

La acción de inconstitucionalidad contra la de anulación objetiva. Su eficacia en la anulación de un acto normativo viciado

The action of unconstitutionality Vs that of objective annulment. Its effectiveness in the annulment of a flawed regulatory act

Hans Fabricio Mejía Palacios¹ (hfmejiap@ube.edu.ec) (<https://orcid.org/0009-0004-1322-8343>)

Yudith López Soria² (ylopezs@ube.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0002-6845-088X>)

Holger Geovanny García Segarra³ (hggarcias@ube.edu.ec) (<https://orcid.org/0009-0009-2499-762X>)

Resumen

El proceso contencioso administrativo es conocido en la doctrina, como el mecanismo para poder llevar ante la vía jurisdiccional especializada en la materia, los litigios que se producen en torno al ejercicio de la actividad administrativa del Estado. Entre estos procesos existe la posibilidad de impugnar un acto normativo de carácter general cuando padece vicios que redundan en su inconstitucionalidad. Para ello, se conciben dos oportunas formas, a decir: la acción de inconstitucionalidad y la acción de anulación objetiva. Esto, vinculado al principio de celeridad procesal, lleva a concluir que la acción de inconstitucionalidad, por sus características, tratadas en esta investigación, constituye la vía más idónea y efectiva, para lograr la anulación de ese acto normativo viciado. Esto, da alcance al objetivo general planteado inicialmente, que se enmarca en analizar críticamente las ventajas de la acción de inconstitucionalidad frente a la acción de anulación objetiva para lograr la anulación de un acto normativo viciado en aras de garantizar el principio de celeridad procesal. Todo lo que se logra con la aplicación de un enfoque cualitativo y métodos tales como, el de revisión bibliográfica, el analítico-sintético, el exegético y el inductivo y la técnica de revisión de casos.

Palabras clave: acto normativo de efectos generales viciado, acción de anulación objetiva, acción de inconstitucionalidad, eficacia y celeridad procesal.

Abstract

The administrative litigation process is known in the doctrine as the mechanism to be able to bring before the jurisdictional channels specialized in the matter, the disputes that arise regarding the exercise of the administrative activity of the State. Among these

¹ Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República de Ecuador. Maestrante de programa de Maestría en Derecho procesal de la Universidad Bolivariana de Ecuador, Durán, Guayas, Ecuador.

² Doctora en Ciencias Jurídicas, PhD. Máster en Derecho Penal. Abogada. Consultora internacional de Derecho penal. Docente-Investigadora de la cátedra de Derecho Penal y Docente de posgrado del programa de Maestría en Derecho Procesal de la Universidad Bolivariana de Ecuador, Durán, Guayas, Ecuador.

³ Magíster en Derecho Procesal. Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador. Coordinador de Posgrado en Programa de Maestría de Derecho Procesal de la Universidad Bolivariana del Ecuador, Durán, Guayas, Ecuador.

processes there is the possibility of challenging a general regulatory act when it suffers from defects that result in its unconstitutionality. For this, two appropriate forms are conceived, namely: the unconstitutionality action and the objective annulment action. This, linked to the principle of procedural speed, leads to the conclusion that the unconstitutionality action, due to its characteristics, treated in this investigation, constitutes the most suitable and effective way to achieve the annulment of this flawed regulatory act. This achieves the general objective initially proposed, which is framed in critically analyzing the advantages of the unconstitutionality action compared to the objective annulment action to achieve the annulment of a flawed regulatory act in order to guarantee the principle of procedural speed. Everything is achieved with the application of a qualitative approach and methods such as bibliographic review, analytical-synthetic, exegetical and inductive and the case review technique.

Key words: flawed regulatory act of general effects, action for objective annulment, action for unconstitutionality, effectiveness and procedural speed.

Introducción

Es claro entender actualmente que, cualquier resolución administrativa y cualquier precepto legal en materia administrativa, debe ser coherente con las normas constitucionales, y que, ir en contra de la Constitución, predeterminaría la inconstitucionalidad, tanto de la resolución, como de la norma jurídica. Ahora bien, la causa de esa inconstitucionalidad constituye un vicio en sí mismo, y es en este trabajo de investigación, donde se pretende ahondar al respecto.

Aquí, específicamente, se invita a reflexionar en cuanto al numeral 1 del artículo 105 del Código Orgánico Administrativo, en lo adelante, COA, que establece que las actuaciones administrativas son nulas, cuando son contrarias a la Constitución y a la ley. Y también gira en torno al artículo 326 numeral 2 del Código Orgánico General de Proceso, COGEP, que establece entre los tipos de acciones del procedimiento contencioso administrativo a la acción de anulación objetiva o por exceso de poder en franca tutela del cumplimiento de la norma jurídica objetiva.

Al respecto, llámese la atención en cuanto a que, el hecho de que un acto normativo, como, por ejemplo, una ordenanza emitida por un Gobierno Autónomo Descentralizado, (GAD), adolezca de un vicio legal y, por ende, constitucional, posibilita demandar su ilegalidad, proponiendo una acción de anulación objetiva ante el Tribunal Contencioso Administrativo, y su inconstitucionalidad, ante la Corte Constitucional, en este caso, ambos, de Ecuador.

