos, por tal razón, la Dirección Nacional de Hidrocarburos estaba facultada para sancionar las infracciones de los administrados a la Ley y los Reglamentos del sector hidrocarburífero; en observancia de las disposiciones de los artículos 92 y 249 de la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a la fecha de la infracción, efectuaba el control de calidad y cantidad de los bienes y servicios que brinda el Estado, en ejercicio de las funciones públicas que constituyen un servicio de la colectividad.

#### XX

Que se dignen considerar al momento de fallar, lo dispuesto por el artículo 77 de la citada Ley de Hidrocarburos vigente a la época, el cual disponía que quien tiene la potestad sancionadora de imponer las multas, era el Director Nacional de Hidrocarburos, en base la potestad sancionadora que le concede la Ley .

Practicadas que sean todas estas pruebas y consideraciones; previa notificación contraria, ustedes señores Jueces se dignarán ordenar se agreguen a los autos, se reproduzcan y se tengan como pruebas a favor del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y el Estado ecuatoriano.

#### AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES:

Autorizamos a los abogados Alexis Jurado Vaca, Diana Narváez Abad, Gloria Martínez Santillán, Luis Silva Soria, Roberto Torres Cabrera y Rómulo Martínez Reyes, servidores de la Coordinación General Jurídica del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, para que participen, de manera individual o conjunta, en las diligencias del proceso, suscriban y presenten los escritos que sean necesarios en defensa de los intereses institucionales.



**CAUSA No. 17811-2013-8557-Abg. Danny Ibijes Chamorro.**

**SEÑORES JUECES DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO No. 1:**

**MARÍA LORENA ESPINOZA ARÍZAGA y MONICA CUSHICONDOR QUINGA**, de nacionalidad ecuatoriana, mayores de edad, de ocupación servidoras públicas, domiciliadas y residentes en la ciudad de San Francisco de Quito Distrito Metropolitano, dentro de la causa **No. 17811-2013-8557**, propuesta por el Representante Legal de la compañía **AGIP ECUADOR S.A., hoy ENI ECUADOR S.A.**, comparecemos en nuestras calidades de Coordinadora General Jurídica, así como Delegada del Ministro de Recursos Naturales No Renovables; y, Directora Jurídica, Trámites de Infracciones y Coactivas Subrogante, Delegada del Director Ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífera; legalmente facultadas mediante el Acuerdo Ministerial No. 474 de 14 de mayo de 2013 y las Resoluciones Nos. 052 y 53-ARCH-DJ-2013 de 15 de mayo de 2013, respectivamente que en copias certificadas adjuntamos a este escrito, legitimando nuestra intervención en este proceso:

Mediante Auto dictado el 11 de junio de 2014, el Tribunal dispone: "(...) **TERCERO: Se abre la causa a prueba por el termino de diez días, a partir de esta notificación(...)**"; por consiguiente solicitamos:

**I**

Que se reproduzca y tenga como pruebas, todo cuanto de autos fuere favorable a los intereses del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífera y por tanto al Estado ecuatoriano.

**II**

Que se reproduzca y tenga como prueba, principalmente el contenido del escrito de contestación a la demanda y las excepciones planteadas en el mismo, por el Ministro de Minas y Petróleos, así como del Director Nacional de Hidrocarburos, de ese entonces

**III**

Que se reproduzca y tenga como prueba, el expediente administrativo que en **VEINTE (20)** copias certificadas, que se adjuntaron al escrito de contestación a la demanda presentado por el Ministro de Minas y Petróleos, así como del Director Nacional de Hidrocarburos, de ese entonces.

**IV**

Que se reproduzca y tenga como prueba, el escrito presentado por el Subsecretario Jurídico del Ministerio de Minas y Petróleos, Delegado del Procurador General del Estado, mediante el cual, se adhiere al escrito de contestación a la demanda presentada por las autoridades del Ministerio de Minas y Petróleos de ese entonces, hoy Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, así como de la Dirección Nacional de Hidrocarburos, actual Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero.

