



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

ANÁLISIS DEL REGLAMENTO PARA LA APLICACIÓN EN EL ECUADOR DEL DERECHO DE
REFUGIO EN RELACIÓN CON LOS LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

Trabajo de Titulación presentado en conformidad con los requisitos establecidos
para optar por el título de Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República

Profesora Guía

Phd. Juan Carlos Benalcázar Guerrón

Autora

María Alejandra Costales Duque

Año

2017

DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA

Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con la estudiante, orientando sus conocimientos y competencias para un eficiente desarrollo del tema escogido y dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

Juan Carlos Benalcázar Guerrón

Doctor en Jurisprudencia

C.C.1707774970

DECLARACIÓN DEL PROFESOR CORRECTOR

Declaro haber revisado este trabajo, dando cumplimiento a todas las disposiciones vigentes que regulan los Trabajos de Titulación.

José Suing Nagua
Doctor en Jurisprudencia
C.C. 1706860440

DECLARACIÓN DE AUTORÍA DEL ESTUDIANTE

Declaro que este trabajo es original, de mi autoría, que se han citado las fuentes correspondientes y que en su ejecución se respetaron las disposiciones legales que protegen los derechos de autor vigentes.

Alejandra Costales Duque

C.C. 0603330457

AGRADECIMIENTO

A mi maestro, guía profesional y espiritual, Doctor Juan Carlos Benalcázar, que con paciencia y conocimiento supo apoyarme durante este trayecto.

A mis padres Fausto y Amparo quienes con su apoyo incondicional se han convertido en la motivación para alcanzar mis metas.

A mis hermanos que a pesar de ser menores me han enseñado a luchar por lo que quiero y siempre han confiado en mí. A Iván por su apoyo y amor infinito.

DEDICATORIA

A Dios por darme día a día las fuerzas necesarias y la sabiduría para culminar esta etapa de mi vida.

A mis padres por ser mi ejemplo de superación y lucha, por apoyarme en todo momento a pesar de las adversidades y por siempre creer en mí.

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación se analizará el Reglamento para la Aplicación del Derecho de Refugio en el Ecuador en relación con los límites de la Potestad Reglamentaria de la Función Ejecutiva. Este análisis demostrará la necesidad de la existencia de una ley orgánica que regule los derechos de los refugiados y la insuficiencia y falta de idoneidad que tiene el Reglamento en cuestión.

Este trabajo se encuentra dividido en cuatro capítulos fundamentales. En el primer capítulo se expondrá y analizará la definición, origen y clases del reglamento en el Ecuador. Esto nos permitirá tener una clara concepción de qué es y qué se puede regular a través de un reglamento. El segundo capítulo se encuentra más enfocado a la potestad reglamentaria, su definición, fundamento y los límites establecidos como la reserva de ley, que tiene mucha importancia en el desarrollo de este análisis. La tercera parte del trabajo se enfocará en el Derecho de Refugio a través de los momentos históricos que marcaron su existencia, se analizará también la protección de los refugiados en el Derecho Internacional y se hará un breve recorrido por el derecho de refugio en América Latina y como ésta adoptó las disposiciones contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967.

El cuarto y último capítulo consistirá en un análisis de los Instrumentos Internacionales de refugio suscritos por el Ecuador previamente mencionados y de cómo éste recogió sus disposiciones a través de un reglamento. Se analizarán también las demandas de inconstitucionalidad interpuestas por los Consultorios Jurídicos de la USFQ y Asylum Access Ecuador y se explicará por qué éstas debieron haber propuesto una acción de inconstitucionalidad por omisión.

Finalmente, por medio del presente trabajo de investigación, concluiremos que la normativa actual que regula el derecho de refugio en el Ecuador no es el instrumento idóneo ya que no brinda la seguridad jurídica, protección y garantía necesaria a los derechos de los refugiados como una Ley lo haría.

ABSTRACT

This research will analyze the Regulation for the Application of Refuge Law in Ecuador in relation to the limits of the regulatory faculty of the Executive Power. This analysis objective is to demonstrate the need of an organic law to regulate the rights of refugees and the inadequacy and lack of suitability of the current regulation.

This work is divided into four main chapters. The first chapter contains an analysis of the regulation's definition, origin and classification in Ecuador. This will allow us to have a clear conception of what subjects can be developed by a regulation. The second chapter contains indispensable elements for this analysis, which are the definition, foundation and limits of the regulatory power (including the legal reserve). The third chapter is focused on the refugee's right under the international right and its development in Latin America to explain how it adopted the dispositions contained in the 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol.

The fourth and final chapter consists of the analysis of the international refugee instruments signed by Ecuador and how it has embraced their dispositions through a regulation. This chapter also analyzes the claims of unconstitutionality filed by the Legal Clinic of the Universidad San Francisco de Quito and Asylum Access Ecuador and explains why they should have proposed unconstitutionality by omission action.

Finally, through this research, concludes that the current legislation regulating the right of refuge in Ecuador is not the ideal instrument since it does not provide the legal security, protection and guarantee necessary to the refugees' rights as a Law would do it.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. CAPÍTULO I. NOCION Y FUNDAMENTO DEL REGLAMENTO.....	3
1.1 Definición del Reglamento.	3
1.2 Clases de Reglamentos.	6
1.2.1 Reglamentos Externos.	6
1.2.1.1 Reglamento de Ejecución.	7
1.2.1.2 Reglamento Autónomo o Independiente.	8
1.2.1.3 Ordenanza	9
1.2.2 Reglamentos Internos.	10
2. CAPITULO II. POTESTAD REGLAMENTARIA.....	11
2.1 Concepto de la Potestad Reglamentaria.....	11
2.2 Límites de la Potestad Reglamentaria.	16
2.2.1 Límites formales	18
2.2.2 Límites Materiales o Sustanciales	22
2.3 Fundamento de la Potestad Reglamentaria	26
2.4 Reserva de Ley	27
2.5.- Problemas de la Potestad Reglamentaria	28
3. CAPÍTULO III. LOS REFUGIADOS.....	31
3.1 Concepto.....	32
3.2 Historia de los Refugiados.....	34
3.2.1 Momentos Históricos.....	34
3.2.2 Antecedentes de la Protección de los Refugiados en el Derecho Internacional.....	40

3.3 América Latina y el Derecho Internacional de los Refugiados.	47
3.3.1 Los Refugiados en Colombia.	49
3.3.2 Los Refugiados en la República Bolivariana de Venezuela.	51
3.3.3 Los Refugiados en Perú.	52
4.CAPITULO IV. ANÁLISIS DEL REGLAMENTO PARA LA APLICACIÓN EN EL ECUADOR DEL DERECHO DE REFUGIO ESTABLECIDO EN EL ART. 41 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, LAS NORMAS CONTENIDAS EN LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE 1951, SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS Y EN SU PROTOCOLO DE 1967, COMO UN INSTRUMENTO IDÓNEO PARA REGULAR EL° DERECHO DE REFUGIO Y PARA GARANTIZAR LA CORRECTA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA CONVENCIÓN Y EL PROTOCOLO.....	54
4.1 Introducción.....	54
4.2 Convención sobre el Estatuto de Refugiados de las Naciones Unidas de 1951.....	54
4.2.1 Estructura y Contenido.....	56
4.3 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.....	59
4.4 Reglamento para la Aplicación del Derecho de Refugio en el Ecuador establecido en el art. 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las	

Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967.....	60
4.4.1 Estructura y Contenido del Reglamento.....	62
4.4.2 El Reglamento frente a la Potestad Reglamentaria.....	64
4.5 Criterios de las Demandas de Inconstitucionalidad presentadas por Asylum Access Ecuador y Consultorios Jurídicos de la Universidad San Francisco de Quito.....	66
4.5.1.- El principio de reserva de ley y el principio de legalidad.....	66
4.5.2.- Los plazos para solicitar refugio y presentar recursos de impugnación frente a la Administración Pública.....	68
4.5.3.- La omisión de incluir la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984.....	70
4.5.4.- Vulneración del principio de no devolución (non refoulement).....	70
4.5.5.- Otros temas relevantes de las acciones de inconstitucionalidad: La no discriminación, el ejercicio de los derechos políticos de los refugiados, posición frente a la comisión de delitos en el país de origen y en el país de asilo y la “extinción” de la condición de refugiado..	72
4.6- Acción de Inconstitucionalidad por Omisión	74
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	81
5.1 Conclusiones.....	81
5.2 Recomendaciones.....	83
REFERENCIAS.....	85

INTRODUCCIÓN

El tema sobre el cual versará la investigación, puede plantearse con la siguiente inquietud inicial: Un derecho fundamental como es el derecho de refugio, ¿debe regularse mediante ley o puede ser regulado a través de un reglamento?

Al respecto debemos considerar que el derecho de refugio se encuentra reconocido en el artículo 41 de la Constitución de la República, el mismo que establece que las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos.

Según la Agencia de la ONU para los refugiados, (ACNUR), Ecuador ha reconocido como refugiados a cerca de 54.000 personas. Casi el 100% de los refugiados en Ecuador, provienen de Colombia, donde el conflicto armado sigue pese a los grandes esfuerzos del Gobierno. La ACNUR, establece que Ecuador se mantiene como el país con la mayor población refugiada de América Latina, recibiendo alrededor de 10.000 solicitudes de refugio por año. El Ecuador ha ratificado Tratados Internacionales de derechos humanos como es la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. Se debe saber que cualquier Estado que pase a formar parte de tratados internacionales, debe asumir los deberes y obligaciones en virtud del derecho internacional, y estos deben comprometerse a respetar, proteger y promover los derechos humanos, adoptando las correctas medidas para facilitar la realización de los derechos humanos básicos.

En virtud de acoger las disposiciones y al ser suscriptor de la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, el Presidente de la República, expidió el Decreto Ejecutivo No. 1182 conocido como el Reglamento para la aplicación del derecho de refugio en el Ecuador.

En este trabajo investigativo, a través del estudio del Reglamento, la Potestad Reglamentaria, sus límites, el Derecho de Refugio en el Derecho Internacional y en América Latina y con el análisis de las demandas de Inconstitucionalidad propuestas por Asylum Access y la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, determinaremos si fue correcta la expedición del Reglamento para la Aplicación del Derecho de Refugio en el Ecuador o si se tuvo que haber emitido una Ley, tal como el precepto constitucional establecido en el artículo 41 de la Constitución de la República manda.

1. CAPÍTULO I. NOCIÓN Y FUNDAMENTO DEL REGLAMENTO.

1.1 Definición del Reglamento.

Los reglamentos, según el Diccionario de la Real Academia Española son,

“[...] una colección ordenada de reglas o preceptos, que por la autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, una dependencia o un servicio” (Real Academia Española, 2016).

Según define Juan Carlos Cassagne, el reglamento es:

“El acto unilateral que emite un órgano de la Administración Pública, creador de normas jurídicas generales y obligatorias, que regula, por tanto, situaciones objetivas e impersonales, recibe la denominación de reglamento” (Cassagne, 1991, p. 103).

Un reglamento es la declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa. Luis José Béjar, expresa que este:

“[...] surge de la facultad otorgada al Ejecutivo desde la Constitución, con el fin de que éste, como responsable de la administración del Estado, se encargue de garantizar el cumplimiento y la correcta ejecución de las normas emanadas del Poder Legislativo” (Béjar, 2012, p. 54).

Para el autor Juan Francisco Linares, el reglamento puede definirse como “el acto unilateral de la administración que crea normas jurídicas generales” (Linares, 2000, p. 53).

Por otro lado, para Roberto Dromi, puede definirse como “toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa” (Dromi, 2001, p. 106). Esta definición ha sido adoptada por el Ecuador al recogerla en el artículo 65 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE).

“Art.- 65 Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa” (ERJAFE, 2002, art. 65).

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 147, establece las atribuciones y deberes del Presidente de la República, el numeral 13 determina la potestad de “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” (Constitución del Ecuador, 2008, art. 147).

De los conceptos anteriormente citados podemos establecer que el reglamento es una norma secundaria, que procede principalmente, aunque no exclusivamente, de la Función Ejecutiva, y cuya función bien es coadyuvar a la aplicación de las leyes, o bien, normar aspectos relacionados con la actividad administrativa y la buena marcha de la Administración Pública. En esta definición se encuentran contemplados los reglamentos ejecutivos, de ejecución de las leyes, y los reglamentos autónomos, categorías que son aplicables a nuestro Derecho.

Los reglamentos constituyen “fuentes del Derecho para la Administración Pública, aun cuando proceden de ella misma, ya que integran el bloque de legalidad, al cual los órganos administrativos deben ajustar su contenido. Desde el punto de vista cuantitativo, constituyen la fuente de mayor importancia del Derecho Administrativo, habida cuenta de que no sólo son emitidos por el Poder Ejecutivo, sino también por los demás órganos y entes a los que el

ordenamiento jurídico otorga la facultad reglamentaria” (Cassagne, 1991, p. 173).

El Reglamento es propiamente un acto de la administración. Ningún reglamento administrativo puede estar por encima de la ley, esto quiere decir que la Función Ejecutiva no puede tomar atribuciones que constitucionalmente le corresponden y le fueron conferidas a la Función Legislativa, lo cual explica que los reglamentos no puedan alterar, modificar o derogar a las leyes ni regular asuntos en los que no tenga competencia la Administración Pública. La Constitución de la República en su artículo 147, el cual concierne a los deberes y atribuciones del Presidente de la República, confiere a éste, el poder de expedir reglamentos para la aplicación de la norma legislativa, siempre y cuando éste no modifique ni altere el contenido de las mismas, con el fin de ejecutar la ley debidamente o para contribuir a la buena marcha de la administración. Esta atribución de la Función Ejecutiva, es conocida como Potestad Reglamentaria, la cual será explicada posteriormente.

El reglamento constituye una regla de conducta obligatoria, en nuestro ordenamiento jurídico, empieza a regir desde que es publicado en el Registro Oficial.

Para concluir y entender a cabalidad al Reglamento, se debería establecer la diferencia que existe entre éste y la Ley. Según el Dr. Juan Carlos Benalcázar la diferencia entre ley y reglamento es que “[...] el reglamento no puede regular más que las materias en las que tiene competencia la Administración Pública o haya un cometido administrativo que desempeñar. La ley, en cambio, no tiene ese límite de contenido, pues puede regular cualquier ámbito de la vida humana en la sociedad” (Benalcázar, J.C. 2016).

En conclusión, se puede decir que el Reglamento nace de la facultad otorgada por la Constitución de la República a la Función Ejecutiva principalmente, o bien, a otros órganos e instituciones determinados en las normas

constitucionales, con el fin de que éste permita el cumplimiento y la correcta ejecución de las normas emanadas de la Función Legislativa, así como facilite la buena marcha de la Administración Pública y regule las relaciones entre la Administración y los administrados.

1.2 Clases de Reglamentos.

Según el Doctor Patricio Secaira, se puede identificar a dos clases de reglamentos; los externos e internos. (Secaira, 2004, p. 68).

Los externos se dividen en; reglamentos de ejecución, reglamentos autónomos o independientes y ordenanzas, mientras que los internos se dividen en; reglamentos orgánicos funcionales, instructivos y circulares, en nuestro país se utilizan muchos nombres para estos últimos, pero conceptualmente se trata de realidades iguales. (Secaira, 2004, p. 69)

Doctrinariamente también se ha podido encontrar a los reglamentos delegados, autorizados o de integración y a los de necesidad o de urgencia que no serán analizados en este trabajo debido que no conciernen al objeto de estudio.

1.2.1 Reglamentos Externos.

Los Reglamentos Externos son aquellos que regulan la relación jurídica entre la Administración pública y el administrado. Se clasifican en:

- a) Reglamento de ejecución
- b) Reglamento autónomo o independiente
- c) Ordenanza

1.2.1.1 Reglamento de Ejecución.

El reglamento de ejecución es aquel que dicta el Presidente de la República para la aplicación de una ley, que no puede “contravenirlas ni alterarlas”, según la expresión de Pérez. También dice que los reglamentos de ejecución o subordinados, como él los llama, son los que dicta el órgano ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionales propias, con el objeto de hacer posible la aplicación y el cumplimiento de las leyes (Pérez, 2014, p. 33).

Como Cassagne lo indica, el reglamento ejecutivo o de ejecución es el que dicta la Función Ejecutiva, bajo ese inciso, en ejercicio de las facultades constitucionales propias, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, regulando detalles necesarios para un mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador (Cassagne, 1991, p. 41).

El Doctor Patricio Secaira sostiene que estos reglamentos, son aquellos que:

[...] expide la administración en razón de que la propia ley le faculta o mejor le obliga a dictarlos y sirven de complemento a la ley, para regular ciertos hechos o procedimientos, su objetivo es asegurar el cumplimiento de la ley, es decir hacer viable su ejecución, por ello también se los conoce como reglamentos de ejecución. Norman situaciones no previstas en la ley. (Secaira, 2004, p. 80)

Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández señalan que:

[...] los reglamentos ejecutivos se encuentran encargados de desarrollar o completar lo dispuesto en una ley, dejando a la Administración que por medio de un reglamento precise todo el casuismo de desarrollo que puede exigir la situación o la compleja actuación administrativa sobre ella. (García de Enterría, Eduardo & Ramón Fernández, Tomás, 1982, p. 55)

A estos reglamentos de ejecución se los califica por su contenido y también se los llama de subordinación, expresando de esta manera la relación jerárquica que existe entre dicho reglamento y la ley.

Estos reglamentos complementan la ley pero no la suplen ni la rectifican ni limitan, se dice que el reglamento no suple a la misma porque existen materias reservadas a la ley que solo pueden ser abordadas por esta. Los reglamentos tampoco pueden rectificar ni alterar a una ley ya que el reglamento se expide teniendo en cuenta el principio formal de la jerarquía normativa, es decir, que la ley lo precede. Además, y esto es fundamental, el reglamento se subordina a la ley porque de lo contrario se autorizaría a la Administración Pública para invadir la esfera del legislador, lo cual atenta contra el principio de división de funciones (Secaira, 2004, p. 82).

