



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

LÍMITES DE LA ATRIBUCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA  
SANCIONAR U OBJETAR LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA,  
Y SUS EFECTOS EN LA INDEPENDENCIA DE FUNCIONES

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

Profesor Guía

Mtr. Diego Manuel Núñez Santamaría

Autor

Jorge Enrique López Terán

Año

2015

## **DECLARACIÓN DEL PROFESOR GUÍA**

“Declaro haber dirigido este trabajo a través de reuniones periódicas con el 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”.

-----  
Diego Manuel Núñez Santamaría  
Magister en Derecho con Mención en Política Jurisdiccional  
C. C. 1714825211

### **DECLARACIÓN DE AUTORIA 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”

-----  
Jorge Enrique López Terán  
C.C. 0502366735

## **AGRADECIMIENTOS**

Al finalizar una etapa más de mi formación académica agradezco a Dios, a mis padres por ser el pilar fundamental en mi vida, a mis tías y hermanos por su apoyo y al Ab. Diego Núñez.

## **DEDICATORIA**

Este trabajo se lo dedico a mi madre Alicia por ser mi ejemplo, sus principios y valores, su dedicación y amor a su familia, trabajo y sensibilidad con los demás, la hacen mi mayor admiración.

## RESUMEN

En el Ecuador la Función Legislativa, llámese Cámara Nacional de Representantes, Congreso Nacional o Asamblea Nacional para el cumplimiento de sus funciones se ha regido principalmente por la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Históricamente, en el proceso de formación de la Ley de esta Función del Estado, se ha podido constatar una posición ambigua respecto a si el Presidente puede, o no, objetar esta Ley.

Por otro lado la facultad para interpretar la Ley ha sido puesta en duda, debido a una demanda de inconstitucionalidad planteada por el Presidente de la República; quien se asume como colegislador absoluto. Esto ocurre aun cuando la Constitución de la República otorga esta facultad exclusivamente a la Función Legislativa.

Por estas razones en el presente trabajo de investigación, es menester establecer los límites de la atribución que tiene el Presidente de la República, como colegislador, para sancionar u objetar la Ley Orgánica de la Función Legislativa y las Leyes interpretativas aprobadas por el órgano legislativo.

Para el desarrollo del proceso investigativo se utilizará el método jurídico.

El problema de investigación específicamente se encuentra inmerso en el inciso segundo del artículo 63 y en el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, publicada en suplemento del Registro Oficial No. 642 el 27 de julio de 2009.

Para el análisis se partirá de las normas contenidas en las Constituciones del Ecuador, leyes, reglamentos, resoluciones y sentencias de la Corte Constitucional; como antecedente nos referiremos a las Constituciones desde 1978, hasta la Constitución del 2008, las Leyes que han regido al órgano legislativo, y las resoluciones de las distintas instituciones públicas en relación al tema durante este periodo.

Es de vital importancia este análisis para delimitar las facultades, atribuciones y deberes que tienen la Asamblea Nacional y el Ejecutivo.

El objetivo será evidenciar la afectación a las tareas de la Asamblea Nacional, con la objeción del Presidente de la República a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y principalmente a las Leyes interpretativas, para lo cual surge la necesidad de una reforma a la Constitución de la República de Ecuador en el primer caso; y en el segundo un análisis concienzudo de la Sentencia de la Corte Constitucional para demostrar tal afectación, con el afán de que no existan ambigüedades ni interpretaciones erróneas, en el momento en que la Función Legislativa apruebe, modifique o derogue una ley que regula el funcionamiento de la Asamblea Nacional e interprete una ley, a través de la correspondiente ley Interpretativa. De esta manera, la balanza no se inclina a favor del Presidente de la República y no se configura un Presidencialismo reforzado afectando directamente a facultades legítimas de otro órgano del Estado.

## ABSTRACT

The Ecuadorian Legislative Branch, also called National House of Representatives, Congress or National Assembly, is governed by the Organic Law of the Legislative Branch, which determines its duties and responsibilities. Historically, during the process of creation of the Law for this Branch, there is evidence of an ambiguous position on whether the President may or may not object this law.

Moreover, the competence to interpret the law is questioned due to a claim of unconstitutionality raised by the President of the Republic, who is assumed to be an absolute co-legislator. This occurs even though the Constitution of the Republic grants this power exclusively to the Legislative Branch.

For all these reasons, this research project requires to establish the limits of the powers that the President of the Republic has, as co-legislator, to sanction or object the Organic Law of the Legislative Branch and the interpretative laws passed by the Legislature.

For the development of this research, the legal method is used.

The research question is specifically immersed in the second paragraph of Article 63 and Article 72 of the Organic Law of the Legislative Branch, published in the Supplement of the Official Gazette No. 642 on July 27, 2009.

The analysis is based on the norms established in the Ecuadorian Constitutions, laws, regulations, decisions and rulings of the Constitutional Court; as antecedent we refer to the Constitutions from 1978 to 2008, the laws that have governed the legislature, and the resolutions of various public institutions on this issue during this period.

The importance of this study is to define the powers, functions, and duties of the National Assembly and the Executive Branch.

The aim is to demonstrate the effect that the objection of the President of the Republic on the Organic Law of the Legislative Branch and interpretative laws

caused on the duties of the National Assembly, for which arises the need for a reform of the Ecuadorian Constitution, in addition to a deep analysis of the Constitutional Court judgment, which will demonstrate such effect, with the aim to avoid ambiguities or misunderstandings when the Legislative adopts, amends or repeals a law that regulates the operations of the National Assembly or a law that interprets norms. Thus, the balance is not tilted in favor of the President and avoids Presidentialist actions that directly affect legitimate powers of another State Branch.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
<b>1. ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.....</b>	<b>3</b>
1.1. Trámite de aprobación de las Leyes.....	3
1.2. La iniciativa legislativa.....	5
1.2.1. Procedimiento Legislativo Ordinario.....	10
1.2.2. La Colegislación en el Ecuador a partir de 1978, hasta la actualidad .....	13
1.3. Tratamiento de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.....	14
1.3.1. Antecedentes de La Ley Orgánica de la Función Legislativa desde 1978 hasta 2007. ....	14
1.3.2. La Ley Orgánica de la Función Legislativa a partir de 2008. ....	16
1.3.3. Sentencia de la Corte Constitucional No. 001-12-SIN-CC expedida dentro del Caso No. 0067-11-IN.....	22
<b>2. ELEMENTOS NORMATIVOS QUE HAN OCASIONADO UN PRESIDENCIALISMO REFORZADO.....</b>	<b>32</b>
2.1. El Régimen Presidencial en el Ecuador. ....	32
2.1.1. Presidencialismo Reforzado un análisis desde 1998 hasta 2008. ...	35
2.2 Participación del Presidente en el Proceso de Formación de la Ley.....	40
2.2.1. La Iniciativa Legislativa del Presidente de la República.....	40
2.2.3. El poder de la objeción Presidencial. ....	42
<b>3. CONSIDERACIONES EN TORNO AL PODER DE VETO DEL PRESIDENTE A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA NO. 009-13-SIN-CC .....</b>	<b>45</b>

3.1. La Facultad del Legislador para interpretar la Ley. ....	45
3.1.1 Análisis en torno a la sentencia No. 009-13-SIN-CC, dentro del Caso No. 0008-12-IN .....	48
<b>4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>60</b>
4.1. Conclusiones .....	60
4.2. Recomendaciones.....	62
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>64</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>66</b>

## INTRODUCCIÓN

Con el objeto de que guardara armonía con la nueva Constitución, la Comisión Legislativa y de Fiscalización aprobó la Ley Orgánica de la Función Legislativa, esta Ley fue publicada en el suplemento del Registro Oficial No. 642 el 27 de julio de 2009. En esta Ley existían dos disposiciones:

En relación a la publicación de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el inciso segundo del artículo 63, disponía lo siguiente:

“Los proyectos de ley que aprueben, modifiquen o deroguen la Ley Orgánica de la Función legislativa, una vez aprobados en segundo debate por el pleno, serán enviados directamente al Registro Oficial para su publicación”.

En referencia a la publicación de las Leyes Interpretativas disponía:

“Si el Pleno de la Asamblea Nacional aprueba el proyecto de ley interpretativa en segundo debate con la mayoría absoluta de sus miembros, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su publicación en el Registro Oficial. En caso de que la Asamblea Nacional no apruebe el proyecto de ley interpretativa, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su archivo.” (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009, artículo 72)

Luego de que se expidió la referida ley, el órgano legislativo aprobó una reforma, que se publicó directamente en el Registro Oficial No. 63 del 10 de noviembre de 2009, en esta reforma se mantuvieron estas disposiciones, además el Presidente participó en el proceso de formación de esta reforma ya que la sancionó, tal como lo señalaremos más adelante.

Posterior a esta modificación, la Asamblea Nacional el 10 de Abril del 2012, aprobó una reforma integral a la ley, la cual fue remitida al Presidente de la República para su sanción.

El Presidente de la República demandó ante la Corte Constitucional la inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 63; y, del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. En la primera demanda, con el auto de admisión la Corte Constitucional, ordenó como medida cautelar la suspensión a tal disposición. Así impidió que entren en vigencia las reformas a esta ley, la cual, entre otros temas, modificaba el trámite de fiscalización. Más tarde la Corte, mediante sentencia, declarararía su inconstitucionalidad. Luego, el Presidente de la República, objetó totalmente el proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Respecto a las leyes interpretativas, la Corte aceptó parcialmente la demanda y en sentencia dispuso que el Presidente deba participar como colegislador.

Con estos antecedentes en el presente trabajo de investigación se analizará la naturaleza, origen y razón jurídica de esta facultad en el Ecuador, en referencia a la teoría de los frenos y contrapesos, y a la afectación a la independencia de funciones.

El presente trabajo de investigación se desarrolla en tres capítulos, los mismos que abordan una temática que lleva al tema propuesto, en el primer capítulo trataremos tópicos referentes al trámite de aprobación de las leyes, en el cual señalaremos las fases del procedimiento legislativo; y, el tratamiento de la reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa. En el segundo capítulo nos referiremos al régimen Presidencial en el Ecuador y su consecuencia un Presidencialismo reforzado, en cuanto a la capacidad de iniciativa legislativa y el poder de la objeción presidencial. En el tercer capítulo nos referiremos a la facultad auténtica del Legislador para interpretar la Ley, y las consideraciones en torno a la Sentencia de la Corte Constitucional, en relación a facultad colegisladora del Presidente, en el tratamiento de la Ley interpretativa y su efecto, la intromisión del Ejecutivo en las tareas de la Legislatura.

Finalizaremos nuestro trabajo de investigación con las conclusiones y recomendaciones.

## CAPÍTULO I.

### 1. ASPECTOS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

En este capítulo analizaremos el procedimiento de formación de las leyes en el Ecuador, además abordaremos los temas más importantes de la reforma integral a la Ley Orgánica de la Función Legislativa en lo referente a la legislación, finalmente revisaremos la Sentencia de la Corte Constitucional dentro del caso No. 0069-IN-2012.

#### 1.1. Trámite de aprobación de las Leyes.

La legislatura ha tenido aciertos y desaciertos. Así podemos señalar el pensamiento de Hobbes, en el cual manifiesta como principio fundamental del positivismo jurídico la autoridad: “No es la sabiduría, sino la autoridad, la que hace la ley.” (Bobbio, 2009, p. 254)

Quien hace la ley es un cuerpo colegiado que está constitucionalmente designado para realizarlo y el poder de un Estado es quien tiene la fuerza para hacer efectivo su cumplimiento. El maestro Pérez Royo nos indica: “Materialmente la función legislativa se expresa en la producción de normas jurídicas, esto es, de disposiciones generales y abstractas”. (Pérez, 2012, p. 573)

En este sentido el profesor Montaña manifiesta:

“La ley es entonces el acto de la Asamblea Nacional emanado en forma típica y solemne, es decir, siguiendo el procedimiento legislativo, sancionado y publicitado con tal nombre”. (Montaña, 2013, p.99)

En nuestro país, la Asamblea Nacional es el órgano por excelencia que tiene la atribución de expedir leyes tal como lo establece la Constitución de la República:

Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

6. “Expedir, codificar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”

Parte de la democracia es que existan mayorías y minorías parlamentarias, para evitar arbitrariedades por parte de las mayorías parlamentarias, la Constitución establece las garantías normativas; a través de las cuales cualquier autoridad del Estado que tenga facultades para normar, como el parlamento al dictar leyes, el Presidente al dictar reglamentos, los concejos municipales al dictar ordenanzas o los ministros al emitir una resolución, están obligados a adecuar formal y materialmente esa norma a la Constitución y a desarrollar, en lo que se pueda y corresponda a los derechos.

Es decir, los procedimientos son garantías para las minorías parlamentarias, pues al menos pueden controlar que las mayorías no se salten los procedimientos. (Kelsen, 1925)

Ramiro Ávila en referencia a las garantías normativas manifiesta lo siguiente:

“Las garantías normativas se derivan del deber de adecuación que exige los instrumentos internacionales y el argumento jurídico de la jerarquía normativa, en el cual el sistema de normas debe ser coherente y esa coherencia, entre otros filtros se logra por el principio de jerarquía”. (Ávila, 2012, p. 189)

Las garantías han ido evolucionando en la historia del Ecuador. En la Constitución Política de 1998, pese a que esta era una Constitución rígida con supremacía sobre las demás normas, se las encontraba ligadas fundamentalmente a la acción judicial, en cambio la Constitución de 2008 da a las garantías una relevancia fundamental y lo concibe de manera integral. (Ávila, 2008, p. 92)

La Constitución de la República, establece los pasos sucesivos para la elaboración y promulgación de las leyes, con diferenciación de las leyes orgánicas y ordinarias, así como de otros actos propios de la potestad legislativa, tales como son los acuerdos y resoluciones.

Es así, que si bien la Función Legislativa es la Institución encargada de tramitar las Leyes, esta debe ceñirse a presupuestos de carácter formal; así como también a parámetros de carácter material con el objetivo de que con la expedición de una norma no se vulnere ningún derecho. Tal como nos ilustra el catedrático Benavides:

“La importancia de los derechos fundamentales para el Estado constitucional ha dado como resultado que en los distintos ordenamientos jurídicos se adopten una serie de regulaciones normativas, que propendan a garantizar su inviolabilidad”.  
(Benavides, 2013, p. 92)

Para que una Ley sea considerada como tal se requiere del cumplimiento de ciertas formalidades exigidas en un proceso legislativo, en el cual se encuentran establecidas de igual manera las condiciones jurídicas mediante las cuales el legislador debe tener presente al momento de expedir una Ley.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano prevé ciertas fases o etapas por las cuales debe transitar un proyecto de Ley previo a su aprobación o archivo, las cuales son: Iniciativa Legislativa, discusión aprobación o archivo por parte del Pleno de la Asamblea Nacional, finalmente la remisión al Presidente para su sanción u objeción, publicación y entrada en vigencia.

## **1.2. La iniciativa legislativa**

García de Enterría, considera al fundamento de legalidad como: "un instrumento lanzado directamente contra el Estado absoluto: frente al ejercicio del poder arbitrario del rey". (García de Enterría, 2004, p. 441) He ahí la

trascendencia de la legislación dentro de un Estado de Derecho, con normas que limitan la arbitrariedad.

La iniciativa, como su propio nombre y etimología (initium) indica, estriba en la potestad de formular un texto que debe tramitarse y cuya aprobación lo convierte en ley. (Pérez, 1997, p. 788)

Toda Ley proviene de una iniciativa formal, en la cual existen ciertos funcionarios que jurídicamente están investidos con la facultad para presentar iniciativas legislativas.

En ese sentido haremos un sucinto análisis de los funcionarios investidos con esta facultad partiendo de la Constitución de 1978, la cual facultaba presentar proyectos de ley a los legisladores, a la Cámara Nacional de Representantes, a las Comisiones Legislativas, al Presidente de la República, a la Corte Suprema de Justicia, al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y reconocía la iniciativa popular para la reforma a la Constitución y a las leyes. (Constitución Política del Ecuador, 1978, artículo 65)

Posteriormente con la reforma constitucional efectuada el 1 de Septiembre de 1983, modificó el artículo 65 de la Constitución, en la cual mantuvo las iniciativas para presentar proyectos de ley, que citamos en el párrafo anterior, con la diferencia que se dio el cambio de denominación de Cámara Nacional de Representantes a Congreso Nacional. Al respecto el Maestro Hernán Salgado manifiesta:

“Si bien en nuestro medio se utilizan los términos Congreso o Parlamento como sinónimos, la expresión Parlamento responde mejor a la tradición europea de régimen parlamentario; mientras que en el continente americano de sistema presidencial, la expresión oficialmente usada es la de Congreso, como puede constatarse en las Constituciones de Latinoamérica.” (Salgado, 2012, p.119)

Posterior a esta modificación, con la Constitución de 2008, existiría otro cambio de denominación de Congreso Nacional a Asamblea Nacional.

La codificación a la Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 183, de 5 de marzo de 1993 eliminó las facultades para presentar proyectos de ley al Tribunal Fiscal y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Esta disposición se mantuvo en la codificación a la Constitución efectuada por la Comisión Especial permanente de asuntos Constitucionales del Congreso Nacional de 16 de enero de 1996.

Siguiendo con el orden cronológico, la Constitución de 1998 instituía cuatro clases de iniciativas:

1. La iniciativa absoluta en la cual podían presentar proyectos de ley: (i) los diputados con el apoyo de un bloque legislativo o diez legisladores; (ii) El Presidente de la República; (iii). La Corte Suprema de Justicia y, (iv). La Comisión de Legislación y Codificación.
2. Existía también la llamada iniciativa especial o restringida para ciertas instituciones que podían presentar proyectos de ley en las materias correspondientes a sus atribuciones específicas, tales como: el Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo Electoral, el Contralor General del Estado, el Ministro Fiscal, el Defensor del Pueblo, y los superintendentes.
3. La iniciativa popular consistía, en que un número de personas equivalente a la cuarta parte del uno por ciento de aquellas inscritas en el padrón electoral podían presentar proyectos de ley,
4. Cabe destacar que la Constitución de 1998 estableció la iniciativa exclusiva del Presidente para presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país a excepción de las parroquias, la cual se mantiene vigente en la normativa ecuatoriana.

En la Constitución de 1998, en el ámbito legislativo se incluyó una innovación en la cual se determina la reserva de ley, y se diferenció a las leyes orgánicas de las leyes ordinarias.

La característica material que diferencia a las leyes orgánicas de las leyes ordinarias, consiste en el tratamiento de las materias que deben ser reguladas mediante ley orgánica, lo que se conoce como reserva de ley, como manifestó el extinto Tribunal Constitucional en su Resolución No. 020-2002-TC en referencia al artículo 142 de la Constitución Política:

“Que, el artículo 142, inciso final, de la Constitución, señala, luego de la enumeración de materias que deben regularse a través de leyes orgánicas que aparece en el inciso segundo de esta disposición, que “Las demás serán leyes ordinarias”, con lo que se consagra el denominado dominio máximo legal orgánico, circunstancia que no ocurre con el artículo 141 del Código Político que establece el dominio mínimo legal ordinario.

Que en definitiva, las materias señaladas en el inciso segundo del artículo 142 de la Constitución deben, necesariamente, ser reguladas mediante ley orgánica, so pena de ser inconstitucionales por la forma, más si alguna materia no aparece de la enumeración taxativa no es posible regularla por medio del precepto orgánico, toda vez que contravendría lo dispuesto en el inciso final de la reseñada disposición, conformándose una inconstitucionalidad material”.

La Constitución establece que para la expedición, reforma, derogación e interpretación de las leyes orgánicas el quórum establecido es de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. De igual manera establece que las demás leyes serán ordinarias, y no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 133)

La Constitución de 2008, aprobada en referéndum aprobatorio, enumera de manera taxativa quienes tienen la facultad para presentar proyectos de ley.

En primer lugar tienen iniciativa para presentar proyectos de ley las y los asambleístas con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco

por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional. En este sentido la Constitución señala:

“Los partidos o movimientos políticos que cuenten con un número de asambleístas que represente al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional podrán formar una bancada legislativa. Los partidos o movimientos que no lleguen a tal porcentaje podrán unirse con otros para formarla” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo, 124),

En la actualidad al existir 137 Asambleístas, una bancada legislativa está compuesta por un mínimo de 14 legisladores.

En segundo lugar la Constitución también establece iniciativa legislativa al Presidente de la República, quien tiene específicamente tres tipos de iniciativa: 1. Puede presentar proyectos de ley en todas las materias; 2.- Tiene la iniciativa exclusiva en materia de impuestos; gasto público y división política administrativa del país; y, 3.- En proyectos urgentes en materia económica.

También tienen iniciativa para presentar proyectos de ley en los ámbitos de sus competencias las otras funciones del Estado. Al respecto tan solo queda por aclarar si en el caso de la Función Electoral y la Función Judicial se atribuirá la facultad de presentar proyectos de ley a los órganos de gobierno de dichas funciones (Consejo Nacional Electoral y Consejo de la Judicatura) y no a los órganos jurisdiccionales (Tribunal Contencioso Electoral y Corte Nacional de Justicia) con el fin de evitar la incidencia en la legislación de los órganos que deben aplicarla, para fomentar una separación de poderes equilibrada.

Además la Constitución establece que las ciudadanas y ciudadanos con goce de los derechos políticos y las organizaciones sociales, pueden presentar proyectos de ley con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 134, numeral 5)

Como podemos ver desde la Constitución de 1978, hasta la vigente Constitución han existido varias reformas en lo relacionado a los funcionarios investidos con la facultad para presentar proyectos de Ley, en la cual la tónica ha sido una preponderancia Presidencial al otorgarle facultad privativa al Presidente de la República en ciertas materias, y en proyectos calificados urgentes en materia económica.

### **1.2.1. Procedimiento Legislativo Ordinario**

Todo proyecto de ley que sea presentado al órgano legislativo, debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) deberán referirse a una sola materia; (ii) deben ser presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, con la suficiente exposición de motivos (iii) En el texto debe estar presente el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se reformaría o derogaría. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 136)

Si el proyecto de Ley no reúne estos requisitos no se tramitará por el órgano legislativo. Por este motivo es fundamental el principio de legalidad de la administración pública, en el cual no se puede hacer nada más allá de lo que prescriba la ley. Por lo que no es discrecional si quieren o no cumplir estos requisitos, sino que es prescriptivo.

Al respecto existe la siguiente disposición constitucional:

“Las instituciones del Estado, sus organismos dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos conocidos en la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 226)

Estos son los requisitos específicos que contiene la Constitución de la República previo a la calificación de un proyecto de Ley, por parte del Consejo de Administración Legislativa, organismo encargado de verificar estos requisitos.

En la práctica, un proyecto de ley se lo debe presentar a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, quien ordena que se lo difunda públicamente a través del portal Web oficial; y, se lo remita al Consejo de Administración Legislativa para que verifique si cumple con los requisitos antes detallados; si el proyecto de ley no los reúne los requisitos no continúa con el tratamiento legislativo.

En el caso que el proyecto de ley sea calificado por el Consejo de Administración Legislativa, se establecen dos criterios: La prioridad para el tratamiento del mismo; y, se define cual será la comisión especializada encargada de tramitarlo según la materia.

Remitido el proyecto a la comisión encargada de su tramitación, su Presidente pone en conocimiento de los integrantes de la Comisión, de la ciudadanía y de las organizaciones registradas para el efecto, con el objetivo que se dé inicio al tratamiento y análisis del proyecto de ley.

A renglón seguido la Presidenta o Presidente de la Comisión especializada convoca a los integrantes de la comisión a reuniones semanales periódicas para el estudio de dicho proyecto. En estas reuniones la comisión recibe a personas naturales y jurídicas, instituciones públicas que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, para que expongan sus argumentos, que servirán para que la comisión emita un análisis y elabore el informe para primer debate. La comisión tiene un plazo de cuarenta y cinco días para su elaboración y una prórroga de máximo veinte días. Si la comisión especializada excede de estos plazos sus integrantes serán sancionados. El mayor peso de la discusión de un proyecto de Ley, se da en el seno de las comisiones respectivas ya que es el espacio de responsabilidad política de los partidos representados en las comisiones legislativas. (Cisneros, 2003, p. 85)

Si la comisión especializada respectiva no cumple con los plazos, el Consejo de Administración Legislativa podrá imponer las siguientes sanciones: 1. Amonestación escrita; 2. Multas de hasta el 20% de la remuneración mensual; o 3. Suspensión temporal en el ejercicio del cargo, sin derecho a sueldo de hasta treinta días. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009, artículo 165) Cabe resaltar que el trámite para los proyectos calificados de urgencia en materia económica es el mismo, salvo en los plazos en los cuales la comisión especializada respectiva debe elaborar los informes para el conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional.

Para elaborar y presentar el informe para primer debate la Comisión tiene un plazo de 10 días; y para presentar el informe para segundo debate la Comisión tiene un plazo de 4 días, esta celeridad se la entiende ya que el plazo máximo para aprobar, modificar o negar el proyecto por parte de la Asamblea Nacional es de 30 días.

El informe que ha elaborado la comisión especializada es distribuido a los asambleístas para que tengan conocimiento del mismo y previa convocatoria del Presidente o Presidenta de la Asamblea, se desarrolle el primer debate en una sola sesión. Luego de que se ha desarrollado el primer debate los Asambleístas pueden presentar sus observaciones. También el Pleno de la Asamblea puede archivar el proyecto de ley con el voto conforme de la mayoría absoluta de sus miembros.

Es primordial resaltar que muchas veces la comisión especializada encargada de tramitar un proyecto de ley no acoge en su totalidad las observaciones presentadas por los asambleístas. Cuando se presenta el informe para segundo debate se puede advertir que la Comisión acoge los argumentos que consideran válidos por la mayoría de integrantes de la misma. El informe para segundo debate puede ser aprobado íntegramente, o por capítulos, títulos, secciones, artículos o se puede archivar.

Durante el segundo debate el o la ponente tiene la facultad de incorporar cambios al proyecto de ley que le sean sugeridos. Este apartado fue reformado

en el Proyecto de Ley Orgánico reformativo a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que lo analizaremos más adelante. La observación es que al ponente se le otorgaba mucho poder de decisión cuando lo correcto es que las decisiones de un órgano colegiado se tomen en consenso y si una comisión se encuentra elaborando el informe, la mayoría de sus integrantes deberían ser quienes tienen que decidir.

Si es aprobado el proyecto de ley, el Presidente de la Asamblea lo remite al Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Caso contrario si el Proyecto de Ley no obtiene los votos requeridos para su aprobación, es archivado.

### **1.2.2. La Colegislación en el Ecuador a partir de 1978, hasta la actualidad**

Como vimos en el subcapítulo anterior, los proyectos de ley que son aprobados por el Pleno de la Asamblea Nacional, deben remitirse para conocimiento del Presidente de la República para su sanción u objeción, con las excepciones que abordaremos más adelante.

Las Constituciones han otorgado al Presidente de la República su participación en el proceso de formación de las leyes, como colegislador, quien ha estado investido de esta facultad para sancionar u objetar las Leyes, y publicarlas en el registro oficial.

La Constitución Política de la República de 1978, aprobada en referéndum el 15 de enero de 1978 consagraba lo siguiente: “Son atribuciones y deberes del Presidente de la República: b) objetar, sancionar, promulgar y ejecutar las leyes que expida la Cámara Nacional de Representantes o el plenario de las Comisiones Legislativas. (Constitución Política, 1998, artículo 78, letra b)

En el caso que sea sancionado dicho proyecto (es decir que el Presidente no tenga ninguna observación sobre el proyecto de ley), será remitido al Registro Oficial para su publicación. En el caso de haber objeciones, el Constituyente de

Montecristi mantuvo la atribución de la objeción total, parcial y por inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, las cuales las desarrollaremos más adelante.

Una sola persona que es el Presidente puede darle la vuelta a lo que la democracia le dice, teniendo en cuenta que la Asamblea es el órgano colegiado en el cual se encuentran manifestadas todas las provincias y goza de legitimidad democrática.

El Presidente ha hecho mal uso de su facultad de veto, ya que en varias ocasiones ha objetado varios proyectos de ley como por ejemplo el Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana en el cual en la objeción presentada incluyó materias que no contemplaba el informe para segundo debate aprobado por el legislativo. Lamentablemente la Asamblea con mayoría afín al gobierno no tomó en cuenta esta inconstitucionalidad y se allanó a la objeción presentada por el Presidente, demostrando una falta de independencia, soslayando principios constitucionales.

### **1.3. Tratamiento de la Ley Orgánica de la Función Legislativa**

El Congreso o Parlamento es la institución política u órgano del Estado que ejerce el Poder Legislativo considerado el órgano por excelencia de la representación, lo que le convierte al mismo tiempo en la auténtica manifestación de la soberanía popular. (Salgado, 2012, p. 121), con esto no queremos indicar que el Presidente no goce de igual o menor legitimidad, porque los dos son elegidos por votación popular.

#### **1.3.1. Antecedentes de La Ley Orgánica de la Función Legislativa desde 1978 hasta 2007.**

La Cámara Nacional de Representantes, el 5 de octubre de 1979, aprobó el texto del Proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa, el cual fue remitido al Presidente de la República quien hizo uso de su facultad de veto

total, amparado en la disposición constitucional la cual determinaba que las leyes aprobadas por la Cámara o por el plenario de las Comisiones Legislativas que fueren objetadas por el Presidente, sólo pueden ser consideradas por aquella después de un año de la fecha de objeción.

Sin embargo la Cámara Nacional de Representantes necesitaba un instrumento para su organización y funcionamiento lo que provocó que resuelvan adoptar el texto para utilizarlo como reglamento interno, instrumento jurídico que utilizó la Función Legislativa para su funcionamiento.

Siguiendo con el orden cronológico cabe mencionar que en 1981 hubo un nuevo proyecto de ley que fue tratado hasta 1982. En 1983, luego de que el Congreso extraordinario aprobase varias reformas a la Constitución resultaba incomprensible continuar con el tratamiento de este proyecto de ley.

En el Registro Oficial No. 569, de 1 de septiembre de 1983, se encuentran publicadas las reformas a la Constitución, las cuales entre otros temas, cambiaron el nombre de Cámara Nacional de Representantes a Congreso Nacional, se redujo de cinco a cuatro años el período presidencial y de los diputados nacionales, en referencia a la objeción también constaba una reforma importante en la cual los proyectos de ley que han sido objetados por el Presidente podían ser ratificados en el próximo período ordinario o extraordinario de sesiones, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

En 1984 se conformó la Comisión Especial de Estudio y Armonización del Proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa, para que tuviera armonía con las nuevas reformas constitucionales. En 1985 lo tramitó la Comisión de lo Civil y Penal; el 6 de febrero de 1986 se aprobó una parte de dicho proyecto hasta que en 1991 la Comisión de lo Civil y Penal presentó el texto para segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa; el cual fue remitido al Presidente de la República para su conocimiento. Este último, mediante oficio No. 91-02-224-SBA, objetó parcialmente dicho proyecto de ley.