**IV**

Que impugnamos los fundamentos de hecho y de derecho que se contienen en el libelo inicial de la demanda presentada por el Representante Legal de la compañía **AGIP ECUADOR S.A., hoy ENI ECUADOR S.A.**

**V**

Que impugnamos y redargüimos de falsa la prueba que presente **AGIP ECUADOR S.A., hoy ENI ECUADOR S.A.**, por medio de su Representante Legal, por ser ajena, contraria a la litis, además de estar indebidamente actuada.



Es importante considerar el pronunciamiento de la Corte Constitucional, constante en providencia de 28 de junio de 2008, dentro de la Causa No. 0477-12-EP, "Acción Extraordinaria de Protección", en la que señala: "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables" (lo subrayado es nuestro), e indica que, conforme al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional en su artículo 12, inciso final establece: "(...) De la decisión de la Sala de Admisión no cabe recurso alguno y la misma causará ejecutoria".

#### XI

Que se envíe atento oficio a la Secretaria General de la Corte Constitucional, a fin de que remita al Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo de Quito, Primera Sala, una copia certificada de la Sentencia expedida el 29 de marzo de 2012, por la Corte Constitucional, dentro de la referida causa No. 870-10-EP, en la parte resolutoria de la sentencia, referente a la "III DECISION", resuelve: "En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el período de transición, en ejercicio de sus atribuciones, expide la siguiente: SENTENCIA 1.- Declarar vulnerados los derechos constitucionales previstos en los artículos 52 y 66 numeral 25 de la Constitución de la República. 2. Aceptar las acciones extraordinarias de protección presentadas tanto por el director nacional de Patrimonio y delegado del procurador general del Estado, como de los señores Andrés Donoso Fabara e Ing. Ramiro Cazar Ayala, en sus calidades de coordinador general jurídico, delegado del ministro de Recursos Naturales No Renovables y del director nacional Hidrocarburos, respectivamente; (sic) en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia del 25 de mayo del 2010, voto de mayoría, emitida por los jueces de la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, dentro del juicio No. 309-2008-NA."

#### XII

Que se reproduzca y tenga como prueba, que la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, el 11 de junio de 2012, dentro del Recurso de Casación No. 605-2010-FM(NG), (juicio seguido por AGIP ECUADOR S.A. en contra el Ministro de Energía y Minas, actual Ministro de Recursos Naturales No Renovables, Director Nacional de Hidrocarburos, hoy Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífera y Procurador General del Estado, por la misma causa), emitió la sentencia en la que ha reconocido la facultad del Ministro del Ramo para dictar la reglamentación que permita regular el sector. Así manifiesta: "(...) 5.7.- Y tiene también razón la PGE cuando sostiene que el Tribunal de Instancia con su sentencia dejó de aplicar el Art. 9 de la Ley de Hidrocarburos: "Art. 9 El Ministro del Ramo es el funcionario encargado de la ejecución de la política de hidrocarburos aprobados por el Presidente de la República, así como de la aplicación de la presente Ley para lo cual está facultado para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran, y a organizar en su Ministerio los Departamentos Técnicos y Administrativos que fueren necesarios y proveerlos de los elementos adecuados para desempeñar sus funciones. La industria petrolera es una actividad altamente especializada, por lo que será normada por el Ministerio del Ramo. Esta normativa comprenderá lo concerniente a la prospección, exploración, explotación, refinación, industrialización, almacenamiento, transporte y comercialización de los hidrocarburos y de sus derivados, en el ámbito de su competencia. Para los propósitos de este artículo el ministro del ramo fijará los derechos por los servicios de regulación y control que presten sus dependencias. Los recursos que generen por estos derechos y por las multas impuestas conforme a los artículos 77 y 78 de esta ley serán recibidos y administrados por el ministerio del ramo sobre la base del registro que se haga de ellos en el Ministerio de Economía y Finanzas, como parte del presupuesto institucional aprobado". (lo subrayado nos pertenece). La norma legal invocada, en concordancia con el artículo 74 inciso tercero de la Constitución Política de la República de 1998,



