

# La facultad reglamentaria de los órganos electorales

Juan Carlos Benalcázar Guerrón<sup>1</sup>

## Resumo

O artigo aborda a questão dos poderes regulamentares concedidos aos organismos eleitorais para regulamentar as questões relativas ao âmbito das suas funções. Em particular, procura explicar as razões específicas que justificam a concessão de tal poder aos órgãos eleitorais e os limites que se impõem.

**Palavras-chave:** poder regulatório; regulação; órgãos eleitorais.

## Abstract

This paper addresses the issue of regulatory powers granted to the electoral bodies to regulate matters relating to the scope of their functions. In particular, it seeks to explain the specific reasons that justify the granting of such power to the electoral bodies and the limits that are imposed.

**Keywords:** regulatory power; rule; electoral bodies.

Artigo recebido em 15 de abril de 2012; aceito para publicação em 7 de julho de 2012.

## Introducción

La facultad reglamentaria es una de las atribuciones que tiene la Administración Pública, de tal modo que su estudio constituye una temática propia del Derecho Administrativo. Sin embargo, la concesión de dicha facultad a los órganos electorales –como sucede

---

### Sobre o autor:

Juan Carlos Benalcázar Guerrón é advogado pela Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Especialista Superior e mestre em Direito pela Universidad Andina Simón Bolívar e doutor em Direito pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). E-mail: jbenalcazarg@hotmail.com.

en el Ecuador<sup>1</sup> provoca algunas cuestiones de gran interés para el Derecho Electoral, mucho más aún si se tiene en cuenta que la Constitución ecuatoriana instituye a aquellos órganos como una función del Estado, junto a las clásicas funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial.

La primera interrogante que al respecto se plantea es si tal atribución normativa tiene una justificación especial, o bien, únicamente responde a las razones que, en general, se señalan para conceder la facultad reglamentaria a la Administración Pública. Bien es verdad que los órganos electorales realizan una actividad administrativa, esto es, la gestión de lo concerniente a las elecciones y a los sujetos políticos, pero no debe dejar de considerarse que al instituir una Función Electoral, la Constitución ecuatoriana dota de autonomía a los órganos electorales con el propósito de evitar injerencias indebidas en los asuntos que son de su competencia. Consideramos que en dicha cualidad existe una singular motivación para conceder la facultad reglamentaria a los órganos electorales, como pretendemos demostrar en el primer apartado del presente trabajo.

Una segunda cuestión de importancia es el que concierne al ámbito y a los límites que tiene la facultad reglamentaria, los cuales, con algunas particularidades, se aplican perfectamente a la materia electoral. Desde un inicio cabe indicar que de ninguna manera los reglamentos que dictan los órganos electorales compiten con las leyes, o que, a guisa de autonomía, la Función Electoral suplanta las atribuciones de la Función Legislativa, por más especial y delicada que sea la materia. El estudio de esta cuestión se hará en el segundo apartado, en el cual se destacará la esfera de actividad que pueden regular los reglamentos electorales y las materias que pueden normar.

### **Justificación de la facultad reglamentaria de los órganos electorales**

La existencia de normas jurídicas que provienen de la Administración Pública y no del Legislador, constituye una problemática que ha merecido especiales reflexiones de la doctrina. La facultad reglamentaria, antes que entenderse como una excepción al principio de división de funciones, o como una delegación legislativa, tiene su sustento en la necesidad de contar con normas jurídicas que se adecuen a las necesidades de la Administración Pública, propiamente,

en atención a la índole de labor que ésta desempeña. Como explica Francisco Tinajero Villamar:

<cit>La potestad reglamentaria de la administración se justifica [...] no por una delegación legislativa, pues ésta ocurre más bien con la presencia de órganos legislativos de excepción; se justifica jurídicamente la potestad reglamentaria por la necesidad de la presencia de normas movibles, flexibles, no de la rigidez de la Ley, susceptibles de fácil reforma y actualización, que emanen de un criterio técnico, no circunstancial, que suponga la realización de la amplia discrecionalidad típica de la administración pública, para la solución de asuntos que son de su competencia (TINAJERO VILLAMAR, 1998, p. 128).