De todos los conceptos mencionados, se puede concluir que los reglamentos de ejecución, son aquellos que dicta la Función Ejecutiva pero no de manera exclusiva ya que la Administración Pública también puede expedirlos en virtud de una atribución constitucional y legal, los mismos que desarrollan el contenido y la aplicación de una ley y que necesitan de una norma previa para poder existir.

1.2.1.2 Reglamento Autónomo o Independiente.

Se llama reglamento autónomo según Dromi, porque “su emanación no depende de ley alguna y regula el servicio administrativo” (Dromi, 2001, p. 311).

Estos reglamentos son los más importantes según García Trevijano, “puesto que gracias a ellos marcha la Administración Pública diariamente” (García Trevijano, 1970, p. 24). Para diferenciarlos de los reglamentos de ejecución se puede decir que mientras los últimos se dictan para la ejecución de una ley existente, los reglamentos autónomos no necesitan de una ley para existir. Dice

que se los llama reglamentos autónomos o independientes porque su emanación no depende de ley alguna y regulan al servicio administrativo.

Cassagne dice sobre estos reglamentos que:

“[...] se hallan constituidos por aquellas normas generales que dicta el Poder Ejecutivo, e, integralmente, la Administración sobre materias que pertenecen a su zona de reserva” (Cassagne, 1991, p. 49).

Actualmente se puede encontrar esta potestad del Presidente de la República en la Constitución en su artículo 147 el cual detalla los deberes y atribuciones del Presidente y determina que este, puede 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. (el subrayado me pertenece)

1.2.1.3 Ordenanza

Según Jose Suing, “La ordenanza es una norma de carácter general de categoría inferior a la ley que regula materias específicas dentro del ámbito de competencias de los gobiernos municipales” (Suing, 2012, pp. 124-125). Esta definición también se aplicaría a los demás gobiernos autónomos descentralizados porque las ordenanzas que ellos dictan tienen la misma función de regular los cometidos específicos de cada nivel.

La ordenanza según el Doctor Benalcázar tiene el mismo régimen jurídico que el reglamento porque es una norma de carácter inferior a la ley, con la particularidad de que la materia normativa es propia del ejercicio de las facultades descentralizadas que ejercen los GADS. (Benalcázar, J.C. 2016).

Para concluir se puede decir que las Ordenanzas tienen carácter inferior a la ley y que éstas regulan la materia normativa propia de los gobiernos autónomos descentralizados, por lo que se la asemeja a un reglamento.

De la clasificación citada previamente se puede sostener que el reglamento autónomo es el que se dicta para ejercer una atribución constitucional, este reglamento no desarrolla una ley, no necesita de ella para existir, ni ayuda en su aplicación, es decir que es solamente aquel que se expide para la buena marcha de la Administración Pública y para cumplir cabalmente las atribuciones que el ordenamiento jurídico le asigna y sirve para regular las relaciones entre la Administración y los administrados. Mientras que el reglamento de ejecución es el encargado de desarrollar el contenido y la aplicación de una ley.

1.2.2 Reglamentos Internos.

Dentro de los Reglamentos Internos se puede encontrar a los reglamentos organizativos que se clasifican en los siguientes:

- a) Reglamentos Orgánicos funcionales
- b) Instructivos
- c) Circulares

Según lo indica el Dr. Patricio Secaira, son aquellos que se expiden con el objetivo de establecer la organización interna de las entidades públicas, y regular funciones asignadas a cada una de sus dependencias. (Secaira, 2004, p. 33). Se puede decir que los reglamentos organizativos son normas internas que regulan la relación de las autoridades de una institución con su personal, de aquí nacen los reglamentos orgánicos funcionales, los instructivos y las circulares. A las Circulares se las conoce también como instrucciones de servicio según Cassagne, que cuando tienen carácter general o están dirigidas a varios órganos, se las denomina circulares, que consisten en órdenes de los órganos superiores a los inferiores para dirigir la actividad de los últimos. Los órganos inferiores están obligados a cumplir con lo que las circulares establecen, teniendo en cuenta el orden jerárquico, y sabiendo que la falta de acatamiento de estas órdenes implica una falta de disciplina (Cassagne, 1991, p. 57).

Por otro lado, se encuentran los reglamentos de organización, los cuales son dictados, como su nombre lo indica, para organizar o estructurar los organismos o entidades del Estado, ya sea delegándoles funciones, creando cargos o atribuyéndoles competencias. Los dos reglamentos antes descritos no requieren de su publicación en el registro Oficial, solamente se los hace conocer dentro del personal que conforma el órgano o ente emisor.

Como conclusión se puede decir que los reglamentos externos sirven para regular la relación jurídica entre la Administración Pública y el administrado y los mismos se dividen en reglamentos autónomos, de ejecución y ordenanzas, mientras que los reglamentos internos se encargan de establecer la organización interna de las entidades públicas, y regular la relación de las autoridades de una institución con su personal, y estos se dividen en orgánicos funcionales, instructivos y circulares.

En el siguiente capítulo una vez estudiado el reglamento y su clasificación analizaremos la potestad reglamentaria y su atribución al Poder Ejecutivo, también conoceremos sobre los límites que tiene esta atribución y en que se fundamenta para poder enfocarnos en nuestro tema de análisis.

2. CAPITULO II. POTESTAD REGLAMENTARIA.

2.1 Concepto de la Potestad Reglamentaria.

Cuando se habla de potestad reglamentaria se dice que es la capacidad que tiene la Función Ejecutiva para poder dictar normas de carácter general que tienen un nivel inferior al de las leyes, y por lo general se dictan para el desarrollo o aplicación de estas.

Para Moisés Vargas la potestad reglamentaria es la facultad de la Administración Pública para dictar disposiciones que faciliten la aplicación de

leyes, así como actos de carácter general subordinados a la ley (Moisés, 2016, pp. 89-116)

Para los autores García de Enterría y Ramón Fernández (2008), la potestad reglamentaria es:

“[...] el poder que tiene la administración de expedir norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la ley” (García de Enterría & Ramón Fernandez, 2008)

Para el autor Gonzales Gaviria (2010), al respecto dice que la potestad reglamentaria es:

“[...] el poder en virtud del cual las Administraciones públicas dictan reglamentos” (Seguridad Publica s.f, s.f.)

Mientras que para Secaira (2004), es:

“[...] El poder que tiene el Estado, reservada al ejecutivo o delegada a otras instituciones públicas, para expedir normas secundarias, de carácter general, que sirven de complemento al ordenamiento jurídico de un país. [...]” (Secaira, 2004, p. 124)

Los autores citados coinciden en que la potestad reglamentaria es la facultad a partir de la cual la administración pública puede crear normas que se encuentran subordinadas a las leyes y regulan las actividades de la administración pública. Sin embargo Secaira, hace una acotación importante y es que si bien la potestad reglamentaria es una atribución principalmente Ejecutiva existen otros órganos que pueden ejercerla, es así que en Ecuador, por ejemplo, de esta facultad la goza la Función Electoral en virtud de la autonomía que le concede la Constitución y que tiene como finalidad evitar injerencias en aquellos asuntos que son propios de su competencia, como lo

explica Juan Carlos Benalcázar (2012) en su artículo “La Facultad Reglamentaria de los Órganos Electorales”. (Benalcázar, J.C. 2012).

Al ser la potestad reglamentaria una atribución principalmente de la Función Ejecutiva, se puede decir que es la facultad que éste tiene para expedir normas secundarias, inferiores y complementarias a la ley en el ámbito de su competencia, (Reglamento Ejecutivo) o que sin complementar la ley se dictan para regular la buena marcha de la Administración Pública y las relaciones entre ésta y los administrados (Reglamento Autónomo), siempre y cuando se respete el principio de reserva de ley establecido en la Constitución.

Si bien la potestad reglamentaria se ha dicho en líneas anteriores tiene como fin regular las actividades de la administración pública, la Constitución de la República (2008), determina también de manera clara los límites y consideraciones que debe respetar. Así lo establece el Artículo 147, en sus numerales 5 y 13:

“Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

5.- Dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.

13.- 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” (Constitución del Ecuador, 2008, art. 147).

La Constitución es clara al manifestar que la Potestad Reglamentaria es una atribución de la Función Ejecutiva (Presidente de la República) y no extiende ninguna prerrogativa hacia toda la función ejecutiva, es por esto que debemos tener en consideración la prohibición que existe de llevar a cabo

interpretaciones extensivas en el ámbito del derecho público ya que se encuentra completamente prohibido que un Ministro u otro funcionario público expida el reglamento de ejecución de una ley en particular, debido a que se trata de una facultad indelegable del Presidente de la República (Benalcázar, J.C. 2012).

Sin embargo, el Artículo 154, numeral 1 de la Constitución (2008) establece:

“A las ministras y ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: 1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión.” (Constitución del Ecuador, 2008, art. 154).

Respecto de lo mencionado previamente, se debe tener en cuenta que la prohibición de la que se habla en líneas anteriores con relación a los Ministros, hace referencia a reglamentos de ejecución de leyes que es facultad del Presidente. Sin embargo, los ministros de Estado sí pueden regular temas propios del ámbito de sus gestiones administrativas, siempre que se circunscriban a la esfera de sus competencias. También es importante indicar que la misma Constitución (2008) entrega la competencia para que los organismos públicos de control y regulación puedan expedir normas de carácter general, en las materias propias de su competencia, sin que estas puedan alterar o innovar las disposiciones legales. Además, la Constitución también entrega la facultad reglamentaria a otros órganos, como el Consejo Nacional Electoral, que es el único que puede dictar reglamentos de ejecución sobre los asuntos de su competencia, tal como lo establece el numeral 6 el artículo 219 de la Constitución de la República. En conclusión, salvo ésta excepción, el Presidente de la República es el competente para dictar reglamentos de ejecución, pero no es el único órgano constitucional con facultad reglamentaria, pues en el Ecuador la Constitución de la República

establece dicha atribución a varios órganos que realizan actividad administrativa (Oyarte, 2016, pp. 57,523 y 698)

El artículo 5 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (2002) y el artículo 80 del mismo cuerpo citado, señalan que la Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República, y ejerce la potestad reglamentaria teniendo a su cargo la dirección de toda la Administración Pública Central e Institucional ya sea directa o indirectamente a través de sus ministros o delegados.

“Art. 5.- Gobierno y administración pública central.- Corresponde a los órganos superiores de la Función Ejecutiva la dirección de la política interior y exterior del Estado, así como su administración civil y militar, de acuerdo a las normas constitucionales y legales. La Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República quien representa al Estado en forma extrajudicial, ejerce la potestad reglamentaria y tiene a su cargo la dirección de toda la Administración Pública Central e Institucional ya sea directa o indirectamente a través de sus Ministros o delegados” (ERJAFE, 2002, art.5).

“Art. 80.- 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” (las negrillas me pertenecen) (ERJAFE, 2002, art. 80).

2.2 Límites de la Potestad Reglamentaria.

Como Moisés Vargas establece que, si bien la potestad reglamentaria es atribuida a la Función Ejecutiva, rige solo para ciertas materias, esto quiere decir, que el Presidente de la República, puede emitir reglamentos respetando siempre el principio de reserva de ley, entendiendo este como el conjunto de materias, que de manera exclusiva, la Constitución entrega su regulación al legislador/asambleísta dejando excluido a otros instrumentos de rango inferior a la ley. (Moisés, 2016). Sobre esto, la Constitución establece en su Artículo 132:

“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” (Constitución del Ecuador, 2008, art 132).

De esta forma lo que se busca es que, si bien la Función Ejecutiva pueda ejercer plenamente su facultad reglamentaria, esta se delimite con las

facultades de la Función Legislativa, con el fin de respetar el principio de división de funciones y otorgar garantías de seguridad jurídica a los ciudadanos.

La potestad reglamentaria tiene algunos límites, como lo explica el Doctor Juan Carlos Benalcázar en su artículo “La Facultad Reglamentaria de los Órganos Electorales” (Benalcázar, J.C.2012), donde establece primero que los reglamentos tienen un grado jerárquico inferior a las leyes y en sus contenidos normativos deben someterse a las disposiciones de éstas, esto también se encuentra en el Art. 425 de la Constitución, y a continuación el autor hace los siguientes apuntes respecto de los límites de la potestad reglamentaria:

“El reglamento no puede contravenir o alterar a las normas legales. Sobre esta limitación el autor dice que tiene su explicación principalmente en el principio de la división de funciones, teoría que fue propuesta por el Barón de Montesquieu en su obra “El espíritu de las Leyes” de 1747, al determinar que no deben concentrarse todos los poderes en las mismas manos. Es por esto que a esta teoría se le conoce como la teoría de contrapesos, es decir, donde cada poder contrarresta y equilibra a los otros y se da la exclusión de la arbitrariedad o actuación arbitraria, que son propias de un Estado de Derecho” (Benalcázar, J.C., 2012, pp. 279-289)

En tal virtud, el autor, manifiesta que el reglamento debe estar subordinado a la ley, debido a que, si el reglamento estaría a la misma altura de la ley, no existiría razón para que se de la división de funciones, debido a que las normas que vienen de la Administración Pública estarían en capacidad de disputar su supremacía con las que son generadas por el Poder Legislativo, creando de esa manera desorden e inseguridad jurídica.

Un segundo límite de la facultad reglamentaria según lo explica el autor, 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. Esta limitación del reglamento como bien lo explica el citado autor:

“(…) resulta de la propia función que tiene en el ordenamiento jurídico. La facultad reglamentaria, 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” (Benalcázar, Juan Carlos, 2012)

Debido a esto es tan importante el Art. 132 de la Constitución, donde se establece la Reserva de Ley, de la cual hablaremos más adelante.

Por otro lado, los maestros García de Enterría y Fernández (García de Enterría, Eduardo & Ramón Fernández, Tomás, 1982, p. 164) establecen la siguiente clasificación respecto de los límites de la potestad reglamentaria:

2.2.1 Límites formales:

Los límites formales son aquellos requisitos no relativos al contenido de fondo de la norma reglamentaria, es decir, se refieren a los pasos necesarios para que pueda ser aprobado un reglamento y se establecen los siguientes límites:

a. Competencia:

Los maestros García de Enterría y Ramón Fernández manifiestan que:

“[...] no todos los órganos de la Administración están investidos de la facultad reglamentaria, sino solo unos órganos concretos y determinados en los cuales se ha localizado específicamente dicha facultad”. (García de Enterría, Eduardo & Ramón Fernández, Tomás, 1982, p. 164)

Esta facultad tiene su origen en la Constitución, norma que define la estructura del orden jurídico normativo.

Es decir, que esta facultad es atribuible a la función Ejecutiva, pero, al mismo tiempo concede esta autonomía en favor de municipios, provincias, como parte de su propia autonomía, y que se concluye como reglamentaria. Como ya se dijo, también la Constitución de la República del Ecuador otorga facultad reglamentaria sobre su materia a varios órganos, como es el caso del Consejo Nacional Electoral, la Contraloría General del Estado, entre otros.

Esto lo podemos ver en el artículo “La facultad normativa del Municipio en Ecuador” del Doctor Juan Carlos Benalcázar Guerrón, (Benalcázar,J.C.2014), donde hace referencia al mandato constitucional (Art. 240) que establece que:

“Los gobiernos autónomos descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales. Las juntas parroquiales rurales tendrán facultades reglamentarias”. (Benalcázar, Juan Carlos, 2014, p. 47)

Se puede decir que la competencia es el primer requisito formal para que un reglamento sea válido y a la vez es el primer límite a la potestad reglamentaria que tiene la Administración Pública, este radica en que el órgano que dicte el reglamento tenga la competencia para hacerlo.

En el caso de que la competencia no sea respetada, los reglamentos emitidos serán viciados de nulidad por ser dictados por autoridad incompetente al no gozar de la potestad que otorga la Constitución.

b. La jerarquía normativa:

García de Enterría y Fernández recuerdan la estructura piramidal del ordenamiento jurídico, donde la Constitución se encuentra ubicada en la cúspide de la Pirámide de Kelsen y debajo de ella la ley.

Es debido a esto, que, al hacer referencia a este principio, está claro que la Constitución se impone de modo jerárquico, a todas las normas sin que importe su procedencia, esto debido a que la jerarquía normativa opera como resguardo de la división de funciones. Ante la pugna entre ley y reglamento, prevalece la ley como fruto de quien tiene por autonomía, la facultad de legislar. (García de Enterría & Ramón Fernández, 2008)

La excepción a la jerarquía es la competencia constitucional. Cuando la Constitución otorga competencia normativa a un órgano especial verbigracia, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's), sus normas prevalecen porque la norma suprema reserva a los GAD's la facultad de regular una materia.

La Constitución de la República del Ecuador en su Artículo 425, detalla el orden jerárquico y dice:

“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.” (Constitución del Ecuador, 2008, art.425).

Esta limitación a la potestad reglamentaria es bastante clara en virtud de que ningún instrumento puede estar por sobre la Constitución, como podemos ver, los reglamentos se encuentran al final del orden jerárquico.

Los tratados e instrumentos internacionales se encuentran seguidos a la Constitución en el orden jerárquico, y la misma, establece que los derechos y garantías establecidos 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, como es el caso de la Convención de 1951 sobre los refugiados y su Protocolo, el cual es tema de nuestro análisis. La Constitución también determina que los tratados internacionales de derechos humanos que hayan sido ratificados por el Estado y que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Eduardo Espín, en su libro de Derecho Constitucional define a la jerarquía normativa como:

“[...] un principio estructural esencial para dotar al ordenamiento jurídico de seguridad jurídica. En su manifestación más general significa que existen diversas categorías de normas jurídicas, cada una con un rango determinado, y que las mismas se relacionan jerárquicamente entre sí, de tal manera que las de superior nivel o rango prevalecen, en caso de conflicto, sobre las de rango inferior, las cuales en ningún caso pueden contradecir a aquellas. Las normas que ostentan el mismo rango poseen, como es natural la misma fuerza normativa y requieren una interpretación conjunta e integradora: ahora bien, en caso de

contradicción insalvable, prevalecerá la posterior; ya que se entenderá que ha derogado a la anterior, esto es, que ha determinado su pérdida de vigencia -en todo o en parte- y consiguiente desaparición del ordenamiento jurídico. Esta estructura jerarquizada tiene una forma piramidal cuya cúspide es la Constitución, norma suprema que se impone a todas las demás” (Espín, 2013, p. 70).