casación, a fijar cuál es realmente el tema *decisum*, ¿cuál es la importancia de lo aquí tratado, que justifique que el tema deba ser analizado mediante el recurso extraordinario de casación? Analizada la sentencia impugnada dictada el 21 de septiembre de 2010, 10h56, por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo No. 1 con sede en la ciudad de Quito, se desprende que lo que en ella se está afirmando es nada más y nada menos: **que la facultad reglamentaria solo puede ser ejercida por el Presidente de la República; que esta facultad administrativa no puede de forma alguna ser delegada; y, por tanto, cualquier acto administrativo que tenga como origen el ejercicio de la facultad reglamentaria, que no haya sido ejercida por el Presidente de la República "en persona" (sin posibilidad de delegar), devendría en ilegal y debería ser anulado.** Este Tribunal de Casación se pregunta: ¿podría un estado moderno del siglo XXI funcionar así? desplegar toda su enorme actividad administrativa requerida, en función de solucionar los enormes y complicadísimos problemas de un estado actual, en aras de alcanzar el bien común? No, no podría, si cada acto normativo ministerial tendría que ser refrendado por el propio Presidente de la República sin posibilidad de delegación, es decir que aparte de ser Presidente de la República, tendría que también ser –y ejercer– las facultades administrativas de todos los Ministerios de Estado; se concentraría, bajo ese criterio, el despacho efectivo y diario de toda la organización ministerial en la mujer u hombre que ejerza en ese momento dado tan alta dignidad. Ello no sólo deviene en un absurdo, sino en una gestión administrativa simplemente imposible. La doctrina moderna del Derecho Administrativo tiene claro que los Ministros de Estado son competentes para el despacho de todos los temas fundamentales relacionados con la gestión administrativa de los Ministerios a su cargo (para lo cual, precisamente expiden acuerdos ministeriales con carácter general), sin necesidad de autorización alguna de la Presidenta o Presidente de la República, salvo en los casos expresamente señalados en las leyes, como sería precisamente el caso particular de la facultad reglamentaria con relación a las leyes. (lo subrayado no corresponde al texto original).

Dentro de la misma sentencia, en el considerando 5.2, expresa: "Con razón argumenta el Ministerio que si bien el Art. 171 de la Constitución Política, vigente a la fecha de la infracción, ordenaba: "Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes: (...) numeral 5. - "Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración"; esta disposición no puede, ni debe aplicarse al caso del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, aprobado a través del Acuerdo Ministerial No.116 publicado en el Registro Oficial No. 313 del 08 de mayo de 1998, porque se trata del procedimiento de una parte puntual y específica de una de las tantas actividades que prevé la Ley Hidrocarburos, en su artículo 9 vigente a la fecha de la infracción, dispone: "El Ministro del Ramo es el funcionario encargado de la ejecución de la política de hidrocarburos aprobados por el Presidente de la República, así como de la aplicación de la Presente Ley para lo cual está facultado para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran". De la citada disposición se desprende con claridad absoluta que el Ministro de Energía y Minas hoy de Recursos Naturales No Renovables, tuvo y tiene la atribución para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran en el cumplimiento de su gestión, por cuanto dicha atribución nace de la Ley de Hidrocarburos, de tal manera, el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, es legal apegado a derecho y goza de plena legalidad; razón por la que no puede mal entenderse, que se está reglamentando una Ley; con lo que la expedición del Reglamento en referencia no solo tiene fundamento legal sino también expresa autorización de la Ley de Hidrocarburos." (lo subrayado no corresponde al texto original).



XV

Que se dignen tomar en cuenta al momento de dictar sentencia, la **ARGUMENTACIÓN LEGAL Y RAZONADA DE LA VALIDEZ DEL REGLAMENTO TECNICO DE COMERCIALIZACION DE GAS LICUADO DE PETRÓLEO, (Acuerdo Ministerial No. 116), el mismo que se halla plenamente vigente y se encuentra en conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.**

Las Constituciones de los años 1998 y 2008, la Ley de Hidrocarburos, el Estatuto de Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva y el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, son normas legalmente aplicadas por esta Cartera de Estado.