La Administración Pública realiza una actividad diferente de la que cumple el Legislador y el Juez, pues su labor consiste en una *gestión* dirigida a conseguir *resultados* que materializan los fines del Estado, esto es, encaminada a la *realización inmediata y práctica* de los objetivos y cometidos públicos (ZANOBINI, 1954, p. 22).<sup>2</sup> En relación con esta tarea, como indica Francisco Tinajero Villamar en el texto citado, se requieren normas apropiadas que, ante todo, sean capaces de adecuarse a exigencias de las tareas administrativas.

En lo que concierne a los organismos electorales, es indudable que realizan una actividad de carácter administrativo. Los cometidos electorales demandan de una *gestión* que permita su cumplimiento de modo *inmediato y práctico*, con subordinación a los dictados de la ley. La elaboración del padrón, la organización de las juntas receptoras del voto, la implementación de mecanismos para que el elector ejerza su derecho de votar, la designación de funcionarios electorales, el escrutinio, la proclamación de resultados, etcétera, son algunos ejemplos de actividades administrativas electorales, esto es, de actividades de *gestión* de lo electoral (BENALCÁZAR, 2011, p. 284-285).

Ahora bien, la concesión de atribuciones normativas a los organismos electorales, aun cuando tenga una primera justificación general en las exigencias de su actividad administrativa, encuentra una razón adicional en la misión que tienen de *garantizar el ejercicio de los derechos políticos*, muy especialmente, en *procurar que los procesos electorales sean expresión genuina de la voluntad de los electores*, de tal modo que los gobernantes gocen de la debida legitimación democrática.

En efecto, el cumplimiento de los postulados democráticos requiere de una organización electoral confiable, esto es, dotada de unos atributos jurídicos e institucionales que brinden a los ciudadanos y a los sujetos políticos la debida certeza sobre la objetividad de sus pronunciamientos y la seguridad de que sus juicios y decisiones se toman con imparcialidad, racionalidad y juridicidad. La autonomía de los órganos electorales es, precisamente, una de las cualidades que se exigen para que exista toda esa certidumbre y confianza. Se trata de una característica de independencia y libertad de gestión que permite aislar a dichos órganos de las influencias e injerencias de intereses extraños y que diseñan con mucha atención las constituciones de varios países de Latinoamérica.

En el preciso caso de los órganos electorales, además de la justificación que sustenta la facultad reglamentaria de la Administración Pública, se les concede atribuciones normativas como expresión de su autonomía.<sup>3</sup> La independencia y libertad de gestión que deben tener dichos órganos, implica la posibilidad de regular lo relacionado con la aplicación de las leyes electorales y el cumplimiento de las competencias relacionadas con las elecciones y los sujetos políticos. Esta capacidad reglamentaria, propia de una organización autónoma, debe estar libre de toda injerencia de las demás funciones del Estado y de los intereses de los involucrados en los procesos electorales para que sea expresión de racionalidad, objetividad e imparcialidad.

De este modo, la justificación de la facultad reglamentaria de los órganos electorales va más allá de las razones que comúnmente se invocan para conceder atribuciones normativas a la Administración Pública, pues a dichos motivos se agregan la necesidad de una adecuada regulación de una materia especialmente sensible y compleja, como es la electoral. Dicha regulación debe provenir del órgano competente –esto es, del Consejo Nacional Electoral en el caso del Ecuador– quien, por atribución propia y exclusiva, conoce y enfrenta las singulares problemáticas de los asuntos relacionados con las elecciones y los sujetos políticos.

Por lo demás, consideramos que los órganos electorales, en cuanto son los encargados de realizar la gestión inmediata y práctica de los cometidos relacionados con lo electoral, requieren de normas que sean susceptibles de adecuarse a los requerimientos técnicos de las elecciones y a las variantes situaciones que deben enfrentar los procesos electorales. En este aspecto y perspectiva, propio de un

órgano de gestión, la justificación de la facultad reglamentaria de los órganos electorales es la misma que se invoca, en general, para las entidades que conforman la administración pública.

### **Ámbito de aplicación y límites de la facultad reglamentaria de los órganos electorales**

La facultad reglamentaria de los órganos electorales se somete, en términos generales, a las mismas limitaciones que se estudian respecto de los reglamentos que dicta la Administración Pública, no obstante lo cual, existen algunas consideraciones de mucho interés que modelan el régimen jurídico de los reglamentos electorales. En este apartado, en primer término, señalaremos brevemente los límites generales de la facultad reglamentaria para luego reflexionar sobre las particularidades que se aplican a los reglamentos de los órganos electorales.