Para concluir, el principio de jerarquía normativa, consagrado en los artículos 424 y 425 de la Constitución, establece que las normas jurídicas son ordenadas jerárquicamente, de tal forma que las normas de inferior rango no puedan contravenir a las superiores, ya que serían viciadas de nulidad, las normas que posean el mismo rango tendrán la misma fuerza normativa y en caso de contradicción entre normas, siempre prevalecerá la de rango superior.

2.2.2 Límites Materiales o Sustanciales:

Además del cumplimiento de los citados requisitos formales, los reglamentos deben respetar unos límites materiales, también conocidos como sustanciales. Estos límites están vinculados a los principios de legalidad, la materia reglamentaria y la irretroactividad. Todo reglamento que vulnere los mismos será nulo de pleno derecho. (García de Enterría, Eduardo & Ramón Fernández, Tomás, 1982)

a) Los principios generales del derecho:

La enciclopedia jurídica define a los principios generales del derecho como:

“Fuente principal, no escrita, del derecho administrativo, representada por normas de derecho obligatorias para la administración y cuya existencia es afirmada jurisprudencialmente por el juez.

Su respeto se impone a todas las autoridades administrativas, inclusive en las materias en que el Gobierno está investido por la Constitución de

un poder reglamentario autónomo no supeditado a la ley. Los principios generales del derecho cumplen asimismo una función relevante en derecho privado, sobre todo en derecho civil y en procedimiento civil". (Autores varios, 2016)

Respecto a este tema, los maestros García de Enterría y Ramón Fernández dicen que los límites son los siguientes:

"[...] en cuanto que la vinculación de la Administración a la Constitución impone, una estricta relación a todo su contenido material, comenzando por los derechos fundamentales" (García de Enterría, Eduardo & Ramón Fernández, Tomás, 1982, p. 150).

En segundo término, establece claramente para la Administración:

"[...] sometimiento pleno a la ley y al derecho, así el derecho distinto del expresado en la ley vincula, pues "plenamente" a los reglamentos que la administración pueda dictar, y ese derecho así dominante sobre la formación administrativa no puede ser otro que el expresado en los principios generales del derecho, como principios técnicos y objetivos y no como un simple sentimiento subjetivo de la justicia." (García de Enterría, Eduardo & Ramón Fernández, Tomás, 1982, p. 165)

En efecto, la potestad reglamentaria debe estar subordinada a los principios generales del derecho ya que son estos los que dan sentido a las normas jurídicas legales o consuetudinarias existentes en la comunidad, son estos los que expresan los pensamientos jurídicos básicos de una sociedad y la administración no puede contradecirlos, es por esto que los reglamentos deben dictarse observando siempre estos principios.

b) La materia reglamentaria:

En relación a este punto García de Enterría y Ramón Fernández, indican que el reglamento,

“[...] tiene un ámbito limitado y estricto donde producirse, éste como producto de la administración, está ordenado inicialmente al propio campo de funciones que la administración tiene atribuidas en el concierto público.

[...] El reglamento solo será válido si se produce sobre la materia así definida o sobre aquella organizativa interna en su campo natural directo, no necesitando de habilitaciones específicas, o fuera de ese campo, pero utilizando para ello en este caso habilitaciones legales concretas que le hayan abierto esta materia.” (García de Enterría, Eduardo & Ramón Fernández, Tomás, 1982, p. 86)

La materia reglamentaria, establece que el reglamento tiene capacidad únicamente para regular materias sobre las cuales le ha conferido competencia la Administración Pública.

c) Irretroactividad:

Respecto a este tema y continuando con el análisis de los maestros García de Enterría y Ramón Fernández, manifiestan que:

“[...] El reglamento no puede establecer normas, en cuanto estas afecten a los administrados, más que para el futuro. Es otra de sus diferencias con la ley puesto que la voluntad soberana de esta puede alcanzar a dar sus preceptos con fuerza retroactiva.” (García de Enterría, Eduardo & Ramón Fernández, Tomás, 1982, p. 91)

Los citados autores en relación a la irretroactividad establecen que los reglamentos que vulneren el principio de irretroactividad de los derechos individuales son nulos de pleno derecho, es decir, que se encontrarían violando el principio de seguridad jurídica, mismo que se encuentra tipificado en el Artículo 82 de la Constitución y establece:

“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y a la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (Constitución del Ecuador, 2008, art. 82).

Se puede decir que la Seguridad Jurídica, no es otra cosa que la posibilidad que tiene la persona, de prever los efectos y consecuencias de sus actos para evitar los efectos que no han sido deseados, y que podrían producirse según la ley. Es decir, es la certeza que debe producir la ley en relación con sus efectos, la certidumbre de lo que es derecho en un momento dado y lo que será a futuro.

De lo previamente citado podemos señalar que la potestad reglamentaria debe cumplir con los límites formales y sustanciales para gozar de validez dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Por una parte, se debe observar que el órgano del que emane el reglamento tenga la plena competencia y que el mismo obedezca el principio de jerarquía normativa para que exista una adecuada división de poderes y como consecuencia seguridad jurídica. Por otro lado, los reglamentos deben respetar los principios generales del derecho, la materia que se encuentra permitida para ser regulada a través de este instrumento y tener en cuenta que las disposiciones que el mismo contenga no podrán tener carácter retroactivo bajo ninguna circunstancia.

2.3 Fundamento de la Potestad Reglamentaria

En relación al fundamento de la potestad reglamentaria Cassagne (2009) dice que la potestad reglamentaria de la Administración, encuentra su fundamento en la lógica y en el Derecho. Se justifica en la práctica, por cuanto los órganos administrativos se encuentran mejor capacitados para reglamentar cuestiones que requieren una preparación técnica y jurídica de la que el Congreso en general carece, por tratarse de un poder político. (Cassagne, 2009, p. 177)

Sobre este mismo punto Luis José Béjar (2012), manifiesta que la complejidad técnica que requieren algunas normas está fuera del alcance de un poder Legislativo plural, inexperto, falta de conocimientos y experiencias, por lo que los encargados de la administración pública, con relación a la técnica y el conocimiento de campo requerido, pueden, mediante la utilización de dicha potestad, emitir las normas correspondientes y con ajuste a la realidad de cada país” (Béjar, 2012, p. 64)

Es así que la doctrina tiene razón en establecer que los órganos administrativos son los más aptos para las reglamentaciones, ya que estas requieren de rapidez en su sanción y deben ser constantemente actualizadas, ya que el principio que rige toda la actividad administrativa es la inmediatez.

Un concepto realista de la sociedad revela que la administración cada día aumenta sus funciones a costa de las legislaturas y que si no se le reconociera la potestad reglamentaria iure propio al Ejecutivo no sería posible gobernar a los ciudadanos conforme lo manifiesta Silva (Silva Cimma, 1961, pp. 141 - 144).

Para Francisco Tinajero la facultad reglamentaria, se justifica jurídicamente por la necesidad que tiene la Administración Pública de expedir normas de fácil expedición y derogación, que regulen la relación entre el administrado y el Estado, para la solución de asuntos administrativos. Por último, podemos decir que el dictado de normas generales por parte de la Administración asegura el

tratamiento equitativo de los administrados, garantizando de esta manera la vigencia del principio constitucional de la igualdad. (Tinajero, Francisco, 2004, p. 129)

2.4 Reserva de Ley

El principio de reserva de ley junto con el principio de jerarquía normativa, ayudan a la consolidación de la seguridad jurídica y garantía de los derechos de las personas.

La reserva de ley como principio, para Enterría:

“es un principio según el cual solo por Ley pueden adoptarse determinadas regulaciones” (García de Enterría, Eduardo & Ramón Fernandez, Tomás, 1982, p. 232)

La principal característica de la reserva de ley es la prohibición de regular por un medio distinto a la ley formal, entendiéndose a esta como aquella que emana únicamente del legislador u Órgano Legislativo, tal como lo explica García de Enterría.

La reserva de ley según Salas Febres, es “un mecanismo a través del cual el principio de legalidad se hace efectivo, pues trata de garantizar la exigencia de que sean los ciudadanos, por medio de sus representantes (en el órgano legislativo), quienes regulen determinadas materias (o circunstancias fundamentales para la sociedad), como la carga tributaria o los tributos que se deban asumir.” (Salas Febres, 2005, p. 36)

Se puede decir, que las regulaciones que impongan límites, estableciendo algún tipo de impedimento o restricción al ejercicio de los derechos fundamentales del hombre, necesita sin excusa alguna de la protección de una ley formal. Es por esto que cabe aclarar que la reserva de ley se traduce en

una garantía de seguridad jurídica y de estabilidad normativa que se dota a ciertas materias y asuntos especialmente delicados.

2.5.- Problemas de la Potestad Reglamentaria

La doctrina ha venido revisando y analizando los tipos de problemas que se pueden presentar dentro de la actividad de la administración pública en especial por la desmedida acción del Ejecutivo. Si bien existen definiciones constitucionales donde se marcan los límites respecto de la potestad reglamentaria, el abuso del ejercicio de ésta sigue siendo latente debido al uso prepotente y agresivo del Estado y que ha llevado a que se constituya en una marcada debilidad al momento de buscar una certeza jurídica.

Se plantea tres problemas en relación a la potestad reglamentaria según Carlos Carmona Santander (Carmona, 2001).

Intensidad.- El primer problema trata la determinación del margen del ámbito de la intervención del reglamento, es decir cuanta regulación le es posible al reglamento sin exceder o contravenir la ley que ejecuta.

En relación a este problema se plantean dos tesis:

Tesis Finalista.- Se basa directamente en que el reglamento es un medio para la correcta ejecución de la ley, es decir, facilita la implementación de la norma legal, a esta posición se la llama finalista ya que define el rol del reglamento por su propósito último.

Tesis del Parámetro estricto.- Esta tesis sostiene que el reglamento solo puede desarrollar lo ya legislado, no puede complementar ni innovar lo que ya se ha regulado, es decir que el reglamento solo pormenoriza sin complementar ni alterar la ley.

Es así que, con el fin de buscar salida a este conflicto de confrontación de tesis, se han establecido ciertas teorías que concilian ambas posturas y que son:

Teoría del complemento indispensable.- Esta teoría establece que la potestad reglamentaria es una técnica de colaboración y por lo tanto el reglamento es una modalidad de hacer cumplir la ley.

Teoría de la razonabilidad técnica.- Hace referencia a la plena armonía entre el reglamento y la ley, estableciendo que estos de manera conjunta son un todo y en consecuencia no puede el reglamento apartarse de los preceptos legales y de los mandatos establecidos ya que eso sería vulnerar la unidad y generaría una desvinculación jurídica, es por esto que debe tener razonabilidad técnica o ser coherente con los fines y postulados de la ley.

Teoría de la intensidad de la reserva.- Sobre esta teoría se ha establecido que dependerá de la intensidad de la reserva legal ya sea esta mayor o menor, y la potestad reglamentaria variará conforme varía la reserva legal dejando al reglamento un campo de acción limitado, amplio o casi nulo.

Legitimidad.- El siguiente problema se refiere a la postura de la reserva legal, es decir determinar si un reglamento tiene cabida o no en la regulación de derechos.

Para esto se han planteado dos posiciones:

Reserva Absoluta.- Exige a la ley una regulación más exhaustiva de modo que el espacio no lo llene el reglamento.

Reserva Relativa.- La ley solo debe abordar las materias que la Constitución expresamente le encargó abordar, solo debe regular las bases esenciales del ordenamiento jurídico; lo demás queda entregado al reglamento.

El Control Jurisdiccional.- Como tercer problema que tienen las normas reglamentarias en la jurisprudencia es su control. Se refiere a la relación directa respecto de la potestad que tiene la Corte Constitucional, en su calidad de Órgano Máximo de control, de interpretar y administrar la justicia en materia constitucional para llevar a cabo un control efectivo. Existen 2 tesis sobre la Competencia de la Corte Constitucional:

Tesis de la Competencia Amplia: Esta tesis establece que la Corte debe controlar el reglamento y declarar su disconformidad con la constitución aunque sea concordante con la ley.

Competencia restringida: Esta determina que la Corte solo puede revisar la constitucionalidad de un reglamento si éste se aleja de la ley, si sigue la ley la Corte no puede revisar su constitucionalidad ya que la supremacía constitucional supone jerarquía normativa.

Respecto a este punto la Constitución de la República en su Art. 436 manifiesta:

“La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la Ley, las siguientes atribuciones:

2.- Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

- 3.- Declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en los casos sometidos a su conocimiento concluya que una o varias de ellas son contrarias a la Constitución.
- 4.- Conocer y resolver, a petición de parte, la inconstitucionalidad contra los actos administrativos con efectos generales emitidos por toda autoridad pública. La declaración de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto administrativo” (Constitución del Ecuador, 2008, art. 436).

Como conclusión, se puede observar que en el Ecuador se han tomado algunas de estas teorías y posiciones, y cabe señalar que de acuerdo a los tres problemas planteados en referencia a la Potestad Reglamentaria, en el Ecuador, el Reglamento no puede regular derechos ya que en la Constitución de la República esta potestad está estrictamente reservada a la Ley, por lo que el reglamento debe limitarse a la colaboración en la ejecución y aplicación de la ley con ciertos parámetros para su intervención. Con respecto de su control, esta es facultad del Presidente de la República, y por su parte el Control Constitucional le corresponde a la Corte Constitucional que es la llamada a velar y revisar su apego conforme lo establecido en la misma Constitución.

En el próximo capítulo estudiaremos a los refugiados, sus antecedentes a lo largo de la historia, conoceremos cuales fueron los factores determinantes para que se dé la protección internacional a los mismos y como se ha tratado el tema en América Latina para poder hacer una comparación con la situación actual del refugio en la legislación ecuatoriana.

3. CAPITULO III. Los Refugiados.

“Art. 14.- 1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país” (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948)

3.1 Concepto y Antecedentes

Hablar de refugiados es un tema muy delicado y complicado, la temática respecto de la implementación a nivel internacional de una verdadera protección, tuvo lugar a partir de los desplazamientos que se dieron como resultado de la Primera y Segunda Guerra Mundial.

Con la adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en el año de 1951, por primera vez se reconoció al refugiado como un sujeto jurídico que tiene arraigado a su persona derechos. Es así que con el fin de que no se repita una situación de trauma por motivos de desplazamientos, la citada Convención establece que un refugiado es una persona que:

"[...] debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él" (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art1. 2).

A partir de esto, se buscaron mecanismos especialmente en Europa de protección temporal, sin embargo, lejos de encontrar una solución viable para los desplazados, en los años siguientes la problemática de los refugiados cobró más importancia en atención a la profundización y diversificación de los conflictos que traen consigo la inevitable consecuencia de los desplazamientos forzosos.

Para la década de los 90, el tema de la práctica jurídica - política relacionada con la protección de las personas catalogadas como refugiadas siguió siendo

cuestionada debido a las políticas restrictivas relacionadas con el asilo y el refugio en varios de los estados y por la continua tendencia del etiquetamiento y generalización respecto del estigma que se creaba alrededor de los refugiados asimilándolos como criminales, haciendo que sea muy difícil su incorporación a la sociedad de los Estados por lo que se buscó la manera de crear un control más específico respecto del procedimiento para recibirlos.

Anclado a esto y pese a que la terminología utilizada en especial por organizaciones internacionales como la ONU es clara, uno de los problemas que se ha presentado desde hace mucho tiempo tiene relación con la mala utilización del término refugiado, ya que el término con frecuencia ha sido usado de manera contradictoria en el lenguaje común, en especial al hablar de personas que dejan sus lugares de origen por causa de problemas económicos, con personas perseguidas que se quedan dentro de sus países sin haber atravesado ninguna frontera, es decir, se confunde con mucha facilidad a los desplazados internos con los refugiados.

Por su parte el Comité Internacional de la Cruz Roja, también preocupado por la situación de los desplazados nos presenta un concepto en relación a quien es considerado un refugiado y es así que manifiesta que los refugiados son:

“[...] personas que han cruzado una frontera internacional porque corren riesgo de ser perseguidas o han sido perseguidas en sus países de origen...” (Comité Internacional de la Cruz Roja. CIRC, 2013)

Una vez que hemos revisado el concepto de la Convención de 1951 y la del Comité de la Cruz Roja, se puede decir que, ambos conceptos concuerdan en definir que los refugiados son personas que se ven en la necesidad imperiosa de abandonar por motivos de fuerza mayor su lugar de residencia u hogar, por ser perseguidos ya sea de manera individual o colectiva, debido a problemas religiosos, políticos, militares o de cualquier otro tipo.

3.2 Historia de los Refugiados.

Para comprender la problemática, se realizará un breve paso por la historia que permita obtener una mejor visión respecto de cómo la situación de los refugiados no es actual sino que se ha vivido en distintas épocas y etapas de la historia, pues a lo largo de esta los refugiados o desplazados forzosos, deben dejar sus hogares y lugares de origen, para cruzar fronteras no solo territoriales sino también políticas, económicas y culturales con el fin de buscar protección en muchos casos escasa y temporal, causándoles problemas serios a nivel psicológico y emocional, pues la espera de respuestas migratorias a su situación los pone en estados de ansiedad al atravesar estos procesos.

Sin duda la figura del refugiado deja ver la compleja y delicada relación que el Estado mantiene con aquellas personas que quedan configuradas como extranjeros y al mismo tiempo plantea un serio dilema respecto de los derechos universales que se enfrentan con la lógica de la soberanía nacional.

3.2.1 Momentos Históricos.

Israel (Canaán 740 AC)

En la Biblia se puede encontrar uno de los primeros problemas de la historia relacionado con los refugiados, el que se dio cuando los gobernantes asirios iniciaron la conquista de la antigua Israel, 10 de las 12 tribus legendarias descritas en el Génesis 49, fueron expulsadas de estas tierras obligándolas a desplazarse a otros lugares, convirtiéndose en un tema de debate muy polémico histórico y religioso. (Biblia Católica, s.f.)