El artículo 179 de la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a la fecha de la infracción y su juzgamiento expresaba: *"Facultades.- A los ministros de estado les corresponderá (...) Expedir las normas, acuerdos y resoluciones que requieran la gestión ministerial (...)"*. (lo subrayado no corresponde al texto original)

El artículo 9 de la Ley de Hidrocarburos, vigente hasta el 27 de julio de 2010, disponía: *"El Ministro del Ramo es el funcionario encargado de la ejecución de la política de hidrocarburos aprobados por el Presidente de la República, así como de la aplicación de la presente Ley para lo cual está facultado para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran, y a organizar en su Ministerio los Departamentos Técnicos y Administrativos que fueren necesarios y proveerlos de los elementos adecuados para desempeñar sus funciones. (...)"*. (lo subrayado no corresponde al texto original).

De las citadas normas, así como de las sentencias dictadas por la Corte Constitucional y la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se desprende la atribución del Ministro de Energía y Minas de ese entonces hoy Ministro de Recursos Naturales No Renovables, para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran para el desempeño de su cargo, dicha atribución nace de la Ley, de tal manera que, el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, es legal, apegado a derecho y goza de plena legalidad y legitimidad.

Desconocer la legalidad del Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, constante en Acuerdo Ministerial No. 116 de 28 de abril de 1998, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, implica desconocer la facultad sancionadora de la administración pública.

De conformidad con el artículo 5 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, la administración la ejerce el Presidente de la Republica quien representa al Estado en forma extrajudicial, ejerce la potestad reglamentaria de las Leyes y tiene a su cargo la dirección de toda la Administración Pública Central e Institucional, ya sea, directamente o a través de sus Ministros o delegados. **Al amparo de una Ley expedida por la Función Legislativa (Ley de Hidrocarburos) se concede la facultad al Ministro del Ramo para emitir reglamentos afines al sector.**

El Estado, como ente del poder público de las relaciones en sociedad, no sólo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer "seguridad jurídica" al ejercer su "poder" político, jurídico y legislativo; principio que se ha vulnerado en contra del mismo Estado.



disposiciones de los artículos 92 y 249 de la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a la fecha de la infracción, efectuaba el control de calidad y cantidad de los bienes y servicios que brinda el Estado, en ejercicio de las funciones públicas que constituyen un servicio de la colectividad.

**XIX**

Que se dignen considerar al momento de fallar, lo dispuesto por el artículo 77 de la citada Ley de Hidrocarburos vigente a la época, el cual disponía que quien tiene la potestad sancionadora de imponer las multas, era el Director Nacional de Hidrocarburos, en base la potestad sancionadora que le concede la Ley .

Practicadas que sean todas estas pruebas y consideraciones; previa notificación contraria, ustedes señores Jueces se dignarán ordenar se agreguen a los autos, se reproduzcan y se tengan como pruebas a favor del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, así como de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífera y el Estado ecuatoriano.

**AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES:**

Autorizamos a los profesionales del derecho: Pablo Acosta Romo, Arturo Duque Muñoz, Rómulo Martínez Reyes; y, Francisco Noboa Velasco, servidores de la Coordinación General Jurídica del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, para que participen, de manera individual o conjunta, en las diligencias del proceso, suscriban y presenten los escritos que sean necesarios en defensa de los intereses institucionales.

Ofreciendo poder o ratificación de la Directora Jurídica, Trámites de Infracciones y Coactivas Subrogante, Delegada del Director Ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífera,

Notificaciones que nos correspondan las recibiremos en la casilla judicial No. 1331 del Distrito Judicial de Quito, así como los correos electrónicos: recursos.ministerio17@foroabogados.ec; pablo\_acosta@mnrn.gov.ec; romulo\_martinez@mnrn.gov.ec, arturo\_duque@mnrn.gov.ec; y juan\_noboa@mnrn.gov.ec

Firmo conjuntamente con mis abogados:

María Lorena Espinoza Arízaga  
**COORDINADORA GENERAL JURÍDICA**  
**DELEGADA DEL MINISTRO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES**