De conformidad con la Constitución de la República del Ecuador, los reglamentos tienen un grado jerárquico inferior a las leyes y en sus contenidos normativos deben someterse a las disposiciones de éstas<sup>4</sup>.

La supremacía de la ley es un primer límite de la facultad reglamentaria, según el cual el reglamento no puede contravenir o alterar a las normas legales. Considero que esta limitación tiene su cabal y precisa explicación en los principios de división de funciones y proscripción de la arbitrariedad, que son propios de un Estado de Derecho. En efecto, si se parte de la idea de que la división de funciones evita la concentración del poder en un solo individuo o institución, únicamente el Legislador es quien tiene la competencia para dictar normas jurídicas aptas para innovar de modo radical y decisivo en el ordenamiento, mientras que el reglamento se limitaría a permitir la cabal ejecución de dichas normas, o bien, a regular aspectos estrictamente relacionados con el desempeño de las funciones que la Constitución encarga a la Administración Pública, sin que ello comporte autorización para ir más allá de lo que establecen las leyes.

El principio de división de funciones, en primer término, constituye una garantía de respeto al ordenamiento jurídico y a los derechos de los ciudadanos, pues impide el desafuero que la acumulación del poder es capaz de producir, pero también debe considerarse como un fundamental postulado de orden que se aplica en la construcción del Estado. En tal virtud, el reglamento debe subordinarse a las leyes, ya

que si el primero estuviese en posibilidad de estar a la altura de la ley, ningún efecto tendría la división de funciones, pues las normas que provienen de la Administración Pública podrían disputar a las que emite el Legislador, con un resultado de desorden e inseguridad en ordenamiento jurídico.

Un segundo límite de la facultad reglamentaria, como explican García de Enterría y Fernández, está dado por la materia que pueden regular los reglamentos, que en todo caso únicamente puede referirse a aquellos asuntos en los que tiene competencia la Administración Pública:

El Reglamento, como producto de la Administración que es, esta ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la Administración tiene atribuidas en el concierto público. Hay aspectos del ordenamiento no administrativizados, en el sentido de que sobre ellos se construye un régimen en cuya aplicación a la Administración no se le asigna ningún papel; así, todo el orden procesal, o todo el orden del Derecho privado, confiado a los sujetos privados y a los Tribunales. El Reglamento no podría intentar regular estos aspectos, ni siquiera invocando la oportunidad de desarrollar una Ley supuestamente imperfecta o incompleta [...]; concretamente, no cabe reconocer que la Administración pueda dictar Reglamentos que puedan suplir a las Leyes en estas materias; o, menos aún, que interpusieran entre la Ley y su aplicación una regulación propia [...]. (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, 2004, p. 206). <fim cit>

Esta limitación del reglamento resulta de la propia función que tiene en el ordenamiento jurídico. La facultad reglamentaria, como anteriormente indicamos, se otorga en atención a la función propia que debe cumplir la Administración Pública y para coadyuvar en su realización. De ningún modo el reglamento compite con la ley, sino que la complementa y completa dentro del ámbito específico de las tareas de las cuales se ocupa la Administración Pública.

Por último, es necesario tener presente que la Constitución reserva ciertas materias delicadas a la regulación de la ley, aunque la Administración Pública pueda tener competencias en tales asuntos. Es el caso del ejercicio de los derechos y garantías constitucionales y la tipificación de delitos y de infracciones, entre otros.<sup>5</sup> En mi opinión, la temática de las materias reservadas a la ley debe estudiarse y explicarse como una garantía de los ciudadanos. En efecto, mientras que

el reglamento proviene de los funcionarios que detentan las máximas autoridades de la Administración Pública –verbigracia el Presidente de la República– y contiene normas movibles, flexibles, de fácil reforma y actualización; la ley la dicta la Asamblea Nacional, órgano legislador conformado por varios ciudadanos elegidos por votación popular, de distintas tendencias y opiniones, y que se somete a un procedimiento pausado en el cual existe el debate y la presencia de diversos puntos de vista. La conformación del órgano legislador y el proceso de formación de la ley son capaces de brindar más garantías a los ciudadanos en relación con asuntos sumamente delicados. Por el contrario, el reglamento, considerando su origen y flexibilidad, carece de aptitud para otorgar seguridad a los ciudadanos, por ejemplo, en lo relacionado con el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales y la tipificación de infracciones y sanciones. En otros términos, de otorgar a una norma reglamentaria la regulación de ciertas materias especialmente sensibles, provocaría un ambiente de falta de certeza que impediría gozar del debido resguardo de bienes y valores esenciales para la recta y buena convivencia social.