Francia (Edicto de Fontainebleau 1685)

Otro hito histórico donde los refugiados fueron protagonistas tiene directa relación con el Edicto de Nantes, suscrito el 13 de abril de 1598, por Enrique IV

de Francia, este instrumento autorizaba la libertad de culto, pero con ciertos límites, en especial a los protestantes calvinistas. Sin embargo, en 1685, Luis XIV emitió el conocido como Edicto de Fontainebleu, con el cual derogaba el Edicto de Nantes de 1598, este nuevo Edicto, fue el causante de uno de los primeros desplazamientos reconocidos de un pueblo a través de los estados nación, debido a que, con la revocatoria del Edicto de Nantes, Luis XIV se dispone a terminar con el protestantismo en Francia. (Universidad Pontificia de Salamanca, 2012)

Imperio Otomano (1783)

Otro hito histórico que nos deja ver el desplazamiento forzado de personas tuvo lugar durante la época del imperio otomano que fue fundado a finales del siglo XIII, por Osmán, conocido también como Utmán I, quien, junto con Solimán logró su máximo esplendor en 1452. Para 1783, los rusos anexan Crimea, y comienza la caída del Imperio Otomano. Sin embargo, se conoce que en un lapso de aproximadamente 150 años entre 5 a 7 millones de musulmanes llegados de otros países se asentaron en territorio hoy turco. (Historias y Biografías Universal, 2014)

Primera Guerra Mundial (Europa 1914)

La Primera Guerra Mundial sin duda fue uno de los acontecimientos bélico internacionales que marcaron la historia, inició en Europa durante el mes agosto de 1914, y marcó una ruptura en la experiencia reciente de los refugiados en Europa. Durante la invasión alemana de Bélgica, la destrucción y las matanzas llevaron a un éxodo de más de un millón de personas. Gran parte de estos exiliados se refugió en Inglaterra, donde el gobierno había ofrecido a las víctimas de guerra su hospitalidad.

Sin embargo, al finalizar la Primera Guerra Mundial, una gran parte de los desplazados belgas decidieron regresar a su país de origen. Algunas de las

más grandes atrocidades cometidas durante y después de esta Guerra estuvieron dirigidas contra los armenios, su persecución bajo el Imperio Otomano significó que la mitad de la población muriera en 1918 y que cientos de miles de refugiados queden sin hogar y sin estado. (Vélez, Alberto, 2014)

Segunda Guerra Mundial (Europa 1945)

Si bien el movimiento de los refugiados durante la Primera Guerra Mundial fue enorme, no tuvo ni punto de comparación con lo acontecido al momento de desatarse la Segunda, los movimientos de población, llevaron en una mayor escala a crear la última homogeneización del continente europeo.

Se calcula que de modo combinado entre los tiempos de guerra y migración forzada ocasionada en la posguerra en el continente europeo está cerca de los 64 millones de personas. Dentro de este número se encuentran los 6 millones de judíos que fueron exterminados por el régimen nazi (Historia y Biografías, 2014)

Palestina (1948)

En mayo de 1948, se lleva a cabo el hecho más cruel de los últimos tiempos, inicia en Europa la operación limpieza étnica conocida como “Al Nakba”, que en árabe significa catástrofe, calamidad o desastre. Esta tiene su inicio cuando el 78% de la población palestina en los territorios donde Israel implantó su estado en 1948, fueron violentamente expulsados de sus hogares. Este hecho, no fue un acto aislado, resultado de una guerra, como algunos tratan de presentar. Todo lo contrario, esto corresponde a un objetivo estratégico del estado de Israel. La usurpación de las tierras palestinas y el desplazamiento de su población se llevan a cabo día a día, a vista de todo el mundo. Hoy, y según cifras de la ONU, éstos constituyen más de 5 millones de refugiados que aún siguen impedidos de retornar a sus propias tierras (Comité Democrático Palestino – Chile , 2016)

Afganistán (1979)

El apoyo de la Unión Soviética al Partido Democrático Popular de Afganistán, fue el inicio de la intervención soviética. El partido buscaba modernizar con fuertes cambios en aspectos políticos, sociales, económicos y religiosos, lo que fue el detonante de la sublevación armada de los fundamentalistas islámicos afganos, quienes estaban en contra de todos estos cambios y veían el comunismo como una amenaza directa contra su Fe y su modo de vida tradicional. El grupo más grande de exiliados como consecuencia de la guerra terminó en Pakistán. (Martín, M. 2011)

Balcanes (1992)

La mayoría de los nuevos refugiados que llegan a Grecia tienen como principal objetivo llegar a Alemania, Austria, Suecia o Noruega, los estados europeos occidentales con las políticas migratorias liberales y generosos beneficios sociales.

A lo largo de los Balcanes más de 2,5 millones de personas han regresado a sus hogares, pero más de dos décadas después, la ONU sigue intentando proporcionar a 620.000 refugiados y desplazados internos en la región, la ayuda que necesitan. (Historia y Biografías, 2014)

Ruanda (1994)

En las secuelas de la masacre genocida de masas en 1994 en Ruanda, hubo un éxodo masivo de más de 2 millones de personas del país a los países vecinos. Muchos se establecieron en campamentos masivos que contienen decenas de miles de personas, donde las tasas de mortalidad eran extraordinariamente altas. Los campos se volvieron cada vez más militarizados

y ha contribuido a la escalada de nuevos conflictos en la región. (Centro de Información de las Naciones Unidas, 2013)

Sudán (Guerra en Darfur 2003)

Darfur fue un sultanado independiente desde el siglo XIII hasta 1916, cuando se incorpora a Sudán. La crisis en Darfur tiene fuertes raíces políticas y sociales, esta región del norte de África se da por una problemática territorial relacionada con el aumento de la población y a la consecuente escasez de tierras. Al estallar la guerra en la zona sudanesa de Darfur, se produjo a más de los millares de muertes, desplazamientos masivos de más de 2,5 millones de personas de sus hogares. (Centro de Información de las Naciones Unidas s.f, 2012)

Irak (2003)

Los refugiados han sido una cuestión humanitaria para Irak desde su guerra con Irán en la década de 1980, pero la invasión de 2003 dio lugar a un enorme aumento de su número. La ONU estima que en la actualidad 4.7 millones de iraquíes han abandonado sus hogares. (Naciones Unidas, 2008)

Siria (Guerra Civil 2011)

Lo que comenzó como protestas no muy diferente de los que se había visto en otros países árabes desencadenó una guerra civil, la que causó el desplazamiento interno de más de 6 millones de sirios y más de 3 millones refugiados en Líbano. (Cesáreo Gutierrez, 2013)

Europa (2015)

Actualmente, en especial en los últimos meses, el debate frente a la crisis de refugiados en Europa ha sido muy fuerte. Políticos, periodistas y gente común

en toda Europa han debatido con pasión para calificar este fenómeno, se han utilizado expresiones como "inundación", "invasión" o "enjambres de personas" para describir a los cientos de miles que están decididos a llegar a Europa en busca de seguridad y estabilidad. Con cerca de un millón de personas que llegan en el 2015, muchos europeos se preocupan por la integración de estas nuevas poblaciones. (ACNUR, 2006)

Ecuador 2014

Según ACNUR, Ecuador ha reconocido como refugiados a cerca de 54.000 personas. Casi el 100% de los refugiados en Ecuador, provienen de Colombia, donde el conflicto armado sigue pese a los grandes esfuerzos del Gobierno. ACNUR, establece que Ecuador se mantiene como el país con la mayor población refugiada de América Latina, recibiendo alrededor de 10.000 solicitudes de refugio por año. (ACNUR, 2012)

Colombia (2015)

Colombia ha sido testigo de millones que salen de sus hogares pero no cuentan como refugiados porque no han cruzado una frontera internacional (desplazados internos). Este conflicto de baja intensidad comenzó en los años 60 y en el paso de las décadas, la ONU estima que casi 4 millones han abandonado sus hogares, casi el 10% de la población. Sólo 400.000 de ellos han sido capaces de salir del país, y la crisis de la migración no ha atraído la atención de la comunidad internacional, atención que muchos argumentan que Colombia merece. (ACNUR, 2012).

De este breve recorrido histórico se ha podido observar que las guerras y las situaciones hostiles han sido el principal móvil del desplazamiento forzoso de personas, las terribles secuelas que van dejando los distintos conflictos armados son incalculables en términos de aspectos humanitarios.

Actualmente dada la caótica situación de los refugiados, varios Estados han visto que es de imperiosa necesidad crear políticas que permitan y faciliten hacer frente a esta problemática, ya que para poder brindar la ayuda a las personas que necesitan refugio, los estados necesitan contar con una legislación firme que proteja tanto los derechos de estas personas como los de los nacionales.

3.2.2 Antecedentes de la Protección de los Refugiados en el Derecho Internacional.

Como hemos revisado en líneas anteriores, el tema del asilo y refugio es un fenómeno que se ha presentado desde la antigüedad, los desplazamientos no son algo nuevo, sin embargo ya nos dan una idea de cómo se ha intentado proteger aunque de manera precaria a quienes se ven inmersos en esta situación.

Ahora bien, el término o concepto de refugiado podríamos decir que es bastante moderno, como se ha visto ya, tiene como punto histórico referencial el desplazamiento de las personas en la época de la primera postguerra, pero es durante la Segunda Guerra Mundial que la temática política y jurídica, cobra vida en la comunidad internacional. Del mismo modo se ha indicado que pese a que la definición de asilo y refugio son distintas aún se las sigue tratando como sinónimos, es por esto que se realizará un pequeño análisis de distintos acontecimientos jurídicos y políticos que han constituido el marco internacional sobre el que se estableció la actual protección del refugiado.

Diez de Velasco (1999) realiza una importante referencia en relación al ordenamiento internacional a partir de lo que él considera una situación de caos, pues considera que "(...) ésta es la que permite fundamentar la coexistencia de entes políticos donde sus relaciones de modo paulatino fueron alcanzando una razonable estabilidad con base en el interés mutuo y en el principio consensuado de la reciprocidad de derechos y obligaciones, algo que

podemos observar en el Tratado de Paz celebrado entre Egipto y el Imperio Hitita en el siglo XIII A.C.” (Diez de Velasco, 1994, pp. 80-85).

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se inicia la etapa de creación de las Naciones Unidas (UN) con el Convenio de Ginebra. Este convenio busca que los países signatarios no solo proporcionen la debida protección a los militares que hayan sido heridos durante el combate si no también brinden la ayuda que el personal sanitario necesite. La convención así instituye por primera vez normas de carácter universal que regulan los derechos y el procedimiento que deben seguir para tratar a las personas en los conflictos bélicos.

Cabe señalar que los desplazamientos forzosos crean sin duda un conflicto que pone en riesgo la relación del Estado con el individuo por un tema de soberanía de inclusión/exclusión,

Cabe señalar que los desplazamientos forzosos crean un conflicto que pone en riesgo la relación que tiene el Estado con el individuo por un tema de soberanía de inclusión/exclusión, principalmente por su carácter de universal, mismo que se encuentra establecido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; es debido a esto que a través del tiempo se ha debido tomar decisiones para proteger a los refugiados e instituir y reconocer mundialmente esta situación como un derecho subjetivo de las personas que se han visto obligadas a desplazarse, generando en los Estados un compromiso dentro de sus propios ordenamientos jurídicos y políticos. (ACNUR, 2001)

Como se ha visto, el desarrollo del derecho internacional es parte importante en la temática del asilo y el refugio, y debido a eso debemos revisar como algunos autores han tratado estos dos temas, por ejemplo, como cita (Morales, 2010, p. 22), en su Tesis “La figura del refugiado: Tensiones y Paradojas entre la praxis jurídica y la exclusión socio-política” para Diez de Velasco (1999) el

concepto de asilo, contempla una categoría más amplia que la del refugio, es así que manifiesta que:

“Este se entiende como la protección que un Estado ofrece a personas que no son nacionales suyos y cuya vida o libertad están en peligro por actos, amenazas y persecución de las autoridades de otro Estado o incluso por personas o multitudes que hayan escapado a control de dichas autoridades” (Diez de Velasco, 1994, p. 629).

Para esto, Valle Gálvez citado por Sergio Pérez Barahona (2013) en su obra denominada “El Estatuto de Refugiado en la Convención de Ginebra de 1951” añade que se considera como asilo a:

“(…) un conjunto de garantías provisionales de entrada y estancia, que se concede a un extranjero por el Estado de acogida, discrecionalmente y con carácter previo al reconocimiento-administrativo del estatuto de refugiado” (Pérez, B. 2013, p. 227).

En la actualidad la doctrina iusinternacionalista como lo indica (Morales, 2010, p. 39), en su tesis, distingue dos puntos principales respecto del derecho de asilo y es, por una parte: el diplomático y por otra el territorial. En ambos casos se trata de establecer medios o mecanismos que sirvan para ayudar al individuo perseguido y de esa forma poder brindarle la protección humanitaria que necesite (Pérez, B. 2013, p. 230)

Sobre el asilo, la ACNUR nos establece que se considera al asilo diplomático al que es otorgado en legaciones, navíos de guerra y campamentos o aeronaves militares o se les otorga también a personas que se encuentran siendo perseguidas por motivos o delitos políticos. (ACNUR, 2000)

Este derecho tiene su fundamento en el conocido principio de extraterritorialidad y se funda en razones netamente humanitarias. En América Latina y parte de África, este derecho se ha basado en instrumentos

internacionales como La Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 en la cual se trata el tema del asilo en su Art. 12 párrafo 3 estableciendo que: “Todo individuo tendrá el derecho, cuando sea perseguido, a buscar y obtener asilo en otros países de conformidad con las leyes de dichos países y los convenios internacionales” (Carta Africana Sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, 1981, art 12).

Mientras que, si se habla a nivel europeo, su base se encuentra en el Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, y este por su parte no hace ninguna referencia sobre el asilo diplomático en atención a que la Comisión de Derecho Internacional considera que dentro Derecho Internacional General no existe o no se contempla el derecho de asilo dentro de las representaciones diplomáticas.

Mientras que la Corte Internacional de Justicia por su parte no tiene tampoco un reconocimiento general y la misma establece que cuando se concede la calidad de asilado a una persona, se lo hace únicamente por cumplir con una acción humanitaria, al existir algún problema latente.

Pese a la forma distinta en que se maneja la temática en América Latina y Europa, el asilo se halla reconocido en varios documentos internacionales como los que citaremos a continuación:

- ✓ La Declaración Universal de los Derechos Humanos (art.14) de 1948,
- ✓ La Convención sobre Asilo Territorial de 1954,
- ✓ La Declaración sobre el Asilo Territorial de 1967
- ✓ La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XXVII) de 1969.

En relación con el asilo territorial, (Morales, 2010, p. 24), también se refiere en su tesis magistral a que se considera a la potestad que tienen los Estados para el ejercicio de su soberanía territorial, esta es la de admitir dentro de su

territorio a las personas que juzgue conveniente, sin que por el ejercicio de este derecho ningún otro Estado pueda hacer reclamo alguno. Esta potestad se encuentra limitada únicamente para aquellos casos en que el Estado se haya comprometido a extraditar a una persona (Convención sobre el Asilo Territorial, 1954, art.1).

Si bien el asilo territorial no se encuentra configurado como un derecho personal y hay una obligatoriedad por parte del Estado de aceptarlo y concederlo, tampoco se cuenta con algún tipo de instrumento universal que busque reconocer y garantizar esto, sin embargo si lo podemos encontrar en la Declaración de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos donde se afirma que en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país. (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

Con el establecimiento del régimen internacional que abarca la protección de los refugiados por parte de los Estados, dio lugar a la falta de reconocimiento asilo como una obligación jurídica y de la misma manera internacional. De esta manera, los Estados se tomaron la facultad propia del establecimiento de políticas migratorias y de decidir quiénes podían o no acceder a la condición de refugiado.

Morales en su trabajo magistral cita a Franco (2003) quien se refiere al divorcio entre el asilo y refugio o régimen internacional de protección de refugiados, dejando los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de utilizar el concepto de asilo y la palabra refugio en el sistema universal. (Morales, 2010, p. 25) (Franco, 2003, p. 100)

Algo que no se puede olvidar es que, si bien es cierto que existe una estrecha relación entre el asilo y algunos conceptos sobre protección de los refugiados como la obligación de admisión o la no expulsión, esto no significa que sean sinónimos. Es por esto que no podemos afirmar que un Estado tiene la

obligación de admisión o de no expulsión (principio non-refoulement) ni la obligación de conceder asilo.

Debido a lo que se ha podido manifestar en páginas anteriores se puede decir que la comunidad internacional en los últimos años ha intentado encontrar la mejor manera de complementar los diversos sistemas que existen respecto de la protección humana como son el Derecho internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con el fin establecer parámetros básicos que puedan de esa forma asegurar a las personas, no solo de acceder al asilo o encontrar la protección de su libertad sino de conseguir que estas soluciones sean de largo plazo y duraderas.

En América Latina podemos encontrar algunos puntos que difieren respecto al trato del asilo y el refugio en Europa, si bien la mayoría de definiciones adoptadas parten de los distintos instrumentos internacionales, en América Latina el primer documento que contempló el derecho de asilo fue el Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889, a este le siguieron en orden cronológico otros instrumentos como la Convención sobre Asilo de 1928, en 1933 la Convención sobre Asilo Político, en 1939, el Tratado sobre Asilo y Refugio Político, la Convención sobre Asilo Diplomático en 1954 y finalmente la Convención sobre Asilo Territorial 1954. Sin embargo, una de las particularidades que presentan estos instrumentos excluyendo a la Convención de Caracas sobre Asilo Territorial, es que tratan únicamente respecto del asilo político, pero es con el Tratado sobre Asilo y Refugio Político del año 1939, que aparece la primera sospecha de la existencia de una confusión entre el concepto de asilo y refugio en el derecho americano. (Franco, 2003, p. 105)

El mismo autor (Franco, 2003), debidamente citado por (Morales, 2010), dice que “el ejercicio del derecho de asilo centrado en el asilo diplomático fue el fruto de los continuos conflictos políticos y enfrentamientos políticos en los distintos países latinoamericanos, ya que la gran mayoría de perseguidos eran

dirigentes políticos, sindicales o intelectuales” (Franco, 2003, p. 108). Es así que las soluciones adoptadas para satisfacer esta necesidad se centraron en el marco de los instrumentos latinoamericanos antes detallados. (Morales, 2010, p. 30).