Por tanto, al existir dos vías que, si bien la una es de índole administrativa e infra constitucional y la otra, constitucional, es importante contar con argumentos suficientes que permitan identificar cuál de las dos es procesalmente, más eficaz para resolver el conflicto. Recuérdese que ambas, tienen la finalidad de dejar sin vida jurídica a dicho acto normativo, es decir, eliminar sus efectos de origen viciado, ya sea declarando su ilegalidad o su inconstitucionalidad.

Para ello, este artículo científico analiza la naturaleza de las dos acciones y su tramitación, vinculado a casos prácticos, para llegar a obtener el objetivo general que persigue: argumentar críticamente, las ventajas de la acción de inconstitucionalidad frente a la acción de anulación objetiva para lograr la anulación de un acto normativo viciado en aras de garantizar el principio de celeridad procesal.

Objetivo que permite identificar de forma argumentada, cuál de las dos acciones es la más eficaz para dejar sin efecto un acto normativo de efectos generales que esté en contra de la Constitución o la ley. Y se sustenta en los objetivos específicos:

1. Identificar la definición y naturaleza de un acto normativo de efectos generales.
2. Determinar el contenido doctrinal y normativo, este último, en Ecuador, de la acción de anulación objetiva o por exceso de poder, y de la acción de inconstitucionalidad.
3. Comparar los efectos de la acción de anulación objetiva o por exceso de poder, con la acción de inconstitucionalidad, en torno al principio de celeridad procesal.

En definitiva, debe partirse de que un acto normativo de efectos generales, consiste en una de las actuaciones administrativas, y el ejemplo más claro de este tipo, son las ordenanzas que expiden los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Entonces, la situación discurre en cuanto a que, en caso de que este acto haya sido emitido inobservando el respectivo procedimiento, es decir, padezca de alguna ilegalidad, se puede plantear la acción de anulación objetiva o por exceso de poder, ante el Tribunal Contencioso Administrativo. Lo anterior, conforme lo que prevé el numeral 2 del artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos, Asamblea Nacional (2015).

Pero, si este acto normativo ha sido emitido inobservando, además del respectivo procedimiento, a algunos de los principios y garantías constitucionales, como puede ser, por ejemplo, la motivación, que, de constatarse su vulneración, se estaría ante un acto normativo inconstitucional, dado que, la motivación, constituye un principio y garantía del debido proceso, con protección y alcance constitucional. Congruente con ello, la Constitución de la República del Ecuador, Asamblea Nacional (2008), en el numeral 2 del artículo 436 establece como una de las atribuciones de la Corte Constitucional, conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad, ya sea dado el fondo o dada la forma, de un acto normativo de efectos generales.

En este contexto, es preciso señalar que un acto normativo que ha sido emitido inobservando la Constitución y/o la ley, puede ser excluido de la vida jurídica a través de las acciones antes referidas. Siendo necesario entonces, en este trabajo, identificar cuál de las dos vías es la más eficaz. Para lograrlo y recurriendo a la Metodología de la investigación, se aplica un enfoque metodológico de tipo cualitativo, coherente con los métodos científicos elegidos que son, el de revisión bibliográfica, aplicable a cualquier tipo de investigación de corte cualitativo, dada la necesidad de explorar la actualidad de

información sobre el tema, así como, las diferentes posiciones teóricas al respecto. Y, además facilita que las fuentes bibliográficas consultadas puedan direccionar a otros autores.

También se ha empleado el método analítico-sintético, como método de indagación que relaciona dos procesos intelectuales, el análisis y la síntesis, lo que conlleva a descomponer desde el intelecto el tema en sus partes o elementos. Otro a aplicar es el método exegético, muy necesario dado que, desde sus antecedentes históricos es usado dada su permisibilidad de comprender la norma jurídica, acorde al derecho y a sus exigencias. Y, por último, el método inductivo que es un proceso del razonamiento lógico y que va de casos particulares a casos generales, o, dicho de otro modo, de lo micro a lo macro, llegando a conclusiones con bases empíricas. Así lo respalda la Metodología de la Investigación científica, como ciencia que instrumenta la investigación y producción científica, también, en el campo del Derecho.

Desarrollo

La acción de inconstitucionalidad. Su naturaleza y aplicación en Ecuador

Ecuador, estrena la vigente Constitución en el año 2008, declarado una nueva estructura estatal que se propugna como un Estado constitucional de derechos y de justicia, lo que implica que se reconoce a la Constitución como norma jurídica y que se reconozca el pluralismo jurídico. Esto conlleva al reconocimiento de nuevos sujetos con capacidad y facultad normativa además de la Asamblea Nacional, como es el caso de la Corte Constitucional. Pues, a partir de aquí, sus dictámenes y sentencias tienen efecto vinculante en todo el ordenamiento jurídico. Lo cual se ampara, sobre todo, en la letra del art. 436.1 de la Constitución Asamblea Nacional (2008), que establece las principales atribuciones de la Corte Constitucional. Y que, en su numeral 1 establece:

La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: 1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. (p.123)

Por otra parte, se encuentra que, el art. 184.2, también de la Constitución de la República Asamblea Nacional (2008), reconoce a la Corte Nacional de Justicia la prerrogativa de desarrollar todo un sistema conformado por precedentes judiciales. Y, como requisito para ello, que esos precedentes, se conformen por fallos de triple reiteración. Por ejemplo, producto a esa facultad hoy se cuenta con el número de veinte y seis, (26) precedentes jurisprudenciales en 9 años, dada la producción entre 2009 y 2018 (Corte Nacional de Justicia, 2023).