El 9 de enero de 1992 el Congreso Nacional, se allanó a la objeción parcial y la Ley Orgánica de la Función Legislativa se publicó en el suplemento del Registro Oficial No. 862 de 28 de enero de 1992, la cual estuvo vigente hasta el 2007.

### **1.3.2. La Ley Orgánica de la Función Legislativa a partir de 2008.**

La Constitución vigente establece lo siguiente:

“Para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno. Para la reforma o codificación de esta ley se requerirá la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Artículo 126)

Los legisladores son representantes elegidos por el pueblo, tienen como funciones principales: expedir, codificar, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio. También los legisladores deben realizar el control político a los órganos del poder público.

La Carta Magna determina que esta Función del Estado es unicameral, la manera en que debe conformarse. El número de asambleístas a ser elegidos se determina por la circunscripción nacional, el número de asambleístas por provincia, según su población, y estipula que su ley interna debe determinar la elección de los asambleístas por regiones. Actualmente la Asamblea Nacional está conformada por 137 Asambleístas, por lo tanto su composición varía sustancialmente en torno a las anteriores constituciones.

Las reformas, han tenido una especial relevancia en la historia de nuestra América, pues normalmente coinciden con el llamado a la fundación o refundación de la sociedad política en su conjunto o, al menos, con el afán inusitado de superar una grave crisis política.

En ese sentido el Ecuador estaba viviendo una nueva época catalogada como la “Revolución Ciudadana” en la cual sus forjadores querían incorporar un nuevo ordenamiento jurídico, según ellos, acorde a sus creencias y a su ideología. Esta impronta se plasmaría en la Constitución de Montecristi y posteriormente en la Legislación secundaria.

Es así que el 25 de octubre de 2008, la Asamblea Constituyente, aprobó el Mandato Constituyente No. 23, para la conformación de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, organismo que vendría a hacer las veces de la Función Legislativa de transición, una vez aprobada en referéndum la Constitución. El precitado mandato derogó la Ley Orgánica de la Función Legislativa que estaba vigente y toda normativa contraria al mismo.

De acuerdo al artículo 17 del régimen de transición que constaba en la Constitución aprobada, la Comisión Legislativa y de Fiscalización asumiría las atribuciones de la Función Legislativa. El Capítulo III, De la Transición Institucional, del Régimen de Transición, estableció en los incisos segundo y tercero lo siguiente:

“La Asamblea Constituyente se reunirá cinco días después de proclamados los resultados del referéndum aprobatorio para conformar la Comisión Legislativa y de Fiscalización procurando mantener la proporcionalidad política que tuvo el plenario de la Asamblea Constituyente.

Esta Comisión Legislativa y de Fiscalización cumplirá las funciones de la Asamblea Nacional prevista en la Constitución, hasta que se elijan y posesionen los Asambleístas, conforme lo establecido en este régimen de transición”

El Consejo de Administración Legislativa y de Fiscalización, mediante resolución CAL-09-104, calificó el proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa, que había ingresado por iniciativa de Legisladores de Alianza País, y lo remitió a la Comisión Especializada de lo Civil y Penal. El 8 de junio de

2009, la Presidenta de la Comisión de lo Civil y Penal, remitió al Presidente de la Comisión Legislativa y de Fiscalización los informes de mayoría y minoría para primer debate. Éste debate se llevó a cabo el 12 de junio de 2009, luego de ello la Comisión de lo Civil y Penal recabó la información generada en el primer debate y elaboró el informe para segundo debate; el cual se desarrolló el 2 y 8 de julio de 2009 donde constaba el segundo inciso del artículo 63; y el artículo 72 que posteriormente serían demandados por inconstitucionales.

Toda vez que se aprobó el Proyecto de Ley, el Presidente de la Comisión Legislativa y de Fiscalización mediante Oficio No. PCLF-FC-09-670 de 9 de julio de 2009, remitió el proyecto de ley al Primer Mandatario, para que lo sancione u objete, al amparo de los artículos 138 de la Constitución de la República y artículo 29 del Mandato Constituyente No. 23.

El 20 de julio de 2009, mediante oficio No. T. 4607-SGJ-09-1760, el Secretario General Jurídico de la Presidencia remitió al Director del Registro Oficial, la Ley Orgánica de la Función Legislativa sancionada sin ninguna alteración, para su publicación en el Registro Oficial. Es decir que pasó a ser vigente y parte del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Es necesario resaltar que en el texto constaba el segundo inciso del artículo 63 cuyo contenido era:

“Los proyectos de ley que aprueben, modifiquen o deroguen la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una vez aprobados en segundo debate por el pleno, serán enviados directamente al Registro Oficial para su publicación” y el cual no fue objetado por el Presidente de la República”.

Como podemos observar el Primer Mandatario tuvo conocimiento íntegro del artículo, ya que al sancionarlo participó directamente en el proceso de formación de esta ley y reconoció su compatibilidad y armonía con la Carta Magna.

Más tarde la primera Asamblea Nacional, conoció y debatió los informes para primer y segundo debate del Proyecto de ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que fue aprobada el 22 de octubre de 2009, y remitida al Registro Oficial, mediante oficio No. SAN-2009-2009-213 de 30 de octubre de 2009. Esta reforma fue publicada en el Registro Oficial No. 63 de 19 de noviembre de 2009, la cual no tuvo objeción alguna de ningún actor político. En consecuencia una vez más el Ejecutivo no tuvo ninguna pretensión de declarar su inconstitucionalidad.

Sin embargo, legisladores, principalmente de oposición consideraron pertinente proponer una reforma integral a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, quienes en primer término consiguieron que el informe de mayoría se apruebe en la Comisión de Justicia y Estructura del Estado, la cual fue la encargada del tratamiento del proyecto.

El legislador ponente del informe para segundo debate, obtuvo los votos favorables de la mayoría de los miembros de la Comisión de Justicia.

Cabe mencionar que este proyecto de ley no siguió los patrones de conducta en referencia a la votación de otros proyectos de ley, las fuerzas de oposición tuvieron una gran trascendencia en el debate.

El informe para segundo debate aprobado por la Asamblea Nacional el 31 de enero de 2012 y que fuere objetado totalmente por el Presidente de la República el 10 de abril de 2012, contiene reformas sustanciales, las más significativas en referencia al presente trabajo de investigación son las siguientes:

1. Contení un avance en el apartado dedicado a la designación de las autoridades, el cual contempla lo siguiente: “la votación se realizará para todas las y los candidatos nominados. Cada Asambleísta podrá votar solo por uno de ellos, la votación será nominativa”. La ventaja de esta reforma era que se pretendía que las decisiones sean más democráticas y que no se permitieran votaciones en paquete.

2. En referencia a las atribuciones de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional la reforma agrega un numeral en la cual se le conmina a la Presidenta o Presidente de la Asamblea a lo siguiente: “Contestar de forma obligatoria las solicitudes y requerimientos formuladas por las y los Asambleístas”. Esta innovación surge debido a que muchas solicitudes o requerimientos realizados principalmente por legisladores, que no son afines a las autoridades de la Asamblea, no reciben las contestaciones vulnerando varias disposiciones; pues la Constitución reconoce y garantiza a las personas dirigir peticiones y recibir por parte de las autoridades atención o respuestas motivadas. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 66, numerales 23 y 76)
3. En relación a la conformación de la Comisión de Fiscalización y Control político la reforma establece que sus miembros deben pertenecer a distintos partidos y movimientos políticos que representen al menos el 5% de las y los miembros de la Asamblea Nacional. De esta forma se elimina la posibilidad que los miembros pertenezcan a una sola organización política que puede ser a fin al gobierno, configurándose de esta manera la nula fiscalización. El artículo vigente establece que dicha comisión estará conformada por el mismo número de asambleístas que las otras comisiones especializadas permanentes. La reforma establecía que dichos asambleístas pertenezcan a distintos partidos y movimientos políticos que representen al menos el 5% de las y los miembros de la Asamblea Nacional, Es decir en la mayoría de la comisión pueden estar asambleístas que pertenecen a un solo partido o movimiento político tal como ocurrió en período legislativo 2009-2013.
4. En referencia al voto dirimente, la reforma establecía lo siguiente: “En caso de empate, la Presidenta o Presidente de la comisión especializada permanente u ocasional, o su remplazo, tendrá voto dirimente.” En el juicio político iniciado al ex Fiscal General del Estado,

existió un vacío legal porque hubo un empate y la Presidenta de la Comisión Especializada de Fiscalización y Control Político no pudo dirimir.

5. En relación a la calificación a los proyectos de ley, el informe tuvo la intención de que el Consejo de Administración Legislativa al momento de calificar un proyecto de ley revise que el proyecto cumpla con los requisitos formales establecidos en la Constitución, (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 136). Este punto es fundamental ya que varios proyectos de ley ingresados por iniciativa del Presidente no se referían a una sola materia, lo cual pudo haber controlado los proyectos u observaciones del Presidente como inconstitucionales.
6. Otro de los avances que contenía el informe era la incorporación de una sección innumerada en la cual las y los asambleístas podían solicitar la comparecencia de los funcionarios detallados en el artículo 131 de la Constitución de la República, con el apoyo de una bancada legislativa o al menos del 20 por ciento de las o los asambleístas.
7. El avance más importante en lo relacionado a la fiscalización fue que la facultad de iniciar o archivar un juicio político se traspasó de la comisión de fiscalización al pleno de la Asamblea Nacional, aquí la comisión solo elaboraba un informe de minoría y otro de mayoría.
8. Con respecto al procedimiento de aprobación de las leyes se incorporó que el segundo debate, los asambleístas podrían impugnar uno o varios artículos de ley y de igual manera podrían proponer textos alternativos al mismo.
9. La práctica determinó que en varias objeciones, el presidente de la República incluía en el texto alternativo presentado a la asamblea materias no contempladas en el proyecto, lo que dio lugar a que se introduzca un artículo en el cual cualquier legislador podía mocionar

que la Asamblea se abstenga de tratar estos artículos ya que al incluir materias no contempladas en el proyecto, estaba en contra de lo que prescribe el Artículo 136 de la Constitución de la República.

Hemos realizado una reseña, de las principales reformas que se realizaron a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, lo que conllevó a que este proyecto sea objetado totalmente por el Presidente de la República, debido a que traía cambios sustanciales en legislación y fiscalización, cambios que hubieran conllevado a que exista una delimitada separación de poderes y división de funciones.

### **1.3.3. Sentencia de la Corte Constitucional No. 001-12-SIN-CC expedida dentro del Caso No. 0067-11-IN**

Las democracias constitucionales contemporáneas se caracterizan, entre otras cosas, por tener una justicia constitucional autónoma, fuerte y ampliamente influyente y desarrollada. A esta función del Estado, la doctrina le atribuye comúnmente dos funciones esenciales: el control de la soberanía del legislador y la garantía de los derechos constitucionales. (Martínez, 2012, p. 31)

En el Ecuador el control constitucional de la Ley y de otras normas jurídicas ha pasado por tres etapas históricas: 1) Soberanía Parlamentaria (1830-1945); 2) Surgimiento y desarrollo del tribunal Constitucional (1945-1996); 3) Desafíos de institucionalización (1996 hasta la presente) (Salgado, 2004, p. 31)

El Doctor Agustín Grijalva considera que en los dos primeros períodos prevaleció el control político de constitucionalidad y en el tercer período existen los primeros brotes de control jurídico. (Grijalva, 2012, p. 171)

El control político y el control jurídico en el Ecuador no se han diferenciado sustancialmente, cuando lo correcto sería que el control jurídico lo ejerzan los jueces y el control político lo ejerza un órgano político como la Asamblea Nacional.

Una de las innovaciones más relevantes que incorpora la Constitución de 2008 es el cambio de un sistema de control difuso a un sistema de control mixto de la constitucionalidad.

En efecto, a diferencia de la Constitución de 1998, que en su artículo 274 habilitaba a cualquier juez a declarar inaplicable, por decisión propia, una norma que considerara contraria a la Constitución, el artículo 428 de la nueva Constitución introduce un cambio sustancial ante un suceso de estas características: el juez deberá remitir la norma sobre la cual existan dudas acerca de su constitucionalidad a la Corte Constitucional, que deberá resolver al respecto en un plazo máximo de cuarenta y cinco días.

El propósito de esta idea fue fortalecer la justicia constitucional por medio del control concentrado de la constitucionalidad, responsabilidad de la Corte Constitucional.

La justificación de la institución de la revisión por parte de los jueces, de las leyes y de otras normas jurídicas es un tema complejo, por ello plantearemos argumentos a favor y en contra de esta institución.

La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 424). Si se admite tal supremacía esta institución parece derivar con necesidad lógica, sin que se requieran consideraciones de carácter factico o valorativo. Este argumento es el contenido en el voto de John Marshall en “Marbury vs. Madison” y plantea que en el caso de un conflicto entre la Constitución y una ley, el juez no tiene más remedio que aplicar la Constitución; y que si la Constitución se reconoce como ley suprema, lo que implica que no solamente es una ley sino que también define que otras normas son leyes y que no puede ser derogada por el legislador como una ley ordinaria, ya que de lo contrario serían “vanos intentos del pueblo de limitar lo ilimitable” (Nino, 2002, p. 674)

Se puede colegir que la Constitución tiene un grado de importancia superior a las demás normas del ordenamiento jurídico ya que determina la validez de las mismas y cuáles normas pertenecen al sistema jurídico; además el principio de la supremacía constitucional implica que en la Constitución consta el órgano que debe dictar la norma, el procedimiento mediante el cual se debe dictar la norma, y el contenido que debe tener la norma, tal como lo establece La Constitución de la República del Ecuador: “La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 84)

Como habíamos manifestado en líneas anteriores toda vez que la Asamblea Nacional aprobó la reforma integral a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Presidente de la República el 15 de diciembre del 2011 presentó una demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo y de forma en contra del inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. En su demanda el accionante argumentó que su facultad como colegislador se estaba soslayando al constar este inciso en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, ya que los artículos 137, 138, 139 y 147 de la Constitución de la República le otorgan la facultad de vetar todas las leyes que aprobare la Función Legislativa. En ese sentido la pretensión del Presidente de la República fue que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de este apartado y que en su primera providencia suspendiera provisionalmente el contenido del inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa a través de medidas cautelares constitucionales. A criterio del Primer Mandatario esta solicitud se fundaba en cesar la amenaza o violación de los derechos contenidos en la Constitución, argumento fundado en los

artículos 74, 75, 26, 27 y 29 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el Secretario de la Corte Constitucional certificó que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, luego de ello la Sala de Admisión de la Corte avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la demanda propuesta disponiendo en su primera providencia lo siguiente: “a) suspender provisionalmente la aplicación de la norma de conformidad con lo que disponen los artículos 27, 79 numeral 6 y 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. B) Que la Asamblea Nacional se abstenga de remitir al Registro Oficial, cualquier reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, c) Que el director del Registro Oficial, se abstenga de publicar en el Registro Oficial cualquier reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que fuere enviada directamente por la Asamblea Nacional”. Cabe destacar que en este sentido existió el voto salvado del doctor Hernando Morales Vinuesa quien consideró que la norma impugnada ha estado vigente desde su publicación en el Registro Oficial, esto es, desde el 27 de julio de 2009, sin que durante todo este lapso se haya advertido violación de derecho alguno. Al no advertirse que la norma legal impugnada afecte, viole, o amenace con vulnerar derechos constitucionales, consideró que la Corte Constitucional no debía suspender provisionalmente el inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, ni ordenar ninguna medida cautelar al respecto, debiendo pronunciarse oportunamente sobre el asunto de fondo de la presente demanda.

La Corte envió la compulsas de la demanda al Presidente de la Asamblea Nacional y al Procurador General del Estado, para que se pronuncien a favor o en contra de la constitucionalidad de la norma impugnada.

El legitimado activo Rafael Vicente Correa Delgado, por sus propios derechos y en calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador, interpuso

esta demanda fundamentando su petición en lo que establecen los artículos 74 y 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, los cuales determinan la atribución de la Corte para realizar el control abstracto de constitucionalidad y resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de Leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley.

En ese sentido el accionante determina que la Asamblea Nacional debe observar para efectos de formulación y aprobación de la Ley el procedimiento legislativo que consta en la Constitución de la República para la aprobación de las leyes, en particular los artículos 137, inciso tercero, 138; 139, el argumento de mayor peso que cita el demandante es el contenido en los numerales 11 y 12 del artículo 147 de la Constitución los cuales disponen:

Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determina la ley:

11. Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.
12. Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial”

El demandante señaló que el procedimiento legislativo está claramente determinado en la Constitución y por tanto el inciso segundo de la Ley Orgánica de la Función Legislativa es inconstitucional e incompatible ya que violenta las normas constitucionales en lo referente al procedimiento legislativo, además que limita su facultad como colegislador al no poder conocer y vetar un Proyecto de Ley Aprobado por el Legislativo, por lo tanto esta disposición debía ser expulsada del ordenamiento jurídico.

### **Contestación de la Procuraduría General del Estado.**

El delegado del procurador general del Estado, manifestó lo siguiente:

1. La Constitución no excluye a ninguna ley del trámite de formación de la Ley y le reconoce al Presidente de la República la potestad del veto o sanción en el trámite de cualquier proyecto de ley.
2. Para interpretar las normas constitucionales, debemos basarnos en el artículo 427 de la Constitución de la República, el cual establece que cuando no exista claridad en el texto de la norma se aplicara el método de interpretación constitucional gramatical y sistemática.
3. El delegado de procurador considera que el espíritu del legislador en relación al alcance de los artículos 137, 138 y 139 de la Constitución fue dar continuidad al modelo presidencialista, reconocer su derecho a vetar los proyectos de ley que le remite la Asamblea Nacional.
4. A criterio del representante de la procuraduría el veto no pretende obstruir el trabajo de la Asamblea sino mejorar la calidad de las leyes aprobadas y hacer que no quede espacio exento de los contrapesos necesarios en una democracia, lo cual está dado por la capacidad legislativa del Presidente de la República, manifestado a través del veto y el poder de la Asamblea Nacional que se manifiesta a través de la insistencia en ratificar lo inicialmente aprobado.
5. Concluye que carece de sustento jurídico constitucional, la existencia de una disposición normativa de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que establezca una excepción en el marco del procedimiento legislativo contrario a la Constitución, en consecuencia asevera que le corresponde a la Corte, resolver mediante sentencia, esta acción de inconstitucionalidad.

### **Contestación Presidente de la Asamblea Nacional.**

En el escrito presentado por el representante de la Asamblea Nacional, se pueden esgrimir los argumentos más importantes que son los siguientes:

1. En su alegato el Presidente de la Asamblea hace una reseña histórica de los instrumentos jurídicos que han regido la organización y funcionamiento de la Función Legislativa, el argumento de mayor importancia que cita es aquel que menciona que cuando fue aprobada la primera ley en la cual constaba el artículo 63, el Presidente de la República no la objetó a pesar de que participó en el proceso de formación de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y al sancionarlo reconoció la inexistencia de incompatibilidades normativas con el texto constitucional, tal como lo establece el oficio No. T.4607-SGJ-09-1760 de 20 de julio de 2009, dirigido al Director Encargado del Registro Oficial, mediante el cual el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República remitió la Ley Orgánica de la Función Legislativa, debidamente sancionada, para su publicación en el Registro Oficial.
2. En referencia a la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, exterioriza el artículo 126 de la Constitución de la República el cual establece lo siguiente: “ Para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional, se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno. Para la reforma o codificación de esta ley se requerirá la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea”, con este manifestación, el representante de la Asamblea Nacional considera que al establecer como requisito, la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, no es necesario para su entrada en vigencia remitir el texto al Presidente de la República para su sanción u objeción.
3. En referencia a las medidas cautelares que dictó la Corte en su primera providencia, el Presidente de la Asamblea hace referencia a la sentencia No. 0012-09-IN, de 15 de julio de 2010, respecto a si caben medidas cautelares en control abstracto de constitucionalidad, en la cual la Corte manifestó: “que el efecto suspensivo de una norma generaría inseguridad jurídica, lo cual iría en contra del ordenamiento jurídico ecuatoriano; además se debe considerar que las disposiciones

normativas que forman parte del ordenamiento jurídico gozan de presunción de constitucionalidad, por lo cual la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma será el último mecanismo a ser empleado”, criterio que no fue tomado en cuenta por la Corte.

4. En conclusión solicita la revocatoria de las medidas cautelares, y se declare la constitucionalidad del contenido del segundo inciso del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Los alegatos presentados por los intervinientes en la presente acción no hicieron más que reproducir lo manifestado en sus escritos.

### **Consideraciones y Fundamentos de la Corte:**

La Corte Constitucional, una vez que analiza su competencia para conocer y resolver la demanda define que es una demanda de inconstitucionalidad, para luego manifestar que: “ el control abstracto de constitucionalidad persigue como último fin que todos los actos normativos y administrativos de carácter general guarden armonía con el texto constitucional, a fin de garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y evitar que las normas promulgadas por el legislativo o por las autoridades públicas entren en contradicción con la norma suprema del Estado, correspondiendo ejercer dicho control a la Corte, conforme lo determina el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador”.

La Corte considera que le corresponde realizar un control abstracto a posteriori y una interpretación integral del texto impugnado con apego a las disposiciones constitucionales, analizan por el fondo los derechos supuestamente vulnerados, comparándolos con la norma impugnada en primer lugar y conforme a los alegatos presentados en la presente acción.

La Corte cree que el procedimiento para la formación de la Ley, consagrado en la Ley Orgánica de la Función Legislativa se aleja del procedimiento establecido en la Constitución, además considera que el contenido del artículo

126 de la Constitución de la República no constituye una excepción tal como lo ha señalado el Presidente de la Asamblea Nacional, por lo tanto esta ley debería ser tratada como todas las demás Leyes Orgánicas.

Para la Corte la facultad del Ejecutivo de vetar todos los proyectos de ley aprobados por la función legislativa, es una fórmula para equilibrar los poderes del Estado, en la cual el Presidente de la República controla la actividad legislativa a través del ejercicio de su potestad de colegislador, lo que fue la voluntad del constituyente en el artículo 137 de la Constitución de la República.

Una vez que la Corte analizó la demanda de inconstitucionalidad, las contestaciones y los alegatos presentados tanto por el legitimado activo, tanto por los legitimados pasivos, consideró lo siguiente:

1. Aceptar la demanda de inconstitucionalidad propuesta por el economista Rafael Vicente Correa Delgado, por sus propios derechos y en su calidad de Presidente de la República del Ecuador.
2. Declara la inconstitucionalidad, por el fondo del contenido del inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que señala: “ Los proyectos de ley que aprueben, modifiquen o deroguen la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una vez aprobados en segundo debate por el pleno , serán enviados directamente al Registro Oficial para su publicación”, por contravenir expresamente las disposiciones contenidas en los artículos 137, tercer inciso, 138, 139 y 147 numerales 11 y 12 de la Constitución de la República del Ecuador; en consecuencia, dicha norma queda expulsada del ordenamiento jurídico.
3. Dejar sin efecto las medidas cautelares adoptadas por la Sala de Admisión, a partir de la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial.

Está fue la medida que adoptó la Corte Constitucional en la cual como máximo órgano de control constitucional, en su primera providencia expidió la medida cautelar para luego resolver mediante sentencia expulsar del ordenamiento jurídico ecuatoriano. Sin embargo ¿por qué la Corte no se preocupó desde que entró en vigencia esta ley y luego su posterior reforma de realizar un control de constitucionalidad? Además ¿por qué la Corte en demandas de inconstitucionalidad presentadas cuando se expidió la Ley de Minería, la Ley de Comunicación no suspendió temporalmente para que luego en sentencia se tome una decisión? Parecería que la respuesta se encuentra en el campo de lo político más que en el campo de lo jurídico.

## **CAPÍTULO II.**

### **2. ELEMENTOS NORMATIVOS QUE HAN OCASIONADO UN PRESIDENCIALISMO REFORZADO.**

En este capítulo analizaremos las disposiciones contenidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, las cuales, han otorgado mayores facultades y atribuciones al Jefe de Estado, lo cual ha desembocado en un Presidencialismo reforzado en desmedro de las otras instituciones del Estado.

#### **2.1. El Régimen Presidencial en el Ecuador.**

Pérez Royo considera que el sistema presidencial nace en Estados Unidos y es totalmente opuesto al sistema parlamentarista. Para esta época la Monarquía dejó de ser un punto de referencia para la Organización del Estado. Lo que se va a organizar es una República en el cual la soberanía popular está por encima de toda discusión. (Pérez, 2002, p. 709)

La elección directa del Presidente y de los miembros del órgano legislativo, es el primer criterio que define a un régimen como Presidencial, lo cual tiene como consecuencia su legitimidad y la igualdad de elección, así como perfila los rasgos de las dos instituciones. (Trujillo, 2006, p. 381) Cabe mencionar que la elección no siempre fue directa e igualitaria sino que alguna vez fue censitaria y excluyente.

“La elección popular del Jefe de Estado por un tiempo determinado, es la característica principal del régimen presidencial, en la cual el Presidente no es designado con el voto parlamentario, sino mediante elecciones democráticas y populares, esto a diferencia de la Constitución Girondina la cual disponía que la nación ejercía sus poderes mediante representantes, y que estos debían elegirse mediante sufragio censitario y excluyente, solo la propiedad era capaz de asegurar

un cuerpo electoral esclarecido competente para ejercer sus derechos políticos.” (Pisarello, 2012, p. 77)

El segundo criterio para definir a este régimen presidencialista es la división de poderes, en la cual cada una de las Funciones del Estado tiene claramente establecidas sus atribuciones, obviamente deberá existir coordinación y colaboración pero no se puede dar paso a ninguna interferencia. Tan importante es el presidencialismo y la independencia de funciones que en algunos casos puede significar la dimisión del cargo. Por esta razón se considera que cada Función del Estado, debe ser dotada constitucionalmente de poderes lo bastante suficientes para resistir la posible invasión del otro. (Pérez, 2002, p. 709)

En relación a este criterio el Profesor Sartori sostiene:

“Se trata de un sistema en el que no solo hay separación de poderes, sino también se configura la división de poderes”.  
(Sartori, 1994, p. 101)

Otro criterio para definir este régimen es mediante el cual el Congreso no puede destituir directamente al Presidente o a sus ministros, ya que previo a esto deberá existir la instauración de un juicio político para determinar las responsabilidades de cada uno.

Estos son los principales rasgos que caracterizan al Presidencialismo teniendo como el de más peso su independencia al momento de la toma de decisiones, característica que difiere del parlamentarismo que tiene otras particularidades específicas.

En el Ecuador, desde los inicios de su vida republicana el país se ha definido como un régimen eminentemente presidencialista, en el cual el Presidente ha sido el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y el responsable del manejo de la administración pública.

En nuestro país el voto ha sido progresivo, primero no importó el patrimonio, luego entró la mujer, y finalmente no importó tener educación. En suma, el tipo de sufragio con el que se suele hacer coincidir el hecho más relevante de una democracia de hoy es el voto, no para decidir, sino para elegir a quien deberá decidir. (Bobbio, 2009, p. 402)

En Ecuador para la elección de un presidente o presidenta se elige al candidato que ha obtenido el mayor respaldo popular en la cual el ganador es una sola persona y es quien dirige el Ejecutivo.

En el Ecuador el sistema presidencial, mantiene las características de un presidencialismo, se caracteriza por tres rasgos esenciales: 1.- La existencia de un cargo unipersonal, que concentra las funciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. 2.- El Presidente y la Asamblea Legislativa son elegidos por voto popular. 3.- Los mandatos tanto del Presidente, como de la Asamblea Legislativa, están sujetos a términos fijos o rígidos. (Balda, 2009, p. 173)

La Constitución de 1979 aprobada en referéndum fijó el período presidencial en cinco años, y determinó que el Presidente no tenía la posibilidad de reelección. Las reformas efectuadas a la Constitución en 1983, reformaron esta disposición y se estableció que el período presidencial sería de cuatro años y se mantuvo la imposibilidad de reelección, de igual manera la reforma a la Constitución efectuada en 1992 mantuvo esta disposición. La reforma a la Constitución publicada en el Registro Oficial No. 999, de 30 de julio de 1996, determinó lo siguiente: “La Función Ejecutiva es ejercida por el Presidente de la República, quien representará al Estado. Durará un período de cuatro años y podrá luego ser reelegido, luego de transcurrido un período después de aquél para el que fue elegido.” (Reforma efectuada a la Constitución Política, 1996, artículo 98)

En 1998 se redactó la penúltima Carta Magna del Ecuador. Este cuerpo normativo dispuso que el mandato presidencial duraba cuatro años y la posibilidad de reelección pasando un período. La Constitución de 2008

establece el mandato presidencial en cuatro años con la posibilidad de una sola reelección (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 144). Existe una posible reforma a la Constitución en este sentido, para admitir la reelección indefinida de todas las autoridades de representación popular, sería la segunda reforma que afrontaría.

El sistema tradicional ha sido el de permitir la reelección después de un período presidencial completo intermedio; algunas constituciones han exigido dos períodos intermedios; solamente dos han permitido la inmediata reelección y solo las de 1929 y 1978 la han prohibido absolutamente. (Larrea, 2000, p. 120)

Estas serían las principales características que ha tenido el régimen presidencial, las altas atribuciones dentro de este sistema han conllevado al fortalecimiento del presidencialismo, la debilidad de las instituciones y la estructura de los mecanismos de control que marcan diferencias de resultados, al respecto el catedrático Núñez manifiesta:

“En toda la historia del Ecuador podemos encontrar los siguientes factores comunes; (i) Constituciones efímeras; Cada gobierno caudillo impone su propia Constitución con el fin de gobernar mejor y más acorde a sus convicciones; pero al momento de gobernar no respeta ninguna norma (ni su propia Constitución). (Núñez, 2014, p. 37)

El Presidencialismo en el Ecuador si bien se ha manifestado como sistema, ha tenido ciertos desaciertos producto del mal manejo de la cosa pública de los gobernantes de turno, expresados en la figura del Presidente.

### **2.1.1. Presidencialismo Reforzado un análisis desde 1998 hasta 2008.**

En el análisis del sistema presidencial se ha podido observar una creciente acumulación de atribuciones en la figura del Presidente de la República, este rasgo ha sido característico en varios países de América Latina.