Años más tarde en 1969 con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el derecho de asilo se incorporó dentro de la protección de los derechos humanos. Lo cual se vio reflejado en el Artículo 7, donde se estableció el derecho a recibir asilo bajo lo siguiente:

“Art. 7.- Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales” (CIDH, 1984)

Estos documentos como manifiesta Franco (2003) hacen una clara diferenciación respecto del sistema europeo en virtud de que éste no desarrolló el reconocimiento jurídico general del término asilo como institución de humanidad practicada por los Estados y reconocida por el derecho internacional.

Uno de los principales conflictos que se presentan especialmente en América Latina es el debate respecto del concepto de asilo y refugio, debido a que en Latinoamérica la institución del asilo es más propia mientras que la del refugio se la considera más exclusiva del derecho universal, esto se puede encontrar en varios documentos del ACNUR.

Salvador Lara, en relación al Tratado de Montevideo de 1889, establece una analogía entre el asilo y el refugio. Sin embargo, (Franco, 2003) dice que “(...) se procuró establecer una diferencia entre ambos términos, según la cual el término refugio se usaría para el asilo territorial y no para el asilo diplomático” (Franco, 2003, p. 98) (Salvador Lara, 1982, p. 54)

Como conclusión se podría decir que la normativa de estudio en América Latina al igual que la europea sostienen que no existe un derecho de la persona a que le sea concedido el asilo, entendiendo esto no únicamente como una protección de índole temporal sino además que se convierta en solución duradera para darle una mejor protección.

3.3 América Latina y el Derecho Internacional de los Refugiados.

Respecto del derecho internacional de los refugiados, América Latina tuvo una actitud distante, llevó a cabo discusiones autónomas, donde no se consideró el contenido de la Convención de 1951 y como producto de esto se suscribieron las Convenciones de Caracas de 1954, de la cual formaban parte solamente cuatro Estados; Brasil, Argentina, Ecuador y Colombia; veinte años más tarde la ratificaron Perú, Uruguay, Paraguay, República Dominicana, Costa Rica, Panamá y Chile.

Los países latinos justificaron su posición basando su argumento en que la Convención de 1951, no lograba ajustarse a lo que en general la región necesitaba, pues además no querían ser supervisados internacionalmente. Es por esto que decidieron no formar parte de los instrumentos nacionales sino seguir por su lado, elaborando instrumentos relacionados con el refugio y el asilo como lo explicaría (García Netto, 2009, p. 105).

Se deben rescatar dos puntos importantes que buscaron reivindicarse en la región y son:

“ a) Que los instrumentos de asilo no contemplaban cláusulas de cesación o de exclusión y se establecía que, respecto de la condición jurídica, esta era de naturaleza constitutiva, y por tanto concedida por un Estado a la persona que lo solicitaba; y

- b) Que la condición jurídica de refugiado era obtenida por un acto de naturaleza declaratoria, donde el Estado reconoce a la persona como refugiada” (García Netto, 2009, p. 112).

Para la década de los 60 y 70, Latinoamérica se vio enfrentada a nuevos problemas políticos que exigían acciones de carácter tanto jurídico como político frente a la protección de personas, debido a que ya no solo se hablaba de asilados políticos, sino de un problema de inestabilidad democrática que traían consigo desplazamientos en masa de gente necesitada de protección y seguridad.

Fue así que América Latina llegó a ratificar los dos instrumentos (Convención de 1951 y su Protocolo), en donde la ACNUR se convirtió en un organismo muy importante para la armonización de las legislaciones ya existentes y la elaboración de las disposiciones del derecho de los refugiados.

Para 1981 se lleva a cabo en México el Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de los Refugiados en América Latina y se estableció a los desplazamientos en masa como una situación a la que le urgía un profundo análisis en materia de derechos humanos. La ACNUR, en el año de 1965 instaló oficinas en las ciudades de San José, Lima y Buenos Aires, con el objetivo de ser un apoyo en el asesoramiento de estos países respecto de la aplicación de las disposiciones contenidas en la Convención de 1951.

En el año de 1984, en Colombia tuvo lugar el Coloquio sobre Protección Internacional de los Refugiados, de donde se establece la Declaración de Cartagena, que vendría a ser el instrumento que representaría la armonización entre el sistema europeo y regional, incorporando el tema de los refugiados, desplazados y repatriados dentro de la esfera de los derechos humanos y el derecho. (ACNUR, 2012)

A modo de conclusión se puede decir que América Latina se incorporó de manera jurídica y política al sistema universal de protección de refugiado, sin tener que dejar de lado el derecho de asilo.

3.3.1 Los Refugiados en Colombia.

En la República de Colombia el problema de los refugiados no es algo nuevo, Colombia sigue enfrentando los problemas causados por más de 50 años de conflictos armado interno y la violencia que han traído los distintos grupos ilegales.

Entre los graves problemas que ha tenido que enfrentar están el reclutamiento forzado de niños, amenazas, asesinatos selectivos y sin duda violencia sexual y violencia de género. Todo esto ha conllevado a un alto nivel de inseguridad donde las zonas fronterizas son las más afectadas. (ACNUR, 2012)

Según informes de ACNUR, esta situación ha llevado a que más de 327.000 colombianos se hayan vistos en la necesidad de dejar sus tierras y busquen protección internacional en países vecinos.

Con el fin de hacer frente a esta situación, Colombia en julio de 1961, emite la Ley No. 35 por la cual aprueba la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, en la que se toma como punto de referencia a la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos del Hombre. En este también se toma en cuenta el profundo interés de Colombia por los refugiados y el de asegurarles el ejercicio más amplio posible de sus derechos y libertades fundamentales. Establece además que considera conveniente revisar y codificar los acuerdos internacionales anteriores referentes al Estatuto de los Refugiados y ampliar, mediante un nuevo acuerdo, la aplicación de tales Instrumentos y la protección que constituyen para los refugiados.

Además, la (ACNUR, 2012) se refiere a la concesión del derecho de asilo estableciendo que “este puede resultar excesivamente oneroso para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional”. (ACNUR, 2012) Finalmente ésta pide a todos los Estados que eviten que la problemática del refugio se convierta en una tensión entre los mismos.

Como se puede ver, las consideraciones adoptadas por Colombia son muy similares a las establecidas en la Convención de 1951 y son reiteradas de cierta forma en el Decreto del Ministerio de Relaciones Exteriores No. 2840 del 06 de diciembre por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado.

Como se había visto en líneas anteriores para América Latina los instrumentos regionales son muy importantes, es así que dentro de las consideraciones expuestas en el Decreto, también se hace referencia a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, indica además, que Colombia es parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados suscrita en Ginebra en 1951, aprobada por la Ley 35 de julio de 1961, por la cual se aprueba la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados adoptado en Nueva York el 31 de enero de 1967, aprobado por la Ley 65 de 1979; así como de otros instrumentos como la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, suscrita el 22 de noviembre de 1984. (ACNUR, 2012)

Como se puede ver, pese a Colombia tener un alto índice de desplazados por el conflicto armado que vive desde hace algunos años, no ha dejado de preocuparse de los refugiados, sus normas son claras y se amparan en los distintos instrumentos tanto regionales (Ley No. 35) como universales, generando de esta manera seguridad jurídica a quienes en algún momento

necesiten de la protección especial en Colombia para convertirse en refugiados.

3.3.2 Los Refugiados en la República Bolivariana de Venezuela.

La actual situación socio política que vive Venezuela, sin lugar a dudas ha hecho que varias familias dejen sus hogares en busca de protección y mejor calidad de vida, la frontera Colombo-Venezolana ha sido testigo del desplazamiento forzoso de familias tanto desde Colombia a Venezuela como viceversa.

Como se pudo ver en líneas anteriores Colombia tiene un claro sistema de defensa para los refugiados, pero Venezuela tampoco se queda atrás, su legislación sobre materia de refugiados se encuentra fundamentada en la Constitución Bolivariana, misma que reconoce y garantiza el derecho de asilo y refugio, es así que con base en las Disposiciones Transitorias de la Constitución, la Asamblea Nacional sancionó el régimen aplicable a las personas solicitantes de refugio. Es así que el 03 de octubre de 2001 se publica en la Gaceta Oficial la Ley Orgánica de Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas (LORA), publicándose 2 años más tarde su Reglamento.

Como se pudo ver en la normativa Colombiana, Venezuela también toma como base de su normativa al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) ratificado por Venezuela en 1978; se puede verificar además que busca armonizar el tema de la tutela jurídica conforme lo establecido en la Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas (1994) y en la Declaración de los Derechos Humanos y las contenidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

En Venezuela la condición de refugiado se encuentra tipificada en el artículo 5 de la LORA. De acuerdo con este artículo Venezuela considera como refugiado o refugiada a toda persona a quien la autoridad competente le reconozca tal

condición, para este reconocimiento se adoptan los parámetros de la Convención de 1951 (Ley Orgánica de Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asilados (LORA), 2001)

Por otro lado, el Artículo 9 del mismo cuerpo normativo, establece las excepciones al reconocimiento de la condición de refugiado y con la interpretación del Artículo 10, se entiende que la declaración de refugiado es de carácter transitorio, en el sentido de que se menciona la posibilidad de suspensión o cesación de la condición de refugiado. (Ley Orgánica de Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asilados (LORA), 2001)

Como podemos ver el contenido tanto de la ley Colombiana como de la Venezolana tienen como base la Constitución de la República y seguidamente la Convención de 1951, su Reglamento y los demás instrumentos regionales citados con anterioridad.

3.3.3 Los Refugiados en Perú.

Perú por su parte también se ha preocupado respecto de la necesidad de tener normas claras sobre el tema de los refugiados, al ser signatario de la Convención de 1951, el 20 de diciembre de 2002, promulgó la Ley No. 27.891 denominada Ley del Refugiado.

Esta norma al igual que las anteriores que se han revisado, fija el ámbito y fin de aplicación de la Ley, reconociendo los derechos y obligaciones propios de la Convención del 51 y de los demás instrumentos internacionales de los que Perú es signatario.

Esta Ley establece definición de refugiado, los motivos de exclusión y el derecho de no devolución, principios que se encuentran consagrados en el Estatuto y su Protocolo y que son parte de la legislación sobre la materia de otros Estados Miembros.

Además, la norma, determina el procedimiento y las autoridades competentes para conocer la materia, así como los derechos y restricciones del Estatuto de Refugiado dentro del territorio nacional, adicionalmente nos marca de modo claro las sanciones y las formas de cesación del refugio.

Como se puede ver la ley no aporta nada distinto a lo que ya establece la Convención y su Protocolo, sin embargo los derechos de los refugiados fueron recogidos a través de la norma idónea para su ejercicio y regulación, como es una Ley.

Como se ha revisado a lo largo de este capítulo, el tema de los refugiados tiene una historia muy larga, lamentablemente se ha visto envuelta en eventos crueles, y situaciones difíciles, sin embargo, los países suscriptores de la Convención de 1951 y su Protocolo, han aplicado las disposiciones de estos instrumentos para garantizar a los solicitantes de refugio una mejor calidad de vida y la seguridad jurídica necesaria, adoptando el contenido de los mismos a través del instrumento idóneo para su correcta aplicación, como es la Ley.

Con estos antecedentes en el siguiente capítulo se analizará si la expedición de un Reglamento que regula la aplicación del derecho de refugio en el Ecuador, es o no el instrumento idóneo que garantiza la correcta aplicación de los derechos de los refugiados y proporciona seguridad jurídica a los refugiados.

4. CAPITULO IV. ANÁLISIS DEL REGLAMENTO PARA LA APLICACIÓN EN EL ECUADOR DEL DERECHO DE REFUGIO ESTABLECIDO EN EL ART. 41 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, LAS NORMAS CONTENIDAS EN LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE 1951, SOBRE EL ESTATUTO DE LOS REFUGIADOS Y EN SU PROTOCOLO DE 1967, COMO UN INSTRUMENTO IDÓNEO PARA REGULAR EL DERECHO DE REFUGIO Y PARA GARANTIZAR LA CORRECTA APLICACIÓN DE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LA CONVENCIÓN Y EL PROTOCOLO.

4.1 Introducción.

Previo a realizar el análisis del Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio como un instrumento idóneo para regular el derecho de refugio, se realizará un breve recuento de cómo nace la Convención de las Naciones Unidas de 1951 y su Protocolo. Posteriormente se realizará el análisis del Reglamento para la Aplicación del Derecho de Refugio en el Ecuador en relación con los límites de la Potestad Reglamentaria previamente explicados y se hará un breve análisis de las demandas de inconstitucionalidad presentadas por Asylum Access Ecuador y los Consultorios Jurídicos de la USFQ y se concluirá si el reglamento es el instrumento idóneo para garantizar la correcta aplicación de los derechos de los refugiados.

4.2 Convención sobre el Estatuto de Refugiados de las Naciones Unidas de 1951.

La Convención sobre el Estatuto de Refugiados tiene como punto de partida a la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, instrumentos internacionales que surgieron como resultado de las atrocidades y olas de refugiados en Europa producidos por la Segunda Guerra Mundial.

En estos instrumentos se establece el principio de que los seres humanos, sin distinción alguna deben gozar de los derechos y libertades fundamentales. Es por esto que, para las Naciones Unidas el tema de los refugiados es tan importante, dado que busca asegurarles el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales.

La Convención sobre el Estatuto de Refugiados se adoptó en 1951, convirtiéndose en la principal base legal de la construcción de la temática de protección de los refugiados dando lugar en 1967, a su Protocolo. Esto consiguió generar criterios uniformes en los Estados partes en relación a quien es considerado refugiado, sus derechos y obligaciones dentro del país que los recibe y la responsabilidad de los Estados en relación a la aplicación de sus disposiciones.

La Convención de 1951 define al refugiado como la persona:

“1) Que haya sido considerada como refugiada en virtud de los Arreglos del 12 de mayo de 1926 y del 30 de junio de 1928, o de las convenciones del 28 de octubre de 1933 y del 10 de febrero de 1938, del Protocolo del 14 de septiembre de 1939 o de la Constitución de la Organización Internacional de Refugiados, y

2) Que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de

dichos temores, o no quiere regresar a él (...)" (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art. 1).

La Convención tiene un sustancial significado jurídico, ético y político en relación a la protección de la persona humana a nivel internacional en atención a que establece los principios básicos para tratar esta problemática y proporciona un marco dentro del cual los Estados pueden ser cooperativos y compartir la responsabilidad cuando se dan los desplazamientos forzados. Además, es muy importante recalcar que la Convención es el único instrumento internacional que obliga de manera universal con respecto de la protección de los refugiados, el mismo que estableció un sistema para la protección de estas personas en el ámbito de las Naciones Unidas y marcó un hito en la forma global de enfrentar esta problemática.

4.2.1 Estructura y Contenido.

En relación a la estructura y contenido de la Convención cabe señalar que ésta establece 3 tipos de disposiciones básicas para tratar la problemática de los refugiados. La primera y una de las más importantes es la relacionada con la definición, misma que se encuentra descrita en el Artículo 1. La segunda se refiere al estatuto jurídico del refugiado y la tercera hace referencia a las aplicaciones administrativas de la Convención y el Protocolo.

Es así que la convención trata en detalle los siguientes puntos:

Capítulo I: Disposiciones generales.- (Definición, obligaciones generales, prohibición de discriminación, religión, derechos independientes, exención de reciprocidad, exención de medidas excepcionales, medidas provisionales, continuidad de residencia y marinos refugiados)

Capítulo II: Condición jurídica.- (Estatuto personal, bienes muebles e inmuebles, derechos de propiedad intelectual e industrial, derechos de asociación, acceso a tribunales)

Capítulo III: Actividades lucrativas.- (Empleo remunerado, trabajo por cuenta propia y profesiones liberales)

Capítulo IV: Bienestar.- (Racionamiento, vivienda, educación pública, asistencia pública y legislación del trabajo y seguros sociales)

Capítulo V: Medidas administrativas.- (Ayuda administrativa, libertad de circulación, documentos de identidad, documentos de viaje, gravámenes fiscales, transferencia de haberes, refugiados que se encuentren ilegalmente en el país de refugio, expulsión, prohibición de expulsión y de devolución ("refoulement") y naturalización)

Capítulo VI: Disposiciones transitorias y de ejecución.- (Cooperación de las autoridades nacionales con las Naciones Unidas, Información sobre leyes y reglamentos nacionales y relación con convenciones anteriores)

Capítulo VII: Cláusulas finales.- (Solución de controversias, firma, ratificación y adhesión, cláusula de aplicación territorial, cláusula federal, reservase, entrada en vigor, denuncia, revisión y notificaciones del Secretario General de las Naciones Unidas).

Cómo se ha podido ver en el contenido de la Convención, lo que busca es garantizar los derechos fundamentales de los refugiados, si bien su situación es complicada, lo que este instrumento intenta es brindarles la mayor seguridad jurídica posible con el fin de que sus derechos no sean vulnerados y su situación que por sí misma es difícil, sea algo más llevadera gracias a la colaboración internacional.

Ahora bien, si analizamos un poco más a profundidad se podría decir que la Convención trajo consigo dos importantes consecuencias en cuanto a la protección de los desplazados forzosos se puede ver que por primera vez a partir de la definición de refugiado que hace este instrumento internacional, se logra reconocer a aquellas personas que quedan aisladas de la idea de nacionalidad, esto lo pudimos ver de un modo muy emotivo en los pasados Juegos Olímpicos de Rio de Janeiro donde por primera vez en la historia desfiló y participó una delegación conformada por refugiados. Como segunda consecuencia, con respecto de evitar la vulneración de los derechos de los refugiados, la Convención transformó en la base principal de su protección, el deber estatal de no devolver a estos a sus países de origen (non-refoulement) (ACNUR, 2012)

Resumiendo un se puede decir que el Estatuto de Refugiados define no sólo quienes pueden tener el goce de la protección (cláusulas de inclusión), sino que además también es claro respecto de quienes no pueden hacer goce de este derecho (cláusulas de exclusión). Es debido a esto que el reconocimiento formal y los procesos que promueven la gestión alrededor de la temática de la protección del refugio en las distintas instancias hace que sean de índole, teniendo presente de modo permanente la decisión y la sospecha soberana de los Estados.