Ahora bien, el análisis de este trabajo se dirige a los actos normativos. Partiendo de que las funciones, responsabilidades, atribuciones y facultades de la Corte Constitucional de Ecuador, se encuentran previstas en los arts. 429 y 436 de la CRE. Entre esas atribuciones está la de conocer y resolver la acción pública de inconstitucionalidad, cuya naturaleza, notoriamente es, pública, jurídica y participativa.

Esto, porque constituye un derecho a favor de cada ciudadano, que como tal también tiene participación en el ejercicio y control del poder político del país en cuestión.

La acción de Inconstitucionalidad, es un medio de control constitucional al alcance de los órganos estatales, sin limitación de las competencias propias de cada función estatal. De tal forma que la acción de inconstitucionalidad podrá ocuparse no solo de vulneraciones a la parte orgánica de la Constitución, sino que también podrá ocuparse de vulneraciones a garantías o derechos individuales o colectivos, según el caso. Esta acción además permite que los funcionarios que integran el aparato estatal, estén sometidas a la normativa contenida en la Constitución de la República, garantizando el respeto a los derechos fundamentales y el principio de supremacía constitucional. (Corte Constitucional, Sentencia 017-17-SIN-CC, 2017).

Al existir la posibilidad de que un acto normativo pueda padecer vicios de forma y de fondo, señálese que, el Juez de garantías constitucionales, deberá salvar, también, en la medida de lo posible, aquellas normas que lo permitan, dado su contenido. Lo cual es perfectamente comprensible, en base a la necesidad de estabilidad gubernamental, que propician las propias normas jurídicas. Sin embargo, cuando la norma y su configuración no lo permite no queda más que anularla, previa declaración de su inconstitucionalidad.

Lo cual constituyen manifestaciones del control de constitucionalidad. De hecho, la acción de inconstitucionalidad, reafirma la jerarquía y supremacía constitucional, pues controla la congruencia de las normas infra constitucionales con la Constitución. La que se encuentra establecida en el art. 424 de la Constitución.

Pero, para estar legitimados, es necesario también agotar los procedimientos legales, previamente establecidos, ya que habilitan la vía constitucional para la revisión. Esta es una de las vías para poder obtener la nulidad o invalidar un acto administrativo.

La acción de anulación objetiva o acción por exceso de poder. Características y trámite procesal

Para entender los efectos de una acción de nulidad o de anulación objetiva de un acto normativo, comiencese por señalar que hay que conocer las dimensiones, límites y alcances del proceso contencioso administrativo. El que constituye un mecanismo judicial, previsto y concebido legalmente, para que, el poder judicial, también pueda controlar los actos normativos, como parte de sus funciones y en afianzamiento a la teoría de la separación de poderes.

El autor Sánchez (2017) refiere que:

El control jurisdiccional de la actividad administrativa es el instrumento más efectivo para garantizar el sometimiento de la administración pública al derecho y, más en concreto, para la defensa de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos que pueden ser menoscabados, afectados o perjudicados por una actuación administrativa ilegal. (p. 876)

Rige actualmente, en Ecuador, el modelo judicial especializado, pues acá, es un órgano o instancia del poder judicial, el encargado de realizar este control jurisdiccional sobre la actividad administrativa del Estado. Existiendo entonces, la posibilidad de un proceso contencioso administrativo objetivo y otro, subjetivo. El primero de ellos:

Se trata de un recurso de mera anulación. La demanda se fundamenta únicamente en la ilegalidad del acto recurrido. El control que realiza el juez es simplemente de legalidad (o de validez) del acto impugnado. Si la sentencia es absolutoria, el juez declara la legalidad del acto objeto de demanda. Si el juez verifica la invalidez del acto impugnado, es decir, constata que está afectado por algún vicio de invalidez como la falta de competencia, un vicio de forma (falta de motivación, incumplimiento de alguna exigencia procedimental), la desviación de poder o la infracción a la ley, sanciona la nulidad del acto con efecto retroactivo, lo que significa que el asunto regresa a la autoridad administrativa que emitió el acto anulado para que vuelva a pronunciarse, de ser el caso. La sentencia es meramente declarativa. La declaración de nulidad puede ser total o parcial. Al anular el acto, el juez busca el restablecimiento de la legalidad objetiva. Dado que este modelo tiene solo un «carácter revisor», el acto impugnado solo puede ser un acto o reglamento administrativo previamente emitido. Al final, este asunto regresaría a la municipalidad para que emita un nuevo pronunciamiento. (Sánchez, 2017, p. 877)

Mientras que, el proceso contencioso administrativo subjetivo o de plena jurisdicción:

Además de la anulación del acto, el juez puede reconocer o restablecer el derecho o interés legítimo desconocido o vulnerado del particular demandante y, adicionalmente, ordenar a la administración pública la realización de una determinada prestación de dar, hacer o no hacer a favor de dicho particular, la que puede consistir en la indemnización por los daños y perjuicios sufridos. (Sánchez, 2017, p. 877)