Hemos sido testigos del fortalecimiento de la figura del Presidente de la República, lo que ha ocasionado varias crisis políticas y una constante pugna de poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo, estas atribuciones se han legitimado ya que han tenido investidura Constitucional, lo que ha conllevado a legitimar sus decisiones a través de las urnas y el no respeto a la institucionalidad; ya que el Presidencialismo se ha convertido en un tema de carácter personalista que concentra el poder en una sola persona y amenaza a la democracia con verdaderas intenciones para perennizarse en el poder, soslayando el principio de alternabilidad, en este sentido enumeraremos las facultades y las acciones más trascendentales que han tenido varios Presidentes, lo que han conllevado a constituirse en un Presidencialismo Reforzado:

1. Presentación de proyectos de ley: En lo referente al proceso de formación de las leyes, el Presidente siempre ha tenido iniciativa legislativa para presentar proyectos de Ley. En 1983 se le otorgó la facultad de presentar Proyectos calificados de urgentes en materia económica. La Constitución Política de 1998, acentuó más esta facultad otorgándole al Primer mandatario la facultad exclusiva de presentar proyectos de ley en ciertas materias en las cuales se creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.(Constitución Política, 1998, artículo 147)
2. Coleislación: El Ejecutivo siempre ha contado con la facultad de objetar los proyectos de ley y de sancionar y ordenar su publicación en el Registro Oficial lo que ha ocasionado que muchos proyectos no entraren en vigencia por razones políticas y no jurídicas ya que le ha sido imposible a la Función Legislativa obtener una votación adecuada, ya que el peso del veto imposibilita al órgano legislativo luego de un año cuando se trata de veto total, conseguir una mayoría calificada para ratificarse en el texto teniendo en cuenta que llegar al consenso es algo complicado .

3. Decretos ley: Los decretos de emergencia han sido facultades extraordinarias que han hecho uso los Jefes de Estado, en algunos casos han necesitado la autorización previa de la Función Legislativa.
4. Designaciones: El Presidente siempre ha sido quien ha designado a ministros y secretarios de Estado, sin embargo la Constitución de 1998 determinó que en el caso de ministros o secretarios de Estado declarados culpables, la permanencia correspondía decidir al Presidente de la República. (Constitución Política 1998, artículo 130) lo que ocasionaba que si se determinaba la responsabilidad del secretario de Estado y no se lo destituía podía seguir en funciones pese a que el Congreso haya declarado su culpabilidad. La Constitución de 2008 otorgó al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la facultad para la designación de autoridades tales como la primera autoridad de la Procuraduría General del Estado y de las superintendencias; de la primera autoridad de la Defensoría Pública, Defensoría del Pueblo, Fiscal General y Contralor General del Estado, a los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura, se conoce que en la renovación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el ex Subsecretario General del Despacho Presidencial y ex Secretario de Transparencia, Edwin Jarrín Jarrín tiene el puntaje más alto en el concurso de méritos y oposición para integrar el nuevo Consejo, de esta manera el Ejecutivo se asegura el control de las otras autoridades de las instituciones del Estado. Recuperado el 18 de mayo de 2015 (la república, s.f)
5. Consultas a la población: El llamar a consulta popular para preguntar un tema de interés nacional es otra facultad que tiene el Presidente de la República cuando a su juicio se requiera el pronunciamiento del soberano, tal como sucedió el 25 de mayo de 1997, cuando el Presidente Interino Fabián Alarcón Rivera, convocó a consulta popular para que se le preguntara al pueblo sobre la legitimidad de su mandato, la integración de una Asamblea Nacional, la elección de diputados, la

modernización de la Función Judicial entre otras. Mientras que la población requiere un número de firmas no inferior al cinco por ciento de personas inscritas en el registro solicitar una consulta.

6. Creación de órganos públicos: Creación de organismos de control presididos por representantes del Ejecutivo.
7. Muerte cruzada: Como fórmula de equilibrio, se le ha entregado al Presidente de la República la facultad de disolver la Asamblea con la puesta en juego de su cargo. (Oyarte, 2009, p. 87)
8. Estado de emergencia: El Presidente puede decretarlo y en este tiempo tiene la facultad de legislar en estados de emergencia y en materia de proyectos económicos urgentes.
9. El Jefe de Estado maneja las relaciones internacionales y establece las políticas económicas del Estado

Como podemos ver el Presidente tiene amplias facultades y atribuciones de tal forma que en ciertos casos puede actuar sin la necesidad de una Legislatura, una concentración de poderes peligrosa bajo un uso discriminado podría afectar a la democracia.

La democracia siempre fue frágil en el Ecuador, un ejemplo se puede mencionar el caso del Ex presidente León Febres Cordero que en su gobierno (1984-1988) cercó la Corte Suprema con tanques para destituirlos con el argumento que él debía imponer los mandatos constitucionales. (Núñez, 2014, p. 35).

Más adelante el Ecuador, viviría otra circunstancia en contra de la Administración de Justicia en la época de Lucio Gutiérrez, con la instauración de la llamada Pichi Corte.

A partir del 15 de enero del 2007, momento en el cual el Presidente de la República convocó a una Asamblea Constituyente, hasta el 28 de septiembre

de 2008, cuando se aprobó la Constitución, el país empezó a vivir una nueva estructura jurídica con peligro de autoritarismo, y un fortalecido rol del Presidente de la República, este proceso se dio con traje democrático y ademanes constitucionales (Torres, 2009, p. 15).

Se suponía que con la nueva Constitución existiría un avance significativo sobre la separación de poderes, la independencia de funciones y el control constitucional, pero esto quedó en meras expectativas ya que el Presidente de la República, fundamentándose en procesos electorales, apoyo popular y grandes ingresos estatales, tomó el control total del poder público, anulando casi por completo a la oposición política. De esta manera la cosa pública quedó a voluntad del Presidente de la República. A continuación revisaremos algunos de los hechos que demuestran esta arbitrariedad y anulación de la oposición.

Existen hechos de trascendental importancia que marcaron la hoja de ruta para que en el país se vaya configurando un Presidencialismo exagerado: 1) El Presidente al tomar posesión de su cargo, no juró defender la Constitución, sino defender el mandato de sus electores ( 15 de enero de 2007); 2) La destitución de la mayoría parlamentaria de oposición ocurrida el 7 de Marzo del 2007 ( Resolución PLE-TSE-S-7-3-2007); quienes fueron remplazados por los diputados alternos, conocidos como “ diputados de los manteles” quien una vez posesionados recibieron órdenes de Carondelet y las acataron dando luz verde a una Consulta Popular sin haber respetado los procedimientos establecidos en la Constitución 1998 3) El Mandato Constituyente No. 1 que dejó sin vigencia a la Constitución de 1998 ; 4) La aprobación del proyecto final de la Nueva Constitución; 5) La transición institucional luego de aprobada la Constitución. (Torres, 2009, pp. 32-33)

Estos hechos iban marcando el camino, por donde evidenciamos una preeminencia del ejecutivo en el modelo ecuatoriano, en el cual claramente iba a desembocar en una preeminente atribución de poderes en la figura del Presidente de la República, soslayando principios de toda índole.

Al respecto el Doctor Salgado manifiesta:

“En el análisis del sistema presidencial de América Latina se ha destacado como una de sus características principales el predominio que ejerce el poder Ejecutivo sobre los otros poderes, a través de su titular el Presidente de la República.” (Salgado, 2012, p, 101)

Para varios autores que han escrito acerca del régimen presidencial en América Latina, en la actualidad, consideran que este presidencialismo está cobijado desde las constituciones de cada país lo cual legitima su actuación en la toma del poder, muchas veces convirtiéndose en un autoritarismo.

El Gobierno ha intervenido de igual manera en la Función Judicial renunciando al principio de independencia externa de la Función Judicial consagrado en la carta magna (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 167, numeral 1)

Es así que se ha fortalecido la figura del Presidente de la República, al cual se le ha dotado de un cúmulo de poderes, en virtud de los cuales él se convierte en el eje de toda actividad y el resto de la sociedad, en dependiente de la voluntad oficial, convirtiendo al régimen Presidencial en un Presidencialismo reforzado, sin ningún tipo de límites ni controles.

## **2.2 Participación del Presidente en el Proceso de Formación de la Ley.**

La Constitución faculta al Presidente de la República, a participar en el proceso de formación de la ley con iniciativa legislativa, y como colegislador, sin embargo muchas veces se ha desvirtuado estas atribuciones con acciones contrarias al ordenamiento jurídico.

### **2.2.1. La Iniciativa Legislativa del Presidente de la República.**

La Constitución de la República, faculta al Presidente para participar en el proceso de formación de las Leyes.

Por otro lado al Presidente se le atribuye la iniciativa para presentar proyectos de ley calificados de urgentes en materia económica, esta iniciativa se le otorgó

al Presidente de la República en la reforma efectuada a la Constitución en 1983, la cual establecía que una vez presentados este tipo de proyecto de ley, el Congreso Nacional en su receso el plenario de las Comisiones Legislativas, deberá aprobarlo, reformarlo o negarlo en un término de quince días.

Esta atribución la han ejercido varios mandatarios desnaturalizando la disposición constitucional, en la cual han enviado proyectos de ley que tratan de otras materias por esa vía, considerados urgentes en materia económica. Además mientras se estaba tramitando un proyecto de ley de estas características, han enviado varios proyectos de ley en esta materia, esto dio lugar a la reforma Constitucional de 1996, la cual determinó que el Presidente de la República no podía enviar un proyecto de ley calificado de urgente en materia económica, cuando en la Función Legislativa se encuentra en trámite un proyecto de las mismas características remitido con anterioridad por el Presidente.

Esta limitación se originó ya que estos Proyectos de Ley, si no han ido aprobados o archivados por el órgano legislativo, entran a regir luego de 30 días de su presentación, para evitar que el Presidente legisle a través de decretos-ley se hizo necesaria esta restricción, la cual no consta en el ordenamiento jurídico vigente.

En segundo lugar iniciativa legislativa se le atribuye a la Presidenta o Presidente de la República, quien tiene además iniciativa legislativa privativa para presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.(Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 135)

En este sentido la Constitución de la República determina:

“Solo por iniciativa de La Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos”. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 301)

La realidad nacional actual ha determinado que quien maneja la agenda de la legislatura no es este cuerpo colegiado. Varias iniciativas legislativas han provenído del Ejecutivo o del movimiento con mayor representación en la Asamblea (Alianza País) a las cuales se les ha dado preferencia para su tramitación y las iniciativas provenientes de otros sectores simplemente no han sido tomadas en cuenta, constituyendo de esta manera la preeminencia en la aprobación de las leyes que han venido del Ejecutivo. De los 56 proyectos de ley que fueron sometidos a votación, en el período legislativo 2009 – 2013; 53 fueron aprobados y 3 no consiguieron los votos necesarios para el efecto de estos 53 proyectos aprobados 27 ingresaron por iniciativa del Ejecutivo; 21 por iniciativa del Legislativo; 1 por parte de la Procuraduría General del Estado y 7 por otros actores institucionales y sociales, lo cual determina la preponderancia del Ejecutivo en dicho período legislativo. (Ramírez, 2013, p.97)

### **2.2.3. El poder de la objeción Presidencial.**

Al veto se le considera como la limitación más importante a la capacidad legislativa de los Congreso, ya que es el último recurso del Ejecutivo para imponer su decisión sobre las decisiones del Legislativo emitidas como Leyes.

“La fusión entre mayoría legislativa y Presidencia del Gobierno hace que el proceso de elaboración de leyes en los gobiernos parlamentarios, no implique el juego de poder entre Ejecutivo y Legislativo que se puede dar en los gobiernos presidenciales, en los que cada actor tiene capacidad de iniciativa legislativa y veto”  
(Alcántara, 1992)

El Ejecutivo puede hacer uso del veto total, veto parcial; y el veto por inconstitucionalidad el cual puede ser total o parcial.

El veto total consiste en que el Presidente objeta al Proyecto de Ley en todo su contenido, por lo tanto, cuando el Presidente hace uso de esta atribución condiciona a la Asamblea a que vuelva a considerarlo solamente después de

un año contado a partir de la fecha de la objeción, además el órgano legislativo se necesita el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros sus miembros, para poder ratificarlo en un solo debate, para la posterior publicación en el Registro Oficial (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009, artículo 64).

Si no se cumplen con estos presupuestos el Proyecto de Ley quedaría simplemente sin su tratamiento ya que al transcurrir un año, muchas veces se torna imposible conseguir una mayoría de esa magnitud.

El veto total es un instrumento muy fuerte ya que de esta manera el Ejecutivo puede condicionar el trabajo de la Función Legislativa y tratar de modificar el contenido de las Leyes y negar las iniciativas que provengan del legislativo por razones técnico – jurídicas, y sobre todo políticas, o porque el proyecto no conviene al País.

El veto parcial consiste en que el Presidente de la República objeta una parte de las disposiciones que contiene el proyecto, la norma constitucional dispone una restricción de fondo tanto para el Presidente como para la Asamblea Nacional, en la cual no pueden incluir materias no contempladas en el proyecto, el Presidente cuando envía el texto alternativo y la Asamblea cuando aprueba las modificaciones sugeridas por el Presidente. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 138)

Cuando el Presidente objeta parcialmente un proyecto la Asamblea debe examinar la objeción dentro del plazo de treinta días contados a partir de la fecha de su entrega, y puede en un solo debate allanarse con el voto favorable de los asistentes a la sesión, o también puede ratificar el proyecto inicialmente aprobado, en todo o en parte, con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros. En ambos casos, la Asamblea Nacional enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. (Ley Orgánica de la Función Legislativa, 2009, artículo 64, inciso tercero)

La separación de poderes implica, una relativa autonomía de funciones, en este sentido existe un modelo en el que se comparten atribuciones y se busca la colaboración de los mismos, por ello en lo referente a la aprobación de las leyes a través del veto se busca el visto bueno de las dos funciones del Estado. En el sistema presidencial, es el Legislativo quien hace la discusión y correcciones de las leyes que son vetadas, en la cual el texto debe obtener una mayoría calificada cuando se tratan de vetos totales y el paso de algún tiempo lo que le convierte en indicador de fortaleza del Ejecutivo y debilidad del Legislativo.

En conclusión el poder de veto resulta una enorme atribución otorgada al Presidente, ya que los mecanismos de insistencias que tienen los Parlamentos para enfrentar el posible veto resulta de varias negociaciones al interior de la Legislatura, las cuales pueden quedar en meras expectativas, lo que conlleva a una preponderancia presidencial.

### **CAPÍTULO III.**

#### **3. CONSIDERACIONES EN TORNO AL PODER DE VETO DEL PRESIDENTE A PROPÓSITO DE LA SENTENCIA NO. 009-13-SIN-CC**

En el presente capítulo analizaremos la facultad interpretativa de la Ley que posee el Legislador; también la Sentencia de la Corte Constitucional en relación a la facultad del Presidente para ser Colegislador en las leyes interpretativas, finalizaremos este capítulo señalando de qué manera el Ejecutivo interviene en las labores del Legislativo, al tener la facultad para participar en el proceso de formación de las Leyes interpretativas.

##### **3.1. La Facultad del Legislador para interpretar la Ley.**

“La interpretación jurídica es, pues, una interpretación de enunciados, y como interpretar un enunciado consiste en atribuirle sentido o significado, la interpretación jurídica consiste en la atribución de sentido o significado a los enunciados jurídicos.”  
(Gascón, 2003, p.97)

La interpretación surge para dar sentido a una norma es así que la esencia de la misma se encuentra en los debates efectuados por los legisladores al momento del tratamiento de un proyecto de ley, lo cual queda registrado en las actas de los debates.

El doctor Carlos Santiago Nino exterioriza:

“Según el jurista inglés Jhon Austin, una norma pertenece al sistema jurídico que esté integrado por todas las normas directas o indirectamente dictadas por el mismo legislador que dictó aquella norma. Es decir que las normas dentro de un sistema jurídico estarán formadas por todas las normas que dicte un determinado legislador.”

Doctrinariamente existen cuatro tipos de interpretación, la cual es realizada según el ámbito jurídico que se encuentre, así tenemos la interpretación auténtica, que es la que vamos a analizar en el presente trabajo; la interpretación oficial; la interpretación doctrinal; y, la interpretación judicial.

La interpretación auténtica es la que realiza el propio autor del documento o disposición interpretada. (Gascón, 2003, p. 99)

Como vimos en líneas anteriores el procedimiento de aprobación de una Ley, es una suma de procedimientos y pasos consecutivos que realiza el órgano legislativo para aprobarla. En ese sentido, primero en los debates que se realizan en las comisiones especializadas y, luego, en el pleno del órgano legislativo se recoge el verdadero espíritu que el legislador le quiso dar a una norma jurídica. En la praxis existen textos legales que son ambiguos y surge la necesidad de conocer el verdadero sentido o alcance de la norma, para lo cual se lo hace a través de las llamadas leyes Interpretativas, en referencia a ello el maestro Pérez Royo manifiesta:

El Parlamento es un intérprete privilegiado, en la medida en que es el representante democráticamente elegido por los ciudadanos y expresa, por tanto la voluntad general. Justamente por eso, su interpretación en forma de Ley se impone a la sociedad. (Pérez, 2012, p.100)

Con este argumento podemos señalar que el Legislativo al ser el órgano encargado de aprobar las Leyes por excelencia, tiene la facultad para interpretarlas cuando existan ambigüedades. Por su parte, el Presidente de la República también goza de legitimidad democrática al ser elegido por voto popular. Sin embargo, la Constitución de la República faculta al órgano legislativo ser quien interpreta las leyes con carácter generalmente obligatorio, y esto se torna ajeno al conocimiento del Presidente, ya que no se está elaborando una nueva ley.

De acuerdo con Riccardo Guastini, desde el punto de vista del juez fiel a la ley, la interpretación se presenta como una actividad de conocimiento, en este sentido interpretar es averiguar el verdadero significado de las leyes o la verdadera intención del legislador, así los problemas de interpretación se presentan como fuentes o motivos de duda en torno al significado de la Ley o a la intención del legislador. (Guastini, 1997, p.121)

También podemos mencionar que la escuela de la Exégesis otorga el rol de la interpretación del legislador en la interpretación del texto de la misma ley, tal como establece Rafael Bielsa:

“La doctrina de la escuela de la exégesis proclama la omnipotencia del legislador, es decir, la del Estado, porque, se quiera o no, el culto de a ley y la intención del legislador coloca al Derecho en lugar extremo, de una manera absoluta en manos del Estado”.  
(Bielsa. 1961, p.267)

En el Ecuador la Constitución de 1978, disponía que la Cámara Nacional de Representantes tenía la facultad de interpretar las leyes, de igual manera establecía que el Presidente de la República tenía la posibilidad de dictar los reglamentos para la aplicación de las leyes, y expresamente establecía; **“que no puede interpretarlas ni alterarlas”** estas disposiciones se mantendrían en la codificación de la Constitución en 1983; 1992; y, 1998.

El artículo 120 de la Constitución de 2008, expresamente establece:

“La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de los que determine la ley”:

6. Expedir, codificar, reformar las leyes, e interpretarlas, con carácter generalmente obligatorio”

Al respecto el doctor Zavala manifiesta:

“La seguridad jurídica se muestra como una realidad objetiva, esto es, se manifiesta como una exigencia objetiva de regularidad estructural y funcional del sistema jurídico, a través de sus normas e instituciones, su faceta subjetiva se presenta como certeza del Derecho, es decir, como proyección en las situaciones personales de la seguridad objetiva. Por ello, se requiere la posibilidad del conocimiento del Derecho por sus destinatarios. La certeza representa la otra cara de la seguridad objetiva: su reflejo en la conducta de los sujetos del Derecho. Esta premisa conduce a cifrar la exploración del sentido de la seguridad en el conjunto de caracteres que connotan e informan su dimensión objetiva. La seguridad jurídica tiene, pues, su aspecto estructural (objetivo), el que es inherente al sistema jurídico, a las normas jurídicas y a sus instituciones y, de ahí, dimana al sujeto que está obligado.” (Zavala, 2001, p. 13)

Con ello mostramos que las reglas están claramente establecidas, La Constitución otorga la interpretación auténtica de las leyes, al órgano que la creó, hay que tener totalmente determinado que al interpretar una ley, a través de una ley interpretativa, no se está redactando una nueva ley. Es decir que es favorable para la seguridad jurídica y la coherencia de las normas que su propio autor desarrolle su interpretación, tal como lo demostraremos en el análisis de la sentencia de la Corte Constitucional en torno a las leyes interpretativas.

### **3.1.1 Análisis en torno a la sentencia No. 009-13-SIN-CC, dentro del Caso No. 0008-12-IN**

El 24 de enero de 2012, el Presidente de la República, presentó ante la Corte Constitucional, la demanda de Inconstitucionalidad al artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa aprobado por la Asamblea Nacional, el cual establece:

“Si el Pleno de la Asamblea Nacional aprueba el proyecto de ley interpretativa en segundo debate con la mayoría absoluta de sus miembros, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su publicación en el Registro Oficial. En caso de que la Asamblea Nacional no apruebe el proyecto de ley interpretativa, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su archivo.”

En su demanda el accionante argumentó que su facultad como colegislador se estaba soslayando al constar este inciso en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, ya que los artículos 137 tercer inciso, 138, 139 y 147 numerales 11 y 12 de la Constitución de la República le otorgan la facultad de vetar todas las leyes que aprobare la Función Legislativa, incluyendo las leyes interpretativas. Según el legitimado activo, la Constitución no establece excepción alguna respecto de un proyecto, ya sea orgánica, ordinaria o un proyecto de ley interpretativa, debido a que una vez aprobadas necesariamente debe ser puesto en conocimiento del Presidente de la República para su sanción u objeción. En ese sentido la pretensión del Presidente de la República fue que la Corte Constitucional declare la inconstitucionalidad de este apartado y que en su primera providencia suspenda provisionalmente el contenido del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa a través de medidas cautelares constitucionales, en la parte que dispone: “ordenará su publicación en el Registro Oficial”.

A criterio del Primer Mandatario esta solicitud se fundaba en cesar la amenaza o violación de los derechos contenidos en la Constitución, argumento instituido en los artículos 74, 75, 26, 27 y 29 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el Secretario de la Corte Constitucional certificó que la acción de inconstitucionalidad No. 0008-12-IN, tiene relación con los casos Nros. 0067-

77-IN;y, 0069-11-IN, los cuales se refieren a la demanda de inconstitucionalidad presentada al inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la cual abordamos en el primer capítulo del presente trabajo de titulación.

La Corte envió la compulsa de la demanda al Presidente de la Asamblea Nacional y al Procurador General del Estado, para que se pronuncien a favor o en contra de la constitucionalidad de la norma impugnada.

El legitimado activo, Rafael Vicente Correa Delgado, por sus propios derechos y en calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador, interpuso esta demanda fundamentando su petición en lo que establecen los artículos 74 y 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; los cuales determinan la atribución de la Corte para realizar el control abstracto de constitucionalidad y resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de Leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley.

En ese sentido el accionante determina que la Asamblea Nacional, debe observar para efectos de formulación y aprobación de las Leyes interpretativas, el procedimiento legislativo que consta en la Constitución de la República para la aprobación de las leyes, en particular los artículos 137, inciso tercero, 138, 139, el argumento de mayor peso que cita el demandante es el contenido en los numerales 11 y 12 del artículo 147 de la Constitución de la República.

El legitimado activo señaló que el procedimiento legislativo está claramente determinado en la Constitución y por tanto el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa es inconstitucional e incompatible ya que violenta las normas constitucionales en lo referente al procedimiento legislativo, además que limita su facultad como colegislador al no poder conocer y vetar un Proyecto de Ley interpretativo aprobado por el Legislativo, por lo tanto esta disposición debía ser expulsada del ordenamiento jurídico.

El delegado del procurador general del Estado, manifestó lo siguiente:

1. El artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa deviene en inconstitucional, toda vez que de conformidad con lo previsto en el artículo 137 de la Constitución de la República contraría el procedimiento para la aprobación de leyes orgánicas y ordinarias.
2. La facultad otorgada al Ejecutivo, de sancionar o vetar todos los proyectos de ley aprobados por el legislativo, “constituye un mecanismo para equilibrar las funciones del Estado, estableciéndose más bien una especie de control inter orgánico (...)”...
3. Tanto la facultad colegislativa, como el procedimiento para la aprobación de las leyes son absolutamente claros, y no establecen ninguna excepción respecto de la aprobación de leyes, ya que una vez aprobados, necesariamente deben ser puestos a consideración del Ejecutivo, a efectos de que se pronuncie respecto de la sanción u objeción de la ley de manera fundamentada.
4. El delegado de la Procuraduría concluye adhiriéndose a la acción planteada por el Presidente de la República, y solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

En el escrito presentado por el Presidente de la Asamblea Nacional, expone que la tarea de interpretar las leyes ha sido encargada de manera exclusiva a la Función Legislativa, por lo que manifiesta que es una tarea independiente, autónoma y distinta respecto de la creación modificación y derogación de las Leyes, lo que no es lo mismo legislar e interpretar.

También muestra que la diferencia entre la aprobación de la ley y su interpretación, radica específicamente en el objeto. Pues en el primer caso se regula, vía legal, un precepto constitucional, creando extinguiendo o

modificando derechos”, mientras que en el segundo caso “tiene como único fin el darle sentido a una norma ya existente motivo por el cual es una función que no requiere veto o sanción presidencial, al contrario queda excluida.

Finalmente menciona que la Constitución de la República no faculta al Presidente ser el co-interpretador de las Leyes, por lo que hacer extensiva esta posibilidad se volvería improcedente, ya que el Constituyente otorgó dicha facultad exclusivamente a la Asamblea Nacional. Por lo cual solicita se deseche la acción de inconstitucionalidad.

La Corte Constitucional, una vez que se pronuncia respecto a la naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad, y su competencia, pretende resolver los problemas jurídicos expuestos respondiendo las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es la naturaleza de la ley interpretativa expedida por la Asamblea Nacional; y,
2. ¿Cuál es el procedimiento legislativo que debe seguir la aprobación y expedición de la ley interpretativa?

Para responder la primera cuestión la Corte enumera las disposiciones constitucionales referente a la facultad de la Función Legislativa para expedir, codificar, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio, e identifica la existencia de las leyes orgánicas, ordinarias y el procedimiento que deben seguir para su aprobación; luego reproduce la disposición contenida en el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, el artículo 3 del Código Civil, para concluir que el intérprete auténtico de la Ley es la Asamblea Nacional.

Luego la Corte en este mismo apartado pretende responder la siguiente pregunta: ¿Que son las Leyes interpretativas expedidas por la Asamblea Nacional? En ese sentido primero define que significa interpretar una norma jurídica en la cual menciona que las normas son el resultado de la interpretación de los textos normativos o enunciados, es así que la

interpretación intenta encontrar el verdadero significado práctico de la prescripción o permisión contenida en las expresiones de la norma legal, y manifiesta que la interpretación no solo le corresponde a un órgano del Estado. La Corte considera que la interpretación de la norma con un carácter general era tradicionalmente otorgada exclusivamente al poder legislativo, siendo este el órgano con mayor representación democrática.

La Corte concluye que, en relación a establecer cuál es la naturaleza jurídica de una norma jurídica, el legislador es el intérprete auténtico de su propia voluntad, por medio de la cual logra hacer efectivos los propósitos por los cuales un enunciado normativo fue adoptado. Pues el mismo creador de la norma es quien la interpreta, la misma que debe guardar unidad material con la ley interpretada. La naturaleza jurídica de la ley interpretativa es la de aclarar o reiterar la voluntad ya establecida por el legislador de la normativa interpretada. En relación a la segunda pregunta: ¿Cuál es el procedimiento legislativo que debe seguir la aprobación y expedición de la Ley interpretada? La Corte menciona que el artículo 133 de la Constitución determina dos clases de leyes, instituyendo el procedimiento legislativo, sin que exista diferencia alguna respecto de la aprobación de leyes interpretativas; que no pueden ser caracterizadas como una ley con “procedimiento especial”. Para la Corte esta denominación es inexistente en el ordenamiento constitucional ecuatoriano, con lo cual las leyes interpretativas deben cumplir con los mismos requisitos para la aprobación de una ley, con el fin de obtener las características de generalidad, abstracción, y obligatoriedad.

También la Corte considera que los argumentos presentados por la Asamblea Nacional, que señala que otorgarle al Ejecutivo la potestad para sancionar y objetar una ley interpretativa, resultaría en una intromisión a su facultad exclusiva de interpretar las leyes, considera que se busca establecer una colaboración mutua entre el Ejecutivo y el Legislativo, con el objeto de alcanzar los fines del Estado.

Concluye revelando que el Ejecutivo, con el objeto de cooperar con el Poder Legislativo, busca evitar que por medio de su interpretación se tergiverse la voluntad compartida con el legislador en búsqueda de garantizar el cumplimiento de los fines del Estado.

Una vez que la Corte analizó la demanda de inconstitucionalidad, las contestaciones y los alegatos presentados tanto por el legitimado activo, tanto por los legitimados pasivos, consideró lo siguiente:

1. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta por el economista Rafael Vicente Correa Delgado, presidente Constitucional de la República del Ecuador.
2. Declara la inconstitucionalidad, por el fondo del contenido del inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que señala: “ Los proyectos de ley que aprueben, modifiquen o deroguen la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una vez aprobados en segundo debate por el pleno , serán enviados directamente al Registro Oficial para su publicación”, por contravenir expresamente las disposiciones contenidas en los artículos 137, tercer inciso, 138, 139 y 147 numerales 11 y 12 de la Constitución de la República del Ecuador; en consecuencia, dicha norma queda expulsada del ordenamiento jurídico.

Con estas consideraciones es necesario manifestar algunas contradicciones de la Corte Constitucional en la presente Sentencia, específicamente en las consideraciones y fundamentos.

1. Cuando la Corte pretende dilucidar cuál es la naturaleza de la ley interpretativa expedida por la Asamblea Nacional, al final de la página 6 concluye; “ De lo dicho, se extrae que el intérprete auténtico de la Ley es la Asamblea Nacional”; luego de esto la Corte menciona que una norma jurídica no solo se la interpreta cuando su norma es oscura, sino que

también le hace como un ejercicio técnico-intelectual, por medio del cual los operadores de justicia extraen el significado de una prescripción normativa.

2. La Corte menciona que la interpretación no solo corresponde a un órgano del Estado, en ese sentido no solo las autoridades pueden interpretar las normas, sino también los legisladores, obviamente los legisladores a través de una ley interpretan las normas, pero las autoridades realizan una interpretación distinta como los jueces para aplicar las normas al caso concreto, más adelante en el segundo párrafo de la página 8 de la sentencia la Corte se contradice y manifiesta: “nos referimos, aunque no de manera exclusiva, a la interpretación legal o auténtica ejercida por el Poder Legislativo”. Al respecto si la Corte menciona en su sentencia esta afirmación por qué no lo mantiene y manifiesta más adelante que existen otros poderes y órganos que interpretan de manera general y obligatoria las leyes y preceptos normativos. Al respecto Marina Gascón menciona:

“Definiciones legislativas y leyes interpretativas son en este sentido, auténticos mecanismos de limitación del poder de los intérpretes y en particular de los jueces” (Gascón, 2003, p.186)

Con este argumento claramente se colige que una cosa es la interpretación auténtica que la realiza el órgano que lo creó, y otra es la interpretación que realizan los operadores, la interpretación que hace la Asamblea Nacional a las normas debe ser independiente sin la tergiversación de otro poder del Estado.