Hecha esta exposición, reiteramos que la facultad reglamentaria de los órganos electorales se somete a las mismas restricciones que se han apuntado, con la precisión de que el ámbito de regulación es estrictamente el relacionado con los asuntos propios de sus atribuciones, además de que en esta materia, dada la autonomía de los órganos electorales, las competencias normativas corresponden exclusivamente a éstos.

En el Ecuador, en atención al numeral 6 del artículo 219 de la Constitución de la República, la Función Ejecutiva –que por antonomasia es la que ejerce la facultad reglamentaria–<sup>6</sup> únicamente podría dictar reglamentos que se rijan dentro de su ámbito de acción y no tendría competencia alguna para dictar regulaciones sobre materias electorales, mucho más aun, porque la Constitución ha instituido la Función Electoral con la intención de definir un ámbito de autonomía que no pueden ser invadido o disputado por la Función Ejecutiva o por cualquier otra institución del Estado.

De producirse una irrupción de la Función Ejecutiva o de cualquier otra función o institución del Estado en la facultad reglamentaria de los órganos electorales, las normas dictadas resultarían inválidas, principalmente, por usurpación de competencias constitucionales. Para reivindicar sus atribuciones normativas, el Derecho ecuatoriano

precisa que los órganos electorales deben requerir a la institución que ha asumido sus competencias para que cese su conducta, y en caso de negativa o de silencio ante el requerimiento, se puede presentar una demanda ante la Corte Constitucional.<sup>7</sup> La facultad reglamentaria de los órganos electorales tiene su límite en las materias reservadas a la ley, en concreto, sus competencias normativas no incluyen la regulación del ejercicio de los aspectos del ejercicio del derecho al sufragio y de las infracciones y sanciones electorales. En caso de que un reglamento dictado por el Consejo Nacional Electoral transgreda la reserva de ley, deberá ser declarado inválido.

En este aspecto surge la duda del juez competente para declarar dicha invalidez de los reglamentos que dicta el Consejo Nacional Electoral: ¿la Corte Constitucional o el Tribunal Contencioso Electoral? En mi opinión, debe reconocerse a este último la competencia para anular los reglamentos que dicta el Consejo Nacional Electoral, pues en atención al espíritu del Constituyente, el establecimiento de la Función Electoral se traduce en otorgar un ámbito constitucional de autonomía para la organización electoral, lo cual implica separar a los asuntos electorales de la injerencia y competencia de las demás funciones del Estado, incluida la Corte Constitucional y los demás jueces y tribunales de la República. En tal virtud, el Tribunal Contencioso Electoral, en ejercicio de la atribución de dictar sentencias en materia electoral y de conocer sobre la juridicidad de los actos del Consejo Nacional Electoral, será el competente para resolver sobre la validez o invalidez de los reglamentos que dicho órgano dicta.<sup>8</sup>

## **A manera de conclusión**

Luego del análisis que queda hecho, podemos apreciar que la facultad reglamentaria de los órganos electorales tiene una justificación especial que radica en su autonomía. Si bien es válido invocar las mismas razones que fundamentan la concesión de atribuciones normativas a la Administración Pública, en el caso de los órganos electorales hay un motivo singular que se basa en la necesidad de dotarles de independencia y de libertad de gestión, en cuanto estos elementos funcionan como garantías del derecho al sufragio.

En el preciso caso del Derecho ecuatoriano, la institución de la Función Electoral exige una facultad normativa propia, que esté sometida a la ley y que no la contravenga ni altere, pero que también

sea capaz de permitir el cumplimiento cabal de los cometidos relacionados con las elecciones, con respeto total a los derechos de los electores y de los sujetos políticos.