Esta clase de proceso contencioso administrativo además de permitir el cuestionamiento de la legalidad de acto administrativo cuestionado, admite la solicitud de tutela de un derecho legítimo buscando que el Juzgador ordene el reconocimiento de ese derecho. Claro está, esto, con respecto a los actos administrativos. En tanto se estaría ante un juez de plena jurisdicción

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano aparece regulado el proceso contencioso administrativo, como de plena jurisdicción y es el artículo 326 del Código Orgánico General de Procesos, Asamblea Nacional (2015), el que establece que:

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 silencio administrativo. b) El pago por consignación cuando la o el consignador o consignatario sea 119 Código Orgánico General de Procesos el sector público comprendido en la Constitución de la República. c) La responsabilidad objetiva del Estado. d) La nulidad de contrato propuesta por el Procurador General del Estado conforme con la ley. e) Las controversias en materia de contratación pública. f) Las demás que señale la ley. (p.118)

Ahora bien, recuérdese que en el marco del proceso contencioso administrativo ecuatoriano, es posible demandar la anulación objetiva no solo de actos administrativos, sino también de actos normativos, como pueden ser los reglamentos administrativos, de modo que, la pretensión de anulación objetiva contra este, se sustentará en su ilegalidad, es decir, en la violación de una norma con rango de ley.

La idea de celeridad procesal como principio del debido proceso

La categoría debido proceso, con origen en el derecho inglés y modelo anglosajón, desde 1215, ha evolucionado hasta la actualidad, convirtiéndose en una garantía procesal. Engloba otra serie de principios y garantías de los que depende, incluso, la validez procesal. Entre estos, puede encontrarse el principio de celeridad procesal, que implica rapidez y prontitud a cualquier proceso o procedimiento legal y en cualquiera de las ramas del Derecho. Es tan importante el factor tiempo, en todas las esferas de la vida, que incide su impacto de modo directo en la actividad de la administración de justicia.

Desatender el tiempo y su celeridad en cualquier proceso o procedimiento legal, atenta contra la calidad y validez de la justicia, valor jurídico y filosófico que se desvaloriza, ante la lentitud e indiferencia del Estado con respecto a su ejecución en corto tiempo, aunque siempre razonable. Si se habla específicamente de procesos contenciosos administrativos que, desde uno u otro ángulo, están dirigidos a controlar la actividad administrativa del Estado, ya que es preciso asegurar la prontitud de las resoluciones procesales, o sea, cumplir los términos y plazos legalmente concebidos para ello, y que previamente, fueron analizados como logrables y posibles para desarrollar cada proceso legal, en este caso, en el ámbito administrativo.

Pero, lamentablemente y pese a que tanto la Constitución de la República de Ecuador, Asamblea Nacional (2008), como las normas especiales en cada materia, propugnan la celeridad procesal como un principio instructor del debido proceso, es este, uno de los principios vulnerados con mayor frecuencia y ante cuyas vulneraciones, se mantiene una indiferencia y tolerancia, generalizada y muy sorprendente. Esto, en franca desobediencia a los términos y plazos procesales, legalmente establecidos.

Dentro de las causales que atentan contra la celeridad procesal en materia administrativa, pueden encontrarse:

- a) Demora en la calificación de demandas, solicitudes cautelares y escritos.
- b) Entre la emisión de la resolución y su notificación pasa a un gran tiempo, incluso en los procesos constitucionales.

- c) El expediente puede quedarse días con el Especialista legal encargado del mismo, sin que el justiciable pueda tener acceso al mismo. Con ello, ese retrasa la presentación oportuna de los recursos del caso.
- d) Se defiere innecesariamente la realización de audiencias, poniendo con razón (pretexto) la recargada agencia de diligencias existente.
- e) Cuando el justiciable desea conocer el retraso de los actos procesales, los encargados de Mesa de Partes le señalan que aún no está la resolución, o falta precisamente lo que busca.
- f) La remisión de los expedientes de una instancia a otra, o entre el Poder Judicial y el Ministerio Público se retrasa por errores de los notificadores o en el llenado de los cargos de remisión. (Gelzi, 1996, p. 45)

Sobre la importancia de la celeridad procesal, este mismo autor, Gelzi (1996) determina como necesario:

Llegar “en tiempo” al proceso, lo cual implica que se actúe en vía judicial en razón de que sea la última para la solución de conflictos, por subsidiariedad y residualidad. Contra ello, también juega el tema de la prescripción y la caducidad de las pretensiones. Obtener soluciones procesales acompañadas al “tiempo social” en el caso concreto, haciendo un uso flexible del “tiempo procesal”, mediante las medidas anticipadas y cautelares. Ejercer justicia preventiva, mediante acciones que eviten el daño o puesta en peligro de bienes jurídicos. Flexibilizar el tiempo procesal, sea para dar más tiempo (en casos de negociación entre las partes) o aguardar un momento más adecuado para ejercer alguna facultad para las partes (en materia de recursos). Hacer que la duración del proceso sea la necesaria para que éste sea útil, sin llegar a excesos. Como punto de partida, entonces, podemos señalar que, a la luz de las tendencias actuales respecto del eficientismo procesal, es preciso señalar que, pese a todas las reformas y ajustes de términos y plazos procesales, aún faltan hacer ajustes para lograr una reforma integral en el proceso mismo, que evidentemente no puede ser llevada a cabo si no existe la voluntad política de los propios operadores jurisdiccionales y de los usuarios del servicio judicial. En suma, un proceso de reforma no se puede llevar a cabo con tan solo un cambio de normas adjetivas, sino también con la progresiva incorporación de instituciones procesales que adoptadas a la realidad nacional pueden favorecer la pronta solución de los conflictos judiciales. Las experiencias observadas en otros países dan cuenta que han existido El debido proceso, entonces, no solo comprendería la evitación de un estado de indefensión, sino también la evitación de un estado de inacción, por una serie de omisiones que pueden llevar tarde o temprano a una situación insostenible. (p. 52)