3. Más adelante manifiesta que la interpretación de una norma con carácter general era tradicionalmente otorgada exclusivamente al poder legislativo, siendo este el órgano con máxima representación democrática; aquí una vez más la Corte asume que la facultad auténtica de interpretar una Ley, le compete a la Asamblea Nacional.

4. Textualmente la Corte en la página 9 manifiesta lo siguientes:

“ De lo dicho, se extrae que el legislador realiza una interpretación auténtica de la ley, pues al contrario de otros poderes del Estado, no crea una nueva disposición normativa, sino que es a su propia voluntad a la que le dota de alcance, por lo tanto la aclara, más no la declara primigeniamente”

“En este estado de la situación, es necesario establecer cuál es la naturaleza de una ley interpretativa. De lo expuesto con anterioridad, se puede concluir que el legislador es el intérprete auténtico de su propia voluntad...”

Como podemos ver la Corte en las páginas 8 y 9, establece claramente lo que manda la Constitución y confunde a la interpretación auténtica que tiene la Asamblea Nacional, con la interpretación que realizan otros poderes del Estado, alejando totalmente la razón de ser de las leyes interpretativas.

En relación al procedimiento legislativo que debe seguir la aprobación y expedición de la ley interpretativa, establece que la ley interpretada debe cumplir con los mismos requisitos constitucionales establecidos para la promulgación de una ley interpretada, para lo cual la Corte no considera que la ley interpretativa pueda ser adoptada sin las exigencias de dicho procedimiento, tal como lo establece el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución.

Para dilucidar la afectación a las labores de la Asamblea Nacional por parte del Ejecutivo, es necesario responder a las siguientes preguntas:

**1. La discutible decisión de la Corte Constitucional al permitir que el Presidente colegisle en leyes interpretativas.**

a) **Atribuciones y principio de legalidad:** El principio de legalidad manifiesta que las instituciones públicas solo pueden hacer lo que el ordenamiento jurídico les permite, es a esta técnica estructural precisa a

lo que se llama propiamente principio de legalidad de la Administración, la cual limita las posibilidades de actuación de los funcionarios públicos. Las atribuciones del Presidente se limitan a ser colegislador en el proceso de formación de las leyes, sean estas orgánicas u ordinarias, pero en ningún parte la Constitución le facultad que sea colegislador de las leyes interpretativas. Las atribuciones de la Asamblea Nacional se enmarcan en legislar y fiscalizar, teniendo la atribución constitucional de interpretar de manera generalmente obligatoria las leyes, lo que se conoce como interpretación auténtica. Por lo tanto, el Presidente no tiene la atribución de interpretar las leyes. La Constitución es clara, de esta manera la Corte Constitucional estaría afectando a las labores de la Asamblea Nacional, ya que, una cosa es interpretar y otra totalmente distinta es colegisar, ya que mediante la interpretación, no se está creando una nueva ley.

- b) **Confusión de interpretación:** Existen diferente tipos de interpretación, tales como la interpretación oficial, la interpretación doctrinal y la interpretación auténtica. A la Asamblea Nacional le corresponde realizar la interpretación auténtica, la cual puede ser definición legislativa o ley interpretativa. Una ley interpretativa es la que establece el significado que debe atribuírsela a otro texto legal precedente. En la sentencia la Corte habla de interpretación auténtica y expresa: “De lo dicho, se extrae que el intérprete auténtico de la Ley es la Asamblea Nacional”. En ese sentido se colige que la interpretación que realiza el Presidente no es auténtica, entonces de ninguna manera podría participar en el proceso de formación de leyes interpretativas.
  
- c) **Seguridad Jurídica:** La seguridad jurídica puede identificarse con el grado de acatamiento al ordenamiento jurídico que tenga una sociedad, si existe indeterminación en normas habitualmente se acude al espíritu de la ley, para que el mismo autor explique de mejor manera la ley. La intención del legislador se encuentra recogida en los debates que se realizaron previo la expedición del texto legal precedente; para ello

previo a expedir una ley interpretativa el legislador recurre a las actas de los debates en donde se encuentra establecido el espíritu y la voluntad mediante la cual el mismo legislador quiso darle sentido a la norma. La Corte en la sentencia no tiene en cuenta que para que la interpretación sirva mejor a los operadores y sea acorde es mejor si lo hace el mismo autor, solo de esta manera existe mayor certeza, y esta no será tergiversada por un tercero, de modo que en caso de duda, obliga a aclarar cuál fue la intención que tuvo el legislador que dictó la ley para otorgar al ordenamiento jurídico coherencia y seguridad jurídica.

## **2. Cómo la sentencia No. 009-13-SIN-CC expedida por la Corte Constitucional, influye en el desbalance de poderes?**

- a) **Nuevas atribuciones para el Presidente.** El Presidente está investido de amplias atribuciones tales como el veto, el cual ha configurado un presidencialismo reforzado, la Corte a través de la sentencia le otorga al Presidente la facultad de interpretación auténtica de las leyes, en detrimento de las atribuciones que la Constitución le otorga a la Asamblea Nacional, afectando directamente a las facultades legítimas que recoge el texto constitucional en relación a interpretación auténtica de las leyes, si tener en cuenta que la Constitución establece que ninguna norma podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales lo cual mediante el veto una sola persona pueda discrecionalmente cambiar las posiciones de la sociedad representada en la Asamblea.

Con el veto total el Presidente tendría la posibilidad de sacar del debate una norma de trascendental importancia lo cual ocasionaría que varios temas estén a la espera de una nueva deliberación, teniendo en cuenta que solo se puede volver a tratar después de un año y el requerimiento de una mayoría calificada, presupuesto que prácticamente sería imposible superarlo; si se da una objeción parcial, el texto alternativo presentado por el Presidente contiene cambios que se incorporan a la ley interpretada, en ese sentido la Corte debilita

los contrapesos y anula la deliberación legislativa, lo que desemboca en una preponderancia del Presidente en la toma de decisiones del poder Legislativo.

- b) **Interpretación pro Presidente:** Mientras la legislación instituye el principio pro legislatore, las dos sentencias de la Corte le dan la razón al Presidente de la República sin mucho esfuerzo.

No es un argumento válido que menciona la Corte al referirse que la interpretación no solo le corresponde a un órgano del Estado, para luego decir que el Presidente también debe colegislar. La Corte no tiene argumentos jurídicos sino políticos, para otorgar esta facultad al Presidente, soslayando el principio constitucional contenido en el artículo 426, en el cual instituye que todas las autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución.

Para la resolución de esta demanda de inconstitucionalidad, la Corte debía tener en cuenta todas estas consideraciones para que en el momento que se interprete una Ley sea el representante de la Asamblea Nacional quien ordene su publicación en el Registro Oficial, y la ley no sea tergiversada por terceros para que de esta manera se cumplan con los requisitos de la interpretación los cuales se resumen en unidad, concordancia práctica, función integrado, en definitiva la Corte ha restringido el derecho de la Asamblea, para interpretar las leyes, otorgando esta atribución a otro órgano del Estado, afectando directamente a sus labores.

## CAPÍTULO IV.

### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### 4.1. Conclusiones

1. El Presidente de la República está dotado de amplias facultades en desmedro de las otras Funciones del Estado, por lo que maneja la cosa pública y las otras instituciones no pueden actuar de manera independiente, cuando el órgano legislativo interprete una ley, deberá estar supeditada a la interpretación que la pueda dar el Ejecutivo mediante la objeción.
2. La consecuencia de una estructura jurídica, autorizada por la Constitución, que de amplios poderes al presidente desemboca en un Presidencialismo reforzado.
3. Hemos podido constatar que desde que inició el trámite de formación de la Ley Orgánica de la Función Legislativa en 1979, ha existido una posición ambigua respecto a si el Presidente puede o no objetar dicho proyecto de ley, razón por la cual en este trabajo de investigación se colige una necesaria reforma constitucional.
4. Hemos podido constatar que tradicionalmente en las Constituciones, se le ha otorgado la facultad de interpretar la ley de manera generalmente obligatoria al órgano legislativo;
5. Hemos podido constatar que el Presidente tuvo pleno conocimiento de la formación de la Ley aprobada en el 2009; y, su posterior reforma la cual contenían el inciso segundo del artículo 63, y el artículo 72 las cuales no fueron objetadas. Sin embargo, más tarde

cuando un bloque de oposición presentó un proyecto de ley reformativa decidió oponerse, demostrando así que es una oposición política más que jurídica.

6. El Presidente de la República al presentar proyectos de ley urgentes en materia económica, pero que se refieren a otra materia afecta a la independencia de funciones y va en contra de norma expresa constitucional afectando al principio de legalidad establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador.
7. El Presidente al tener la facultad de objetar los proyectos de ley de la Función Legislativa intervendría en la Fiscalización, ya que en la objeción puede cambiar el procedimiento para blindar del control y rendición de cuentas a su gabinete.
8. La Facultad para interpretar las Leyes, es una atribución auténtica de la Función Legislativa ya que a más de ser el órgano que creó la norma, la Constitución establece esta atribución, ya que no se trata de la creación de un nuevo acto normativo.
9. Al ser la Asamblea Nacional quien interpreta las leyes, se da coherencia al ordenamiento jurídico y con ello seguridad jurídica.
10. El Presidente por cuestiones políticas al tener la capacidad de objetar una ley interpretativa puede tener un amplio margen de subjetividad para darle otro sentido a la norma.
11. El Presidente tiene una preponderancia en el ámbito político con su poder de veto. La Asamblea Nacional debe esperar que trascurra un año para poder ratificar en su texto, y debe obtener una mayoría calificada una exigencia que resulta difícil al momento de llegar a consensos, de esta manera el Ejecutivo tiene una preponderancia.

Una persona (presidente), que si bien tiene representación democrática, puede oponerse al trabajo de los representantes de la mayoría de la sociedad (asambleístas), y a su vez, para oponerse a la objeción del presidente hay un requisito cuesta arriba que es el voto de la mayoría de las dos terceras partes de la asamblea y además de esperar un año para su tratamiento. Tanto es así que han sido pocas las ocasiones que una asamblea se ha opuesto a objeción total.

#### **4.2. Recomendaciones.**

- 1.** Se recomienda proponer una reforma a los artículos: 126; 137; y al numeral 12 del artículo 140 de la Constitución de la República del Ecuador, en referencia a la facultad del Presidente para objetar o sancionar leyes que regulen el funcionamiento de otras funciones del Estado; esta sería una reforma parcial a la Constitución de la República del Ecuador, ya que modifica la estructura del Estado, y debería aprobarse por referéndum aprobatorio.
- 2.** Se recomienda a la Asamblea Nacional que apruebe una reforma integral a la Ley Orgánica de la Función Legislativa en la cual los temas más sensibles como son legislación y fiscalización sean más democráticos, no puede ser posible que el ponente del informe para segunda debate tenga la última palabra para insertar textos cuando se trate de aprobar un proyecto de ley; tampoco es posible que una comisión integrada por un porcentaje mínimo de legisladores decida si se da inicio o se archiva un juicio político.
- 3.** Si bien es cierto la Corte Constitucional es el órgano encargado de realizar el control constitucional y declarar la inconstitucionalidad de un acto normativo, se recomienda a los jueces que tengan uniformidad en sus fallos y más aún cuando exista un antecedente

o jurisprudencia previa. La Corte debería tener uniformidad en su jurisprudencia.

4. Se recomienda que las instituciones del Estado actúen apegadas a la Constitución y a la Ley, y demuestren independencia en sus actos, teniendo en cuenta la seguridad jurídica. Además deben actuar con absoluta independencia ya que el Ecuador ha sido criticado por organismos e instituciones internacionales por el mal manejo de temas sensibles como la independencia de las Funciones del Estado.

## REFERENCIAS

- Academia Ecuatoriana de Derecho Constitucional del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. (2003). *Temas de Derecho Constitucional*. (1ª. Ed.) Quito, Ediciones Legales.
- Andrade, S., Grijalva, A., Storino, C., (2009). *La nueva Constitución del Ecuador*. (1 ed.) Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Ávila, R. (2012) Los derechos y sus garantías ensayos críticos. Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional ( CEDEC)
- Bobbio, N. (2009). *Teoría General de la Política*. Madrid: Editorial Trotta.
- Cisneros, G. (2003). Metodología Jurídica. Quito: Librería Jurídica Cevallos.
- Constitución de la República del Ecuador, en el Registro Oficial No. 449 de lunes, 20 de octubre de 2008.
- Constitución Política del Ecuador, en el Registro Oficial No. 800 de 27 de marzo de 1979.
- Gascón, M. (2003). *La argumentación en el derecho*. Lima: Palestra Editores.
- García de Enterría, E. (2004). Curso de Derecho Administrativo. Madrid: Editorial Civitas.
- Grijalva, A. (2012). *Constitucionalismo en el Ecuador*. Quito, Ecuador: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Larrea, J. (2000). *Derecho Constitucional*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ley Orgánica de la Función Legislativa en el Registro Oficial No. 862 de 28 de enero de 1992.
- Ley Orgánica de la Función Legislativa en el Registro Oficial No. 642 de 27 de julio de 2009.
- Ley Orgánica de la Función Legislativa en el Registro Oficial No. 63 de 3 de noviembre de 2009.
- Mantilla, B. (1996). *Filosofía del Derecho*. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Editorial Temis S.A.
- Martínez, D. (2012). *Genealogía de la Justicia Constitucional Ecuatoriana*. Quito, Ecuador: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.

- Montaña, J. (2013). *Teoría utópica de las fuentes del derecho ecuatoriano*. Quito, Ecuador: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Nino, S. (2002). *Fundamentos de derecho Constitucional*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Astrea.
- Núñez, D. (2014). *La Casación en el Estado Constitucional Del Ecuador*. Quito, Ecuador: Corporación de Estudios y publicaciones.
- Oyarte, R. (2007). *Curso de Derecho Constitucional*. Quito: Ediciones Aby-Ayala.
- Pisarrello, G. (2012). *Un largo termidor*. Quito, Ecuador: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.
- Pérez, J. (2002). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid, España: Marcial Pons.
- Recuperado el 20 de mayo de 2015, <http://www.larepublica.ec/blog/politica/2015/05/18/hermano-arturo-jarrin-cabecilla-alfaro-vive-mas-puntuado-cpccs/>
- Salgado, H. (2004). *Manual de Justicia Constitucional*. Quito, Ecuador: Corporación Editora Nacional.
- Salgado, H. (1996). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Quito, Ecuador: Ediciones Legales.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Torres, L. (2009). *Presidencialismo Constituyente*. Quito, Ecuador: Editora Jurídica Cevallos.
- Vidal, J. (2009). *Introducción al Control Constitucional*. Bogotá, Colombia: Academia Colombiana de Jurisprudencia.
- Zambrano, P. (2003). *Del Estado Constitucional al Neoconstitucionalismo*. Perú: Edilex S.A.

## **ANEXOS**

## SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Rafael Vicente Correa Delgado, titular de la cédula de ciudadanía No. 090881351-2, por mis propios derechos y en mi calidad de Presidente de la República del Ecuador conforme lo acredito con la copia certificada del Decreto Ejecutivo No. 1, que acompaño, ante ustedes comparezco y formulo la siguiente demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo y contenido

### I

#### DETERMINACIÓN DEL ÓRGANO EMISOR DE LA DISPOSICIÓN JURÍDICA OBJETO DEL PROCESO

La Ley Orgánica de la Función Legislativa fue aprobada por la Asamblea Nacional y promulgada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642 de 27 de julio del 2009.

### II

#### INDICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL.

La disposición inconstitucional cuya declaratoria en tal sentido debe determinar la Corte Constitucional, es el inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

### III

#### FUNDAMENTO DE LA PRETENSIÓN

1.- Determina el art. 74 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional:

*“Art. 74.- Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.”.*

Al efecto, corresponde a la Corte Constitucional:

*“Art. 75.- Competencias.- Para ejercer el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional será competente para:*

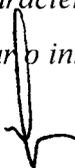
*1. Resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de:*

*... c) Leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley.*

2.- En la Sección tercera “Procedimiento legislativo” del Capítulo II “Función Legislativa” del Título IV de la Constitución de la República del Ecuador, se establece el procedimiento que deben observar **la Asamblea Nacional y el Presidente Constitucional de la República** a efectos de la formulación y aprobación de una ley, previo a su promulgación en el Registro Oficial, en los siguientes términos:

*“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.”.*



*"Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias.*

*Serán leyes orgánicas:*

- 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.*
- 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.*
- 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.*
- 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.*

*La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.*

*Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica."*

*"Art. 134.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:*

- 1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.*
- 2. A la Presidenta o Presidente de la República.*
- 3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia.*
- 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones.*
- 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.*
- 6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados."*

“Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.”.

“Art. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.”.

“Art. 137.- El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.

Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.

Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial.”.

“Art. 138.- Si la Presidenta o Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.

*Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas.*

*La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.*

*En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. Si la Asamblea no considera la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial.*

*Si la objeción fuera también por inconstitucionalidad, se resolverá primero la objeción por inconstitucionalidad.”.*

*“Art. 139.- Si la objeción de la Presidenta o Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días.*

*Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación.”.*



“Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.”.

“Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

... 11. Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.

12. Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial.”.

De las normas constitucionales antes señaladas, se desprende que el procedimiento legislativo establecido en la Constitución de la República es absolutamente claro, y, en el mismo se determina que se asigna al Presidente Constitucional de la República **la calidad de colegislador**, así como que dicho procedimiento no contempla ni establece excepción alguna respecto de que una vez aprobado por la Asamblea Nacional un proyecto de ley, el mismo **necesaria y obligatoriamente, debe ser puesto en conocimiento del Presidente Constitucional de la República a efectos de que el**

↓

**mismo se pronuncie respecto de aquel a través de la formulación de la respectiva objeción, en forma previa a su promulgación en el Registro Oficial.**

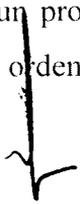
Sin embargo de lo señalado, en el inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa se contempla un procedimiento diferente al previsto en la Constitución de la República del Ecuador, y, por tanto, inconstitucional e incompatible con las disposiciones constitucionales señaladas, pues violenta las normas constitucionales contentivas del procedimiento legislativo antes citadas y, en particular, los artículos 137, inciso tercero, 138, 139 y 147 numerales 11 y 12, pues dicha disposición contempla lo siguiente:

“Art. 63.- De la remisión del proyecto de ley a la Presidenta o Presidente de la República.- Como tiempo máximo, a los dos días hábiles siguientes luego de la aprobación del proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo máximo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley y se publicará en el Registro Oficial.

**Los proyectos de ley que aprueben, modifiquen o deroguen la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una vez aprobados en segundo debate por el pleno, serán enviados directamente al Registro Oficial para su publicación.”**

(las negrillas y subrayado son míos).

De lo señalado se desprende la disposición normativa prevista en el inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa violenta la Constitución de la República del Ecuador, pues priva al Presidente Constitucional de la República de su facultad constitucional de colegislador y de la atribución constitucional de conocer y vetar, de ser el caso, un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional, lo cual violenta gravemente el ordenamiento constitucional vigente en el Ecuador.



IV

**SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA Y SOLICITUD DE ADOPCIÓN DE OTRAS MEDIDAS CAUTELARES CONFORME LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL.**

En virtud de lo señalado, solicito expresamente que en su primera providencia, se suspenda provisionalmente la disposición contenida en el inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, así como que, de conformidad con lo señalado en los artículos 26, 27 y 29 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, a fin de evitar y cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador que hemos determinado y evitar que se puedan ocasionar daños irreversibles dentro del ordenamiento jurídico de la República del Ecuador, de manera inmediata y urgente y en forma previa al posterior tratamiento de esta demanda de inconstitucionalidad, por encontrarse debidamente justificado, se comine y disponga a la Asamblea Nacional que se abstenga de remitir al Registro Oficial cualquier reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que ésta efectuaré, y, al Director del Registro Oficial a fin de que abstenga de publicar en el Registro Oficial cualquier reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que fuere enviada directamente por la Asamblea Nacional.

V

**CASILLERO JUDICIAL, CONSTITUCIONAL O CORREO ELECTRÓNICO PARA RECIBIR NOTIFICACIONES**

Notificaciones que me correspondan recibiré en la casilla constitucional No. 001.



VI

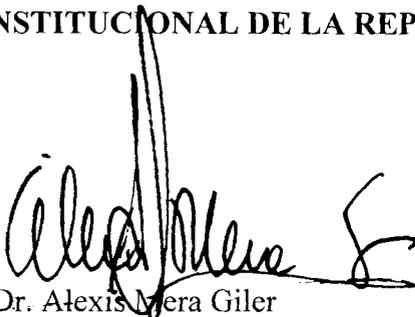
**FIRMA DE LA PERSONA DEMANDANTE O DE SU REPRESENTANTE, Y DE LA ABOGADA O ABOGADO PATROCINADOR DE LA DEMANDA**

Autorizo a los doctores Vicente Peralta León y Michel Pineda Cordero, así como a los abogados Víctor Granados Larrea, Marta Ganchozo Moncayo, Fernando Jarrín Cevallos y Sebastián Yépez Navas, Subsecretario Nacional Jurídico el primero y asesores de la Secretaría Nacional Jurídica, para que intervengan y/o suscriban cuanto escrito fuera necesario.

Firmo junto con mi abogado patrocinador.

  
Rafael Vicente Correa Delgado  
C.C. 090881351-2

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA**

  
Dr. Alexis Mera Giler

Mat. No. 6205 C.A.G.

<b>CORTE CONSTITUCIONAL SECRETARIA GENERAL</b>	
Recibido el día de hoy <u>juene 15</u>	
<u>dic-2011</u>	A las <u>08:57</u>
Por <u>te</u> f.) <u>gc</u>	
<b>DOCUMENTOLOGIA</b>	
f.) SECRETARIO GENERAL	

*ANEXO 173 COMI R*



**Juez Ponente: Dr. Roberto Bhrunis Lemarie Msc.**

**CORTE CONSTITUCIONAL, PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN.- SALA DE ADMISIÓN.-** Quito D.M., 22 de diciembre de 2011, las 10H30.-**VISTOS.-** De conformidad con las normas de la Constitución de la República aplicables al caso, el Art. 197 y la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009, el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 127 de 10 de febrero de 2010 y del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, para la conformación de la Sala de Admisión en sesión extraordinaria de fecha 08 de diciembre de 2011, esta Sala de Admisión integrada por el Dr. Roberto Bhrunis Lemarie Msc, Dr. Hernando Morales Vinueza y Dra. Ruth Seni Pinoargote, jueces constitucionales, en ejercicio de su competencia **AVOCA** conocimiento de la causa **No. 0067-11-IN** acción de inconstitucionalidad presentada por el Econ. Rafael Vicente Correa Delgado, por sus propios derechos y en calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador, amparado en lo que dispone los Arts. 74 y 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicita la acción de inconstitucionalidad por razones de fondo y forma del inciso segundo del Art. 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que dice: *“Los proyectos de ley que aprueben, modifiquen o deroguen la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una vez aprobados en segundo debate por el pleno, serán enviados directamente al Registro Oficial para su Publicación”*; por cuanto, la disposición normativa recurrida priva al Presidente de la República su facultad constitucional de colegislador así como la atribución de conocer y vetar, de ser el caso, un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional. Normativa que a criterio del accionante vulnera gravemente los Arts. 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140 y 147 de la Constitución de la República. En tal virtud, solicita la suspensión provisional de la disposición recurrida y *“se conmine y disponga a la Asamblea Nacional que se abstenga de remitir al Registro Oficial cualquier reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que ésta efectuare, y, al Director del Registro Oficial a fin de que abstenga de publicar en el Registro Oficial cualquier reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que fuere enviada directamente por la Asamblea Nacional”*. Al respecto esta Sala realiza las siguientes consideraciones: **PRIMERO.-** En virtud, de lo establecido en el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, para el Período de Transición, la Secretaria General ha certificado que en la presente acción, no se ha

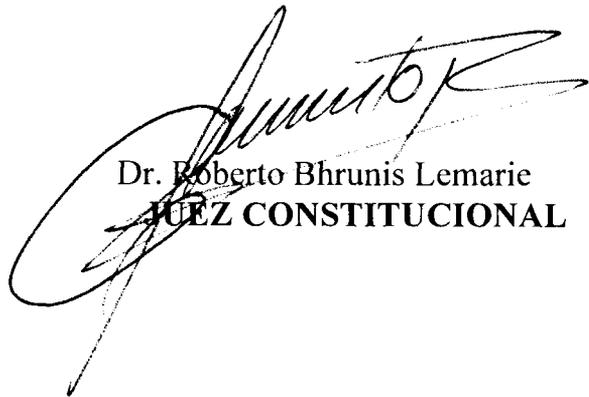
presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. **SEGUNDO.-** El inciso segundo de la Disposición Transitoria Segunda de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señala que: "*Los procesos de control abstracto de constitucionalidad que se hubieren presentado para conocimiento de la Corte Constitucional para el período de transición y en los cuales no exista auto de admisión, se regirán por las normas de procedimiento establecidas en esta Ley*". **TERCERO.-** El Art. 436 numeral 2 de la Constitución de la República establece que es competencia de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición, conocer y resolver, las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. **CUARTO.-** El artículo 77 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y siguientes señala los requisitos y el trámite que debe darse a la demanda de acción de inconstitucionalidad. **QUINTO.-** Esta Sala en aplicación de las normas referidas en las consideraciones anteriores y verificados los presupuestos establecidos en el Art. 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece que la demanda de acción de inconstitucionalidad reúne los requisitos de procedibilidad establecidos en la Constitución y la Ley, en consecuencia, se **ADMITE** a trámite la causa No. **0067-11-IN**, sin que esto implique un pronunciamiento de fondo respecto de la pretensión. Al amparo de lo dispuesto en los Arts. 27, 79. 6 y 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, relativos a medidas cautelares, suspensión provisional de aplicación de norma y requisitos pertinentes para tramitar el proceso de inconstitucionalidad respectivamente, la Corte Constitucional considera pertinente la aplicación de estas normas por existir motivos suficientes expresados en la demanda, razón por la cual se dispone: **1.** Como medida cautelar: a) suspender provisionalmente la aplicación del inciso segundo del Art. 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. b) Que la Asamblea Nacional se abstenga de remitir al Registro Oficial, cualquier reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, c) Que el Director del Registro Oficial, se abstenga de publicar en el Registro Oficial cualquier reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que fuere enviada directamente por la Asamblea Nacional. **2.** Córrase traslado con esta providencia y copia de la demanda a los señores: Arq. Fernando Cordero Cueva, en su calidad de Presidente de la Asamblea Nacional, Dr. Diego García Carrión, Procurador General del Estado a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada en el término de quince días. **3.** Requiérase al señor Presidente de la Asamblea Nacional, para que en el plazo de 8 días remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada. **4.** Póngase en conocimiento del público



CORTE  
CONSTITUCIONAL

-14- catone (12)

la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional.- Téngase en cuenta la casilla constitucional señalada por el accionante para futuras notificaciones. 5.- Procédase al sorteo correspondiente para la sustanciación de la presente acción. **NOTIFÍQUESE.**



Dr. Roberto Bhrunis Lemarie  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

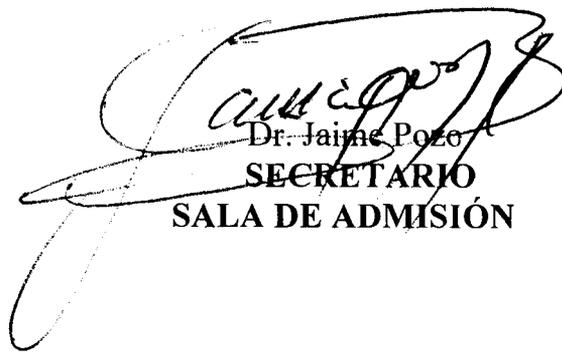


Dra. Ruth Seni Pinoargote.  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**



Dr. Hernando Morales Vinueza  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

LO CERTIFICO.- Quito D.M, 22 de diciembre de 2011, las 10H30.