Es así que, el reconocimiento formal tiene dos procesos; uno que va a desarrollar mecanismos de comprobación de los hechos de cada uno de los casos y el otro que se encargará de la aplicación de las definiciones de la Convención y el Protocolo.

Es de esta manera que, para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la interpretación de la Convención tiene que tener como finalidad la extensión de la protección de los mismos asegurando a los refugiados el más amplio ejercicio de sus derechos y libertades, sin embargo, esto no exime a los refugiados que una vez que llegan a un país deban llevar a

cabo un sin número de trámites que le permitan llegar a obtener o no la calidad o condición de refugiado.

4.3 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

Cómo se ha podido observar en líneas anteriores, la base fundamental del Protocolo de 1967 es la Convención de 1951, sobre la cual se ha realizado un breve recorrido, es por esto que únicamente se enumerará el contenido del Protocolo.

Disposiciones generales.- Obligatoriedad de aplicación de los artículos 2 al 34 de la Convención.

Cooperación de las Autoridades Nacionales con las Naciones Unidas.- Obligación de cooperar con la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Artículo Información sobre legislación nacional.- Obligación de los Estados de poner al tanto al Secretario General de las Naciones Unidas sobre leyes y que sean promulgadas que garanticen la aplicación del Protocolo. Este es un punto muy importante debido a que los Estados tienen la obligación de notificar al Secretario sobre la publicación de normas internas orientadas a dar cumplimiento con la Convención y su Protocolo, de esta manera se vela por el principio de cooperación.

Solución de controversias.- Cuando no sea haya podido resolver, deberá ponerse en consideración de la Corte Internacional de Justicia.

Adhesión.- Cualquier Estado miembro puede solicitar su adhesión.

Reservas y declaraciones.- Potestad que tiene cualquier Estado a formular reservas, con ciertas restricciones a algunos artículos.

Denuncia.- Determina la potestad de los Estados de presentar cualquier denuncia sobre el presente Protocolo.

El Protocolo, como vemos nada más busca reafirmar la forma de aplicación de ciertos aspectos de la Convención, no nos trae mayor aporte por sí solo, sino que se presenta como una herramienta que nos permite comprender de mejor manera el alcance y forma adecuada de aplicación de la Convención de 1951.

4.4 Reglamento para la Aplicación del Derecho de Refugio en el Ecuador establecido en el art. 41 de la Constitución de la República, las normas contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967.

Del recorrido realizado por algunos de los países Latinos, cabe destacar que todos han acogido en sus legislaciones la temática de los refugiados, principalmente por ser signatarios de la Convención de 1951.

Ecuador en calidad de Miembro signatario y siguiendo la disposición de la Convención que manifiesta que cada Estado deberá establecer la normativa que corresponda para la correcta aplicación de la Convención, emitió el Decreto Ejecutivo No. 1182 del 30 de mayo de 2013, con el cual se decreta la expedición del Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio establecido en el Art. 41 de la Constitución de la República, las Normas Contenidas en la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967.

El Decreto claramente toma como punto de partida la Constitución y a otros instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos, mismos que con los cambios Constitucionales del año 2008, se convierten en instrumentos de aplicación directa e inmediata. Cabe recordar que con la actual Constitución todos los instrumentos relacionados con derechos humanos, niñez y familia se encuentran al mismo nivel que la Carta Magna, (anteriormente se

encontraban sobre ella) es así que, se establece que para su aplicación no será necesario de condiciones o requisitos que puedan restringir el contenido de los derechos ni garantías constitucionales.

Un punto muy importante que se toca en el desarrollo de los considerandos del Reglamento, es el relacionado con el reconocimiento del derecho de las personas a migrar, en donde se establece que no se podrá identificar ni considerar a ninguna persona como ilegal por su calidad migratoria, con lo cual se reconoce el derecho de asilo y refugio así como el derecho de la protección internacional a gozar de protección especial que le garantice un pleno ejercicio de sus derechos, en nuestra legislación lo tenemos contemplado en la Constitución en sus Artículos 40 y 41.

Adicionalmente y un tema que fue nuevo a partir de la actual Constitución es que se establece que nuestro país propugna el principio de la ciudadanía universal y la libre movilidad como elemento transformador, sugiere la creación de la ciudadanía latinoamericana y caribeña; la libre circulación de las personas en la región; implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las poblaciones de frontera y de las personas refugiadas; y la protección común de los latinoamericanos y caribeños en los países de tránsito y destino migratorio.

Todo esto sin lugar a dudas tiene una estrecha relación con lo visto en párrafos anteriores, donde ese estableció que la creación de instrumentos como el de Caracas de 1954, fue el punto de partida para los posteriores instrumentos latinos (México y Colombia) debido a las huidas políticas del sur por las dictaduras y las oleadas de refugiados de Centro América y el Caribe.

Es así que con esa base y acogiendo lo establecido en la Convención de 1951, de que cada Estado será el responsable de la creación de las normas necesarias para la correcta aplicación de la Convención, Ecuador mediante Decreto Ejecutivo publica el Reglamento.

4.4.1 Estructura y Contenido del Reglamento.

Principios generales.- Hace referencia a los distintos instrumentos por los cuales el Ecuador se regirá en materia de Refugiados.

Principio de no devolución.- Hace referencia a que ninguna persona será rechazada o excluida en la frontera, devuelta expulsada, extraditada, o sujeta a medida alguna que le obligue o exponga a retomar al territorio donde su vida, libertad, seguridad o integridad estén en riesgo, salvo que se considere algún problema de seguridad nacional.

Cláusulas de Exclusión.- Acoge lo establecido en la Convención de 1951 en particular.

Prohibición de imposición de sanciones.- Se refiere a que no se impondrá infracciones administrativas por causa de entrada o permanencia irregular.

Autoridades competentes en materia de refugiados/as.- Determina las autoridades competentes para ejercer toda actividad inherente al refugio conforme a la Constitución y las Leyes.

Normas generales del procedimiento.- Hacen referencia al procedimiento que deberán someterse las personas que soliciten la calidad de refugiados.

Solicitudes manifiestamente infundadas, abusivas e ilegítimas.- Establece cuando se considerará como tal cada una de ellas.

Presentación de las solicitudes de refugio.- Manifiesta la forma de presentar la solicitud de refugio y el procedimiento.

Procedimiento de elegibilidad.- Establece como se debe llevar a cabo el procedimiento de elegibilidad.

Resolución de la comisión.- Indica que la Comisión expedirá su resolución, debidamente motivada, en un término de 10 días hábiles.

Documento de identificación de refugiado/a.- Indica el tiempo de vigencia y uso del documento de Identificación de los Refugiados.

De los recursos de impugnación.- Establece que se podrá interponer recurso de apelación, en sede administrativa, frente a las resoluciones de la Dirección de Refugio y de la Comisión; quien es competente para conocer el recurso y el procedimiento.

Cesación, revocatoria y extinción de la condición de refugiado/a.- Al respecto manifiestan cuando cesa la calidad de refugiado de una persona y el proceso a seguir para el caso por parte de la Comisión y se establece cuando procede la extinción.

La revocatoria de la condición de solicitante de refugio o de refugiado/a.- Sobre este tema dice que se procederá a la revocatoria del conocimiento de la condición de solicitante de refugio o del reconocimiento de la condición de refugiado. La revocatoria surtirá efectos a partir de que la misma hubiere sido notificada de conformidad con este Reglamento.

Extradición y deportación.- En cuanto a este tema, se establece la no extradición de una persona en proceso de solicitud de refugio, así como que no se autorizará la extradición o deportación de personas a quienes se les hubiere reconocido la condición de refugiadas dejando establecido que todo procedimiento de extradición o deportación se sujetará obligatoriamente a lo establecido en las Leyes vigentes sobre la materia.

Derechos y obligaciones.- Sobre este punto, la normativa busca ser lo bastante inclusiva dentro del entorno, dado que se reconoce que los refugiados gozan en el territorio de los derechos establecidos en la Constitución.

Requisitos para ausentarse del territorio ecuatoriano.- Establece en qué casos el refugiado puede ausentarse del país y las autorizaciones que para ello necesita.

Del breve recorrido por el contenido del Reglamento, se puede observar que al igual que las normas de los países vecinos, acoge en gran parte todo lo establecido en la Convención y su Protocolo, sin embargo, es la única norma que no ha tenido en consideración a los demás instrumentos internacionales de la Región como la Convención de Caracas, México o Cartagena, documentos de gran relevancia e importancia a nivel regional sobre la materia de refugiados.

4.4.2 El Reglamento frente a la Potestad Reglamentaria.

Recapitulando lo visto anteriormente se conoce que el Reglamento según Roberto Dromi (2001) es: “toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa” (Dromi, 2001, p. 106)

La justificación de la Facultad Reglamentaria según el Dr. Tinajero (2004): [...] se justifica jurídicamente por la necesidad que tiene la Administración Pública de expedir normas de fácil expedición y derogación, que regulen la relación entre el administrado y el Estado para la solución de asuntos administrativos” (Tinajero, Francisco, 2004, p. 129)

De lo mencionado, y como se ha podido ver a lo largo de este trabajo de investigación, se puede decir que un reglamento no es el instrumento idóneo para regular el derecho de refugio reconocido en el artículo 41 de la Constitución de la República. Como hemos visto anteriormente, los derechos fundamentales son materia reservada a la ley, instrumento jurídico más estable que el reglamento y con más capacidad de brindar seguridad jurídica. El reglamento es un instrumento de fácil reforma y actualización, que depende de

la voluntad del Presidente de la República o del máximo funcionario de una institución y que no es susceptible de debate o de un procedimiento en el que intervenga la crítica. Por el contrario, la ley se somete a procedimientos solemnes, en la cual se puede debatir y rebatir criterios, sin dejar de lado que la ley es una norma sometida a un proceso de expedición que la hace más estable y permanente.

Dicho en términos menos formales, un reglamento puede variar fácilmente según el capricho del administrador público o la necesidad política de turno, lo cual no favorece a las garantías que deben tener los derechos de las personas. Por ello, el artículo 132 de la Constitución de la República ha prohibido implícitamente que el reglamento regule varias materias que, por su especial sensibilidad, no pueden quedar al capricho de un solo individuo, dentro de una organización jerárquicamente organizada, como es la Administración Pública.

Adicionalmente cabe señalar que frente al reglamento que nos ocupa cabría la interposición de una acción de inconstitucionalidad por omisión, misma que explicaremos más adelante, debido a que si bien a lo largo de nuestro estudio hemos visto que el Reglamento se ajusta de modo general a los establecido en la norma interna, sería interesante revisar la demanda de inconstitucionalidad que presentaron la Fundación Asylum Access Ecuador y la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, en la que aluden que el Reglamento se contrapone a la Constitución en algunos de sus artículos, como veremos más adelante la demanda debió haber sido contra todo el documento.

4.5 Criterios de las Demandas de Inconstitucionalidad presentadas por Asylum Access Ecuador y Consultorios Jurídicos de la Universidad San Francisco de Quito

4.5.1.- El principio de reserva de ley y el principio de legalidad.

Respecto a este punto, las partes argumentan que, si bien derecho de refugio es un derecho humano reconocido en varios instrumentos internacionales, a nivel nacional la Constitución también lo contempla en especial en los artículos 40 y 41, siendo este último el más importante ya que establece que en el Ecuador reconocen los derechos de asilo y refugio, de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. Agregando que el Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia (Clínica Jurídica USFQ. Acción de Inconstitucionalidad Decreto 1182, 2012) (Asylum Access, 2012)

Dentro del mismo texto se establece que el derecho a solicitar asilo se regulará mediante ley, sin embargo, no se ha dado paso a la creación de dicha normativa y se ha procedido a regular este derecho a través de la expedición del Reglamento en cuestión.

Es debido a esto que la acción de inconstitucionalidad presentada por los Consultorios Jurídicos de la Universidad San Francisco de Quito argumentaba que este hecho vulnera el principio de reserva de ley y el principio de legalidad ya que para regular los derechos y garantías básicas de personas que buscan refugio o asilo en el Ecuador, y aquellas que ya han obtenido refugio, debe hacerse a través de ley orgánica, y no a través de un Decreto Ejecutivo, como actualmente se encuentra regulado en el Ecuador, por lo tanto con esto se vicia de inconstitucionalidad al decreto.

Sobre este punto se puede decir que el sustento presentado es sumamente válido ya que si recordamos las normativas revisadas de los distintos países latinos, todos han recogido estos derechos a través de una Ley de carácter Orgánico, por tanto el planteamiento realizado respecto de la inconstitucionalidad de este tema es bastante acertado.

La Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia No. 002-14-SIN-CC del 14 de Agosto del 2014, concuerda con los demandantes respecto a la protección que otorga el principio de reserva de ley con relación a la regulación de derechos constitucionales, sin embargo la Corte establece que esto no significa que todos los derechos constitucionales deban ser desarrollados por el legislador mediante una ley orgánica.

La Corte deja claro su punto frente a este primer argumento, pues comparte la no existencia de una ley que verse sobre la materia, pero al mismo tiempo acota que no siempre deberá existir una ley que permita llevar a cabo el ejercicio de los derechos constitucionales o los que se encuentren en instrumentos internacionales ya que los mismos en la actualidad vienen a ser de directa aplicación. (Corte Constitucional del Ecuador, 2014)

La Corte respecto de la reserva de ley, dice que el Reglamento no regula de forma general el contenido del derecho de refugio si no que coadyuva a asegurar su ejercicio y que complementa la regulación de los extranjeros residentes en el Ecuador establecida en la Ley de Extranjería, por lo que no vulnera este principio. Se debe recalcar que dentro de los considerandos del Reglamento para la Aplicación del Derecho de Refugio, estos son muy claros al establecer que el Reglamento se expide para la aplicación de las disposiciones contenidas en la Convención del 1951, en su Protocolo, y para la aplicación del artículo 41 de la Constitución, que como ya se ha hecho suficiente énfasis durante todo este trabajo, hace remisión a una Ley, ley que no ha sido expedida hasta el día de hoy y que es el instrumento idóneo para regular el derecho de los refugiados, por lo cual lo dicho por la Corte carece de relevancia

Se debe recalcar en este punto, que una cosa es que los derechos humanos contenidos en Instrumentos Internacionales sean directamente aplicables, y otra que estos puedan ser regulados a través de un reglamento o que no se necesite una norma interna que regule los mismos. En el presente caso, nada tiene que ver el principio de aplicación directa sino el de reserva de ley y la no existencia de una ley que regule el derecho de los refugiados.

4.5.2.- Los plazos para solicitar refugio y presentar recursos de impugnación frente a la Administración Pública

A criterio de los demandantes, dos serían los problemas principales en relación al tema de los plazos para solicitar el refugio en Ecuador, pues debemos recordar que para que una persona sea admitida como refugiado debe solicitar dicha calidad acercándose a una de las autoridades detalladas en el Decreto 1182, y presentar una solicitud formal de reconocimiento de la condición de refugiado.

Sin embargo, el primer problema planteado es que el plazo contenido en el artículo 27, determina que las solicitudes de refugio deben ser presentadas dentro de los 15 días de llegada al país y el segundo que el mismo Decreto establece un plazo de tres días para impugnar la resolución de inadmisión y cinco días para impugnar una resolución negativa estando dentro de la fase de elegibilidad (Decreto Ejecutivo 1182. Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio, 2012).

En relación a este punto, la Corte Constitucional no se refirió a todos los argumentos presentados sobre estos temas puesto que solo se pronunció sobre el plazo de los 15 días para solicitar refugio y los plazos para la impugnación de las decisiones.

Para resolver estos temas, la Corte Constitucional utilizó el principio de igualdad, tomando en cuenta la noción de igualdad formal y la igualdad

material, notando que las acciones de inconstitucionalidad presentadas se concentran en evidenciar la desigualdad formal a la que se les sujeta a los solicitantes de refugio y refugiados.

Sobre el plazo de 15 días para solicitar refugio la Corte reconoce la discriminación injustificada que establece un período mínimo de 15 días para solicitar basándose en las circunstancias imperantes que obligan a una persona a huir de su país y solicitar refugio. En estas circunstancias, conminar a una persona que está sometida al padecimiento de sentimientos de desarraigo y reconstrucción en territorio ajeno, al cumplimiento de un breve espacio de tiempo para la presentación de una solicitud de refugio con la amenaza de perder el derecho si no cumple con dicho plazo, deriva inevitablemente en la agudización de la difícil situación que representa el desplazamiento forzoso. (Corte Constitucional del Ecuador, 2014)

Con este fundamento, la Corte aumenta el plazo de solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado a tres meses, basándose en el numeral 9 del Artículo 12 de la Ley de Extranjería que concede tres meses de permanencia a los visitantes temporales con fines lícitos aludiendo que las personas refugiadas deberían tener al menos el mismo trato que el resto de extranjeros que ingresan al Ecuador con fines lícitos.

La Corte se refiere al plazo de 3 días como “efectivamente menor” y con respecto al de 5 días determina que “resulta breve en comparación con su símil contenido”. La Corte concluye que esta diferencia deviene en discriminación y resuelve su equiparación con los plazos del ERJAFE. (Corte Constitucional del Ecuador, 2014)

4.5.3.- La omisión de incluir la definición de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984

Sobre este punto planteado en la demanda de inconstitucionalidad cabe mencionar que el punto principal es que el Decreto 1182, omitió el uso de la definición regional de refugiado, lo cual resulta en la vulneración de varios derechos. Manifiesta en el texto de la demanda que el haber eliminado de modo inexplicable la definición de la Declaración de Cartagena de 1984, es un retroceso en una práctica nacional y vulnera directamente principios de no regresividad y progresividad, derechos contenidos en el Artículo 12 de la Carta Magna, además aducen en el texto que la Declaración de Cartagena se ha ganado el nivel de derecho consuetudinario en la región y por tanto pese a que Ecuador no la haya firmado y ratificado como si lo hizo con la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, esta tiene un carácter vinculante y por tanto su omisión en el Decreto no es aceptable.