Y es que, no basta con que exista garantizado, por ejemplo, el derecho a la defensa, o la imparcialidad de los jueces, ni su independencia, y así sucede con cualquiera de las garantías constitucionales y procesales, si, el proceso en sí mismo, padece inacción, inactividad y, por ende, de inejecución y falta de tutela judicial efectiva que desprotege a las partes involucradas sensiblemente.

De hecho, la celeridad procesal no es un principio abstracto: muy por el contrario, es el alma del servicio de justicia. Está claro que la existencia del debido proceso se debe

necesariamente a la existencia de una justicia que no puede y no debe prolongar innecesariamente el litigio; ya que la sociedad debe recomponer su paz a través del proceso en el más breve plazo; y es de su interés que el conflicto de intereses o la incertidumbre jurídica se dilucide prontamente. (Berizonce, 1999, p. 44)

Es, precisamente, la garantía de desarrollar un proceso dentro de un plazo razonable, una evidencia y materialización de otros derechos y garantías, como la tutela judicial efectiva, el derecho a la defensa y la materialización de una administración de justicia efectiva.

En definitiva, el concepto de celeridad procesal, implica: "...la velocidad o prontitud con la que se actúa en el desarrollo del respectivo procedimiento y en la potestad de administrar justicia" (Zurita, 2014, p. 35).

Mientras que, para Larrea (2009):

El principio de celeridad procesal se expresa a través de diversas instituciones del proceso, por ejemplo, la perentoriedad e improrrogabilidad de los plazos. Está manifestado a través de todo el proceso por medio de normas impeditivas y sancionadoras de la dilación innecesaria, así como por mecanismos que permiten el avance del proceso. (p. 43)

Los artículos 169 y 172, de la Constitución de la República del Ecuador, Asamblea Nacional (2008), referidos a los principios de economía procesal y de celeridad procesal, se encaminan a priorizar la importancia de ambos, en cualquier proceso legal. Pues de ellos, también depende la efectividad y eficacia de la administración de justicia.

El acto normativo y sus vicios

Los actos normativos, constituyen expresiones de voluntad legislativa, manifestadas con fuerza normativa. Definido puntualmente así: "el acto normativo es una manifestación de voluntad excepcional de la administración que nace del ejercicio de una potestad legislativa material atribuida a un órgano del Estado específicamente determinado" (García y Fernández, 2008, p. 78).

El acto normativo obedece a una facultad legislativa o normativa, a favor de la administración pública que implica determinadas regulaciones de carácter jurídico manifestado a través de reglamentos, directivas, convenios.

Acto adoptado por las instituciones de la UE con potestad normativa, que incluye regulaciones de carácter general, como los tratados, reglamentos y directivas. En materia administrativa resulta muy común, hablar de actos administrativos y actos normativos, pues, a la vez que la autoridad administrativa tiene facultades administrativas, también las tiene, en el ámbito legislativo. Ambos, son generalmente diferenciados en torno a los efectos que produce cada uno.

Por un lado, el acto administrativo produce efectos singulares, particulares o individuales, dirigidos a una persona o caso concreto, y por otro, el acto normativo produce efectos generales, erga homines, dirigidos a todos los casos similares o las

personas en general. Sin embargo de esta diferencia sustancial entre actos administrativos y normativos, es importante manifestar que ambos tienen principios mínimos que deben ser observados al momento de ser producidos por un órgano del Estado, y nos referimos a los principios del debido proceso, quienes revisten en última instancia la legalidad y legitimidad a estos actos para que nazcan y causen efectos en la vida jurídica sin que se tornen arbitrarios, los mismos que van a ser analizados en el siguiente acápite. (García y Fernández, 2008, p. 80).

Es claro entender que, en caso de que cualquiera de estos actos, vulnere el debido proceso en cualquiera de sus principios y garantías, compromete su viabilidad y, por tanto, también su validez. Concretamente, y al referirse al acto normativo, debe profundizarse en cuanto a que, para que se esté ante un acto normativo válido, este, debe carecer de vicios. Aunque, lamentable es, que, en ocasiones, algunos actos normativos anulables, e incluso, nulos, pueden generar efectos jurídicos.