  
Pablo Acosta Romo  
Mat. No. 284-C.A.C  
Arturo Duque Muñoz  
Mat. No. 6973-C.A.P.  
Francisco Noboa Velasco  
Mat. 17-2013-950 F.A  
Rómulo Martínez Reyes  
Mat No. 2559 C.A.P



POVUELA y 1705

-93-  
1229

CAUSA No. 17801-2008-17900- Nancy Reinoso Galindo

SEÑORES JUECES DE LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL DISTRITAL No. 1 DE  
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE QUITO:

**MARÍA LORENA ESPINOZA ARÍZAGA y PATRICIO GONZALO BAÑO PALOMINO**, de nacionalidad ecuatoriana, mayores de edad, de ocupación servidores públicos, domiciliados y residentes en la ciudad de San Francisco de Quito Distrito Metropolitano, dentro de la causa No. 17801-2008-17900 propuesta por el representante legal de **AGIP ECUADOR S.A.**, comparecamos en nuestras calidades de Coordinadora General Jurídica, así como Delegada del Ministro de Recursos Naturales No Renovables; y, Director Jurídico, Trámites de Infracciones y Coactivas, Delegado del Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero; legalmente facultados mediante el Acuerdo Ministerial No. 295 de 11 de octubre de 2011 y la Resolución No. 005-ARCH-2012 de 5 de enero de 2012, respectivamente, que en copias certificadas adjuntamos a este escrito, legitimando nuestra intervención en este proceso; a ustedes manifestamos:

Mediante auto de 28 de marzo de 2013, la Sala dispone: "(...) Por por existir hechos que deben justificarse, atentas las peticiones que anteceden y de conformidad con lo que dispone el Art. 38 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, se abre la causa a prueba por el término de diez días.-(...)", estando dentro del tiempo señalado, solicitamos:

I  
Que se reproduzca y tenga como pruebas, todo cuanto de autos fuere favorable a los intereses del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y por tanto, al Estado ecuatoriano.

II  
Que se reproduzca y tenga como prueba, principalmente el contenido del escrito de contestación a la demanda y las excepciones planteadas en el mismo, por el Subsecretario Jurídico, Delegado del Ministro de Minas y Petróleos y Director Nacional de Hidrocarburos de ese entonces.

III  
Que se reproduzca y tenga como pruebas, el expediente administrativo que en TRECE (13) copias certificadas, se adjuntaron al escrito de contestación a la demanda presentada por el Subsecretario Jurídico, Delegado del Ministro de Minas y Petróleos y Director Nacional de Hidrocarburos de ese entonces.

IV  
Que se reproduzca y tenga como prueba, el escrito presentado por el Subsecretario Jurídico, del Ministerio de Minas y Petróleos de ese entonces, Delegado del Procurador General del Estado, mediante el cual, se adhiere al escrito de contestación a la demanda presentada por las autoridades del Ministerio de Minas y Petróleos, actual Ministerio de Recursos Naturales No Renovables; y, Dirección Nacional de Hidrocarburos, hoy Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero.

V  
Que impugnamos los fundamentos de hecho y de derecho que se contienen en el libelo inicial de la demanda presentada por el representante legal de la compañía **AGIP ECUADOR S.A.**



jurídica, cuyo incumplimiento se encuentra sancionado por la Ley de Hidrocarburos. (para vuestro conocimiento nos permitimos adjuntar copia de la citada sentencia).

Es importante considerar el pronunciamiento de la Corte Constitucional, constante en providencia de 28 de junio de 2008, dentro de la causa No. 0477-12-EP, "Acción Extraordinaria de Protección", en la que señala: "Las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables" (lo subrayado es nuestro), e indica que, conforme al Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional en su artículo 12, inciso final establece: "(...) De la decisión de la Sala de Admisión no cabe recurso alguno y la misma causará ejecutoria".