Al respecto, la Corte manifiesta que reconoce la naturaleza no vinculante de la Declaración de Cartagena, pero sí reconoce que la Declaración responde a un fortalecimiento de la protección a los refugiados y, aplicando el artículo 11 numeral 3 de la Constitución y el principio pro persona, la Corte modifica el Artículo 8 del Decreto 1182 y aumenta la definición contenida en la Declaración de Cartagena. Corrigiendo así la inconstitucionalidad impugnada.

Esta modificación al Decreto es muy importante, debido a que como se vio en las legislaciones de Colombia, Venezuela y Perú la Declaración o Coloquio de Cartagena de 1984 es uno de los instrumentos internacionales regionales más importantes en relación al tema de los refugiados.

4.5.4.- Vulneración del principio de no devolución (non refoulement)

Uno de los pilares más importantes que tiene el derecho de refugio es el principio de no devolución, sobre este punto la Convención de 1951, establece que ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o

su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951). Este principio debe ser aplicado por los Estados tanto a personas que se encuentren reconocidas de modo formal por el Estado como refugiados como a aquellas que no han sido aún reconocidas.

Pues, se debe recordar que la condición de refugiado se constituye en el momento en el que se configuran los elementos de la definición pertinente y no con el reconocimiento formal del Estado al que se le solicita asilo, es decir, desde el momento en que la persona/personas deben abandonar su territorio por encontrarse en situación de peligro.

Es de esta manera, que la demanda establece como inconstitucional el Artículo 9 del Decreto que establece que, sobre devolución, expulsión o extradición, la disposición precedente no se aplicará para el/la refugiado/a o solicitante de refugio que sea considerado por razones debidamente fundamentadas como un peligro para la seguridad del país o el orden público, o que habiendo recibido condena definitiva por un delito particularmente grave constituya una amenaza para la comunidad ecuatoriana.

Aquí cabe preguntarse bajo qué principios un Estado considera que una persona puede ser una amenaza para la seguridad o el orden público, o amenaza para la comunidad

Por otro lado, se toma también al Artículo 50 del Decreto 1182, que permite de manera explícita la deportación de una persona que haya presentado un recurso extraordinario de revisión en sede administrativa, esto a pesar de que el Capítulo II del mismo Decreto, reconoce el principio de no devolución. En atención a este punto se coincide con el planteamiento debido a que se debe preguntar qué pasa si la resolución de ese recurso resulta favorable para quien lo pidió, si el mismo Decreto contempla en su Artículo 50, permite la

deportación, con lo cual se estaría violando de modo claro uno de los principios base de la Convención que es el de la no devolución.

Sobre este punto, la Corte, reflexiona y ordena que se proceda con la eliminación del inciso segundo del artículo 50, del Decreto en el cual se hacía una referencia explícita respecto de la posibilidad de deportación, sin embargo, no plasma en la norma el efecto suspensivo del recurso extraordinario de revisión en estos casos.

Sin duda es muy acertada la acción adoptada por la Corte, debido a que como se ha visto en capítulos anteriores uno de los pilares fundamentales en todos los instrumentos internacionales tanto regionales como universales es la no devolución, ya que devolver a una persona a la zona de donde por temor de su vida y por estar inmerso el territorio en algún tipo de conflicto sería poner en riesgo su vida y no dar cumplimiento con el principio de protección.

4.5.5.- Otros temas relevantes de las acciones de inconstitucionalidad: La no discriminación, el ejercicio de los derechos políticos de los refugiados, posición frente a la comisión de delitos en el país de origen y en el país de asilo y la “extinción” de la condición de refugiado.

Además de los puntos expuestos, la Fundación Asylum Access y la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito, consideran que el Decreto 1182, contiene normas que son discriminatorias y que lesionan el ejercicio de los derechos humanos de los solicitantes de refugio y los refugiados y enumeran los siguientes puntos:

- ✓ Vulneración del debido proceso por la aplicación de varias normas del Decreto 1182,
- ✓ La aplicación del Decreto 1182, con sus restricciones al derecho de solicitar refugio.
- ✓ Con respecto al ejercicio de los derechos políticos de los refugiados, el Artículo 3 del Decreto 1182 prescribe:

“[...] Las personas refugiadas admitidos en el Ecuador se comprometen a respetar la Constitución y las leyes del Ecuador y a no intervenir en asuntos políticos internos ni en aquellos que comprometan la seguridad nacional o los intereses internos y/o externos con su país de origen” (Decreto Ejecutivo 1182. Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio, 2012)

Esta restricción es una clara vulneración del ejercicio de los derechos políticos de las personas refugiadas, en contravención a lo establecido en el artículo 9, de la Constitución del Ecuador.

- ✓ Otra restricción del Decreto sería que los refugiados reconocidos que quieran salir del Ecuador deberán pedir permiso a la autoridad competente, al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, para poder hacerlo. La Convención de 1951, contempla la posibilidad de que la condición de refugiado cese por retorno voluntario de la persona a su país de origen. Sin embargo, un retorno sin la intención de establecerse no es necesariamente causal para que se aplique la cesación. En este sentido, los refugiados tienen derecho a salir del territorio de refugio y volver a su país de origen en todo momento, sin que esto implique cesación, extinción o revocatoria de su estatus de refugiados. (Clínica Jurídica USFQ. Acción de Inconstitucionalidad Decreto 1182, 2012)
- ✓ Respecto a los delitos cometidos tanto en el país de origen como en el país de asilo, el Decreto 1182, contiene normas que no están de acuerdo con las normas de que han sido desarrolladas sobre el tema.
- ✓ El Decreto 1182 crea la “extinción” de la condición de refugiado en su Artículo 54, la cual opera de oficio por razones de legitimidad de la solicitud de la persona (Asylum Access. Demanda de Inconstitucionalidad, 2012).

A modo de conclusión se puede decir que Ecuador ha procurado de la mejor manera posible buscar la forma de que la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y el Artículo 41 de la Constitución sean aplicables, si bien como manifiestan las demandas de inconstitucionalidad presentadas, la Corte procedió cuando así ameritaba a modificar el texto del Decreto, pero seguramente una vez que sea aprobada la nueva Ley que abarque los derechos de los refugiados y todos los tipos de movilidad humana, ésta permitirá suplir los errores o falencias del Decreto y apegarse más a lo que otros países han hecho en sus legislaciones con el tema del refugio.

4.6- Acción De Inconstitucionalidad por Omisión

Se considera que en lugar de una demanda de inconstitucionalidad del Reglamento tal como lo propusieron Asylum Access Ecuador y los Consultorios Clínicos de la USFQ, se debió haber planteado una inconstitucionalidad por omisión, ya que al no haberse expedido una Ley que regule los derechos de los refugiados tal como la Constitución manda, nos encontramos frente a esta figura que será explicada en el presente capítulo.

Para comprender lo que es la acción de inconstitucionalidad, es preciso conocer lo que dice Quintana (2016) respecto del Derecho Constitucional:

“En el Derecho Constitucional la fuente principal es la Constitución, ella es la fuente formal de mayor jerarquía que determina los órganos con potestad normativa competentes para crear Derecho y establece, al mismo tiempo, los procedimientos en los cuales se elaborarán las normas. De ahí que éste conjunto de reglas de orden supremo contenga varios tipos de normas que, eventualmente y dependiendo de su tipología podrían ser vulneradas por la inacción del poder público...”
(Quintana, 2016, pp. 394 - 437)

En nuestro país, la Constitución (2008) en su artículo 425, nos establece el orden jerárquico de aplicación de las normas, estableciendo 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” (Constitución del Ecuador, 2008, art. 425).

Establece además que:

“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” (Constitución del Ecuador, 2008, art. 425).

Si bien la Constitución es la base del Derecho Constitucional como señala Quintana y el nivel jerárquico normativo más alto como lo determina la Carta Política, existen actos que atentan contra sus disposiciones y es a los que llamamos actos inconstitucionales.

En el caso de estudio, se considera que nos encontramos frente a una inconstitucionalidad por omisión prevista tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ya que al ser necesaria la regulación del derecho de refugio a través de una ley dado que el artículo 41 de la Constitución hace remisión a una Ley, la misma hasta la fecha no ha sido expedida.

En efecto la Constitución de la República del Ecuador establece en su artículo 41 lo siguiente;

“Art. 41.- Se reconocen los derechos de asilo y refugio, **de acuerdo con la ley** y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las personas que se encuentren en condición de asilo o refugio gozarán de protección especial que garantice el pleno ejercicio de sus derechos. El Estado respetará y garantizará el principio de no devolución, además de la asistencia humanitaria y jurídica de emergencia. No se aplicará a las personas solicitantes de asilo o refugio sanciones penales por el hecho de su ingreso o de su permanencia en situación de irregularidad. El Estado, de manera excepcional y cuando las circunstancias lo ameriten, reconocerá a un colectivo el estatuto de refugiado, **de acuerdo con la ley**” (lo resaltado y subrayado me pertenece) (Constitución del Ecuador, 2008, art. 41).

Como se puede ver en el artículo previamente citado, se hace referencia a una Ley, la misma que debería reconocer y contener los derechos de asilo y refugio. Estos derechos al ser considerados como fundamentales como se ha explicado en capítulos anteriores, deben ser recogidos en un instrumento idóneo para su correcta aplicación y para que se otorgue a los refugiados y asilados seguridad jurídica, tal como lo haría una Ley.

Al haber una disposición clara en la Constitución de la existencia de una Ley para regular el derecho de asilo y refugio, y al no haber sido ésta expedida, nos encontramos frente a una inconstitucionalidad por omisión total, conforme lo determina el art. 436, numeral 10 de la Constitución:

“Art. 436.- Declarar la inconstitucionalidad en que incurran las instituciones del Estado o autoridades públicas que por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el

plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley.” (Constitución del Ecuador, 2008, art.436).

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional con respecto de las omisiones normativas, establece lo siguiente en su artículo 128:

“Art 128.- El control abstracto de constitucionalidad comprende el examen de las omisiones normativas, cuando los órganos competentes omiten un deber claro y concreto de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales. Este control se sujetará al régimen general de competencia y procedimiento del control abstracto de constitucionalidad” (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional , 2009, art. 128).

El Órgano Legislativo en este caso, tenía el deber claro y concreto de desarrollar normativamente el precepto constitucional del artículo 41 para no incurrir en una omisión normativa.

Dentro de las Disposiciones Transitorias de la Constitución de la Republica del 2008, se establecieron los plazos máximos en los que el Órgano Legislativo debía aprobar las leyes que de acuerdo a la nueva Carta Política iban a ser expedidas. Dentro de estas disposiciones transitorias el plazo para la expedición de la Ley que regule el derecho de los refugiados y asilados no se estableció, por lo que la Asamblea tuvo que haber emitido la Ley independientemente del plazo que no fue fijado, para de esta forma cumplir con el mandato constitucional del artículo 41.

La doctrina ha propuesto dos conceptos respecto a la teoría de la omisión en relación con el Derecho Constitucional. Con respecto al concepto restringido de omisión que es el que aplica para este caso, Quintana manifiesta que “La

omisión, como fraude o vulneración a la constitución, se hace evidente, únicamente, cuando el Parlamento no ha cumplido con su tarea de dictar normas infraconstitucionales que la Norma Suprema ha ordenado sean emitidas (...)" (Quintana, 2016, pp. 398-399) que como se puede observar en el Art. 41 de la Constitución claramente se establece la necesidad de emitir una ley que regule los derechos de los refugiados y esta no se ha dictado aún.

Al mismo tiempo viene a ser una omisión de tipo absoluta conforme lo establecido en el artículo 129 numeral 1 de la Ley de Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

“Art.129.1.- En el caso de las omisiones normativas absolutas, se concederá al órgano competente un plazo determinado por la Corte Constitucional para la respectiva subsanación. En caso de que no se expida la normatividad en el plazo concedido, la Corte Constitucional formulará por vía jurisprudencial las reglas básicas correspondientes que sean indispensables para garantizar la debida aplicación y acatamiento de las normas constitucionales. Dichas reglas básicas mantendrán su vigencia hasta que se dicten por la Función o institución correspondiente las normas reguladoras de esa materia.

2. En el caso de las omisiones normativas relativas, cuando existiendo regulación se omiten elementos normativos constitucionalmente relevantes, serán subsanadas por la Corte Constitucional, a través de las sentencias de constitucionalidad condicionada. El control sobre las omisiones normativas relativas comprende la determinación y la eliminación de las exclusiones arbitrarias de beneficios, cuando la disposición jurídica omite hipótesis o situaciones que deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico, y no exista una razón objetiva y suficiente que soporte la exclusión”. (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional , 2009, art. 129.1).

Castro Patiño identifica seis tipos de omisiones que pueden vulnerar a la Constitución, al respecto de la Omisión legislativa absoluta y la omisión legislativa relativa establece que ésta será absoluta cuando exista un total silencio por parte del legislador frente al desarrollo de un precepto constitucional y será relativa si, habiéndose dictado la norma, el legislador no toma en cuenta todos los parámetros constitucionales requeridos, por lo que se encontraría violando un derecho fundamental, como es el de la igualdad ante la ley. (Castro Patiño Iván, 2006, pp. 91-94)

Dentro de esta clasificación, para el caso de estudio, se puede ver claramente que al no haberse expedido por parte del legislador la ley que regule los derechos de los refugiados, existe un silencio total frente al desarrollo de un precepto constitucional, es por esto que nos encontramos frente a una omisión legislativa absoluta.

Por último para poder determinar la existencia de la inconstitucionalidad por omisión, se deben observar varios elementos que se consideran esenciales y que servirán al juez constitucional para detectarla.

Según Quintana, los elementos que deben ser analizados son:

“(...) la falta de acción por parte del ente obligado y la afectación que ella provoca a la fuerza normativa, luego se deberá verificar que tipo de norma constitucional no ha sido cumplida, se tendrá que verificar también el alcance de la omisión respecto del precepto vulnerado, el plazo constitucional para el cumplimiento de la obligación o si existiendo la obligación de hacer algo no se estableció un plazo expreso; y finalmente identificar el destinatario de la obligación que se impone en el precepto constitucional inobservado”. (Quintana, 2016, p. 405)

A modo de conclusión y una vez analizados los distintos aspectos y elementos se puede decir que para nuestro caso, si bien las demandas interpuestas por

Asylum Access Ecuador y la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito impugnaban algunos de los artículos del Reglamento, lo correcto debió haber sido proponer una acción de inconstitucionalidad por omisión por la inobservancia total del precepto constitucional establecido en el art. 41 de la Constitución. Este precepto es claro al establecer que la regulación de los derechos de los refugiados se lo debía hacer mediante ley, disposición constitucional a la que se hizo caso omiso, añadiendo además el tema de la reserva de ley que como se vio en capítulos anteriores, los derechos fundamentales únicamente pueden ser regulados mediante ley orgánica. Por lo tanto se considera que si bien Asylum y los Consultorios de la Clínica Jurídica de la Universidad San Francisco de Quito tuvieron una buena iniciativa, lo ideal hubiera sido atacar la omisión del legislador y propiciar que la ley sea dictada.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones.

Del presente trabajo se extraen las siguientes conclusiones:

A través de la Constitución nacen diversas potestades que dan origen al ordenamiento jurídico como es la potestad reglamentaria que principalmente aunque no exclusivamente le corresponde al Presidente de la República, pues también tienen facultad reglamentaria otros órganos autorizados por la Constitución.

El reglamento es una norma secundaria, que procede de la Administración Pública, con el objetivo de garantizar la ejecución de una ley emanada por el Legislativo (Reglamento Ejecutivo) o para la buena marcha de la Administración Pública (Reglamento Autónomo). También se pudo observar a lo largo de este trabajo que los Reglamentos son de fácil expedición reforma y derogación dada su función de auxiliar al cumplimiento de las competencias administrativas y de los cometidos de la Administración Pública.

La potestad reglamentaria que tiene la Administración Pública, es limitada, de manera que se evite la concentración de poderes, es por esto que el Presidente de la República, puede emitir reglamentos respetando siempre el principio de reserva de ley, entendido éste como el conjunto de materias que de manera exclusiva la Constitución entrega su regulación al legislador/asambleísta, como es la de regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

El Ecuador ha ratificado Tratados Internacionales de derechos humanos como es la Convención de las Naciones Unidas de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. Los Estados al pasar a formar parte de tratados internacionales, deben asumir deberes y obligaciones en virtud del derecho internacional, y estos deben comprometerse a respetar, proteger y

promover los derechos humanos. “La obligación de respetar supone que los Estados deben abstenerse de restringir los derechos humanos o de interferir en su realización. La obligación de proteger exige que los Estados protejan a las personas o grupos de personas de las violaciones de los derechos humanos. La obligación de promover significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar la realización de los derechos humanos básicos” (un.org, 2010)

Es por esto que el Estado ecuatoriano debía comprometerse a poner en práctica medidas y leyes nacionales compatibles con los deberes y obligaciones inherentes a la Convención y su Protocolo, a través del sistema jurídico interno, que es el que proporciona la principal protección jurídica de los derechos humanos que han sido garantizados por el derecho internacional.

La Función Ejecutiva para garantizar la protección jurídica de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales previamente mencionados, expidió el Reglamento para la aplicación del Derecho de Refugio en el Ecuador.

Como se ha visto a través de este trabajo de investigación, el instrumento idóneo para la protección y garantía de los derechos de los refugiados y asilados en el Ecuador, de acuerdo a la materia reglamentaria, la Jerarquía Normativa, y la Reserva de Ley, establecidas en la Constitución de la República, es la Ley más no el Reglamento.