Los órganos electorales no se limitan a realizar una gestión puramente administrativa de los asuntos relacionados con las elecciones y las organizaciones políticas, sino que su misión trasciende hacia la *garantía del derecho al sufragio*. En estos motivos, justamente, hay un fundamento singular para que la organización electoral tenga la facultad de dictar normas especiales para cumplir sus cometidos, pero dentro de un ámbito de acción inmune a la injerencia de los interesados en los procesos electorales. Esta inmunidad, precisamente, está en capacidad de permitir que el reglamento electoral sea expresión de ecuanimidad, objetividad, racionalidad, en suma, de justicia.

## Notas

1. El numeral 6 del artículo 219 de la Constitución de la República del Ecuador establece que es atribución del Consejo Nacional Electoral “Reglamentar la normativa legal sobre los asuntos de su competencia”. La misma disposición consta en el numeral 9 del artículo 25 de la Ley Orgánica Electoral.
2. La función administrativa se distingue de la legislativa y de la jurisdiccional por la índole de su labor y por el consiguiente método y técnica de su acción. Como decimos, se trata de una actividad que busca la realización *inmediata y práctica* del bien común. La legislación, aunque es innegable que atiende a los fines del Estado, lo hace de modo mediato, ya que consiste en definir una disciplina social y regular los objetivos y cometidos públicos, pero no tiene por misión la realización y atención directa de aquéllos. La jurisdicción, por su parte, contribuye al bien común a través de la administración de justicia, pero esta labor de actuación del derecho en la solución de controversias es ajena a la aquella tarea de atención de los objetivos y cometidos públicos, en cuanto se trata de aplicar mecanismos que logren los resultados inmediatos y prácticos que los satisfagan.
3. En el mismo sentido de encontrar en la autonomía de los órganos electorales la justificación de su facultad reglamentaria, véase Jiménez Dorantes, “Capacidad Normativa y Autonomía de los Órganos Electorales. El caso del IFE”, en *Estudios Comparados de Derecho Electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, pp. 167 y siguientes, visible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3040>.
4. Constitución de la República del Ecuador: “Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos. En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional,

las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.

La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados”.

5. El artículo 132 de la Constitución de la República del Ecuador dispone: “Art. 132. 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.
6. El numeral 13 del artículo 147 de la Constitución de la República del Ecuador establece: “Art. 147. Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley: [...]
  13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlos ni alterarlos, así como los que convengan a la buena marcha de la administración”.
7. Este procedimiento es el previsto en el numeral 1 del artículo 146 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “Art. 146. Conflicto positivo. Los conflictos positivos se resolverán de conformidad con las siguientes reglas:
  1. Requerimiento previo de incompetencia. Cuando el legitimado activo considere que otro órgano o función ha asumido sus competencias, requerirá a ésta, por escrito, que se abstenga de realizar los actos, revoque las decisiones o resoluciones que haya adoptado; de negarse o de guardar silencio la requerida, por el término de quince días, aquella podrá acudir a la Corte Constitucional con una demanda para que, en sentencia, declare que, según la Constitución las atribuciones asumidas por la requerida son de competencia de la requirente”.
8. El numeral 1 del artículo de la Constitución de la República, establece que el Tribunal Contencioso Electoral tiene la atribución de “Conocer y resolver los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y de los organismos desconcentrados, y los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas”. Por su parte, los numerales 1 y 2 del artículo 70 de la Ley Orgánica Electoral determinan que el Tribunal Contencioso Electoral tiene la competencia de “Administrar justicia como instancia final en materia electoral y expedir fallos” y de “Conocer y resolver los recursos contenciosos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y los organismos desconcentrados”.

## Referências

- BENALCÁZAR GUERRÓN, J. C. 2011. Las relaciones entre el Derecho Electoral y el Derecho Administrativo. *Estudios de Derecho Electoral*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. & FERNÁNDEZ, T. R. 2004. *Curso de Derecho Administrativo*, I. 12. ed. Madrid: Thomson-Civitas.
- JIMÉNEZ DORANTES, M. 2011. Capacidad Normativa y Autonomía de los Órganos Electorales. El caso del IFE. *Estudios Comparados de Derecho Electoral*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Visible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3040>.
- TINAJERO VILLAMAR, F. 1988. *La potestad reglamentaria*. La reforma de la Constitución, Quito: ILDIS-JURISPUCE.
- ZANOBINI, G. 1954. *Curso de Derecho Administrativo*. Trad. de Héctor Masnatta. Buenos Aires: Editorial Arayú.