#### XII

Que se envíe atento oficio a la Secretaría General de la Corte Constitucional, a fin de que remita una copia certificada de la sentencia expedida el 29 de marzo de 2012, por la Corte Constitucional, dentro de la referida causa No. 870-10-EP, en la parte resolutive de la sentencia, referente a la "III DECISIÓN", resuelve: "En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el período de transición, en ejercicio de sus atribuciones, expide la siguiente: SENTENCIA 1.- Declarar vulnerados los derechos constitucionales previstos en los artículos 52 y 56 numeral 25 de la Constitución de la República. 2. Aceptar las acciones extraordinarias de protección presentadas tanto por el director nacional de Patrocinio y delegado del procurador general del Estado, como de los señores Andrés Donoso Fabara e Ing. Ramiro Cazar Ayala, en sus calidades de coordinador general jurídico, delegado del ministro de Recursos Naturales No Renovables y del director nacional Hidrocarburos, respectivamente; (sic) en consecuencia, dejar sin efecto la sentencia del 25 de mayo del 2010, voto de mayoría, emitida por los jueces de la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, dentro del juicio No. 309-2008-NA."

#### XIII

Que se reproduzca y tenga como prueba, que la Corte Nacional de Justicia, Sala de lo Contencioso Administrativo, el 11 de junio de 2012, dentro del recurso de casación No. 605-2010-FM(NG), (juicio seguido por AGIP ECUADOR S.A. en contra el Ministro de Energía y Minas, actual Ministro de Recursos Naturales No Renovables, Director Nacional de Hidrocarburos, hoy Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y Procurador General del Estado, por la misma causa), emitió la sentencia en la que ha reconocido la facultad del Ministro del Ramo para dictar la reglamentación que permita regular el sector. Así manifiesta: "(...) 5.7.- Y tiene también razón la PGE cuando sostiene que el Tribunal de Instancia con su sentencia dejó de aplicar el Art. 9 de la Ley de Hidrocarburos: "Art. 9 El Ministro del Ramo es el funcionario encargado de la ejecución de la política de hidrocarburos aprobados por el Presidente de la República, así como de la aplicación de la presente Ley para lo cual está facultado para dictar los reglamentos y disposiciones que se requieran, y a organizar en su Ministerio los Departamentos Técnicos y Administrativos que fueren necesarios y proveerlos de los elementos adecuados para desempeñar sus funciones. La industria petrolera es una actividad altamente especializada, por lo que será normada por el Ministerio del Ramo. Esta normativa comprenderá lo concerniente a la prospección, exploración, explotación, refinación, industrialización, almacenamiento, transporte y comercialización de los hidrocarburos y de sus derivados, en el ámbito de su competencia. Para los propósitos de este artículo el ministro del ramo fijará los derechos por los servicios de regulación y control que presten sus dependencias. Los recursos que generen por estos derechos y por las multas impuestas conforme a los artículos 77 y 78 de esta ley serán recibidos y administrados por el ministerio del ramo sobre la base del registro que se haga de ellos en el Ministerio de Economía y Finanzas, como parte del presupuesto institucional aprobado". (lo subrayado nos pertenece). La norma legal invocada, en concordancia

Noventa y cinco

- 95 -  
1231



de la República de 1998, vigente al 8 de mayo de 1998 cuando se emitió el Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado, faculta al Ministro de Energía y Minas para emitir ese tipo de normativa, de manera que constituye un acto legal emitido por autoridad competente. (...) Por todo lo anterior, y sin que sea necesario ya más consideraciones, este Tribunal de Casación, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPUBLICA: 1) *Accepta el recurso de casación interpuesto(...)*..(lo resaltado y subrayado no corresponde al texto original); así como de las sentencias dictadas dentro de las causas Nos: 2010-0563 Corte Nacional de Justicia (CNJ) 15061-06 Tribunal Contencioso Administrativo (TCA); 601-2010-FM-(CNJ) 16838-07(TCA); 604-2010-(CNJ) 15409-06(TCA); 020-2011-FM(AB) (CNJ) 15206-06(TCA); 150-2011-NG (CNJ) 15402-06TCA); 151-2011-NG-(CNJ) 15401-06(TCA); 153-2011-FM(ED) (CNJ) 13603-05(TCA); 156-2011-FM(NG) (CNJ) 12501-05(TCA); 166-2011 (CNJ) 15442-06(TCA); 175-2011-NG (CNJ) 14356-06(TCA); 192-2011-FM (CNJ) 15200-06 (TCA); 193-2011 (CNJ) 15355-6(TCA); y, 194-2011-NG (CNJ) 15244-06(TCA).