El artículo 41 de la Constitución es muy claro al establecer que se reconocerán los derechos de asilo y refugio de acuerdo con la ley y los instrumentos internacionales de derechos humanos. La Asamblea Nacional al no haber expedido la ley a la que este artículo hace remisión, se encuentra haciendo caso omiso a este mandato constitucional, por lo que claramente nos encontramos frente a una omisión normativa por parte de la Función Legislativa.

5.2 Recomendaciones.

Del trabajo realizado se extraen las siguientes recomendaciones:

Se recomienda que se analice este tema a profundidad para que se entienda la importancia de brindar las garantías establecidas en los instrumentos internacionales sobre el derecho de refugio.

Se recomienda plantear una acción de inconstitucionalidad por omisión de forma que se conceda a la Función Legislativa un plazo determinado por la Corte Constitucional para la respectiva subsanación de la omisión. En caso de que no se expida la normatividad en el plazo concedido, la Corte Constitucional formulará por vía jurisprudencial las reglas básicas correspondientes que sean indispensables para garantizar la debida aplicación y acatamiento de las normas constitucionales, las cuales estarán vigentes hasta la expedición de la normativa.

En caso de aprobarse el Proyecto de Ley de Movilidad Humana que se encuentra en discusión, deberán tomarse como ejes principales a la supremacía de las personas como sujetos de derechos y a la seguridad humana. La ley deberá reconocer todas las manifestaciones de la movilidad humana, deberá adaptarse a los principios constitucionales de libre movilidad humana, y ciudadanía universal, deberá armonizar la legislación vigente relacionada a la movilidad humana e integrar en un solo cuerpo legal la normativa dispersa y tendrá que eliminar las disposiciones y normativas inconstitucionales existentes, para de esta forma garantizar que las personas inmigrantes en el territorio ecuatoriano ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones conforme lo manda la Constitución.

Antes de la expedición de la Ley de Movilidad Humana se debería contar con expertos en el tema de refugiados y asilados para que no existan reformas a la normativa que está por aprobarse y al mismo tiempo se deberá tomar en cuenta la realidad nacional del Ecuador con respecto a la movilidad humana que se ha complejizado los últimos 10 años, para esto se deberá capacitar a las

Autoridades encargadas en la materia de derechos humanos (refugio y asilo) para que se respeten los derechos y principios constitucionales que les han sido reconocidos.

REFERENCIAS

- Acevedo, J. R. (2003). *Cátedra de Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá, Colombia: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- ACNUR . (2006). *La situación de los Refugiados en el mundo, desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. Barcelona:: Icaria .
- ACNUR. (1951). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra: ACNUR.
- ACNUR. (1967). *Protocolo (1967)*. Ginebra: ACNUR.
- ACNUR. (1984). *Recopilación de instrumentos internacionales relativos al asilo y a los refugiados*. Ginebra: ACNUR.
- ACNUR. (2000). *Los orígenes del asilo en La situación de los refugiados en el mundo: desafíos de la protección*. Recuperado el 20 de Julio de 2016, de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2279.pdf>
- ACNUR. (2001). *Un Tratado "Imperecedero*. Ginebra: ACNUR.
- ACNUR. (2001). *Un Tratado "Imperecedero*. Ginebra: ACNUR.
- ACNUR. (2002). *La comunidad internacional se hace cargo del problema*. Obtenido de http://www.acnur.org/index.php?id_pag=374
- ACNUR. (2004). *Revista Sendero*. Obtenido de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2966.pdf>
- ACNUR. (2005). *Introducción a la Protección Internacional*. Ginebra: ACNUR.
- ACNUR. (2006). *La descolonización de África en La situación de los refugiados en el mundo 200. Cincuenta años de acción humanitaria*. Barcelona: ICARIA.
- ACNUR. (2006). *La situación de los Refugiados en el mundo, desplazamientos humanos en el nuevo milenio*. Barcelona: Icaria.
- ACNUR. (2010). *Niveles y Tendencias de asilo en los países industrializados*. Obtenido de <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7736.pdf>.
- ACNUR. (2012). *Colombia*. Recuperado el 20 de Julio de 2016, de La Agencia de la ONU para los refugiados: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/colombia/>

- ACNUR. (2012). La Agencia de la ONU para los Refugiados. Recuperado el 20 de Agosto de 2016, de Ecuador: <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/ecuador/>
- ACNUR. (2015). Corte Constitucional. Sentencia No. 002-14-SIN-CC. n/d p. Ginebra: ACNUR.
- Acosta, R. M. (1999). Teoría General del Derecho Administrativo. México DF: Porrúa.
- Ambroso, G. (2011). ¿El fin de la historia? Conflicto, desplazamiento y soluciones duraderas en la era posterior a la Guerra Fría. Informe de Investigación No. 207. ACNUR. Recuperado el 18 de julio de 2016, de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BD>
- Asylum Access. Demanda de Inconstitucionalidad, 0003-12-IA (2012).
- Autores varios. (1 de noviembre de 2016). Enciclopedia Jurídica. Principios del Derecho. Recuperado el 18 de 09 de 2016, de <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/principios-generales-del-derecho/principios-generales-del-derecho.htm>
- Béjar, L. J. (2012). Fundamentos del Derecho Administrativo. México DF: Tirant lo Blanch.
- Benalcázar, J. C. (2014). La Facultad Normativa del Municipio en Ecuador. Quito.
- Benalcázar, Juan Carlos. (2008). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Recuperado el 20 de 07 de 2016, de www.juridicas.unam.mx
- Benalcázar, Juan Carlos. (2012). La Facultad Reglamentaria de los Órganos Electorales. Derecho Electoral y Ciencias Políticas, 279-289.
- Biblia Católica. (s.f.). Biblia Católica. Recuperado el 14 de Julio de 2016, de <http://www.bibliacatolica.com.ar/Biblia%20Catolica.pdf>
- Carmona, C. (2001). Revista de Derecho Año 1 No. 3. Tres Problemas de la Potestad Reglamentaria. Recuperado el 01 de noviembre de 2016, de <https://www.cde.cl/wps/wcm/connect/58423ce1-39b1-4fd1-9605-67105b649c96/3.pdf?MOD=AJPERES>
- (Carta Africana Sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, 1981). Kenya.
- Cassagne, J. C. (1991). Derecho Administrativo Tomo I (Novena ed.). Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.

Castro Patiño Iván. (2006). Inconstitucionalidad por Omisión, Teoría General del Derecho, Derecho Comparado, Reforma necesaria en la Constitución Ecuatoriana. Guayaquil, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones .

Centro de Información de las Naciones Unidas. (2013). Centro de Información de las Naciones Unidas. Recuperado el 2016 de Julio de 16, de CINU: http://www.cinu.org.mx/especiales/2008/rwanda/rwanda_historia.html

Centro de Información de las Naciones Unidas s.f. (2012). Centro de Información de las Naciones Unidas . Recuperado el 18 de Julio de 2016, de <http://www.cinu.org.mx/temas/DARFUR/Antecedentes.htm>

Cesáreo Gutierrez. (Enero de 2013). Revista UNISCI. Recuperado el 20 de Agosto de 2016, de EL CONFLICTO EN SIRIA (2011-2014) A LA LUZ DEL DERECHO: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72478/UNISCIDP37-5GUTIERREZ.pdf>

CIDH. (1984). CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS .

Claudi, P. (15 de julio de 2016). Historia y Biografías. Obtenido de El imperio otomano soliman el magnífico resumen historia y expansion: <http://historiaybiografias.com/otomanos/>

Claudi, P. (17 de julio de 2016). Historia y Biografías. Obtenido de Primera Guerra Mundial: Causas, Desarrollo y Consecuencias: <http://historiaybiografias.com/guerra1/>

Clínica Jurídica USFQ. Acción de Inconstitucionalidad Decreto 1182, 0086-12-IN (2012).

Cohn, N. (17 de julio de 2016). Por miedo a los judíos 2012. El mito de los Pogromos rusos. Parte I. Obtenido de <https://pormiedoalosjudios.wordpress.com/2012/07/07/el-mito-de-los-pogromos-rusos-parte-i/>

Comité Democrático Palestino – Chile . (17 de julio de 2016). Al Nakba Palestina. Obtenido de Palestina libre: <http://www.palestinalibre.org/articulo.php?a=31804>

Comité Democrático Palestino – Chile. (09 de Mayo de 2011). Al Nakba Palestina. Recuperado el Agosto 15 de 2016, de Palestina libre: <http://www.palestinalibre.org/articulo.php?a=31804>

- Comité Internacional de la Cruz Roja. CIRC. (2013). Refugiados y desplazados. Recuperado el 14 de Julio de 2016, de <https://www.icrc.org/es/guerra-y-derecho/personas-protégidas/refugiados-y-desplazados>
- Constitución del Ecuador. (2008). Constitución del Ecuador. Quito, Ecuador: Registro Oficial Nro. 449.
- Convención sobre el Asilo Territorial. (1954).
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. (1951). ACNUR 2001 - 2005. Recuperado el 14 de Julio de 2016, de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>
- Corte Constitucional del Ecuador. (2014). Sentencia No. 002-14-SIN-CC. Quito.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948). París.
- Decreto Ejecutivo 1182. Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio. (2012). Ecuador: Registro Oficial 727.
- Diez de Velasco, M. (1994). Instituciones de Derecho Internacional Público. Madrid: Tecnos.
- Dromi, R. (2001). Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina: Ciudad Argentina.
- Enciclopedia Jurídica. (2016). Reglamentos de Ejecucion. Obtenido de <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/reglamentos-de-ejecuci%C3%B3n/reglamentos-de-ejecuci%C3%B3n.htm>
- ERJAFE. (2002). Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva. Quito: Registro Oficial No. 536.
- Escuela Politécnica Superior de Alicante. (2016). Relaciones Jurídicas Básicas: El Reglamento. Recuperado el 10 de 09 de 2016, de <https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/13057/5/TEMA%204%20RJB%20-%20EI%20Reglamento.pdf>
- Espín, E. (2013). Derecho Constitucional. México DF: Tirant lo Blanch.
- Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva. (2002). Estatuto Régimen Jurídico Administrativo Función Ejecutiva. Ecuador: Editorial Universitaria.
- Franco, L. (2003). El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Buenos Aires: Siglo XXI.

- García de Enterría, E., & Ramón Fernández, T. (2008). Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Bogotá: Temis S.A.
- García de Enterría, Eduardo & Ramón Fernández, Tomás. (1982). Curso de Derecho Administrativo. Tomo II (Segunda ed.). Bogotá: Civitas.
- García Netto, I. A. (2009). Principios generales del derecho latinoamericano. Buenos Aires: Eudeba.
- García Trevijano, F. (1970). Tratado de Derecho Administrativo. Madrid, España: Revista de Derecho Privado.
- Historia y Biografías. (26 de Noviembre de 2014). Recuperado el 10 de Agosto de 2016, de <http://historiaybiografias.com/guerra2/>
- Historias y Biografías Universal. (2014). El imperio Otomano, Solimán el Magnífico, Resumen, Historia y Expansión. Recuperado el 15 de Julio de 2016, de <http://historiaybiografias.com/otomanos/>
- Historiay Biografías. (26 de Noviembre de 2014). Recuperado el 17 de Agosto de 2016, de La Historia de Balcanes : <http://historiaybiografias.com/balcanes/>
- kl Moon, B. (18 de julio de 2016). Naciones Unidas s/f. La ONU en Darfur, Centro de Información de las Naciones Unidas. Obtenido de <http://www.cinu.org.mx/temas/DARFUR/Antecedentes.htm>
- Kirchof, P. (1998). Garantías Constitucionales del Contribuyente. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. (1968). Congreso Nacional: Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Quito, Ecuador: Registro Oficial No. 338 del 18 de marzo de 1968.
- Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional . (2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Quito, Ecuador: Segundo Suplemento del Registro Oficial.
- Ley Orgánica de Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asilados (LORA). (2001).
- Linares, J. F. (2000). Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina: Astrea.
- López, I. (17 de julio de 2016). Idi Amin Dada, el Canibal de Uganda. Excelsior. Obtenido de <http://www.excelsior.com.mx/global/2013/08/16/913968>

- Machicado, J. (2016). Apuntes Jurídicos. Obtenido de <https://jorgemachicado.blogspot.com/2012/06/pa.html>
- Martín, M. (2011). La intervención Soviética en Afganistán, 1979 -1989. Senderos de la Historia, Un blog para los amantes de la historia. Recuperado el 18 de Julio de 2016, de <https://senderosdelahistoria.wordpress.com/2011/06/18/336/>
- Mohorte. (20 de julio de 2016). Cuál fue la última gran crisis de refugiados en Europa y cómo se lidió con ella. Obtenido de <http://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/cual-fue-la-ultima-gran-crisis-de-refugiados-en-europa-y-como-se-lidio-con-ella>
- Moisés, V. (25 de Junio de 2016). La Potestad Reglamentaria. Doctrinas esenciales. Derecho Constitucional. Obtenido de <http://doctrina.vlex.cl/vid/potestad-reglamentaria-233208789>.
- Morales, P. (2010). "La figura del refugiado: Tensiones y Paradojas entre la praxis jurídica y la exclusión socio-política". Quito: Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales (FLACSO).
- Naciones Unidas . (18 de julio de 2016). Las Naciones Unidas y la prevención del genocidio. Obtenido de Centro de Información de las Naciones Unidas Enseñanzas Extraídas de Ruanda: http://www.cinu.org.mx/especiales/2008/rwanda/rwanda_historia.ht
- Naciones Unidas. (Mayo de 2008). Observatori: Irak, Refugiados y Desplazados Internos. Recuperado el 18 de Agosto de 2016, de http://www.observatori.org/paises/pais_56/documentos/irakpdf.pdf
- Naciones Unidas, ACNUR. (17 de julio de 2016). Colombia. Obtenido de <http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/colombia/>
- Oyarte, R. (2016). Derecho Constitucional . Quito: Corporación de estudios y publicaciones .
- Pérez, E. (2014). Derecho Administrativo Tomo I. Quito, Ecuador: Normativa Jurídica y doctrina comparada.
- Pinto, M. (2008). El Derecho Internacional. Vigencia y desafíos en un escenario globalizado. Buenos Aires: CFE.
- Quintana, I. (2016). Las Acciones por incumplimiento y de inconstitucionalidad por omisión. Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

- Ramos, J. A. (2003). *Cátedra de Derecho Administrativo General y Colombiano*. Bogotá, Colombia: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.
- Real Academia Española. (2016). *Reglamento*. Obtenido de <http://lema.rae.es/drae/?val=reglamento>
- Registro Oficial Nro. 449. (2008). *Constitución del Ecuador*. Registro Oficial Nro. 449. Fecha: 20-10-2008. Quito, Ecuador: Registro Oficial.
- Salas Febres, M. F. (2005). *El papel de la jurisprudencia constitucional en el principio de reserva de ley en materia tributaria: Temas actuales de derecho tributario*. Barcelona: Bosch.
- Salvador Lara, J. (1982). *El Concepto de Asilado Territorial según los Convenios Interamericanos de Protección del Refugiado según los Instrumentos Internacionales de Naciones Unidas en Asilo y Protección Internacional*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Santamaría, J. A. (2004). *Principios de Derecho Administrativo General*. Madrid, España: Editorial Iustel.
- Schmitt, C. (2005). *El nomos de la tierra. En el Derecho de Gentes del "Jus publicum europaeum"*. Buenos Aires: Struhart & Cía.
- Secaira, P. (2004). *Curso breve de Derecho Administrativo*. Ibarra, Ecuador: Editorial Universitaria.
- Seguridad Publica s.f. (s.f.). *El reglamento concepto y clases la potestad reglamentaria especial referencia a la potestad reglamentaria de las entidades locales procedimiento de aprobación*. Recuperado el 02 de Septiembre de 2016, de <http://www.seguridadpublica.es/2010/12/el-reglamento-concepto-y-clases-la-potestad-reglamentaria-especial-referencia-ala-potestad-reglamentaria-de-las-entidades-locales-procedimiento-de-aprobación/>
- Sergio Pérez Barahona. (2003). *Estatuto del Refugiado en la Convención de Ginebra 1951*. Madrid: Universidad de la Rioja.
- Silva Cimma, E. (1961). *Derecho Administrativo Chileno y comparado, Tomo I*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Suing, J. (2012). *Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones .

- Suplemento del Registro Oficial 506. (2015). Código Orgánico General de Procesos - COGEP Registro Oficial 506 del 22 de mayo del 2015. Quito: Registro Oficial .
- Suplemento del Registro Oficial No. 108. (2014). Asamblea Nacional: Suplemento del Registro Oficial No. 108 del 10 de febrero de 2014. Recuperado el 18 de julio de 2016, de <http://www.asambleanacional.gob.ec/documentos/asamblea2013-2017/sala-prensa/coip-registro-oficial-180.pdf>
- Tinajero, F., & Cimma, S. E. (1961). Derecho Administrativo Chileno y comparado, Tomo I. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Tinajero, Francisco. (2004). La Potestad Reglamentaria. Quito: ILDIS JURISPUCE.
- un.org. (2010). Declaración Universal de derechos Humanos. Recuperado el 29 de Octubre de 2016, de <http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml>
- Universidad Carlos III de Madrid. (14 de julio de 2016). Edicto de Nantes. Obtenido de http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/9770/Edicto_Peces_2003.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Universidad Pontificia de Salamanca. (2012). Edicto de Fontainebleau. Revocatoria del Edicto de Nantes. Recuperado el 15 de Julio de 2016, de <http://summa.upsa.es/pdf.raw?query=id:0000001799&page=1&lang=es>
- Universidad Pontificia de Salamanca. (15 de julio de 2016). Edicto de Fontainebleau. Obtenido de Revocatoria del Edicto de Nantes: <http://summa.upsa.es/pdf.raw?query=id:0000001799&page=1&lang=es>
- Vargas, M. (s.f.). La potestad reglamentaria. Doctrinas esenciales Derecho Constitucional. Obtenido de <http://vlex.com/vid/potestad-reglamentaria-233208789> (acceso: 29/05/2013)
- Vélez, Alberto. (2014). Cronología de la Primera Guerra Mundial 1914-1918. Recuperado el 15 de Julio de 2016, de Historia y Biografías: <http://historiaybiografias.com/guerra1/>