Dr. Jaime Pozo  
**SECRETARIO**  
**SALA DE ADMISIÓN**

spn



### VOTO SALVADO DEL DR. HERNANDO MORALES VINUEZA

**CORTE CONSTITUCIONAL, PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN.- SALA DE ADMISIÓN.-** Quito D.M., 22 de diciembre de 2011, las 10H30.-  
**VISTOS.-** De conformidad con las normas de la Constitución de la República aplicables al caso, el Art. 197 y la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009, el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 127 de 10 de febrero de 2010 y del sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional, para la conformación de la Sala de Admisión en sesión extraordinaria de fecha 08 de diciembre de 2011, esta Sala de Admisión integrada por el Dr. Roberto Bhrunis Lemarie Msc, Dr. Hernando Morales Vinueza y Dra. Ruth Seni Pinoargote, jueces constitucionales, en ejercicio de su competencia **AVOCA** conocimiento de la causa **No. 0067-11-IN** acción de inconstitucionalidad presentada por el Econ. Rafael Vicente Correa Delgado, por sus propios derechos y en calidad de Presidente Constitucional de la República del Ecuador, amparado en lo que dispone los Arts. 74 y 75 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, solicita la acción de inconstitucionalidad por razones de fondo y forma del inciso segundo del Art. 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que dice: *“Los proyectos de ley que aprueben, modifiquen o deroguen la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una vez aprobados en segundo debate por el pleno, serán enviados directamente al Registro Oficial para su Publicación”*; por cuanto, la disposición normativa recurrida priva al Presidente de la República su facultad constitucional de colegislador así como la atribución de conocer y vetar, de ser el caso, un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional. Normativa que a criterio del accionante vulnera gravemente los Arts. 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140 y 147 de la Constitución de la República. En tal virtud, solicita la suspensión provisional de la disposición recurrida y *“se conmine y disponga a la Asamblea Nacional que se abstenga de remitir al Registro Oficial cualquier reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que ésta efectuar, y, al Director del Registro Oficial a fin de que abstenga de publicar en el Registro Oficial cualquier reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que fuere enviada directamente por la Asamblea Nacional”*. Al respecto esta Sala realiza las siguientes consideraciones: **PRIMERO.-** En virtud, de lo establecido en el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, para el Período de Transición, la Secretaria General ha certificado que en la presente acción, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción. **SEGUNDO.-** El inciso segundo de la Disposición Transitoria Segunda de Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, señala que: *“Los procesos de control abstracto de*

*constitucionalidad que se hubieren presentado para conocimiento de la Corte Constitucional para el período de transición y en los cuales no exista auto de admisión, se regirán por las normas de procedimiento establecidas en esta Ley”.*

**TERCERO.-** El Art. 436 numeral 2 de la Constitución de la República establece que es competencia de la Corte Constitucional para el Periodo de Transición, conocer y resolver, las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. **CUARTO.-** El artículo 77 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y siguientes señala los requisitos y el trámite que debe darse a la demanda de acción de inconstitucionalidad. **QUINTO.-** Esta Sala en aplicación de las normas referidas en las consideraciones anteriores y verificados los presupuestos establecidos en el Art. 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece que la demanda de acción de inconstitucionalidad reúne los requisitos de procedibilidad establecidos en la Constitución y la Ley, en consecuencia, se **ADMITE** a trámite la causa No. **0067-11-IN**, sin que esto implique un pronunciamiento de fondo respecto de la pretensión. En lo referente a la petición de medidas cautelares, formulada por el legitimado activo, se considera: 1) El artículo 27 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, las medidas cautelares proceden cuando la jueza o juez tenga conocimiento de un hecho “que amenace de modo inminente y grave con violar un derecho o viole un derecho”; 2) La norma impugnada ha estado vigente desde su publicación en el Registro Oficial, esto es, desde el 27 de julio de 2009, sin que durante todo este lapso se haya advertido violación de derecho alguno; 3) Al no advertirse que la norma legal impugnada afecte, viole, o amenace con vulnerar derechos constitucionales, la Corte Constitucional estima que no existe mérito para suspender provisionalmente el inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, ni ordenar ninguna medida cautelar al respecto, debiendo pronunciarse oportunamente sobre el asunto de fondo de la presente demanda.- Procédase al sorteo de ley.- NOTIFIQUESES.-

Dr. Hernando Morales Vinuesa  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

Quito D. M., 06 de marzo del 2012

**SENTENCIA N.º 001-12-SIN-CC**

**CASO N.º 0067-11-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL PARA EL PERIODO DE TRANSICIÓN**

**Juez constitucional sustanciador:** Dr. Manuel Viteri Olvera

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción de inconstitucionalidad fue interpuesta ante la Corte Constitucional, para el período de transición, el 15 de diciembre del 2011 a las 08h57.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, a fojas 12, el secretario general (e) certifica que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción.

En providencia del 22 de diciembre del 2011 a las 10h30, la Sala de Admisión, conformada por los doctores Roberto Bhrunis Lemarie, Hernando Morales Vinuesa (VS) y doctora Ruth Seni Pinoargote, avocó conocimiento de la causa y admitió a trámite la demanda propuesta; disponiendo además, con voto de mayoría, al amparo de lo previsto en los artículos 27, 79 numeral 6 y 80 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, las medidas cautelares que constan en la demanda: "a) suspender provisionalmente la aplicación del inciso segundo del Art. 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. b) Que la Asamblea Nacional se abstenga de remitir al Registro Oficial, cualquier reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, c) Que el Director del Registro Oficial, se abstenga de publicar en el Registro Oficial cualquier reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que fuere enviada directamente por la Asamblea Nacional".

Se corrió traslado con dicho Auto y la copia de la demanda a los señores Arq. Fernando Cordero Cueva, en su calidad de presidente de la Asamblea Nacional, Dr. Diego García Carrión, procurador general del Estado, a fin de que intervengan

defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada en el término de quince días, requiriéndose al presidente de la Asamblea Nacional, para que en el plazo de ocho días remita el expediente con los informes y demás documentos que dieron origen a la norma impugnada, disponiéndose poner en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación del extracto de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional.

De conformidad con el sorteo realizado por el Pleno del Organismo, le correspondió sustanciar la causa al doctor Manuel Viteri Olvera, habiéndose remitido el proceso por parte del secretario general (e) el 16 de enero del 2010 mediante oficio N.º 0005-CC-SA-2012, siendo recibido en el despacho del juez el 17 de enero a las 14h06.

Mediante providencia dictada el 19 de enero del 2012 a las 12h30, el juez sustanciador avoca conocimiento de la acción pública de inconstitucionalidad, disponiéndose en la misma: “a) Agréguese al proceso la contestación que a esta demanda hace el ciudadano Fernando Cordero Cueva Titulas de la Asamblea Nacional y de la misma manera copia certificada del nombramiento que acompaña y lo acredita como Presidente del Organismo Legislativo. Incorpórese a los autos el escrito presentado por el Ab. Marcos Arteaga Valenzuela Director nacional de Patrocinio y Delegado del Procurador General del Estado, así como la acción de personal que acompaña. Téngase en cuenta la casilla constitucional que señala para futuras notificaciones; b).- Respecto a la revocatoria de la medida cautelar y el rechazo de la Acción de Inconstitucionalidad que solicita el Presidente de la Asamblea Nacional, se le hace saber que oportunamente dichas peticiones serán consideradas; c) De conformidad con lo que disponen los artículos 19 reformado y 22 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de la Corte Constitucional, se convoca a las partes para el día miércoles 01 de febrero del presente año, a las 10h30, a fin de que tenga lugar la Audiencia Pública...”.

#### **Detalle de la acción de inconstitucionalidad y sus argumentos**

Comparece el señor Rafael Vicente Correa Delgado, por sus propios derechos y en su calidad de presidente de la República del Ecuador, conforme lo acredita la copia certificada del Decreto Ejecutivo N.º 1, e interpone demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo y contenido en contra del inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, aprobada por la Asamblea Nacional y promulgada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 642 del 27 de julio del 2009, cuyo texto es como sigue:

**“Art. 63.- (...) Los proyectos de ley que aprueben, modifiquen o deroguen la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una vez aprobados**

**en segundo debate por el pleno, serán enviados directamente al Registro Oficial para su publicación.”**

El demandante fundamenta su pretensión en lo que determina el artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional:

**“Art. 74.- Finalidad.-** El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.”

Indica que le corresponde a la Corte Constitucional, dentro de sus competencias establecidas en el literal c del numeral 1 del artículo 75, de la citada Ley, resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de Leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley.

Manifiesta que, en la Sección tercera “Procedimiento Legislativo” del capítulo Segundo “Función Legislativa” del Título IV de la Constitución de la República del Ecuador, se establece el procedimiento que debe observar la Asamblea Nacional y el presidente constitucional de la República a efectos de la formulación y aprobación de una ley previa a su promulgación en el Registro Oficial (artículos 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140 y 147 de la Constitución de la República). El texto de las disposiciones constitucionales es como sigue:

**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.

**Art. 133.-** Las leyes serán orgánicas y ordinarias.  
Serán leyes orgánicas:

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

2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.
4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.

La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

**Art. 134.-** La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:

1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.
2. A la Presidenta o Presidente de la República.
3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia.
4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones.
5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.
6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados.

**Art. 135.-** Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.

**Art. 136.-** Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.

**Art. 137.-** El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.

Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.

Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial.

**Art. 138.-** Si la Presidenta o Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.

Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas.

La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. Si la Asamblea no considera la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial.

Si la objeción fuera también por inconstitucionalidad, se resolverá primero la objeción por inconstitucionalidad.

**Art. 139.-** Si la objeción de la Presidenta o Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días.

Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación.

**Art. 140.-** La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.

El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.

Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.

**Art. 147.-** Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

11. Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.

12. Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial.”

Señala que de las normas antes expuestas se desprende que el procedimiento legislativo establecido en la Constitución de la República es absolutamente claro. En el mismo se determina que se asigna al presidente de la República la calidad de colegislador; que dicho procedimiento no contempla ni establece excepción alguna respecto de que una vez aprobado por la Asamblea Nacional un proyecto de Ley, el mismo necesaria y obligatoriamente debe ser puesto en conocimiento del presidente Constitucional de la República a efectos de que este se pronuncie a través de la formulación de la respectiva objeción, en forma previa a su promulgación en el Registro Oficial.

Que, sin embargo, en el inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa se contempla un procedimiento diferente al previsto en la Constitución de la República y, por tanto, es inconstitucional e incompatible con las disposiciones constitucionales antes señaladas, pues, violenta las normas constitucionales contentivas del procedimiento legislativo, y en particular los artículos 137, inciso tercero, 138, 139 y 147 numerales 11 y 12.

#### **Identificación de las normas constitucionales que contienen los derechos supuestamente vulnerados**

El demandante sostiene que el contenido previsto en el inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, vulnera la Constitución de la República, al limitar la facultad constitucional de colegislador del presidente de la República, y de la atribución constitucional de conocer y vetar, de ser el caso, un



proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional, contraviniéndose las normas constitucionales antes invocadas.

### **Pedido y pretensión**

En virtud de lo señalado, solicita expresamente al amparo de lo establecido en los artículos 26, 27 y 29 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que en la primera providencia, se suspenda provisionalmente la disposición contenida en el inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a fin de evitar y cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador que se ha determinado y evitar que se puedan ocasionar daños irreversibles dentro del ordenamiento jurídico de la República del Ecuador, de manera inmediata y urgente, y en forma previa al posterior tratamiento de la demanda propuesta, por encontrarse debidamente justificado, se comine y disponga a la Asamblea Nacional que se abstenga de remitir al Registro Oficial cualquier reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que esta efectuare, y al director del Registro Oficial, a fin de que se abstenga de publicar en el Registro Oficial cualquier reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que fuere enviada directamente por la Asamblea Nacional; y al mismo tiempo se declare la inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que fue aprobada por la Asamblea Nacional y promulgada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 642 del 27 de julio del 2009.

### **Contestaciones y argumentos**

#### **De la Procuraduría General del Estado**

De fojas 26 a 31 consta la comparecencia del abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien en lo principal manifiesta que:

“La interrogante que se plantea en el asunto sometido por el Presidente de la República a consideración de la Corte Constitucional es la siguiente: En el procedimiento legislativo previsto en la Constitución ¿existe alguna ley excluida del trámite de formación de la ley?. Es decir, según la Constitución de la República, el proyecto de ley que expida o reforme la Ley Orgánica de la Función Legislativa ¿puede ser vetado por el Presidente de la República?.

La respuesta en ambas interrogantes es muy clara. La Constitución no excluye a ninguna ley del trámite de formación de la ley y le reconoce al Presidente de la República la potestad del veto o sanción en el trámite de

cualquiera proyecto de ley. Para la expedición o reforma de una ley orgánica se debe observar el mismo procedimiento legislativo.

Para interpretar las normas constitucionales transcritas, debemos basarnos en el artículo 427 de la Constitución de la República. Este artículo establece que cuando exista claridad en el texto de la norma, se aplicará el método de interpretación constitucional gramatical y sistemático. Cuando existan dudas, se utilizará el principio pro ser humano y el método finalista.

En los artículos 137, 138 y 139 de la Constitución ¿existe alguna duda en torno al papel que cumplen los titulares de las funciones ejecutiva y legislativa en el procedimiento legislativo? ¿Cuál fue la voluntad del constituyente al regular el procedimiento Legislativo?. La respuesta es simple en el caso de una objeción presidencial, la Asamblea Constituyente le reconoció a la Asamblea Nacional una intervención inicial y final en el proceso de formación de una ley y al Presidente de la República le otorgó un papel en la etapa intermedia, por lo tanto existe claridad absoluta en el procedimiento legislativo diseñado por el constituyente. Su voluntad fue dar continuidad a un modelo presidencialista, reafirmar el carácter de colegislador del Presidente de la República y reconocer su derecho a vetar los proyectos de ley que le remite la Asamblea Nacional. Aquello no puede ser visto como una interferencia en la autonomía de la Asamblea ni como una intromisión indebida contraria al principio de la separación de poderes, pues el veto no pretende obstruir el trabajo de la Asamblea sino mejorar la calidad de las leyes aprobadas y hacer que no quede espacio exento de los contrapesos necesarios en una democracia.

Pero ¿qué es el veto, en qué incide en el procedimiento legislativo y cuál es su alcance en el Ecuador?. En Derecho Público, las autoridades solo pueden ejercer las facultades que expresamente les confiere el ordenamiento jurídico (art. 226 de la Constitución). La Asamblea Constituyente confirió al Presidente de la República la facultad de objetar los proyectos de ley que considere inconvenientes o inconstitucionales que le sean remitidos por la Asamblea Nacional. El veto como forma de manifestación de la facultad presidencial de la objeción, es una "formula para equilibrar los poderes en un sistema presidencialista, limitando su ejercicio a través de una especie de control interorgánico". Adicionalmente "ha sido considerado como la limitación más importante al poder del Congreso, ya que es el último recurso del Poder Ejecutivo para imponer su deseo sobre las decisiones del Congreso emitidas como ley. Las insistencias, a su vez, son el último paso del proceso legislativo y evidencian el triunfo del Congreso cuando la voluntad de ambas ramas se enfrentan".





En consecuencia, el contrapeso está dado por la capacidad legislativa del Presidente de la República, manifestado a través del veto y el poder de la Asamblea Nacional que se manifiesta a través de la insistencia en ratificar lo inicialmente aprobado sin considerar las observaciones del Ejecutivo, es decir que el alcance del veto implica que la posición del titular de la Función Legislativa prevalece en caso de una discrepancia con el Ejecutivo con la votación requerida por el artículo 137 de la Constitución. El efecto del veto del Ejecutivo puede tener dos escenarios; el allanamiento o la ratificación por parte de la Asamblea Nacional.

De las normas transcritas se desprende claramente que el procedimiento legislativo previsto en la Constitución de la República para todos los proyectos de ley dentro de la “etapa constructiva” (procedimiento legislativo en sentido estricto, que engloba la discusión y votación de los proyectos de ley, es decir el que se desarrolla en la Asamblea Nacional) y la “etapa de eficacia” (cuando el proyecto expedido por la Asamblea Nacional pasa al Presidente de la República) es el siguiente:

1. Los proyectos de ley deben ser sometidos a discusión en dos debates en la Asamblea Nacional.
2. El tratamiento del proyecto en primera instancia tiene lugar en la comisión especializada de la Asamblea Nacional.
3. Una vez discutidos en la comisión pasan al pleno de la Asamblea para su discusión.
4. Aprobados los proyectos de ley (en primer y segundo debate) la Asamblea los remite al Presidente de la República.
5. El Presidente de la República tiene dos opciones: sancionarlos u objetarlos.
6. Si el Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea lo puede volver a considerar después de un año, transcurrido el cual las dos terceras partes de miembros de la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate y lo enviará al Registro Oficial para su publicación.
7. Si el Presidente de la República objeta parcialmente el proyecto de ley, presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observará la Asamblea en la aprobación de las modificaciones sugeridas. La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con las dos terceras partes de sus miembros.

8. En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. Si la Asamblea no considera la objeción, se entenderá que se ha allanado y el Presidente dispondrá la promulgación en el Registro Oficial.

Como se desprende de las distintas etapas del procedimiento, es claro que los proyectos de ley se aprueban en primera instancia en el Poder Legislativo, luego pasan al Poder Ejecutivo para sanción u objeción y en caso de objeción vuelven finalmente para la aprobación del Poder Legislativo. Incluso en el caso de una objeción total del Presidente de la República, la Asamblea puede insistir en el proyecto, puede ratificarlo en un solo debate y enviarlo inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.

Aún en el caso en que la posición contraria se sustente en el artículo 126 de la Constitución, se debe enfatizar que esta norma constitucional refiere que la Asamblea para cumplir con sus labores, se rige por regulación propia, lo que no implica que tiene el derecho de crear uno de los dos actos normativos mencionados (la ley orgánica) sin contar con el Presidente de la República y tampoco significa que el reglamento interno no deba sujetarse a la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Para expedir el reglamento lo hace directamente, en el caso de la ley no. Es lógico que los organismos de los distintos poderes del Estado pueden ejercer sus funciones con autonomía y, en el plano normativo, aquella se manifiesta en la potestad que tiene por ejemplo la Asamblea Nacional y la Corte Nacional de Justicia de autorregularse al expedir reglamentos y resoluciones respectivamente dentro del marco constitucional y legal, pues no quiere decir que su actuación no deba sujetarse a actos legislativos de formación compleja, es decir aprobados por la Asamblea Nacional y sancionados u objetados por el Presidente de la República, ese es el caso del Código Orgánico de la Función Judicial que regula a los organismos de la Función Judicial y la Ley Orgánica de la Función Legislativa que regula a la Asamblea Nacional.

Por lo expuesto, carece de sustento jurídico constitucional la existencia de una disposición normativa de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que establezca una excepción en el marco del procedimiento legislativo contraria a la Constitución de la República.

En tal virtud, corresponde al Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, resolver mediante sentencia, ajustada a derecho, esta acción de inconstitucionalidad...”

  
**Presidente de la Asamblea Nacional**





De fojas 35 a 62, consta la comparecencia del arquitecto Fernando Cordero Cueva, en su calidad de Presidente de la Asamblea Nacional, quien en su contestación a la demanda planteada, en lo principal manifiesta:

### **“III.1.- DE LA DEMANDA.-**

En el acápite II, Fundamentos de la Pretensión, en el numeral 2, se señala: “En la Sección tercera “Procedimiento legislativo” del Capítulo II “Función Legislativa” del Título IV de la Constitución de la República del Ecuador, se establece el procedimiento que debe observar la Asamblea Nacional y el Presidente Constitucional de la República a efectos de la formulación y aprobación de una ley, previo a su promulgación en el Registro Oficial” (el subrayado es nuestro) y a continuación cita los artículos: 132, que hace referencia a la aprobación de las leyes por parte de la Asamblea Nacional; 133, que hace referencia a las leyes orgánicas y ordinarias; el artículo 134, a la iniciativa para presentar proyectos de ley; el artículo 135, a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, para presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país; y, el artículo 136, a los requisitos que debe contener un proyecto de ley.

Particular atención, merece la cita de los artículos: 137, 138, 139, 140 y 147 numeral 12, de la Constitución de la República, que dicen relación, con la atribución del Presidente de la República, de sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional.

Dichas normas le llevan a señalar por un lado; que el procedimiento legislativo establecido en la Constitución, le asigna al Presidente de la República, la calidad de colegislador; y por otro, que dicho procedimiento no contempla ni establece excepción alguna respecto de la objeción por parte del Presidente de la República, a un proyecto de ley, previo a su promulgación en el Registro Oficial; concluyendo en consecuencia, que la disposición prevista en el inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, violenta la Constitución de la República.

### **III.2.- DEL OBJETO DEL CONTROL ABSTRACTO DE INCONSTITUCIONALIDAD.-**

De acuerdo con el artículo 76 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: “El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y eliminación de las

incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico”

Para el efecto corresponde realizar, por un lado, un análisis de constitucionalidad desde el punto de vista procedimental, y; por otro, un análisis constitucional de fondo.

#### **A.- DEL ANALISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DESDE EL PUNTO DE VISTA PROCEDIMENTAL.-**

Previos a realizar una análisis desde el punto de vista procedimental, es importante partir de la historia de la aprobación de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, desde el año 1979, con el objeto de proporcionar a usted señor Presidente y señores jueces constitucionales, mayores elementos de juicio.

##### **a.- Antes de la Constitución de la República de 2008.-**

El 5 de octubre de 1979, la Cámara Nacional de Representantes aprobó el proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa, texto que fue objetado totalmente por el Presidente de la República, provocando que la Cámara Nacional de Representantes resuelva adoptar el texto de la ley, como reglamento interno y funcionar para cumplir con sus obligaciones.

En 1981, se preparó un nuevo proyecto de Ley, que pasó en su integralidad el primer debate. La Comisión de lo Civil y Penal recogió las observaciones y preparó el texto para segundo debate, a finales de 1982. El proyecto de Ley contenía 213 artículos y se aprobaron en segundo debate 95.

En 1983, el congreso Extraordinario aprobó varias reformas constitucionales, que hicieron imposible la continuación del tratamiento del proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa, a pesar de su avance, por las contradicciones que se generaron.

En este nuevo escenario jurídico, en 1984 se conforma la Comisión Especial de Estudio y Armonización del Proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa, con las últimas reformas constitucionales, presidida por el Lcdo. Salvador Cazar Cadena, quien presenta al Presidente del Congreso Nacional, señor Gary Esparza Fabiany, el Proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa armonizada con las últimas reformas constitucionales.





En el año de 1985 el proyecto referido, pasó a la Comisión de lo Civil y Penal presidida por el Dr. Jorge Zavala Baquerizo.

El 6 de febrero de 1986 se aprobaron desde el artículo 7 al artículo 25 y el 19 de febrero del mismo año, se aprobó hasta el artículo 35.

En el año de 1991, la Comisión de lo Civil y Penal presidida por el Dr. Jorge Zavala Egas, presentó el informe para segundo debate definitivo del proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa.

El 8 de agosto de 1991, el Presidente del Congreso Nacional (E), Lic. Flavio Torres remite el auténtico de la ley aprobada al Presidente de la República, Dr. Rodrigo Borja Cevallos, quien mediante Oficio No. 91-02-224-SBA remite al Congreso Nacional, la objeción parcial al Proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa.

El Congreso Nacional, el 9 de enero de 1992 se allana a la objeción parcial del Presidente de la República y la Ley Orgánica de la Función Legislativa se publica en el Suplemento del Registro Oficial No. 862 de 28 de enero de 1992.

**b.- A partir de la vigencia de la Constitución de la República de 2008.-**

El 20 de octubre de 2008, en el Registro Oficial No. 449, se publicó la Constitución de la República del Ecuador, en cuyo Capítulo III, De la Transición Institucional, del Régimen de Transición, estableció en el artículo 17, inciso segundo y tercero lo siguiente:

“.....

La Asamblea Constituyente se reunirá cinco días después de proclamados los resultados del referéndum aprobatorio para conformar la Comisión Legislativa y de Fiscalización procurando mantener la proporcionalidad política que tuvo el plenario de la Asamblea Constituyente.

Esta Comisión Legislativa y de Fiscalización cumplirá las funciones de la Asamblea Nacional previstas en la Constitución, hasta que se elijan y posesionen los Asambleístas, conforme lo establecido en este Régimen de Transición”

En consideración a lo expuesto, el 25 de octubre de 2008, la Asamblea Constituyente, aprobó el Mandato Constituyente No. 23, de Conformación

de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, para regular su funcionamiento y gestión.

Dicho Mandato, derogó la Ley Orgánica de la Función Legislativa y sus reformas y toda norma contraria al mismo.

Mediante Resolución No. CAL-09-104, el Consejo de Administración Legislativa de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, resolvió calificar el proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa y remitirlo para su trámite correspondiente, a la Comisión Especializada de lo Civil y Penal.

Mediante Oficio No. CCP-MPR-2009-258 de 8 de junio de 2009, la Presidenta de la Comisión Especializada de lo Civil y Penal de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, remitió al Presidente de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, los informes de mayoría y minoría para el primer debate del proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa, de conformidad con lo establecido en los artículos 26 y 27 del Mandato Constituyente No. 23.

El 12 de junio de 2009, se efectuó el primer debate en el Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, del informe para primer debate del Proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Mediante Oficio No. CCP-MRP-2009-312 de 25 de junio de 2009, la Presidenta de la Comisión Especializada de lo Civil y Penal, de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, remitió al Presidente de la Comisión Legislativa y de Fiscalización, el informe para segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa.

El articulado del proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa, remitido por la Comisión especializada de lo Civil y Penal, como parte del informe para segundo debate, establecía como segundo inciso del artículo 68: “los proyectos de ley que aprueben, modifiquen o deroguen la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una vez aprobados en segundo debate por el pleno, serán enviados directamente al Registro Oficial para su publicación”.

El 2 y 8 de julio de 2009, se desarrolló el segundo debate del proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa en el Pleno de la Comisión Legislativa y de Fiscalización.

Una vez que el proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa, fue aprobado por la Comisión Legislativa y de Fiscalización, el 8 de julio de





2009, en atención a lo dispuesto en los artículos 138 de la Constitución de la República y 29 del Mandato Constituyente No. 23, que señalaba: “Al día hábil siguiente luego de la aprobación del proyecto de ley, el Presidente/a de la Comisión Legislativa y de Fiscalización lo enviará al Presidente/a de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo máximo de treinta (30) días posteriores a su recepción por parte del Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial”; mediante oficio No. PCLF-FC-09-670 de 9 de julio de 2009, se remitió el proyecto de ley al señor Presidente de la República, para que lo sancione u objete. Dicho proyecto contenía en el artículo 63, el texto que ahora es objeto de la presente acción de inconstitucionalidad.

Mediante Oficio No. T.4607-SGJ-09-1760 de 20 de julio de 2009, dirigido al Director (E) del Registro Oficial, cuyo texto se encuentra publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 642 de 27 de julio de 2009, el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, remitió la Ley Orgánica de la Función Legislativa, debidamente sancionada, en original y en copia certificada, así como el certificado de discusión, para su correspondiente publicación en el Registro Oficial”.

El artículo 63, pudo haber sido objetado por el Presidente de la República, una vez que le fue remitido el proyecto de ley, tal como señala el artículo 138 de la Constitución de la República, e inclusive tal como señala el Art. 139 de la misma Norma Suprema, fundamentar la objeción, en la inconstitucionalidad parcial del proyecto de ley, en cuyo caso debía requerir el dictamen de la Corte Constitucional.

El Artículo 139 de la Constitución de la República establece:

“Si la objeción de la Presidenta o Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días.

Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación.

De esto se puede concluir, que el señor Presidente de la República, participó en el proceso de formación de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y

en específico del artículo 63, y al sancionarlo, implícitamente reconoció la inexistencia de incompatibilidades normativas con el texto constitucional.

### **III.3.- CONSTITUCIONALIDAD DEL INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 63 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.-**

El Título IV, de la Participación y Organización del Poder, Capítulo II, regula lo relativo a la Función Legislativa.

Este Capítulo, tiene tres secciones, la primera, denominada Asamblea Nacional, la segunda, Control de la Acción de Gobierno y la tercera, del Procedimiento Legislativo.

La Sección Primera, de la Asamblea Nacional, comprende de los artículos 118 al 128 y regulan entre otros aspectos, su integración, requisitos, atribuciones y deberes, su organización, prohibiciones, fuero e inmunidad parlamentaria.

Dentro de esta Sección que dice exclusivamente relación con estos temas, se incluyó la disposición contenida en el artículo 126 que establece lo siguiente:

“Para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno. Para la reforma o codificación de esta ley se requerirá la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea”. (El subrayado es nuestro)

La inclusión de esta disposición constitucional en la Sección Primera, presupone una excepción al tratamiento ordinario de todas las leyes que corresponde aprobar a la Asamblea Nacional, al establecer exclusivamente como requisito, la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, sin que en consecuencia, sea necesario para su entrada en vigencia, remitir al Presidente de la República, el texto de la Ley Reformatoria o su codificación, para su sanción u objeción.

Como señala Agustín Gordillo en su obra, Tratado de Derecho Administrativo, “la distribución de funciones, es algo que ha sido solucionado de diferente manera en la Constitución de cada país; pero en general la mayoría ha introducido el principio de separación de poderes tratando de seguir en lo más importante la triple premisa a que dio lugar la teoría de Montesquieu; que el que hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni de ejecutarlas; que el que las ejecute no pueda hacerlas ni



juzgar de su aplicación; que el que juzgue no los haga ni las ejecute. Surge así el germen de los conceptos de Legislación, Administración y Justicia, conceptos que todavía se mantienen en constante elaboración. Precizando el lenguaje se habla ya más de “separación de funciones”, antes que de separación de poderes ya que el poder es uno solo, pero se mantiene el principio de que ella tiene por finalidad coordinar el ejercicio del poder público”.

Efectivamente, es la independencia de los Poderes Constituidos lo que garantiza el sistema democrático para que se instituya el Estado constitucional de derechos y justicia, entendiéndose por “Poderes Constituidos” a las funciones, los órganos y organismos creados en la Constitución con plenos o limitados poderes o funciones para normar las relaciones administrativas, legislativas y judiciales en un País o Estado. Estos “poderes constituidos” tienen la facultad de organizar, administrar, legislar, proteger o tutelar los principios y garantías constitucionales en el marco de las competencias asignadas.”

Adicionalmente, indica en su contestación que:

“Lo que hace el artículo 63 inciso segundo, no es contradecir el texto constitucional, sino desarrollarlo, al precisar, que la mayoría absoluta que se requiere para la reforma o codificación de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, tal como señala el texto constitucional, solo se verifica, en la votación del proyecto de ley en segundo debate por el Pleno de la Asamblea Nacional, de forma tal que una vez aprobado, al requerirse exclusivamente este requisito, la consecuencia jurídica lógica, es su remisión al Registro Oficial para su publicación.

Fue éste entonces el criterio, que en su momento seguramente consideró el señor Presidente de la República, al no objetar el proyecto de Ley Orgánica de la Función Legislativa, y en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, sancionarlo sin modificaciones y enviarlo al Registro Oficial.

Sustenta también nuestra tesis que, con posterioridad a la aprobación de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el 22 de septiembre de 2009 y el 22 de octubre del mismo año, se conocieron y debatieron en el Pleno de la Asamblea Nacional, los informes para primer y segundo debate del proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que fue aprobada el 22 de octubre de 2009, y remitida al Registro Oficial, el 29 de octubre de 2009, mediante oficio No. SAN-2009-213 de 30 de octubre de 2009, por parte de la Asamblea Nacional, y que fue publicada en el Registro Oficial No. 63 de 19 de noviembre de 2009, sin que con

posterioridad a la misma, la Función Ejecutiva hubiera argumentado su inconstitucionalidad.

La Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa reformó artículos relacionados con una de las funciones esenciales de la Asamblea Nacional, la de legislar, es decir, el trámite y aprobación de las leyes; y, en consecuencia a raíz de su publicación en el Registro Oficial el 29 de noviembre de 2009, han transcurrido, más de dos años que con dichas disposiciones legales se han expedido leyes orgánicas y ordinarias.

Seguidamente hace un análisis de la naturaleza del control abstracto de constitucionalidad, citando criterios en torno a ello, de la Corte Constitucional, y de la modulación de las sentencias establecida en el artículo 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, citando los principios y reglas generales que rigen el control abstracto de constitucionalidad (artículo 76 de la LOGJCC); y manifiesta que:

La pretensión de declaratoria de inconstitucionalidad se sostiene y busca fundamento, en una aparente constatación de divergencia y contradicción entre la norma cuya expulsión del mundo jurídico se pretende y lo que dispone el Art. 137 de la Constitución. Constatación y reflexión que acusa la demanda por la contradicción que ella tiene con la disposición del Art. 427 de la Constitución que manda que: “Las normas constitucionales se interpretarán por el **tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad**”, norma que excluye y condena una interpretación gramatical, pues se busca una interpretación armónica e integral.