XV

Que se dignen tomar en cuenta al momento de resolver, las normas técnicas vigentes que debía observar y cumplir la recurrente, contenidas en los artículos 1 numeral 32, y 17 literal g) del Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, cuya inobservancia se sanciona conforme el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos; negar la infracción cometida, resulta contradictorio, lo que pretende la actora es desconocer la Potestad Sancionadora del Director Nacional de Hidrocarburos.

La recurrente está obligada a cumplir no solo con la Ley sino también con los Reglamentos de aplicación, en este caso la Ley de Hidrocarburos, el Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, Acuerdo Ministerial No. 116, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, vigente a la fecha de la infracción; y, es el caso que a la recurrente no se le está sancionando por los contratos, sino **exclusivamente por la infracción a la Ley y los reglamentos, quedando demostrado la obligatoriedad de su cumplimiento.**

El artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos vigente a la época de la infracción, sancionaba a quienes incumplan la Ley y los Reglamentos de aplicación y el artículo 11 *Ibidem*, disponía que la Dirección Nacional de Hidrocarburos, era el organismo técnico-administrativo dependiente del Ministerio de Energía y Minas, que controlaba y fiscalizaba las operaciones en forma directa o mediante la contratación de profesionales, firmas o empresas nacionales o extranjeras especializadas.

Del acta de inspección **IN SITU No. 11058** de 28 de marzo de 2003, levantada en la planta envasadora **ALOBAMBA** perteneciente a **AGIP ECUADOR S. A.**, vendrá a su conocimiento que la recurrente incumplió las normas y disposiciones técnicas de seguridad y envasado, al no efectuar las pruebas de estanqueidad determinadas en el Reglamento Técnico de Comercialización de Gas Licuado de Petróleo.

La prueba de estanqueidad debe ser efectuada a los cilindros procedentes del envasado a fin de prevenir fugas antes de ser enviados para su comercialización.

Los resultados del control evidencian la infracción, hecho que fue reflejado en el acta de inspección **No. 11058 de 28 de marzo de 2003**, motivo de la verificación, infracción que no fue desvirtuada por **AGIP ECUADOR S. A.**, propietaria de la planta envasadora **ALOBAMBA**.

El Estado, como ente del poder público de las relaciones en sociedad, no sólo establece los lineamientos y normas a seguir, sino que en un sentido más amplio tiene la obligación de establecer "seguridad jurídica" al ejercer su "poder" político, jurídico y legislativo; principio que se ha vulnerado en contra del mismo Estado.

La seguridad jurídica es la garantía dada al individuo, por el Estado, de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán violados o que, si esto llegara a producirse, le serán asegurados, protegidos y reparados.

No aplicar el artículo 77 de la Ley de Hidrocarburos, significa dejar en la impunidad la falta cometida por la infractora, AGIP ECUADOR S.A., con las consecuencias graves que ello implica.

Señores Jueces; como se observa, la facultad del Ministro de Energía y Minas, hoy de Recursos Naturales No Renovables, se encuentra plenamente vigente y no vulnera norma constitucional alguna, por cuanto, el Reglamento Técnico para la Comercialización de Gas Licuado de Petróleo, Acuerdo Ministerial No. 116 de 28 de abril de 1998, publicado en el Registro Oficial No. 313 de 8 de mayo de 1998, ha sido dictada conforme a las normas constitucionales y legales vigentes, que permite sancionar la infracción en que incurre la actora **AGIP ECUADOR S.A.**; pues, tal como lo reconoce la Corte Constitucional en la Sentencia expedida el 29 de marzo de 2012, dentro de la causa No. 870-10-EP. (lo resaltado y subrayado nos pertenece); criterio ratificado en 13 ocasiones conforme se detalla en el acápite XIII.