Partiendo de esos efectos jurídicos, llegaríamos a un acto (el acto nulo) que precisamente es tal por haberse realizado sin la cobertura jurídica de una norma superior. Dicho de otro modo, en él se pondría fin a ese camino ascendente dentro del sistema. Pero, según la definición de poder constituyente dada por Ferrajoli, éste se caracterizaría precisamente por ser el Punto donde termina el camino ascendente de autorizaciones que conforman la red del sistema. Así, No habría forma de distinguir los actos nulos del acto constituyente, o bien habría que decir que cada acto nulo da lugar a otros tantos sistemas jurídicos, lo cual no parece demasiado razonable. (Zurita, 2014, p. 37)

Por otro lado, y según el precedente jurisprudencial fijado en sentencia de Corte Constitucional No. 102-13-SEP-CC, esta causal debe declararse en sentencia y no en el auto de admisión/inadmisión a trámite de la garantía. Y, en la sentencia 072-10-SEP-CC, de enero de 2011, la Corte Constitucional precisó que “el examen de constitucionalidad de un acuerdo ministerial de carácter normativo es atribución de la Corte Constitucional”. (Corte Constitucional de Ecuador, 2011, p.10). Se dijo que la razón era el principio de igualdad:

Pues la invalidación de un acto normativo tiene efectos generales, y a partir de ello nadie puede beneficiarse ni perjudicarse con la norma, lo contrario ocasionaría una situación de desigualdad que rechaza la constitución. Es por ello que no es procedente que un juez ordinario, que en materia de garantías jurisdiccionales de derechos actúa como juez constitucional, pueda dejar sin efecto un acto normativo, tanto porque esa competencia no le ha conferido la constitución ni la ley, como porque al hacerlo ocasionaría desigualdades en la aplicación de los actos normativos. (Corte Constitucional de Ecuador, 2011, p.10)

El criterio de que, en Ecuador, está vedado a las y los jueces constitucionales la inaplicación de normas infra constitucionales, bajo prevención de destitución, fue ratificado por la Corte Constitucional en varias sentencias (Nº. 001-13-SCN-CC, 30-13-SCNCC, 34-13-SCN-CC), al punto que se llegó a establecer que, bajo ningún concepto, ante la certeza de inconstitucionalidad de una disposición normativa, un juez podría

inaplicarla directamente dentro del caso concreto, pues siempre debe, necesariamente, elevar la consulta ante la Corte (Sentencia N° 001-13-SCN-CC).

Sin embargo, según lo que recogen diferentes textos académicos, como, por ejemplo, López (2022), expone que actualmente podría sostenerse que en Ecuador existe un sistema difuso de control de constitucionalidad en el que si el juez tiene certeza (y no dudas) de que la norma infra constitucional que ha de aplicar al caso concreto es claramente contraria a una norma constitucional o a un tratado internacional en materia de derechos humanos, puede inaplicarla, sin prevaricar y, en su lugar, aplicar de forma directa la norma constitucional.

En palabras de los jueces Ramiro Ávila Santamaría, Agustín Grijalva Jiménez y Alí Lozada Prado y Daniela Salazar Marín, en el voto concurrente de la sentencia no. 1116-13-EP/20, se expone que: “no sería razonable esperar que los jueces apliquen la norma infra constitucional a sabiendas de que es contraria a la Constitución, ni exigirles suspender la causa y elevarla en consulta ante la Corte Constitucional” (Corte Constitucional, 2020, p. 14).

Acción de inconstitucionalidad y acción de anulación objetiva ¿Cuál es más eficaz para la nulidad de un acto normativo viciado?

En definitiva, para poder declarar u obtener la declaración de inconstitucionalidad de un acto normativo es necesario demandar ya sea por vicios de forma o de fondo atribuibles a ese mismo acto normativo. En caso de vicios de forma, sería inconstitucional toda norma cuyo contenido material contradiga los derechos y garantías estipulados constitucionalmente. Wray (2000) señala que “para que haya inconstitucionalidad de forma será necesario que exista una disposición constitucional en la que se regule la forma de creación de la norma cuestionada” (p.15).

Pero no todos los actos normativos son susceptibles de ser inconstitucionales por defectos o vicios de forma, ejemplo de ello son los reglamentos, resoluciones y ordenanzas. Y, la acción de inconstitucionalidad representa uno de los principales mecanismos de control de constitucionalidad de los actos normativos. Siendo un mecanismo del control abstracto de constitucionalidad, que busca la congruencia y armonía entre todos componentes del ordenamiento jurídico y evitar que las disposiciones emitidas por el órgano legislativo o por cualquier autoridad de la administración pública con potestades de carácter normativo.

Mientras que, la acción de nulidad absoluta también conocida como Recurso objetivo o de anulación, se usa para impugnar aquellos actos normativos que transgreden la norma jurídica o la constitución.

Sobre esto, Santofimio (1996) opina:

El recurso por exceso del poder o de anulación surge en el derecho francés como un instrumento de carácter general y de naturaleza objetiva tendiente a contravenir la legalidad de todas las decisiones administrativas ejecutorias previa la acreditación de un interés para actuar o accionar y con el objetivo de lograr la anulación de la decisión

calificada como ilegal con efectos *erga omnes*. Se trata pues de un recurso jurisdiccional fundado en la violación a reglas de derechos (p. 32).

Recuérdese que, los vicios de fondo se encargan de contradicciones entre el acto normativo y la constitución y, los de forma, se producen cuando ese acto normativo no se emite sin seguir el procedimiento de formación previsto en la Constitución, para el efecto.