La gramática nos permite el entendimiento de las proposiciones pero, el derecho no es una mera expresión gramatical y, por tanto - la norma -, menos la norma constitucional, puede reducirse a ella, pues tal reducción, como lo ha demostrado el constitucionalismo moderno anti positivista, es esa reducción, la limitación que anula el sentido y la razón de ser del derecho, mucho más todavía de los principios y normas constitucionales que son la expresión misma del derecho en su amplitud y proyección de realización material efectiva.

La integralidad de la Constitución y el entendimiento, la comprensión de sus normas, parte desde la disposición del Art. 1 de la Constitución que en su definición atraviesa el contenido y el horizonte íntegro del texto constitucional. El Art. 1 nos define, como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, que se organiza como República.

La razón de ser del Estado, la organización de sus instituciones, la función y el sentido de la organización pública, consiste, según se define y manda en el Art. 11 No. 9 de la Constitución que establece que: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.”

La organización republicana, propia de la tradición democrática, cuyo rastro histórico se remonta a la conformación del primigenio Estado de Derecho, reconocía a la división e independencia de poderes y funciones como el fundamento que permite la existencia de la organización jurídico política constitucional. El Art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, ha definido y estatuye para la democracia occidental el fundamento incuestionable e incuestionado de su principio de organización democrático que reza así: **“Una sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni reconocida la división de poderes, carece de constitución”**

Pues bien, es este horizonte en donde cabe la reflexión y comprensión constitucional, hasta ahora indisputable e indisputada de la facultad y atribución exclusiva de la Asamblea Nacional para dictar su propia Ley Orgánica, sin que en ello pueda ni deba intervenir la posibilidad de veto del Ejecutivo que es propia de su función en el ejercicio de las atribuciones específicas que le corresponden en el orden constitucional dentro del proceso de formación de la Ley.

Varias son las posibilidades constitucionales en las que, las leyes pasan a la fase de promulgación y publicación sin la participación del Ejecutivo: 1. Según se establece en el Art. 138 de la Constitución, cuando el Presidente ha objetado totalmente un proyecto de ley que, suspende su trámite durante un año, al cabo del cual, ratificado por las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea, es enviado para su publicación al Registro Oficial, sin participación del ejecutivo. 2. En el caso de la objeción parcial, el artículo 138 de la Constitución señala: “La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación”. 3. En el caso de la aprobación de los proyectos de ley interpretativa, que de acuerdo con el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una vez aprobado ‘en segundo debate con la mayoría absoluta de sus miembros, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su publicación en el Registro Oficial’. 4. El

asunto que es motivo de la demanda de inconstitucionalidad y que corresponde a la facultad privativa de la Asamblea de dictar su Ley Orgánica sin intervención de la Función Ejecutiva.

Todas las funciones del Estado, en respeto al principio de división de poderes, están atribuidos de la facultad reglamentaria propia de su organización interna. La función ejecutiva según dispone el Art. 147 de la Constitución, mediante decreto ejecutivo autónomo, no sujeto a norma jerárquica superior que no sea la del respeto de los derechos constitucionales y legales vigentes en el país, debe dictar su Estatuto de organización, regulación y control, norma que, desde la vigencia de la Ley de Modernización del Estado, ahora con reconocimiento constitucional, atribuye a la función ejecutiva de esta facultad sustancial de autoregulación que, por tanto, no puede ser contradicha por ninguna otra función. Por esta garantía, ni aún la legislatura, ni siquiera por ley la Asamblea Nacional, puede afectar el ejercicio de la potestad de autoregulación administrativa y funcional del ejecutivo.

La Función Jurisdiccional está facultada para expedir, modificar y derogar e interpretar el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial, entre otras atribuciones relativas a su organización interna, según dispone el Art. 264 del Código Orgánico de la Función Judicial. Ciertamente, no existe ninguna disposición constitucional expresa que atribuya esta facultad a la administración de la Función Jurisdiccional pero no por ello, nadie puede aspirar y menos sustentar la inconstitucionalidad de tal disposición y facultad normativa, entendiéndola, restrictiva y gramaticalmente, no de manera integral y con sentido de respeto a los principios de organización del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, que solamente la Función Legislativa podría dictar normas de esta naturaleza y que, bajo tal supuesto, las disposiciones de auto regulación, de autonomía funcional y regulación interna de las diferentes funciones del Estado son inconstitucionales.

La facultad de auto organización y regulación propia de las distintas funciones del Estado, en el marco de sus competencias, no se disputa ni pone en cuestión, pues, bien se entiende, como lo sostiene la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano que, una sociedad que no reconozca la división, por tanto la independencia, la separación de los poderes y de las funciones, carece, está privada de Constitución.

Nuestra Constitución reitera estos principios y las normas correspondientes a la organización y funcionamiento de cada uno de los órganos titulares de cada función, reconocen esta independencia funcional y su ejercicio pleno de auto regulación interna. La pregunta que cabe plantearse es porqué, en el

*C*  
*A*

caso de la Función Legislativa, a diferencia de las otras funciones cuyas normas orgánicas reconocen tales competencias y atribuciones de auto regulación, su norma propia de funcionamiento es una Ley Orgánica y no, como ocurre en las demás funciones, un reglamento, un estatuto autónomo que rige por sí mismo sin sujeción a una norma superior.

La respuesta es simple en el entendimiento de la organización del Estado de Derecho bajo el principio de independencia funcional y no superposición e interferencia entre las funciones y poderes. Porque, la función de legislar es privativa de la Asamblea Nacional y, por tanto, su ley orgánica, su modo propio de organizar su función consiste en regular el ejercicio de su potestad propia, su modo propio y su razón de ser, como función de órgano productor de la norma.

Las diferentes funciones, los distintos poderes del Estado, ejercen sus competencias y funciones, acordes a la Constitución y la Ley, tal como exige el Art. 226 de la Constitución que establece el principio de limitación positiva de competencia, resguardando su independencia funcional y autonomía interna en el ejercicio de sus facultades de auto regulación reglamentaria. La función legislativa, cuya función es legislar, sólo puede auto regularse en su ejercicio propio de legisladora en virtud de una ley que, como manda el Art. 133 de la Constitución, sólo puede ser una Ley Orgánica.

Las leyes orgánicas que regulan la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución, en todos los casos, preservan la independencia funcional y auto reguladora de la función en la atribución de su facultad reglamentaria, lo cual no cabe ni puede ocurrir en el ejercicio de la facultad auto reguladora de la Asamblea que al establecer los procedimientos y medios del proceso de formación de la ley, no puede hacerlo en el orden reglamentario, pues, como es obvio, lo inferior, e) Reglamento, no puede producir, válidamente, la ley. El proceso de formación de la ley sólo puede estar regulado, como lo está, en la Constitución y en una ley orgánica, no siendo posible con valor jurídico consentir en que la función legislativa, el ejercicio de su potestad independiente de legislar y fiscalizar, pueda ser normado por unas disposiciones de inferior jerarquía al producto que desarrolla y realiza.

No es ese el caso de las demás funciones del Estado, cuyas competencias propias, constan de la Constitución y una Ley Orgánica, pero cuya regulación interna que garantiza su independencia funcional y por tanto respeto al principio de separación de poderes, está atribuida como facultad

*d*

*X*

reglamentaria en las normas constitucionales y orgánicas correspondientes a cada una de tales funciones.

No es ese, ni puede ser ese, el mismo supuesto y medio que rija para la Asamblea cuya función, la de legislar, esto es el modo de producir la ley, consiste en la propia regulación del ejercicio de independencia funcional.

Dicho de otra manera, sólo en el caso de la Función Legislativa, su independencia propia y ejercicio de potestad autónoma coincide con su función privativa: legislar y fiscalizar, por lo que, su Ley Orgánica que es tal por mandato constitucional y porque regula el proceso de formación de la ley consiste en la regulación de su propia función que, para no ser interferida, para no ser suplantada, para no ser superpuesta, solamente puede existir como Ley Orgánica que para su vigencia debe seguir el procedimiento ordinario de creación de la Ley sin que para su promulgación y publicación deba pasar por el veto del ejecutivo.

En conclusión, si la Ley Orgánica de la Función Legislativa, para su vigencia, debería atravesar un procedimiento de sujeción a la posibilidad del veto presidencial, estaríamos ante un escenario de organización funcional en el que no se respeta el principio de la separación de poderes o se instituye un principio, de superposición y jerarquía de una función sobre otra. En esta visión y bajo este supuesto, el Estado Constitucional de Derechos y Justicia habría consagrado un retroceso, una pérdida, una mengua del clásico y tradicional, superado Estado de Derecho que consagraba la independencia y autonomía de las funciones como principio rector de organización de la República.

Desde luego, la Corte Constitucional, sabe, y reconoce el principio de separación e independencia de los poderes y, por tanto, no puede consentir se consagre un principio contrario al clásico e indispensable principio de separación, independencia e igual jerarquía entre las diferentes funciones del Estado.

En referencia a las medidas cautelares señala:

Finalmente, en cuanto a las **medidas cautelares** dictadas en la presente causa, de: "a) Suspender provisionalmente la aplicación del inciso segundo del Art 83 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. b) Que la Asamblea Nacional se abstenga de remitir al Registro Oficial cualquier reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, c) que el Director del Registro Oficial se abstenga de publicar en el Registro Oficial cualquier reforma a la

Ley Orgánica de la Función Legislativa, que fuere enviada directamente por la Asamblea Nacional, es necesario hacer la siguiente precisión:

Si bien es cierto, el artículo 79 numeral 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 52 de 22 de octubre de 2009, establece que la demanda de inconstitucionalidad contendrá: “la solicitud de suspensión provisional de la disposición demandada debidamente sustentada, cuando a ello hubiere lugar sin perjuicio de la adopción de otras medidas cautelares conforme la Constitución y esta Ley”, el artículo 79 numeral 6, anteriormente citado, establece un condicionamiento para que proceda la suspensión provisional de la disposición demandada, “cuando a ello hubiere lugar, esto implica que no en todos los casos procede por parte de la Corte atender dicho requerimiento.

Esto tiene su razón de ser, sobre la base de los propios argumentos esgrimidos por la propia Corte Constitucional, en sentencia de 15 de Julio de 2010, dentro del caso No. 0012-09-IN, respecto a si ¿Caben medidas cautelares en control abstracto de constitucionalidad?, manifestó:

“La interposición de medidas cautelares es una potestad exclusiva de las denominadas garantías jurisdiccionales; alegar lo contrario comportaría una suspensión de una disposición normativa que se encuentra vigente y cuya constitucionalidad va a ser objeto de análisis.

Si nos remitimos al texto constitucional consagrado en el artículo 87, observamos que: “se podrán ordenar medidas cautelares conjunta e independientemente de las acciones constitucionales de protección de derechos, con el objeto de evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho”, por lo que se colige que las medidas cautelares son propias de las denominadas acciones de protección de derechos, contempladas dentro del Capítulo Tercero del Título III de la Constitución de la República, que trata de garantías constitucionales y que son propias del denominado control completo de constitucionalidad.

El efecto suspensivo de una norma generaría una inseguridad jurídica, lo cual iría en contra del ordenamiento jurídico ecuatoriano; además se debe considerar que las disposiciones normativas que forman parte del ordenamiento jurídico gozan de la presunción de constitucionalidad, por lo cual la expulsión del ordenamiento jurídico de una norma será el último mecanismo a ser empleado

El conceder medidas cautelares, revelaría un pronunciamiento anticipado por parte del órgano examinador de la constitucionalidad, cuyos efectos pueden producir graves consecuencias dentro de la seguridad jurídica de un Estado Constitucional.

La finalidad de estas medidas cautelares es evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución o en otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, los cuales en aplicación del principio pro homine gozan de una categoría constitucional. Es decir, las medidas cautelares están dirigidas a la protección de derechos y no a la inconstitucionalidad de normas abstractas”

Lo señalado por la propia Corte Constitucional, debió haber sido tomado en cuenta al momento de admitir la presente acción de inconstitucionalidad, y en lugar de aceptar la solicitud de suspensión provisional de la norma impugnada, rechazar la misma.

La suspensión provisional del inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, afecta la seguridad jurídica y atenta gravemente contra la presunción de constitucionalidad que tiene dicha norma, más aún cuando su expulsión del ordenamiento jurídico es el último recurso que debe emplear la Corte como ya lo ha señalado en reiteradas sentencias.

Para mayor abundamiento en el análisis, se debe considerar, que el artículo 87 de la Constitución de la República, establece como finalidad de las medidas cautelares “evitar o hacer cesar la violación o amenaza de violación de un derecho”, en concordancia con el artículo 7 inciso segundo de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que señala: “Las medidas cautelares tienen como finalidad prevenir, impedir o interrumpir la violación de un derecho”.

El artículo 35 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece:

“La revocatoria de las medidas cautelares procederá sólo cuando se haya evitado o interrumpido la violación de derechos, hayan cesado los requisitos previstos en esta ley o se demuestre que no tenían fundamento. En este último caso, la persona o institución contra la que se dictó la medida podrá defenderse y presentar los hechos o argumentos que sustenten la revocatoria de la medida cautelar. Para





que proceda la revocatoria, la institución o persona a quien se haya delegado o las partes, deberán informar a la jueza o juez sobre la ejecución de las medidas. Cuando la jueza o juez considere que no procede la revocatoria, deberá determinar las razones mediante auto, que podrá ser apelado en el término de tres días". (la negrilla y el subrayado nos pertenece)

La norma no precisa un término dentro del cual se pueda solicitar la revocatoria de una medida cautelar, puesto que en su lugar la condiciona, al cumplimiento de los supuestos referidos en ella, que pueden verificarse en un momento indeterminado.

Concluye en esta parte, solicitando la revocatoria de las medidas cautelares expedidas por la Corte Constitucional mediante Auto de 22 de diciembre de 2011, y se declare la constitucionalidad del contenido del segundo inciso del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y en consecuencia, se rechace la acción de inconstitucionalidad presentada.

#### **Audiencia**

A fojas 109 consta la razón sentada por la que se deja constancia de la audiencia realizada el 1 de febrero del 2012 a las 10h30, conforme lo dispuesto por el juez ponente en providencia del 19 de enero del 2012, a la que concurrieron las partes y realizaron sus respectivas exposiciones, en las personas del doctor Alexis Mera, en representación del Econ. Rafael Correa Delgado, presidente de la República, doctor Pablo Vásquez, en representación del Arq. Fernando Cordero Cueva, presidente de la Asamblea Nacional; y el abogado Salim Zaidán, en representación del señor procurador general del Estado, y de su delegado director nacional de Patrocinio, y contando con la presencia de los jueces constitucionales Roberto Bhrunis Lemarie, Alfonso Luz Yunes, Patricio Herrera Bentancourt, Freddy Donoso Páramo y Ruth Seni Pinoargote.

#### **Alegatos presentados**

##### **Director Nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado**

A fojas 111 a 113 comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, en calidad de director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, quien en lo principal ratifica la intervención del abogado representante de la Procuraduría General del Estado en la audiencia realizada, agregando además lo siguiente:

C

A

“La constatación de la incompatibilidad normativa debe realizarse en función de la comparación del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa con los artículos 137, 138 y 139 de la Constitución de la República.

La Constitución no excluye a ningún proyecto de ley del procedimiento para la discusión, aprobación y vigencia de nuevas leyes y sus reformas. La Asamblea Constituyente, a través de la Constitución, estableció que el Presidente de la República puede coincidir con la Asamblea (lo expresa a través de la sanción) puede guardar silencio (se produce la no objeción tácitamente, por la ausencia de pronunciamiento en el tiempo previsto) en el trámite de cualquier proyecto de ley o puede objetar total o parcialmente los proyectos de ley aprobados por la Asamblea.

La Asamblea Constituyente confirió al Presidente de la República la facultad de objetar los proyectos de ley remitidos por la Asamblea Nacional que considere inconvenientes o inconstitucionales. El veto, como modo de expresión de la objeción presidencial, es una “formula para equilibrar los poderes en un sistema presidencialista”. Adicionalmente “ha sido considerado como la limitación más importante al poder del Congreso, ya que es el último recurso del Poder Ejecutivo para imponer su deseo sobre las decisiones del Congreso emitidas como Ley. Las insistencias, a su vez, son el último paso del proceso legislativo y evidencian el triunfo del Congreso cuando la voluntad de ambas ramas se enfrenta”.

De la lectura de la Constitución de la República se diferencian claramente tres etapas del procedimiento legislativo para la discusión, votación y promulgación de todos los proyectos de ley:

### **1. Etapa de iniciativa.-**

El artículo 134 de la Constitución de la República establece una primera etapa del procedimiento legislativo: la iniciativa para proponer proyectos de ley.

### **2. Etapa constitutiva.-**

Comprende el procedimiento legislativo en sentido estricto, que engloba la discusión y votación de los proyectos de ley, es decir el que se desarrolla en la Asamblea Nacional.

El artículo 137 de la Constitución de la República, regula la discusión y aprobación de las leyes en la Asamblea Nacional y prevé la sanción o no objeción presidencial.

### **3. Etapa de eficacia.-**





Esta etapa parte desde el momento en que el proyecto expedido por la Asamblea Nacional pasa al Presidente de la República.

El artículo 138 de la Constitución de la República regula lo atinente a la objeción total o parcial de los proyectos de ley.

El artículo 139 de la Constitución consagra la figura de la objeción por inconstitucionalidad, que deba dar lugar a un dictamen de la Corte Constitucional.

Como se desprende de las distintas etapas del procedimiento legislativo, es claro que los proyectos de ley se aprueban en primera instancia en el Poder Legislativo, luego pasan al Poder Ejecutivo para sanción u objeción y en caso de objeción vuelven finalmente para la aprobación del Poder Legislativo. Incluso como ya se señaló en el caso de una objeción total del Presidente de la República, la Asamblea puede insistir en el proyecto, puede ratificarlo en un solo debate y enviarlo inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.

Finalmente es importante reiterar que la actuación de los organismos de las distintas funciones del Estado se regulan por actos normativos de formación compleja, así el Código Orgánico de la Función Judicial regula a los organismos de la Función Judicial, el Código de la Democracia a los de la función electoral, la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social a uno de los organismos de la función transparencia y control social.

Por lo expuesto, carece de sustento jurídico la permanencia del artículo 63 inciso segundo de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que establece una excepción en el marco del procedimiento legislativo, no prevista en la Constitución de la República...”

#### **Secretario Nacional Jurídico de la Presidencia de la República**

A fojas 116 a 121 consta la comparecencia del doctor Alexis Mera Giler, en su calidad de secretario nacional jurídico de la Presidencia de la República, quien mediante escrito reproduce los argumentos que expuso en la audiencia realizada ante el juez sustanciador, señalando que los mismos no constan en la demanda inicial. En lo principal manifiesta:

“La Presidencia de la República ha formulado una demanda de inconstitucionalidad respecto de la norma contenida en el inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, pues lo previsto en dicha disposición violenta flagrantemente el ordenamiento constitucional como paso a señalar:

1.- La Constitución de la República del Ecuador establece un procedimiento para la aprobación de todo tipo de leyes, procedimiento por demás conocido por ustedes, que se encuentra establecido en los artículos 132 a 140, disposiciones que se encuentran recogidas en nuestro libelo de demanda.

En un sistema presidencialista como el ecuatoriano y, que constituye procedimiento común y esencial a todos los sistemas presidencialista del mundo, el Presidente es colegislador, esto es, participa en el proceso de elaboración de las leyes, facultad que, en el caso ecuatoriano, se encuentra establecida en todas las constituciones a partir del año 1830, en las disposiciones constitucionales citadas de la Constitución vigente y además en el artículo 147, numerales 11 y 12, de la Carta Fundamental.

Por lo tanto, toda ley debe pasar a conocimiento del Ejecutivo en su calidad de colegislador.

Estas son disposiciones constitucionales que han sido flagrantemente violadas al promulgarse la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en la cual se hace una excepción para que solo respecto de la norma que rige el funcionamiento de la Asamblea Nacional ésta no pase por el procedimiento constitucional de objeción presidencial, lo cual es completamente inconstitucional, ya que la Carta Política no hace excepciones.

2.- A efectos de esta intervención, conviene también efectuar un recuento histórico respecto de la aprobación de la ley que rige la Función Legislativa, y, al respecto señalar que el artículo 61 de la Constitución de la República del Ecuador vigente en el año de 1979 ya prevé una disposición similar a la contenida en el actual texto constitucional, en el sentido de que la Función Legislativa expedirá su ley. Pero ni en esa Constitución ni en la vigente se preveía o prevé que dicha ley no pase por la objeción del Ejecutivo.

En tal sentido, en el libelo contentivo de la contestación a la demanda presentado por la Asamblea Nacional, se efectúa un recuento de la historia de la aprobación de dicha ley, la cual fue en su oportunidad vetada y posteriormente aprobada como reglamento interno que rige a la Función Legislativa, originándose dicho veto precisamente en la atribución constitucional otorgada al Presidente de la República de esa época de objetar la misma.

La facultad de colegislador se encuentra prevista en el ordenamiento constitucional ecuatoriano en todas las constituciones, eso está en la Constitución vigente en los artículos 132 y siguientes, así como lo estuvo en las constituciones anteriores.



3.- Es por tanto necesario clarificar si una nueva ley puede establecer un procedimiento para reformar la ley, que sea contrario al determinado en la Constitución de la República del Ecuador.

Las normas que regulan la Función Legislativa deben establecerse a través de una ley orgánica, según señala el artículo 133, numeral 1, de la Constitución de la República del Ecuador.

Al respecto, es necesario señalar que al establecerse la disposición legal impugnada se estableció un nuevo procedimiento, diferente del previsto en las disposiciones constitucionales y por tanto violatorio de la Constitución de la República del Ecuador, porque como se conoce, la Constitución no hace excepciones, y la norma viola la norma constitucional y el procedimiento constitucional y crea un procedimiento propio.

4.- Se ha señalado también por parte de la Asamblea Nacional, que la Ley regularía exclusivamente a dicha función, que es de carácter interno, y, que como tal, al regular tan sólo a esta, no afecta a terceros, y, que por dicho motivo, no cabría que pase por el procedimiento constitucional de la objeción presidencial.

Hay que distinguir entre las normas que regulan a una institución y los reglamentos. La ley regula el derecho, y, conforme al ordenamiento constitucional, pasa por la objeción del Ejecutivo, mientras que el reglamento establece la organización interna de la institución.

Así, la Función Ejecutiva mantiene su regulación interna a través del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva; la Función Judicial a través del Estatuto orgánico de la Función Judicial; la propia corte Constitucional a través de la reglamentación de sustanciación de procesos.

Tan es así que al momento de aprobarse la actual Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Presidente de la Asamblea Nacional, mediante oficio No. PCLF-FC-09- 670 de 9 de julio del 2009, remitió al Presidente de la República el texto del proyecto de ley para que éste, en ejercicio de sus facultades constitucionales, expidiera la respectiva objeción.

Al respecto, hay que señalar que la Ley Orgánica de la Función Legislativa, si bien regula asuntos organizativos internos tales como la conformación de las comisiones y la forma en que éstas se integran, que son materia de auto regulación, no es un reglamento, también contempla otras disposiciones que evidentemente guardan relación con asuntos relacionados con otros organismos del Estado, el ejercicio de derechos y de alcance nacional, así por ejemplo cabe señalar los siguientes:

*[Handwritten mark]*

*[Handwritten mark]*

- 1.- Posesión del Presidente de la República
- 2.- Renuncia del Presidente de la República
- 3.- Remoción del Presidente de la República
- 4.- Declaratoria de incapacidad física o mental del Presidente de la República
- 5.- Abandono del cargo de Presidente de la República
- 6.- Ausencia temporal del Presidente de la República
- 7.- Designación del Vicepresidente de la República
- 8.- Revocatoria del Estado de Excepción
- 9.- Aprobación para la introducción de semillas y cultivos genéticamente modificados
- 10.- Declaratoria de interés nacional de áreas protegidas en zonas declaradas intangibles
- 11.- Disolución de la Asamblea Nacional y Destitución del Presidente de la República
- 12.- Procedimiento de Fiscalización
- 13.- Enjuiciamiento 'político' del Presidente de la República
- 14.- Indulto y amnistía
- 15.- Aprobación de tratados internacionales y otras normas

Estos son asuntos que evidentemente deben ser regulados en una ley de la Función Legislativa. En tal sentido, cabe también señalar que la Corte Constitucional ya se ha pronunciado de que es necesario que se regulen diversos aspectos en la ley de dicha función; así, al expedir la Sentencia No. 001-10-SIN-CC referente a la demanda de inconstitucionalidad formulada respecto de la Ley de Minería, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 176 de 21 de abril del 2010, estableció los parámetros que deben contenerse en la Ley Orgánica de la Función Legislativa respecto de un procedimiento propio de esta función cual es el de la consulta pre legislativa.

Si estos asuntos no se regulan y establecen de manera clara en una ley y, quedan sujetos a una reglamentación interna, bien podríamos volver al pasado en el cual la discrecionalidad, los intereses particulares de ciertos grupos e individuos, y según fuesen las mayorías y minorías, mediante diversas resoluciones se han cometido graves injusticias.

5.- Es también necesario señalar que en esta causa se ha dispuesto la suspensión de la norma impugnada, precisamente en virtud de la facultad constitucional de ustedes de declarar tal suspensión, facultad que se encuentra amparada en lo dispuesto en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y solicito que se mantenga dicha suspensión para que las reformas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa no sean puestas en vigencia hasta que no sean sancionadas por el Ejecutivo, como es el pedido dentro de la demanda de inconstitucionalidad.



Concluye, su exposición insistiendo en el pedido de la declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición contemplada en el inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y, se niegue la solicitud de revocatoria de las medidas cautelares dictadas previamente.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

### PRIMERO.- Competencia de la Corte Constitucional

El pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 27 del Régimen de Transición, publicado en la Constitución de la República del Ecuador, en el Registro Oficial N.º 449 del 20 de octubre del 2008 y la resolución publicada en el suplemento del Registro Oficial N.º 451 del 22 de octubre del 2009.

El artículo 436, numeral 2 de la Constitución Política otorga a la Corte Constitucional la competencia para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado.

La presente acción de inconstitucionalidad ha sido tramitada de conformidad con el ordenamiento jurídico constitucional y legal aplicable al caso.

**SEGUNDO.-** El artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina la finalidad del control abstracto de constitucionalidad<sup>1</sup>, y el literal c del numeral 1 del artículo 75 de la misma ley establece la competencia de esta Corte para resolver este tipo de acciones de inconstitucionalidad<sup>2</sup>.

El objeto de la demanda de inconstitucionalidad es que la Corte Constitucional emita su pronunciamiento respecto de las normas que integran el ordenamiento jurídico interno, que puedan contrariar los preceptos supremos establecidos en la Constitución

<sup>1</sup> *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: Art. 74.- Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.*

<sup>2</sup> *Ibidem.- Art. 75.- Competencias.- Para ejercer el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional será competente para:* 1. Resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de: c) Leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley.

de la República o en Tratados Internacionales de Derechos Humanos, a fin de mantener un sistema jurídico coherente en el cual no puedan existir normas Infra constitucionales que sean contrarias a las mismas.

Asimismo, esta Corte, reiterando el principio de supremacía constitucional y la fuerza normativa de la Constitución, en fallos anteriores, ha señalado que “las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales”, so pena de carecer de eficacia jurídica, conforme lo previsto en el artículo 424 de la Constitución de la República.

De allí que la demanda de inconstitucionalidad tiene como finalidad lograr el pronunciamiento de la Corte Constitucional, respecto a si el contenido de la norma puesta en duda es o no contraria a los preceptos supremos contenidos en la Constitución de la República o los tratados internacionales de derechos humanos, es decir, el rol que desempeña a través de la acción de inconstitucionalidad es aclarar su pertinencia y, de ser el caso, expulsarla del ordenamiento jurídico; empero, aquello comporta un complicado ejercicio interpretativo en donde la expulsión normativa debe ser la última medida adoptada por la justicia constitucional, dando de esta forma cumplimiento a lo que doctrinariamente se conoce como el principio de “*in dubio pro legislatore*”, por medio del cual ha de entenderse en un inicio que para la promulgación de una norma, el legislador ha observado las disposiciones contenidas en la Constitución de la República.

**TERCERO.-** Se reitera que el control abstracto de constitucionalidad persigue como último fin que todos los actos normativos y administrativos de carácter general guarden armonía con el texto constitucional, a fin de garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y evitar que las normas promulgadas por el legislativo o por las autoridades públicas que ejercen facultades normativas entren en contradicción con la norma suprema del Estado, correspondiendo ejercer dicho control a la Corte Constitucional, conforme lo determina el referido artículo 436, numeral 2 de la Constitución de la República, bajo un sistema de control concentrado de constitucionalidad.

Este tipo de acciones de inconstitucionalidad se hace aplicable dentro de nuestro marco constitucional ecuatoriano a los actos normativos de carácter general emitidos por órganos o autoridades del Estado, ya que “la superioridad de las normas constitucionales es material y, por tanto, su contenido dogmático y programático subordina todas las normas jurídicas y obliga a todos los gobernantes o funcionarios (ejecutivos, legislativos y judiciales), así como a los ciudadanos, y precisamente por esto cualquier contradicción normativa con la norma superior es considerada como violación de la Constitución y causa de inconstitucionalidad<sup>3</sup>.”

<sup>3</sup> *Las Garantías Constitucionales en el derecho publico de América Latina.* - Eduardo Rozo Acuña. U. Externado de Colombia. 2006. Pág. 183.



Adicionalmente, esta Corte ha indicado que este tipo de acciones también se hacen extensivas para las enmiendas y reformas constitucionales, resoluciones legislativas aprobatorias de tratados internacionales, leyes, decretos leyes de urgencia económica, objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el presidente de la República en el proceso de formación de leyes, proyectos de reformas, enmiendas y cambios constitucionales, convocatorias para referendo para reforma, enmienda o cambio constitucional, decretos que declaran o que se dictan con fundamento en los estados de excepción, tratados internacionales, convocatorias a consultas populares, estatutos de autonomía y sus reformas, además de ejercer un control en cuanto a la inconstitucionalidad de normas conexas.