#### XVII

Que se dignen tomar en cuenta al momento de dictar sentencia que la administración ha observado las garantías consagradas en la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a la época, particularmente, lo que establece el artículo 23, numerales 26 y 27, el Estado reconocerá y garantizará a las personas: "(...) La seguridad jurídica; y, el derecho al debido proceso y una justicia sin dilaciones.(...)"; y, el artículo 24, numeral 10, ídem que establece el derecho a la defensa.

#### XVIII

Que se dignen considerar al momento de resolver, el contenido del artículo 119 de la Constitución Política de la República, vigente a esa época, en razón de que la resolución impugnada se expidió con apego a lo previsto en el citado artículo, que hace referencia a que las Instituciones del Estado, sus Organismos, Dependencias y los funcionarios públicos no podrán ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la Ley.

#### XIX

Que se tome en cuenta al momento de dictar lo que en derecho corresponda, el contenido del artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos vigente hasta el 27 de julio de 2010, fecha en que la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 244, creó la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero (ARCH), anterior Dirección Nacional de Hidrocarburos (DNH), fue el organismo técnico administrativo dependiente del Ministerio de Energía y Minas, que controlaba y fiscalizaba las operaciones de hidrocarburos; en ejercicio de la atribución conferida en el citado artículo 11 de la Ley de Hidrocarburos, por tal razón, la Dirección Nacional de Hidrocarburos estaba facultada para sancionar las infracciones de los administrados a la Ley y los Reglamentos del sector hidrocarburífero; en observancia de las disposiciones de los artículos 92 y 249 de la Constitución Política de la República del Ecuador, vigente a la fecha de la infracción, efectuaba el control de calidad y cantidad de los bienes y servicios que brinda el Estado, en ejercicio de las funciones públicas que constituyen un servicio de la colectividad.



XX

Que se dignen considerar al momento de fallar, lo dispuesto por el artículo 77 de la citada Ley de Hidrocarburos vigente a la época, el cual disponía que quien tiene la potestad sancionadora de imponer las multas, era el Director Nacional de Hidrocarburos, en base la potestad sancionadora que le concede la Ley.

Practicadas que sean todas estas pruebas y consideraciones; previa notificación contraria, ustedes señores Jueces se dignarán ordenar se agreguen a los autos, se reproduzcan y se tengan como pruebas a favor del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero y el Estado ecuatoriano.

**AUTORIZACIÓN Y NOTIFICACIONES:**

Autorizamos a los abogados Alexis Jurado Vaca, Diana Narváez Abad, Gloria Martínez Santillán, Luis Silva Soria, Roberto Torres Cabrera y Rómulo Martínez Reyes, servidores de la Coordinación General Jurídica del Ministerio de Recursos Naturales No Renovables, para que participen, de manera individual o conjunta, en las diligencias del proceso, suscriban y presenten los escritos que sean necesarios en defensa de los intereses institucionales.

Ofreciendo poder o ratificación del Delegado del Director de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero,

Notificaciones que nos corresponda las recibiremos en la casilla judicial No. 1331 del Palacio de Justicia de Quito, así como el correo electrónico [recursos.ministerio17@foroabogados.ec](mailto:recursos.ministerio17@foroabogados.ec)

Firmo conjuntamente con mis abogados:

María Lorena Espinoza Arizaga  
COORDINADORA GENERAL JURÍDICA  
DELEGADA DEL MINISTRO DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES

Alexis Jurado Vaca  
Mat. No. 10.163 C.A.P.

Roberto Torres Cabrera  
Mat. No. 5.341 C.A.P.

Diana Narváez Abad  
Mat. No. 17-2009-397-FA-CJ.

Gloria Martínez Santillán  
Mat. No. 17-2011-156-FA-CJ

Luis Silva Soria  
Mat. No. 17-2011-674-FA-CJ.

Rómulo Martínez Reyes  
Mat. No. 2.559 C.A.P.