Por ejemplo, si la Corte Constitucional estima que un acto normativo ha violado la Constitución, sea por su contenido o en su trámite de formación, declara la inconstitucionalidad del acto. Las consecuencias jurídicas de la declaratoria de inconstitucionalidad se señalan en la Constitución por lo que deja sin efecto el acto o disposición declarando inconstitucional, resolución que entra en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial y que no tiene efecto retroactivo. (p. 33)

Al ser anulado, sale del ordenamiento jurídico positivo, y aquí, la Corte Constitucional obra como legislador, pero, en sentido negativo, pues excluye aquellas normas que no sean constitucionalmente aceptables. Ojo, para que este recurso prospere y el recurrente obtenga la tutela judicial efectiva que demanda, debe demostrar tener un interés legítimo, directo y actual. Otra vía es la acción de inconstitucionalidad, que, en paridad al recurso ya analizado busca restituir un derecho que ha sido vulnerado.

La diferencia entre ambas, radica en la capacidad y facultad de legitimación activa que ostenta la persona afectada, para poder recurrir en forma directa ante el órgano jurisdiccional competente y sin la condición de la existencia de un proceso previo, para poder interponer su pretensión principal a través de la vía de la demanda. (Torres, 2017, p. 82)

Para esto, existe el sistema judicial en materia constitucional ya descrito arriba a través de varios de sus aspectos. Encargado de velar y garantizar la constitucionalidad de los actos y normas emitidos por los órganos de la administración del Estado. A la vez que debe trazar una línea jurisprudencial constitucional que sea seguida y respetada por todos los órganos que conforman la función judicial. Contraste creado a través de la convivencia de la acción de anulación y la acción de inconstitucionalidad que tutelan los derechos a través de estas acciones de defensa.

La acción de inconstitucionalidad y todas las posibilidades de control de constitucionalidad, que esta implica, permite asegurar la primacía y jerarquía constitucional. Donde se observa como peculiaridad de las garantías constitucionales:

Su estipulación de directa e inmediata aplicación que conllevan estos por parte de cualquier servidor público, administrativo o judicial, quien ya sea de oficio o a petición de parte (Art. 11.3), debe aplicar la norma o interpretación que sea más favorable para una vigencia efectiva de los derechos (Art.11.5), tomando en cuenta el orden jerárquico de las normas que, apuntala a la Constitución como punto de inicio y a partir de ella en forma descendente enuncia al resto de la normas: los tratados y convenios internacionales, las leyes orgánicas, las leyes ordinarias, las normas regionales y las ordenanzas distritales, los decretos y reglamentos, la ordenanzas, los acuerdos y las

resoluciones y demás actos y decisiones del poder público (Art. 425 en concordancia con los Arts. 172, 426 y 427). (Torres, 2017, p. 82)

Del análisis de estos sistemas contrastados, es que puede afirmarse que el régimen de control de constitucionalidad ecuatoriano, es mixto, donde la Corte Constitucional constituye la máxima instancia de interpretación y control de la Constitución con fuerza y vigencia jurisdiccional en todo el territorio ecuatoriano. Y en su control emite resoluciones y dictámenes a través de su facultad de conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, interpuestas ante ella, tanto por el fondo como por la forma. Esto, en el caso que ocupa este trabajo en lo atinente a actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado, pudiendo declarar la inconstitucionalidad de dicho acto.

En razón a la funcionalidad de apersonamiento ante la Corte Constitucional, la acción pública de inconstitucionalidad, propia del control abstracto de constitucionalidad, es el procedimiento de control por el cual, se faculta a la ciudadanía en general para realizar el control de las funciones públicas del Estado, pudiendo recurrir de forma directa al órgano constitucional para reclamar la inconstitucionalidad de una norma sobre la que se tiene duda respecto a su compatibilidad con la Constitución, sin la necesidad de la existencia de un proceso ordinario previo, aspecto que es propio del control concreto de constitucionalidad, razón por la que centraremos nuestro análisis de estudio, en el control abstracto de constitucionalidad ecuatoriana. Por su parte, la ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control de Constitucionalidad (LOGJCC), en razón a los preceptos contenidos en la norma suprema, regula la competencia constitucional con el fin de garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución, así como los derechos contemplados en los instrumentos internacionales referentes a los derechos humanos y los de la naturaleza, garantizando de esta manera la eficacia y la supremacía constitucional (Art. 1). Disponiendo de mecanismos como la acción pública de inconstitucionalidad (Capítulo III, Art. 98), para realizar el análisis de adecuación de una norma a los preceptos constitucionales, con la finalidad de garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas (Art. 71), control de constitucionalidad que faculta como legitimado activo a cualquier ciudadano ecuatoriano, para que de forma individual o colectiva, pueda recurrir ante la Corte Constitucional (Art.77), con la finalidad que este órgano se pronuncie sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma cuestionada. Como mencionaba inicialmente, esta facultad de legitimación activa deriva de los derechos de participación y fiscalización respecto a los asuntos de interés público del Estado, que es otorgada a todos los ciudadanos ecuatorianos (Art.61.2 y 61.5 CRE), bajo la garantía condicionante de que ninguna norma jurídica pueda restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales. (Torres, 2017, p. 84)

Características que apoyan y sustentan la idea de que la acción de inconstitucionalidad, es mucho más efectiva que la acción de anulación objetiva para demandar y obtener la anulación de un acto normativo viciado por cualquier causa, siempre que esos vicios impliquen su contradicción o incongruencia con la norma constitucional.

Conclusiones

Al ser el acto administrativo de efectos generales, emitido por órganos de la administración pública y surtir consecuencias para todos los ciudadanos, como administrados; como la declaración unilateral que es, debe ser coherente con las normas constitucionales vigentes en el país. De no serlo, y pese a haber surgido de la voluntad administrativa, es susceptible de ser impugnado.

El acto normativo de efectos generales, para guardar su constitucionalidad debe seguir el proceso de emisión de normas y leyes tanto orgánicas, como ordinarias y respetar los principios y garantías constitucionales que conforman el debido proceso. De no hacerlo, son susceptibles de impugnarlos o bien ante el recurso de anulación o acción de anulación objetiva, o, mediante la acción de inconstitucionalidad. Lo que incluye un sistema mixto que permite acciones jurisdiccionales, a la vez que, constitucionales para el control de constitucionalidad de los actos normativos.

El principio de celeridad procesal rige en todo el ordenamiento jurídico ecuatoriano, por ser un principio y garantía de rango constitucional, que implica la prontitud en la resolución de conflictos legales. Garantizando así, una efectiva administración de justicia. Toda vez que, en su desempeño, no solo se garantice el derecho a la defensa y el resto de principios que conforman el debido proceso, sino, que, además, esto se haga en términos y plazos razonables, previamente fijados en la ley, que permitan hacer útiles los efectos de la resolución procesal para los involucrados.

Sobre la base de estos criterios es notorio que, para obtener la anulación de un acto normativo de carácter general que padezca defectos o vicios que comprometan su constitucionalidad, es más efectiva la acción de inconstitucionalidad a ejercerse directamente y por cualquier ciudadano, ante la jurisdicción de carácter constitucional que, a través de la acción de anulación objetiva por la vía jurisdiccional tradicional. Esto, como propuesta en este artículo pese al cúmulo de trabajo atrasado que padece la Corte Constitucional en Ecuador, lo cual es de mejorarse y afecta, notoriamente el de celeridad procesal. Sin embargo, sobre la base de las concepciones normativas que dotan la naturaleza de esta acción, esta es la más efectiva y eficaz para resolver estos casos, solo hay que cumplir los términos y plazos legales también en el ejercicio jurisdiccional de la Corte Constitucional en Ecuador.

Referencias bibliográficas

Berizonce, R. O. (1999). *Recientes Tendencias en la posición del Juez, en Instituto latinoamericano de derecho procesal; el juez y la magistratura Tendencias en los albores del siglo XXI*. Rubinzal – Culzoni Editores, Buenos Aires.

Código Orgánico General de Procesos (22 de mayo de 2015). *Asamblea Nacional de la República de Ecuador. Ley 0 Registro Oficial Suplemento 506.*
https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/01/COGEP_act_dic-2020.pdf

- Código Orgánico Administrativo (07 de julio de 2017). *Asamblea Nacional de la República de Ecuador. Ley 0, Registro Oficial Suplemento 31.* <https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations/2021-02/CodOrgAdm.pdf>
- Constitución de la República del Ecuador (20 de octubre de 2008). *Asamblea Nacional de Ecuador.* https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Corte Constitucional de Ecuador (18 de noviembre de 2020). *Sentencia No. 1116-13-EP/20.* <http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10>
- Corte Constitucional de Ecuador (6 de julio de 2017). *Sentencia 017-17-SIN-CC, 2017.* <http://portal.corteconstitucional.gob.ec>
- García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2008). *Curso de Derecho Administrativo.* Tomo I. Editorial Temis S.A.
- Gelzi Bidart, A. (1996). *¿Acceso a la justicia o al Poder Judicial?* Trabajo presentado en XI Encuentro Panamericano de Derecho Procesal. Buenos Aires. Instituto Panamericano de derecho procesal; la simplificación procesal.
- Larrea, J. (2009). *Derecho Civil del Ecuador.* ONI.
- López Hidalgo, S. (2022). El modelo de control concreto de constitucionalidad en la Constitución ecuatoriana de 2008. *FORO: Revista de Derecho*, (38), 29-52. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro>
- Sánchez Morón, M. (2017). *Derecho Administrativo.* Parte General 13^a. Ed. Madrid-Tecnos.
- Santofimio, J. O. (1996). *Tratado de Derecho administrativo.* Universidad Externado de Colombia, Departamento de Publicaciones, 1a. ed.
- Torres-Hermosa, E. (2017). *Oralidad en los juicios: Un reto latente.* <https://www.derechoecuador.com/oralidad-en-los-juicios-un-reto-latente>
- Wray, A. (2000). El debido proceso en la Constitución. *Revista Iuris Dictio*, 1(1). <https://revistas.usfq.edu.ec/index.php/iurisdictio/article/view/470>
- Zurita, B. A. (2014). *El Patrimonio Familiar obligatorio; su extinción y la Celeridad Procesal.* [Tesis de maestría, Ambato: Universidad Regional Autónoma de los Andes, Ecuador]. <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/463>

Conflicto de intereses: Los autores declaran no tener conflictos de intereses.

Contribución de los autores: Los autores participaron en la búsqueda y análisis de la información para el artículo, así como en su diseño y redacción.