**CUARTO.-** De los antecedentes expuestos, corresponde a esta Corte, como máximo órgano de cierre dentro de la justicia constitucional, determinar si la norma impugnada, esto es, el contenido del inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que fue aprobada por la Asamblea Nacional y promulgada en el Suplemento del Registro Oficial N.º 642 del 27 de julio del 2009, que señala: “**Art. 63.-** Los proyectos de ley que aprueben, modifiquen o deroguen la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una vez aprobados en segundo debate por el pleno, serán enviados directamente al Registro Oficial para su publicación”; se encuentra o no en contradicción por razones de fondo y contenido con las normas constitucionales consagradas en los artículos 137, tercer inciso, 138, 139 y 147 numerales 11 y 12 de la Constitución de la República<sup>4</sup>, referidos al procedimiento

<sup>4</sup> Constitución de la República del Ecuador, 2008.- **Art. 137.-** *Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial.*

**Art. 138.-** *Si la Presidenta o Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.*

*Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas.*

*La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.*

*En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. Si la Asamblea no considera la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y la*

que debe observar la Asamblea Nacional y el presidente constitucional de la República, a efectos de la formulación y aprobación de una ley, previa a su promulgación en el Registro Oficial, conforme se lo indica en la demanda de inconstitucionalidad planteada.

Es por ello que la impugnación realizada al referido inciso surge por parte del legitimado activo, en este caso el señor presidente constitucional de la República, al considerar que en su calidad de legislador, se le limita su derecho constitucionalmente consagrado por la condición de tal, de sancionar u objetar los proyectos de ley, en que se aprueben, modifiquen o deroguen la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una vez aprobados en segundo debate por el pleno del organismo legislativo, y que sean enviadas de manera directa para su publicación en el Registro Oficial. Al respecto, corresponde a esta Corte realizar un control abstracto *a posteriori* y una interpretación integral del texto impugnado con apego a las disposiciones constitucionales.

**QUINTO.-** Como máximo órgano de interpretación y control constitucional, el analizar por el fondo los derechos supuestamente vulnerados, comparándolos con la norma impugnada, en primer lugar y conforme se ha expuesto en los alegatos presentados por las partes que comparecen a la presente acción de inconstitucionalidad, la Constitución de la República, establece el procedimiento legislativo contenidos en su artículo 132 y siguientes para la formación de las leyes, partiendo de que la Asamblea Nacional, órgano de la función legislativa, es la que debe aprobar como leyes las normas de interés común. Para el efecto, la norma

---

*Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial.*

*Si la objeción fuera también por inconstitucionalidad, se resolverá primero la objeción por inconstitucionalidad.*

**Art. 139.-** *Si la objeción de la Presidenta o Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días.*

*Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación.*

**Art. 147.-** *Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:*

11. *Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.*
12. *Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial."*



constitucional establece que se requerirá ley en los casos en que se regule el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, tipificar infracciones y establecer sanciones correspondientes, crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados; atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados; modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias; 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.

En ese sentido, la Constitución señala que las leyes serán orgánicas cuando regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución, cuando regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral; las demás serán leyes ordinarias.

Respecto de la iniciativa para presentar un proyecto de ley, la Constitución establece quienes pueden presentar un proyecto de ley; así por ejemplo, se señala que podrán hacerlo los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional; el presidente de la República, entre otros. Así también, la Constitución dispone que solo el presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país, y que todos los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados al presidente de la Asamblea Nacional.

El artículo 137 de la Carta Fundamental establece que todo proyecto de ley deberá ser sometido a dos debates, dentro de los plazos que establezca la ley respectiva, que para el caso concreto es la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Dicho proyecto será distribuido a los miembros de la Asamblea y es el Consejo de Administración Legislativa (CAL) el que, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley señalada es el órgano encargado de calificar los proyectos de ley y establecer la prioridad para su tratamiento y la comisión especializada que deberá tramitar el mismo. La mencionada Ley Orgánica de la Función Legislativa establece en sus artículos 58 al 62 cuál es el procedimiento que debe observar y cumplir la comisión especializada y el Pleno para la aprobación en primer y segundo debate de las leyes, para posteriormente, en su artículo 63, desarrollar el inciso final del artículo 137 de la Constitución de la República y que hoy su segundo inciso es objeto de la presente demanda de inconstitucionalidad.

✓

No cabe duda de que se cumplió con el procedimiento correspondiente para la elaboración y promulgación de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y ello se ha señalado por las partes de manera reiterada, en los alegatos y en la audiencia realizada ante el juez sustanciador, es decir se cumplió con el trámite constitucional y legal para su elaboración y promulgación, pese a que en la presente acción efectivamente no es motivo de análisis su formación, sino más bien se analiza la supuesta inobservancia incurrida por el legislador, de preceptos constitucionales en su contenido y fondo del inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

El proceso de formación de la Ley se ha cumplido; su ejecución se ha cumplido, pero se demanda que en la ejecución de la misma se contravienen normas supremas; es decir que una ley que contiene un sinnúmero de normas puede cumplir con los pasos para su elaboración, esto es en su forma; pero al mismo tiempo contener vicios de constitucionalidad, esto es en su fondo, y ante ello cualquier persona puede demandar su inconstitucionalidad, a través del control abstracto de constitucionalidad.

**SEXTO.-** Ante esto, del análisis de la demanda y los argumentos expuestos por el legitimado acivo, se plantea la siguiente interrogante: ¿El contenido del párrafo de la norma recurrida, contraviene el principio de supremacía consagrado en la Constitución de la República?, esto es, “Los proyectos de ley que aprueben, modifiquen o deroguen la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una vez aprobados en segundo debate por el pleno, serán enviados directamente al Registro Oficial para su publicación”.

En primer lugar, no cabe duda de la posición o el rango que ocupa la ley orgánica en general dentro de nuestro ordenamiento (artículo 425 de la CRE), por su naturaleza jurídica y la reserva de la materia de dicho cuerpo normativo; ocupa un lugar superior al de las leyes ordinarias en la jerarquía normativa; es decir que las leyes ordinarias no podrían entrar a modificar o suprimir ningún aspecto de las leyes orgánicas; se trata de dos niveles diferentes en la jerarquía normativa, en que la ley ordinaria se ubica por debajo de la ley orgánica.

El contenido de la disposición recurrida versa sobre el procedimiento que la Función Legislativa tiende a realizar sobre proyectos de ley<sup>5</sup>, sin que para ello sea conocida, en este caso dicho proyecto por parte del presidente de la República, cuando para ello no existe disposición suprema-constitucional que excepcione dicho conocimiento, es decir, de la lectura integral del texto recurrido se evidencia la contradicción con el texto constitucional, ya que no existe norma suprema que excepcione, en el conocimiento de ley alguna, sea esta Orgánica u Ordinaria, que no

<sup>5</sup> Art. 137 de la Constitución de la República del Ecuador

sea sujeta de conocimiento del presidente de la República (artículo 133 de la Constitución de la República).

La disposición normativa prevista en el inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, vulnera la Constitución de la República, pues crea un procedimiento legislativo excepcional al establecido en las reglas constitucionales para la formación y posterior promulgación de la ley; a la vez que, priva al presidente de la República de su facultad de colegislador y de conocer y vetar, de ser el caso, un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional.

Al confrontar la disposición legal impugnada con la norma constitucional, se puede establecer claramente y sin mayor esfuerzo que el segundo inciso del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa es una regla creada por fuera del procedimiento constitucional, puesto que en el mismo no consta excepción alguna en la que se establezca que para el caso de dicha ley se dé un procedimiento contrario al que se encuentra prescrito para todas las leyes.

En ese sentido, cabe señalar que en el Estado contemporáneo ya no existe la separación absoluta de los llamados “poderes”. El poder público, es decir, el poder del Estado, es uno solo y se manifiesta a través de funciones que son confiadas por la Constitución a órganos diferentes, autónomos entre sí, pero integrados en la unidad de propósitos y razones de la organización política dentro de la cual realizan o desempeñan sus respectivas funciones. De aquello se desprende el actual imperativo de colaboración armónica, que no demerita la independencia funcional, de acuerdo con la regla establecida en el tercer inciso del artículo 137 de la Constitución.

**SÉPTIMO.-** Se determina que el procedimiento para la formación de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, establecido en la propia ley, se aleja del procedimiento general consagrado en la Constitución, inobservando que este constituye una garantía básica para hacer efectiva la división de poderes, no para vulnerarlo.

Se puede decir que el procedimiento constitucional para la formación de una ley no establece excepción alguna para que una ley, como la de la Función Legislativa, tenga un procedimiento distinto al de todas las leyes, tal como lo ha señalado el representante de la Asamblea Nacional, al sostener que lo contenido en el artículo 126 de la Constitución presupone una excepción al tratamiento ordinario de todas las leyes que corresponde aprobar a la Asamblea Nacional.

Al respecto, la mencionada norma constitucional señala que para el cumplimiento de las labores de la Asamblea Nacional, esta se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno. Para la reforma o codificación de esta ley se requerirá la

mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, norma que en ninguna parte presupone una excepción al procedimiento legislativo, tal como lo alega el representante del Legislativo, tanto más que se puede advertir que no realiza una lectura integral del texto constitucional, puesto que si bien el artículo 126 de la Constitución señala que para la reforma o codificación de la ley de la Asamblea Nacional se requerirá la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, no toma en cuenta que el artículo 133 en su inciso final establece que:

“(…) La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.”

De lo expuesto, se desprende que todas las leyes orgánicas deben ser aprobadas por mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, por lo que la regla establecida en el artículo 126 de la Constitución de la República se enmarca en este presupuesto. En este sentido, la Ley que regula el funcionamiento de la Asamblea Nacional, de conformidad con lo señalado en el numeral 1 del artículo 133 constitucional, constituye ley orgánica al regular la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por el Estado, así como las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

En ese sentido, la Ley Orgánica de la Función Legislativa no solo que regula la organización de la Asamblea Nacional y sus órganos (Pleno, Presidencia, Consejo de Administración Legislativo, Comisiones Especializadas, Secretaría General, Unidad Técnica Legislativa, entre otros), sino que también regula derechos y obligaciones de otros actores políticos del Estado, como son juicio político, destitución del presidente entre otros, y que se encuentran regulados en el CAPITULO IV “DE LAS ATRIBUCIONES GENÉRICAS PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA”; de ahí que el hecho de que esta ley no observe el procedimiento constitucional, so pretexto de que hacerlo vulneraría el principio de división de poderes, es completamente equivocado, puesto que el principio de división y colaboración de poderes gira en torno a la necesidad de que el poder sea controlado y limitado; con tal propósito se han diseñado mecanismos que generarán pesos y contrapesos. Con el objetivo de mantener contención a los poderes estatales, uno de estos mecanismos es el control del ejecutivo a través del papel de colegislador, al legislativo, puesto que no puede ser arbitrario en la formación de la ley que regulará su propio funcionamiento. Así, debemos recordar que uno de los pilares fundamentales de la explicación central respecto de la división de poderes, según Locke<sup>6</sup>, consiste en que no sea el mismo poder que hace las leyes el que las ejecute porque se corre el riesgo de que se convierta en un poder arbitrario que rompa con la finalidad principal de la organización política, que es la

<sup>6</sup> En Emmerich, Gustavo y Alarcón Holguín, “tratado de Ciencia Política”, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México, editorial Anthropos, 2007, pág. 138



tutela y garantía de los derechos de los individuos. En ese sentido y como se ha indicado en líneas anteriores, en un sistema presidencialista, la facultad constitucional de colegislador y el poder de veto y objeción a una ley aprobada por el poder legislativo, constituye una garantía al principio de división de poderes, un mecanismo de balances que será impulsado por las relaciones necesarias entre los poderes, y que tiene por misión que un poder controle a otro.

Se puede concluir que el segundo inciso del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa ha creado un procedimiento excepcional que no se encuentra establecido en la Constitución para la formación de dicha Ley, so pretexto de mantener vigente el principio de división de poderes, hecho que como lo manifestamos no es ajustado a la realidad doctrinaria, pues la facultad constitucional de colegislador, establecida en los numerales 11 y 12 del artículo 147 de la Constitución, es una garantía de dicho principio y de control al poder.

En la presente causa, solo basta con realizar un pequeño análisis en aplicación del principio de jerarquía<sup>7</sup>, señalado en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, que consiste en la subordinación de una norma a otras en función de su mayor o menor rango o fuerza de obligar; la norma de un rango jerárquico determinado puede modificar o derogar validamente todas las que se encuentran en los niveles inferiores, lo que conlleva la nulidad de la norma de rango inferior, siendo la jerarquía la diferente posición de supremacía o superioridad, en este caso la superioridad de la Constitución (poder Constituyente), sobre la ley (poder constituido), para determinar la contradicción del inciso legal recurrido, con las normas supremas citadas.

**OCTAVO.-** Es necesario señalar que en los sistemas presidencialistas se ha previsto la facultad del Ejecutivo de vetar todos los proyectos de ley aprobados por la función legislativa; esta facultad de veto es una fórmula para equilibrar los poderes del Estado, que se podría resumir en una especie de control inter-orgánico, es decir, el presidente de la República controla la actividad legislativa a través del ejercicio de su potestad de colegislador, por ello la voluntad del Constituyente de

<sup>7</sup> **Art. 3.- Métodos y reglas de interpretación constitucional.-** Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente.

Se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria para resolver las causas que se sometan a su conocimiento, sin perjuicio de que en un caso se utilicen uno o varios de ellos:

1. Reglas de solución de antinomias.- Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior

Montecristi, al establecer el contenido del artículo 137, inciso tercero<sup>8</sup> de la Constitución fue ratificar y otorgarle al presidente de la República la calidad de colegislador, reiterando lo que se establece en la gran mayoría de las constituciones dictadas a lo largo de la vida republicana del Ecuador, desde 1830<sup>9</sup>.

Con respecto a lo señalado por el legitimado pasivo, que considera que una vez sustanciado el proyecto de ley se imposibilita al propio partícipe (colegislador) como sancionador, de demandar algún contenido de la misma, ello constituye un

---

<sup>8</sup> Constitución de la República del Ecuador, Art. 137, *Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial*

<sup>9</sup> **Constituciones de la República del Ecuador:**

**Constitución de 1830.- Artículo 28.-** *Las leyes no tienen fuerza sin la sanción del Gobierno. Si éste las aprobare, se mandarán publicar y ejecutar; mas si hallare inconveniente para su ejecución, las devolverá al Congreso dentro de nueve días con sus observaciones.*

**Constitución de 1845.- Art. 48.-** *El proyecto de ley, decreto o resolución que fuere aprobado por ambas Cámaras, no tendrá fuerza de ley, sin la sanción constitucional. Si el Ejecutivo lo aprobare, lo mandará ejecutar y publicar; mas si hallase inconvenientes para su ejecución, lo devolverá con sus observaciones a Cámara de su origen, dentro de nueve días. Los proyectos que ambas Cámaras hayan pasado como urgentes, serán sancionados u objetados por el Poder Ejecutivo, dentro de tres días, sin mezclarse en la urgencia.*

**Constitución de 1979.- Art. 68.-** *La Cámara, o en receso de esta, el plenario de las Comisiones Legislativas, luego de aprobar una ley, la someten a conocimiento del Presidente de la República para que la sancione u objete. Sancionada la ley o no habiendo objeciones, dentro de los diez días de recibida por el Presidente, es promulgada.*

**Constitución de 1998.- Art. 153.-** *Aprobado el proyecto, el Congreso lo enviará inmediatamente al Presidente de la República para que lo sancione u objete.*

*Sancionada la ley o no habiendo objeciones, dentro de los diez días subsiguientes a aquel en que el Presidente de la República la recibió, se promulgará de inmediato en el Registro Oficial.*

*Si el Presidente de la República objetare totalmente el proyecto, el Congreso podrá volver a considerarlo solamente después de un año, contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, el Congreso podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su promulgación.*

*Si la objeción fuere parcial, el Congreso deberá examinarla en un plazo máximo de treinta días contados a partir de la fecha de entrega de la objeción presidencial y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto, con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. Podrá también ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. En ambos casos, el Congreso enviará la ley al Registro Oficial para su promulgación. Si el Congreso no considerare la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y el Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley en el Registro Oficial.*

*Toda objeción será fundamentada y en el caso de objeción parcial, el Presidente de la República presentará un texto alternativo.*

*En los casos señalados en esta disposición y en el Art. 152, el número de asistentes a la sesión no podrá ser menor de la mitad de los integrantes del Congreso.*

d  
A

error de apreciación, ya que nuestra normativa no establece impedimento alguno, una vez que se haya perfeccionado (o no) con la aplicación de la ley en su conjunto, dado que igual derecho le asistiría a cualquier miembro partícipe del poder legislativo de demandar la inconstitucionalidad de normas que contravengan la Carta Fundamental, en ejercicio de su pleno derecho, como el de todo ciudadano que así lo considere<sup>10</sup>.

**NOVENO.-** Al ser la Corte Constitucional cabeza de la jurisdicción constitucional y máximo órgano de Control e interpretación Constitucional, tiene la función clara de asegurar la supremacía e integridad de la Constitución, mediante el control abstracto de la constitucionalidad de la ley o norma puesta a su conocimiento.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, expide la siguiente:

### SENTENCIA

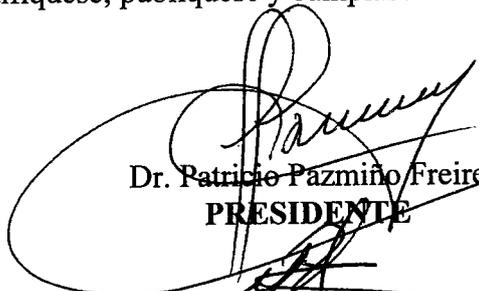
1. Aceptar la demanda de inconstitucionalidad propuesta por el economista Rafael Vicente Correa Delgado, por sus propios derechos y en su calidad de presidente de la República del Ecuador.
2. Declarar la inconstitucionalidad, por el fondo del contenido del inciso segundo del artículo 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que señala: "Los proyectos de ley que aprueben, modifiquen o deroguen la Ley Orgánica de la Función Legislativa, una vez aprobados en segundo debate por el pleno, serán enviados directamente al Registro Oficial para su publicación", por contravenir expresamente las disposiciones contenidas en los artículos 137, tercer inciso, 138, 139 y 147 numerales 11 y 12 de la Constitución de la República del Ecuador; en consecuencia, dicha norma queda expulsada del ordenamiento jurídico.

<sup>10</sup> *Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.-*

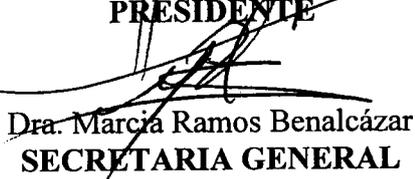
*Art. 98.- Regla general.- La acción pública de inconstitucionalidad podrá ser propuesta por cualquier persona.*

*La Corte Constitucional conocerá sobre las acciones de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales, de conformidad con las normas establecidas en el capítulo anterior.*

3. Dejar sin efecto las medidas cautelares adoptadas por la Sala de Admisión el 22 de diciembre del 2011 a las 10h30, a partir de la publicación de la presente sentencia en el Registro Oficial.
4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

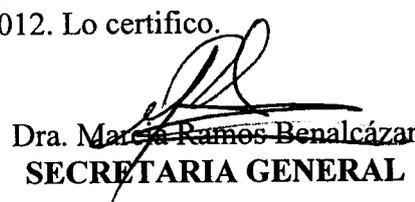


Dr. Patricio Pazmiño Freire  
**PRESIDENTE**



Dra. Marcia Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, para el período de transición, con nueve votos de los doctores: Roberto Bhrunis Lemarie, Patricio Herrera Betancourt, Alfonso Luz Yunes, Miguel Angel Naranjo, Ruth Seni Pinargote, Fabián Sancho Lobato, Manuel Viteri Olvera, Edgar Zárate Zárate y Patricio Pazmiño Freire; siendo concurrente el voto del doctor Alfonso Luz Yunes, en sesión extraordinaria del martes 06 de marzo del 2012. Lo certifico.



Dra. Marcia Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL**

MRB/JPCH/ccp





CORTE  
CONSTITUCIONAL

- 1942 abn to j auto 2

**CAUSA 0067-11-IN**

**Razón:** Siento por tal, que la Sentencia que antecede fue suscrita por el doctor Patricio Pazmiño Freire, Presidente de la Corte Constitucional, el día sábado diez de marzo de dos mil doce.- Lo certifico.

  
Dra. Marcia Ramos Benalcázar  
**SECRETARIA GENERAL**

MRB/lcca

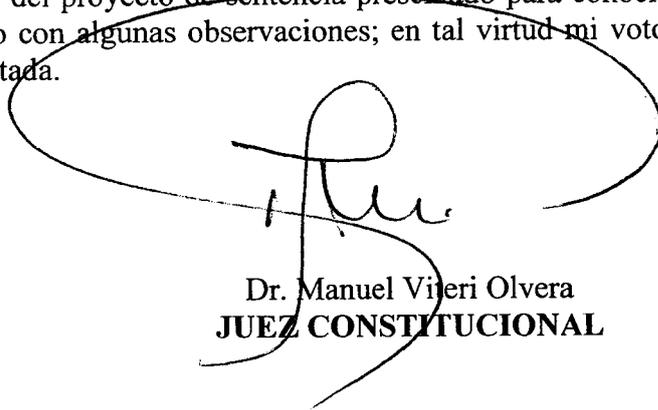


CORTE  
CONSTITUCIONAL

198 años de nuestra historia

**VOTO DEL DOCTOR MANUEL VITERI OLVERA  
EN EL CASO N° 0067-11-IN**

Con las consideraciones de siempre para el resto de jueces de esta Corte, en el caso N° 0067-11-IN, quiero expresar que en mi calidad de Juez sustanciador me mantengo en el texto íntegro del proyecto de ~~sentencia presentado~~ para conocimiento del Pleno, el que fue aprobado con algunas observaciones; en tal virtud mi voto es por la ponencia que tengo presentada.



Dr. Manuel Viteri Olvera  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**



EXPEDIENTE No. 0067-11-IN

**VOTO CONCURRENTE DR. MSc. ALFONSO LUZ YUNES**

Es incuestionable que, conforme al mandato del inciso 3° del Art. 137 de la Constitución, el Presidente de la República, en su calidad de colegislador, puede sancionar u objetar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional, sin hacer distinción de categorización alguna; por lo cual sólo coincido con la parte resolutive del fallo.

Debo señalar, que la privación de la tarea colegisladora del Presidente de la República, que se estableció en el inciso 2° del Art. 63 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, guardó *sindéresis* con el Art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, al señalar que: **"una sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni reconocida la división de poderes, carece de constitución"**, por ello, el Presidente de la República no lo objetó cuando la Asamblea Nacional le remitió el proyecto de ley, y se produjo su publicación, asegurando con ello el reconocimiento de la división e independencia de los poderes y funciones del Estado, que permite la existencia de la organización jurídico política constitucional democrática.

Prueba de esto es que, mediante oficio No. 4607-SGJ-09-1760, de 20 de julio del 2009, suscrito por el Secretario General Jurídico de la Presidencia de la República, se remitió al Director del Registro Oficial, la **"Ley Orgánica de la Función Legislativa"**, debidamente sancionada por el Presidente de la República, para su correspondiente publicación, cuyo texto aparece en el Suplemento del Registro Oficial No. 642, del 27 de julio del 2009. De lo que se colige, que sí participó en el proceso de formación de la referida Ley, al haberla aprobado en su totalidad, incluido el inciso 2° del Art. 63 que hoy impugna; lo que da cuenta que reconoció la inexistencia de incompatibilidades normativas con el texto constitucional.

En este orden de ideas, la facultad de auto organización y regulación propia de las distintas Funciones del Estado, en el marco de sus competencias, no se disputa ni se pone en discusión; y se entiende tal como lo señaló la Declaración Universal de Derechos del Hombre y el Ciudadano, que si una sociedad reconoce la división de poderes y funciones, respeta la independencia que debe existir entre ellas.

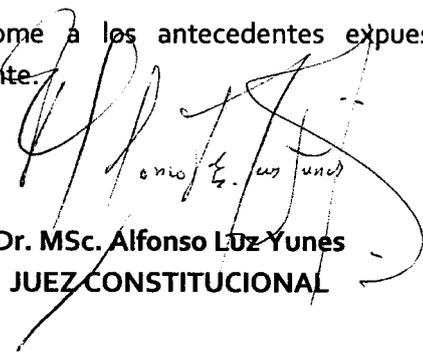
Ahora bien, la Constitución, reitera estos principios y normas correspondientes a la organización y funcionamiento de cada una de las Funciones del Estado, reconociendo la independencia funcional y su ejercicio pleno de auto regulación interna.

En consecuencia, las leyes orgánicas que regulan la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución, en todos los casos preservan esa independencia funcional y auto reguladora de su función, por lo cual el ejercicio de la facultad auto

reguladora de la Asamblea Nacional, con relación a los procedimientos y medios de formación de su ley, no puede verse empañada por la interferencia de otra Función del Estado.

Debo resaltar que sólo en el caso de la Función Legislativa, su independencia propia y el ejercicio de su potestad autónoma, coincide por mandato constitucional con su función privativa de legislar y fiscalizar, y en mi criterio, se garantizaría si se permitiese que se autorregule para que no pueda ser interferida, suplantada o superpuesta por otra Función del Estado, pues hacer depender su regulación de la promulgación del Presidente de la República se estaría frente a un escenario de organización funcional en el que no se respeta el principio de separación de poderes, instituyéndose en su lugar, una superposición y jerarquía de una función sobre la otra. En este orden, el Estado Constitucional de Derechos y Justicia habría dado un paso atrás respecto a la independencia y autonomía de las funciones, lo que implica menoscabar la atribución de fiscalización que tiene la Asamblea Nacional, como principio rector de la organización democrática de la República.

Por lo señalado, y acogiéndome a los antecedentes expuestos en el fallo, queda fundamentado mi voto concurrente.



Dr. MSc. Alfonso Luz Yunes  
JUEZ CONSTITUCIONAL



**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

**SEÑORES JUECES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

Rafael Vicente Correa Delgado, titular de la cédula de ciudadanía No. 090881351-2, por mis propios derechos y en mi calidad de Presidente de la República del Ecuador conforme lo acredito con la copia certificada del Decreto Ejecutivo No. 1, que acompaño, ante ustedes comparezco y formulo la siguiente demanda de inconstitucionalidad por razones de fondo y contenido:

**I**

**DETERMINACIÓN DEL ÓRGANO EMISOR DE LA DISPOSICIÓN JURÍDICA OBJETO DEL PROCESO**

La Ley Orgánica de la Función Legislativa fue aprobada por la Asamblea Nacional y promulgada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642 de 27 de julio del 2009.

**II**

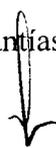
**INDICACIÓN DE LA DISPOSICIÓN ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL**

La disposición inconstitucional cuya declaratoria en tal sentido debe determinar la Corte Constitucional, es el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en la parte que dispone que el Presidente de la Asamblea Nacional, respecto de los proyectos de leyes interpretativas, “ordenará su publicación en el Registro Oficial”.

**III**

**FUNDAMENTO DE LA PRETENSIÓN**

1.- Determina el art. 74 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional:





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

*“Art. 74.- Finalidad.- El control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico a través de la identificación y la eliminación de las incompatibilidades normativas, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás disposiciones que integran el sistema jurídico.”.*

Al efecto, corresponde a la Corte Constitucional:

*“Art. 75.- Competencias.- Para ejercer el control abstracto de constitucionalidad, la Corte Constitucional será competente para:*

*1. Resolver las acciones de inconstitucionalidad en contra de:*

*... c) Leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley.*

2.- En la Sección tercera “Procedimiento legislativo” del Capítulo II “Función Legislativa” del Título IV de la Constitución de la República del Ecuador, se establece el procedimiento que deben observar **la Asamblea Nacional y el Presidente Constitucional de la República** a efectos de la formulación y aprobación de una ley, previo a su promulgación en el Registro Oficial, en los siguientes términos:

*“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.*



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

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."*

*"Art. 133.- Las leyes serán orgánicas y ordinarias.*

*Serán leyes orgánicas:*

1. *Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.*
2. *Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.*
3. *Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.*
4. *Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.*

*La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.*

*Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica."*





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

*“Art. 134.- La iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde:*

- 1. A las asambleístas y los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional.*
- 2. A la Presidenta o Presidente de la República.*
- 3. A las otras funciones del Estado en los ámbitos de su competencia.*
- 4. A la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones.*
- 5. A las ciudadanas y los ciudadanos que estén en goce de los derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.*
- 6. Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados.”.*

*“Art. 135.- Sólo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.”.*

*“Art. 136.- Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.”.*

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line with a hook at the bottom and a horizontal stroke extending to the right.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

*“Art. 137.- El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.*

*Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.*

*Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley, y se publicará en el Registro Oficial.”.*

*“Art. 138.- Si la Presidenta o Presidente de la República objeta totalmente el proyecto de ley, la Asamblea podrá volver a considerarlo solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, la Asamblea podrá ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.*

*Si la objeción fuera parcial, la Presidenta o Presidente de la República presentará un texto alternativo, que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto; igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas.*

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name or set of initials.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

*La Asamblea examinará la objeción parcial dentro del plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate, allanarse a ella y enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión. También podrá ratificar el proyecto inicialmente aprobado, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.*

*En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación. Si la Asamblea no considera la objeción en el plazo señalado, se entenderá que se ha allanado a ésta y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial.*

*Si la objeción fuera también por inconstitucionalidad, se resolverá primero la objeción por inconstitucionalidad.”.*

*“Art. 139.- Si la objeción de la Presidenta o Presidente de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días.*

*Si el dictamen confirmara la inconstitucionalidad total del proyecto, éste será archivado, y si esta fuera parcial, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias para que el proyecto pase a la sanción de la Presidenta o Presidente de la República. Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación.”.*

*“Art. 140.- La Presidenta o Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia*

A handwritten signature in black ink, consisting of a vertical line with a horizontal stroke at the bottom.



## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

*económica. La Asamblea deberá aprobarlos, modificarlos o negarlos dentro de un plazo máximo de treinta días a partir de su recepción.*

*El trámite para la presentación, discusión y aprobación de estos proyectos será el ordinario, excepto en cuanto a los plazos anteriormente establecidos. Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, la Presidenta o Presidente de la República no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.*

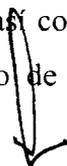
*Cuando en el plazo señalado la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto calificado de urgente en materia económica, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá en cualquier tiempo modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario previsto en la Constitución.”.*

*“Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:*

*... 11. Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.*

*12. Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial.”.*

De las normas constitucionales antes señaladas, se desprende que el procedimiento legislativo establecido en la Constitución de la República es absolutamente claro, y, en el mismo se determina que se asigna al Presidente Constitucional de la República **la calidad de colegislador**, así como que dicho procedimiento no contempla ni establece excepción alguna respecto de un proyecto de ley que trate de una ley orgánica u





PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

ordinaria y un proyecto de ley interpretativa, los mismos que, una vez aprobados por la Asamblea Nacional, **necesaria y obligatoriamente, deben, en ambos casos, ser puestos en conocimiento del Presidente Constitucional de la República a efectos de que el mismo se pronuncie respecto de aquellos a través de la formulación de la respectiva objeción, en forma previa a su promulgación en el Registro Oficial.**

Sin embargo de lo señalado, el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa se contempla un procedimiento diferente al previsto en la Constitución de la República del Ecuador, y, por tanto, inconstitucional e incompatible con las disposiciones constitucionales señaladas, pues violenta las normas constitucionales contentivas del procedimiento legislativo antes citadas y, en particular, los artículos 137, inciso tercero, 138, 139 y 147 numerales 11 y 12, pues dicha disposición contempla lo siguiente:

*“Art. 72.- Aprobación y Publicación.- Si el Pleno de la Asamblea Nacional aprueba el proyecto de ley interpretativa en segundo debate con la mayoría absoluta de sus miembros, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su publicación en el Registro Oficial. En caso de que la Asamblea Nacional no apruebe el proyecto de ley interpretativa, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su archivo.”* (las negrillas y subrayado son míos).

De lo señalado se desprende la disposición normativa prevista en artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa violenta la Constitución de la República del Ecuador, pues priva al Presidente Constitucional de la República de su facultad constitucional de colegislador y de la atribución constitucional de conocer y objetar, de ser el caso, un proyecto de ley interpretativa aprobado por la Asamblea Nacional, lo cual violenta gravemente el ordenamiento constitucional vigente en el Ecuador.





## PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

### IV

#### SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA DISPOSICIÓN DEMANDADA Y SOLICITUD DE ADOPCIÓN DE OTRAS MEDIDAS CAUTELARES CONFORME LA CONSTITUCIÓN Y LA LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL

En virtud de lo señalado, solicito expresamente que en su primera providencia, se suspenda provisionalmente la disposición contenida en artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en la parte que dispone "ordenará su publicación en el Registro Oficial", así como que, de conformidad con lo señalado en los artículos 26, 27 y 29 de la Ley Orgánica de Garantías Constitucionales y Control Constitucional, a fin de evitar y cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución de la República del Ecuador que hemos determinado y evitar que se puedan ocasionar daños irreversibles dentro del ordenamiento jurídico de la República del Ecuador, de manera inmediata y urgente y en forma previa al posterior tratamiento de esta demanda de inconstitucionalidad, por encontrarse debidamente justificado, se conmine y disponga a la Asamblea Nacional que se abstenga de remitir al Registro Oficial cualquier ley interpretativa que ésta efectuaré, y, al Director del Registro Oficial a fin de que se abstenga de publicar en el Registro Oficial cualquier ley interpretativa que fuere enviada directamente por la Asamblea Nacional.

### V

#### CASILLERO JUDICIAL, CONSTITUCIONAL O CORREO ELECTRÓNICO PARA RECIBIR NOTIFICACIONES

Notificaciones que me correspondan recibiré en la casilla constitucional No. 001.

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'WR'.



**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

**VI**

**FIRMA DE LA PERSONA DEMANDANTE O DE SU REPRESENTANTE, Y DE LA ABOGADA O ABOGADO PATROCINADOR DE LA DEMANDA**

Autorizo a los doctores Alexis Mera Giler, Vicente Peralta León y Michel Pineda Cordero, así como a los abogados Víctor Granados Larrea, Martha Ganchozo Moncayo, Fernando Jarrín Cevallos, José Espinosa Andrade y Walter Romero Caballero, Secretario Nacional Jurídico el primero, Subsecretario Nacional Jurídico el segundo y asesores de la Secretaría Nacional Jurídica los restantes, para que intervengan y/o suscriban cuanto escrito fuera necesario.

Firmo junto con mi abogado patrocinador.

Rafael ~~Vicente~~ Correa Delgado

C.C. 090881351-2

**PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA**

Dr. Alexis Mera Giler

Mat. No. 6205 C.A.G.

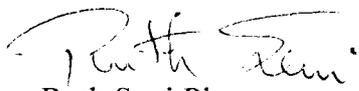
CORTE CONSTITUCIONAL SECRETARÍA GENERAL	
Recibido el día de hoy	Mañiz 24
Febrero 2011	A las 12:58
Por	22
DOCUMENTOLOGIA	
SECRETARIO GENERAL	
ALBERTO IZC (UNA)	



**Juez Ponente: Dra. Ruth Seni Pinoargote**

**CORTE CONSTITUCIONAL, PARA EL PERIODO DE TRANSICION.- SALA DE ADMISION.-** Quito D.M., 22 de mayo de 2012 las 15:48.- **Vistos.-** De conformidad con las normas de la Constitución de la República aplicables al caso, el Art. 197 y la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 127 de 10 de febrero de 2010 y el sorteo efectuado por el Pleno de la Corte Constitucional en sesión extraordinaria de 12 de abril de 2012, la Sala de Admisión conformada por la Dra. Ruth Seni Pinoargote, Dr. Edgar Zárate Zárate y Dr. Hernando Morales Vinuesa, jueces constitucionales en ejercicio de su competencia, **AVOCA** conocimiento de la causa No. **0008-12-IN** acción de inconstitucionalidad presentada por Rafael Vicente Correa Delgado, por sus propios derechos y en calidad de Presidente de la República del Ecuador, en contra del de la frase "ordenará su publicación en el Registro Oficial", señalada en el Art. 72 de la Ley orgánica de la Función Legislativa, por considerar que el procedimiento legislativo establecido en la Constitución de la República, y asigna al Presidente Constitucional de la República la calidad de colegislador, y no se contempla ni establece excepción alguna respecto del proyecto de ley que trate de una ley orgánica u ordinaria y un proyecto de ley interpretativa, los mismos que una vez aprobados por la Asamblea Nacional, necesariamente y obligatoriamente, debe, ser en ambos casos, ser puestor en conocimiento del Presidente Constitucional de la República a efectos de que el mismo se pronuncie respecto de aquellos a través de la formulación de la respectiva objeción, en forma previa a su promulgación en el Registro Oficial. Al respecto esta Sala realiza las siguientes consideraciones: **PRIMERO.-** En virtud de lo establecido en el Art. 17 Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, el Secretario General ha certificado que no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción; **SEGUNDO.-** El Art. 436 de la Constitución establece que: "*La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiere 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 y autoridades del Estado. La declaratoria de inconstitucionalidad tendrá como efecto la invalidez del acto normativo impugnado*". **TERCERO.-** El Art. 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece: "*...La Corte Constitucional conocerá sobre las acciones de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales, de conformidad con las normas establecidas en el capítulo anterior.*" **CUARTO.-** Esta Sala en aplicación de las normas referidas en las consideraciones anteriores y verificados los presupuestos establecidos en el Art. 79 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, establece que la demanda de acción de inconstitucionalidad reúne los requisitos de procedibilidad establecidos en la Constitución y la Ley, en consecuencia y en aplicación de lo dispuesto en el Art. 12 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, **ADMITE** a trámite la causa No.

**0008-12-IN**, sin que esto implique un pronunciamiento de fondo respecto de la pretensión; en consecuencia, al amparo de lo dispuesto en el Art. 80 de la Ley Ibídem, se dispone: **1.** Córrese traslado con esta providencia y copia de la demanda a los señores Presidente de la Asamblea Nacional y Procurador General del Estado a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma demandada en el término de quince días. **2.** Póngase en conocimiento del público la existencia del proceso a través de la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y el portal electrónico de la Corte Constitucional.- Téngase en cuenta la casilla constitucional señalada por el legitimado activo para futuras notificaciones.- **3.-** Procédase al sorteo correspondiente para la sustanciación de la presente acción.- **NOTIFÍQUESE.**

  
Dra. Ruth Seni Pinoargote  
**JUEZA CONSTITUCIONAL**

  
Dr. Edgar Zárate Zárate  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

  
Dr. Hernando Morales Vinueza  
**JUEZ CONSTITUCIONAL**

**LO CERTIFICO.-** Quito D.M., 22 de mayo de 2012 las 15:48.-

  
Dra. Marcia Ramos Benalcazar  
**SECRETARIA**  
**SALA DE ADMISIÓN**



Quito, D. M., 14 de agosto de 2013

**SENTENCIA N.º 009-13-SIN-CC**

**CASO N.º 0008-12-IN**

**CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

**I. ANTECEDENTES**

**Resumen de admisibilidad**

La presente acción pública de inconstitucionalidad fue presentada el 24 de enero de 2012 a las 12h58, por el economista Rafael Correa Delgado, presidente constitucional de la República de Ecuador.

El secretario general (e) de la Corte Constitucional, el 24 de enero de 2012, certificó que la acción de inconstitucionalidad N.º 0008-12-IN, tiene relación con los casos Nros. 0067-11-IN y 0069-11-IN.

El 22 de mayo de 2012 a las 15h48, la Sala de Admisión conformada por los exjueces constitucionales, Ruth Seni Pinoargote, Edgar Zárate Zárate y Hernando Morales Vinueza; admitió a trámite la presente acción de inconstitucionalidad, disponiendo además correr traslado de la acción al presidente de la Asamblea Nacional y procurador general del Estado, a fin de que intervengan, defendiendo o impugnando la constitucionalidad de la norma presuntamente inconstitucional. De igual manera, se dispuso la publicación de un resumen completo y fidedigno de la demanda en el Registro Oficial y en el portal electrónico de la Corte Constitucional, con el objeto de poner en conocimiento del público la existencia del proceso.

En virtud del sorteo correspondiente y la normativa constitucional aplicable al caso, el juez constitucional sustanciador, Patricio Pazmiño Freire, avocó conocimiento de la presente acción pública de inconstitucionalidad.

El 06 de noviembre de 2012, se posesionan ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República

En virtud del sorteo realizado por el Pleno del Organismo en sesión extraordinaria del 11 de diciembre de 2012, correspondió a la jueza constitucional, Tatiana Ordeñana Sierra, sustanciar el presente caso.

Mediante providencia del 6 de junio de 2013, la jueza sustanciadora, Tatiana Ordeñana Sierra, avocó conocimiento de la presente causa.

### **Acto normativo impugnado**

El presidente de la República, economista Rafael Vicente Correa Delgado, en aplicación del artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República y 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, presentó ante la Corte Constitucional, para el período de transición, la presente acción pública de inconstitucionalidad respecto del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, aprobada por la Asamblea Nacional y promulgada en el suplemento del Registro Oficial N.º 642 del 27 de julio de 2009.

Artículo 72.- Aprobación y Publicación.- Si el Pleno de la Asamblea Nacional aprueba el proyecto de ley interpretativa en segundo debate con la mayoría absoluta de sus miembros, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su publicación en el Registro Oficial. En caso de que la Asamblea Nacional no apruebe el proyecto de ley interpretativa, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su archivo.

### **Normas constitucionales presuntamente vulneradas**

En opinión del accionante, las normas o principios constitucionales que se verían vulnerados son los establecidos en los artículos 137 tercer inciso, 138, 139 y 147 numerales 11 y 12 de la Constitución de la República.

### **Argumentos presentados por el accionante**

Según el accionante, la disposición normativa contenida en el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa debe ser declarada inconstitucional, toda vez que priva la facultad colegisladora del presidente constitucional de la República en los procesos de aprobación de leyes interpretativas. En ese sentido,



asegura que la Constitución de la República no establece excepción alguna respecto de un proyecto, ya sea orgánica, ordinaria o un proyecto de ley interpretativa, ya que una vez aprobadas, “necesaria y obligatoriamente, debe, en ambos casos, ser puestos en conocimiento del Presidente de la República a efectos de que el mismo se pronuncie respecto de aquellos a través de la formulación de la respectiva objeción, en forma previa a su promulgación en el Registro Oficial”.

### **Contestación a la demanda**

El presidente de la Asamblea Nacional, Fernando Cordero Cueva, dentro de la contestación a la demanda, explicó que la interpretación de las normas con rango de ley, ha sido encargada de manera exclusiva a la Función Legislativa, por lo que es una “tarea independiente, autónoma y radicalmente distinta, respecto de la creación, modificación y derogación de las leyes” lo que no es lo mismo legislar e interpretar, pues esta última no puede extenderse a la Función Ejecutiva.

Asimismo, establece que el procedimiento de aprobación de una ley interpretativa tiene como fundamento el paralelismo de las formas, por el cual “las formas deben ajustarse en correspondencia con el objetivo y el fondo del asunto”, motivo por el cual la interpretación de una norma expedida en el seno de la Asamblea Nacional requiere de la misma forma (ley), pero no el mismo procedimiento.

En similares términos, explica que la diferencia entre la aprobación de una ley y su interpretación, radica específicamente en el objeto. Pues en el primer caso se regula, vía legal, “un precepto constitucional, creando, extinguiendo o modificando derechos”, mientras que en el segundo caso “tiene como único fin el darle sentido a una norma existente” motivo por el cual es una función que no requiere veto o sanción presidencial, al contrario se encuentra excluida dicha competencia de la Función Ejecutiva en aplicación del principio que: “En derecho público, solo se puede hacer lo que está permitido, lo demás, está prohibido” contenido en el artículo 226 de la Constitución de la República.

Por último indica que dentro de las facultades constitucionales otorgadas al presidente de la República, no consta el de ser co-intérprete de las leyes, por lo que hacer extensiva la posibilidad de objetar leyes interpretativas es improcedente, ya que la Constitución ha entregado dicha facultad exclusivamente a la Asamblea Nacional, motivo por el cual solicitan se deseche por

improcedente la acción de inconstitucionalidad propuesta por el presidente de la República.

### **Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado**

El abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de patrocinio y delegado del procurador general del Estado, indicó que el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Judicial deviene en inconstitucional, toda vez que contraría el procedimiento para la aprobación de leyes orgánicas y ordinarias, de conformidad con lo previsto en el artículo 137 de la Constitución de la República.

De igual manera indica que la facultad, otorgada al Ejecutivo, de sancionar o vetar todos los proyectos de ley aprobados por el legislativo, “constituye un mecanismo para equilibrar las funciones del Estado, estableciéndose más bien una especie de control inter orgánico (...)”.

Asimismo, asegura que: “Tanto la facultad colegislativa, como el procedimiento para la aprobación de las leyes son absolutamente claros”, y no establecen ninguna excepción respecto de la aprobación de leyes, ya que una vez aprobados, necesariamente deben ser puestos a consideración del Ejecutivo, a efectos de que se pronuncie respecto de la sanción u objeción de la ley de manera fundamentada. Motivo por el cual se adhiere a la acción plateada por el presidente de la República, y solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Judicial.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia de la Corte**

El Pleno de la Corte Constitucional es competente para conocer y resolver el presente caso, de conformidad con lo previsto en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución que otorga a la Corte Constitucional la competencia para conocer y resolver acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado. De igual forma, el literal c del artículo 75 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 54 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, dispone que la Corte es competente para resolver acciones de



inconstitucionalidad respecto de leyes, decretos leyes de urgencia económica y demás normas con fuerza de ley.

### **Naturaleza del control abstracto de constitucionalidad**

El artículo 74 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional determina la finalidad del control abstracto de constitucionalidad, el que responde a garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, por medio de la identificación y eliminación de las incompatibilidades normativas que puedan generarse, por razones de fondo o de forma, entre las normas constitucionales y las demás que integran el sistema jurídico de Ecuador.

En ese sentido, esta Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones en relación a la naturaleza del control abstracto de constitucionalidad de normas, respecto de lo cual ha observado que el objeto de la presente acción es verificar la constitucionalidad, de fondo o forma, de una disposición normativa. Es más, la Corte Constitucional como máximo garante de la supremacía constitucional, tiene la competencia para determinar si una norma impugnada se encuentra en armonía con el texto constitucional, o por el contrario lo contradice; lo que constituye:

(...) una garantía efectiva para mantener el orden del sistema jurídico del país, convirtiéndola así en freno para que los demás órganos y autoridades que ejercen potestad estatal, con competencia para expedir cuerpos normativos, sometan su accionar al marco jurídico que la Constitución y las leyes establecen<sup>1</sup>.

Sin embargo, es imperante mencionar que en aplicación del artículo 76 numerales 3, 4 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional la Corte Constitucional debe revisar con suma atención los presuntos motivos por los cuales se impugna la inconstitucionalidad de una norma, toda vez que debe propender a la permanencia de dicha norma en el ordenamiento jurídico nacional. Motivo por el cual resulta procedente verificar que la carga de argumentos expuestos por los accionantes sea clara, diáfana y específica, a fin de entender las presuntas contradicciones que existen entre el contenido de la norma y los preceptos constitucionales que presuntamente vulnera; esto con el objeto de propender a una interpretación conforme a la Constitución o la expulsión de la norma objeto de análisis.

<sup>1</sup> Corte Constitucional de Ecuador, para el período de transición, sentencia de 016-12-SIN-CC, caso N° 0039-11-IN, el 26 de abril de 2012.

### **Determinación de los problemas jurídicos**

Una vez que la Corte se ha pronunciado respecto a la naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad, y a su competencia, resulta necesario determinar los problemas jurídicos que servirán de base para examinar si la norma impugnada cumple o no con los preceptos constitucionales antes descritos. Con este objeto, la Corte resolverá los problemas jurídicos expuestos a continuación:

- ¿Cuál es la naturaleza de la ley interpretativa expedida por la Asamblea Nacional?
- ¿Cuál es el procedimiento legislativo que debe seguir la aprobación y expedición de la ley interpretativa?

### **Argumentación de los problemas jurídicos**

#### **¿Cuál es la naturaleza de la ley interpretativa expedida por la Asamblea Nacional?**

El artículo 120 numeral 6 de la Constitución de la República determina que una de las competencias de la Función Legislativa es la de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio. En ese mismo sentido, el artículo 133 de la Constitución identifica la existencia de leyes orgánicas y ordinarias, estableciendo dentro de los artículos 137, 138 y 139 el procedimiento legislativo que debe seguirse para su aprobación.

En ese mismo sentido, el artículo 69 de la Ley Orgánica de la Función Judicial establece la competencia de la Asamblea Nacional para interpretar las leyes mediante la expedición de la pertinente ley interpretativa, de igual manera el artículo 3 del Código Civil dispone que: “(...) Sólo al legislador toca explicar o interpretar la ley de un modo generalmente obligatorio”.

De lo dicho, se extrae que el intérprete auténtico de la Ley es la Asamblea Nacional; sin embargo, resulta necesario dilucidar ¿Qué son las leyes interpretativas expedidas por la Asamblea Nacional? Para hacerlo, esta Corte se pronunciará primero respecto a lo que significa interpretar una norma jurídica, para después referirse al tipo de interpretación realizada por el legislador, para

concluir respecto de la naturaleza de las leyes interpretativas en el ordenamiento jurídico nacional.

En ese orden de ideas, el proceso de interpretación de una norma jurídica tiene como fundamento la posibilidad de extraer el contenido abstracto de un enunciado normativo y aplicarlo en un caso concreto. Es más, las leyes no se interpretan únicamente cuando su inteligencia o aplicación es oscura, sino que el proceso hermenéutico se genera también cuando las leyes son claras, pues este supone un ejercicio técnico-intelectual, por medio del cual los operadores de justicia –en su mayoría– extraen el significado de una prescripción normativa para ser aplicado en la resolución de un caso concreto<sup>2</sup>; por lo que la interpretación de la prescripción normativa, da como resultado una norma; lo cual implica extraer el contenido normativo del enunciado legal y aplicarlo en la realidad.

De lo dicho, esta Corte observa como indispensable diferenciar el concepto de enunciado normativo de la norma. Siendo, a breves rasgos, el primero objeto de interpretación, mientras que la segunda es el resultado práctico de dicho proceso<sup>3</sup>. Así pues, el enunciado normativo, o lo que es igual la prescripción normativa, implica un enunciado lingüístico que contiene un mandato, prohibición o permisión de carácter generalmente prescriptivo; mientras que en el segundo caso, al hablar de norma, esta implica “(...) los contenidos normativos, o proposiciones jurídicas o reglas de derecho que se desprenden, por la vía de la interpretación, de esos textos”<sup>4</sup>. Por lo que, las normas son el resultado de la interpretación de los textos normativos o enunciados. Así, esta interpretación intenta encontrar el verdadero significado práctico de la prescripción o permisión contenida en las expresiones de la norma legal, artículos pertenecientes a una ley, o de cualquier otra disposición normativa del ordenamiento jurídico de un país.

De esta manera, la interpretación no solo corresponde a un órgano del Estado, al contrario la interpretación de la ley es un medio de aplicación, por el cual se logran alcanzar los objetivos por los cuales un enunciado normativo fue adoptado, en otras palabras, por medio de la interpretación se alcanza la verdadera eficacia jurídica de una disposición normativa. De hecho, no solo las

<sup>2</sup> Arturo Alessandri, *Tratado de Derecho Civil, Partes Preliminar y General*, Tomo I, Parte Preliminar, Sección Segunda, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 2011, p. 171

<sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-1046-01, 04 de octubre de 2001. Magistrado ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>4</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-1046-01.

autoridades del estado pueden interpretar la norma, sino que también lo hacen los particulares. En el primer caso, hablamos de la interpretación proveniente de la autoridad, mientras que en el segundo nos referimos a la interpretación doctrinal o de particulares; lo que las diferencia son sus efectos, pues mientras la interpretación de autoridad es vinculante, la interpretación doctrinaria o particular generalmente no lo es.

En ese sentido, la interpretación otorga un significado práctico a la prescripción normativa, para adecuarla a la realidad social en que se generan sus efectos; dicha aplicación, al provenir de una autoridad, puede generar efectos solo en casos concretos o análogos o de manera general y abstracta para toda la sociedad. En el segundo caso, nos referiremos, aunque no de manera exclusiva, a la interpretación legal o auténtica ejercida por el Poder Legislativo en el caso de las disposiciones legales.

En el marco de lo expuesto, esta Corte debe pronunciarse respecto a este tipo de interpretación (interpretación legislativa auténtica), pues como hemos visto, al legislador le corresponde interpretar de manera generalmente obligatoria la ley. Al respecto, es indispensable considerar que la interpretación de una norma con carácter general era tradicionalmente otorgada exclusivamente al poder legislativo, siendo este el órgano con máxima representación democrática; sin embargo, actualmente existen otros poderes y órganos del Estado que interpretan de manera general y obligatoria las leyes y preceptos normativos.

Por ejemplo, los más altos tribunales de justicia de algunos países, mediante el procedimiento de interpretación judicial, tienen la función y competencia de expedir sentencias con carácter vinculante, ya sea para el caso concreto, para casos análogos, o con efectos *erga omnes*<sup>5</sup>; asimismo, como en el caso de Ecuador, la Procuraduría General del Estado tiene la posibilidad de solventar las dudas respecto de la inteligencia o aplicación de las normas legales dentro del ordenamiento jurídico nacional, pronunciamiento de carácter vinculante para la administración pública e inclusive para particulares<sup>6</sup>. Lo que diferencia la interpretación auténtica de aquellas provenientes de otros órganos del Estado, es el principio de motivación y fundamentación.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia No. 001-10-JPO-CC, caso No. 0999-09-JP, 22 de diciembre del 2010.

<sup>6</sup> Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia N° 0002-09-SAN-CC, caso 0005-08-AN, 04 de febrero de 2009.



Al respecto, esta Corte observa que mientras la interpretación de autoridad proveniente de otros órganos estatales, diferentes a la Función Legislativa, deben caracterizarse por el principio de motivación, entendido como la fundamentación razonable, contenido en la letra l del artículo 76 numeral 7 de la Constitución de la República; la interpretación auténtica al provenir del legislador no requiere en la misma medida dicha motivación, pues es el mismo creador de la norma quien la interpreta<sup>7</sup>.

De lo dicho, se extrae que el legislador realiza una interpretación auténtica de la ley, pues al contrario de otros poderes del Estado, no crea una nueva disposición normativa, sino que es a su propia voluntad a la que le dota de alcance, por lo tanto la aclara, más no la declara primigeniamente.

En este estado de la situación, es necesario establecer cuál es la naturaleza de una ley interpretativa. De lo expuesto con anterioridad, se puede concluir que el legislador es el intérprete auténtico de su propia voluntad, por medio de la cual logra hacer efectivos los propósitos por los cuales un enunciado normativo fue adoptado; así, el resultado de dicha interpretación se caracteriza por formar, sustancialmente, un mismo cuerpo normativo con la ley interpretada, compartiendo entonces una unidad material de objeto e identidad.

Asimismo, el principio de unidad de materia impide que la función legislativa, mediante una ley interpretativa, pueda volver a regular; por medio de reforma, derogación o expedición, un punto ya establecido dentro de la ley interpretada, motivo por el cual la ley interpretativa únicamente puede declarar el sentido de aplicación de una ley precedente, más no contener nuevos enunciados normativos. Razón por la cual, la ley interpretativa se entiende vigente desde el momento de expedición y en la vigencia de la ley interpretada.

Sobre lo dicho, la Corte Constitucional de Colombia ha observado que la ley interpretativa tiene la misma "(...) fuerza jurídica vinculante de la norma interpretada, aunque su objeto no radica en establecer nuevos mandatos o prohibiciones, ni en introducir reformas o adiciones a lo dispuesto en aquella, sino en precisar el sentido en que debe entenderse lo ya preceptuado"<sup>8</sup>.

De allí que la naturaleza de la ley interpretativa sea únicamente reiterar o aclarar la voluntad ya establecida en la disposición normativa que se interpreta, trayendo

<sup>7</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-270-93, 13 de julio de 1993. Magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>8</sup> *Ibid.*

como resultado la existencia de una norma aplicable en la realidad social. Cabe precisar entonces, que al tratarse de la reiteración de la voluntad soberana otorgada al legislador, dicha ley debe cumplir con los mismos principios de abstracción, generalidad y vinculatoriedad, motivo por el cual su aprobación y expedición requiere de una ley para que genere dichos efectos.

**¿Cuál es el procedimiento legislativo que debe seguir la aprobación y expedición de la ley interpretativa?**

Una vez que la Corte Constitucional se ha pronunciado respecto de la naturaleza de la ley interpretativa, resulta necesario pronunciarse respecto a qué procedimiento y requisitos deben cumplirse para expedir dicha ley. Sobre el problema jurídico planteado, cabe considerar que la Asamblea Nacional, por medio de su representante, considera que el proceso de aprobación de una ley interpretativa es una facultad exclusiva de la Función Legislativa, ya que "(...) se trata de una tarea independiente, autónoma y radicalmente distinta, respecto de la creación, modificación y derogación de las leyes, en cuyo caso (...) debe contar con la participación del ejecutivo, en aplicación de la facultad de colegislación (...)"<sup>9</sup>, motivo por el cual el procedimiento de aprobación y expedición de dicha ley debería ser distinto al de aprobación y expedición de la ley interpretada; de hecho, este parecería ser el fundamento establecido dentro del artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, toda vez que aprobado el proyecto de ley interpretativa en segundo debate, con la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, su presidenta o presidente debe ordenar su publicación en el Registro Oficial.

Sin embargo, es necesario precisar que si bien esta Corte Constitucional ha establecido que la ley interpretativa guarda unidad material con la ley interpretada, también es cierto que dicha unidad se relaciona únicamente al contenido material de la norma, más no a su procedimiento formal que lleva a su aprobación. De hecho, el carácter vinculante, general y abstracto de la ley interpretativa obliga a que dicha norma sea expresada mediante una disposición normativa que cumpla con todos los requisitos constitucionales establecidos para tal efecto. Por lo que una cosa es la existencia de una misma entidad normativa sustancial, y otra muy diferente la existencia de un proceso especial para la aprobación y expedición de una ley interpretativa.

A partir de lo expuesto, y de manera reiterada, esta Corte ha observado que las características de abstracción, generalidad y vinculatoriedad de la ley

---

<sup>9</sup> Asamblea Nacional de Ecuador, Contestación a la Demanda, Caso N.º 0008-12-IN. Foja 29 del proceso.



interpretativa obligan a que su adopción se realice por medio de una ley; lo cual tiene mayor sentido al observar que la Constitución ha establecido un procedimiento para la aprobación de leyes, con lo cual, una norma secundaria no puede fijar un procedimiento especial no contenido en ella. Así pues, el artículo 133 constitucional, ha determinado la existencia de dos tipos de leyes, las cuales son leyes orgánicas y ordinarias, instituyendo además el procedimiento legislativo para su aprobación y promulgación; sin que exista diferencia alguna respecto de la aprobación de leyes interpretativas que no pueden ser caracterizadas como una ley con “procedimiento especial”, denominación inexistente en el ordenamiento constitucional ecuatoriano.

En ese sentido, si se le otorga al legislador la posibilidad de pronunciarse respecto de una misma materia tratada dentro de la ley interpretada, la ley interpretativa debe cumplir con los mismos requisitos constitucionales establecidos para la promulgación de la ley interpretada, pues si para la promulgación de la ley interpretada es una exigencia la observancia del procedimiento establecido en la Constitución, esta Corte no encuentra fundamento alguno para que la ley interpretativa pueda ser adoptada sin las exigencias de dicho procedimiento. Con lo cual, esta última debe cumplir con los mismos requisitos de iniciativa, mayorías, sanción y objeción presidencial, y demás requisitos establecidos en la Constitución.

Es más, la propia Constitución de la República, dentro de la Sección Tercera del Capítulo Segundo del Título IV, establece el procedimiento legislativo que debe cumplirse para la aprobación y promulgación de una ley en Ecuador; además el propio legislador, en aplicación del artículo 69 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, ha establecido que: “La Asamblea Nacional interpretará de modo generalmente obligatorio las leyes, y lo hará mediante la correspondiente ley interpretativa”, motivo por el cual dicha categoría de ley, por mandato constitucional, debe cumplir con el procedimiento legislativo contenido en la Constitución. En efecto, sobre este particular la Corte Constitucional de Colombia consideró:

En otras palabras, la interpretación toca necesariamente la materia tratada en las normas que se interpretan, de modo que si la Constitución ha señalado ciertos trámites y exigencias para que el Congreso legisle acerca de un tema, ellos son aplicables tanto a la norma básica que desarrolla la función correspondiente como a las disposiciones que se dicten para desentrañar su sentido por vía de autoridad<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-270-93.

Como argumentos la Asamblea Nacional señala que otorgarle potestad al Ejecutivo para sancionar y objetar una ley interpretativa, resultaría en una intromisión a su facultad exclusiva de interpretar las leyes. Al respecto se considera que la facultad de sanción y objeción (veto) presidencial, otorgada al Ejecutivo por la Constitución, no debe entenderse como un mecanismo de oposición, al contrario supone un medio para garantizar el principio de pesos y contrapesos (*checks and balances*), por medio del cual se busca establecer una colaboración mutua entre el Ejecutivo y el Legislativo, con el objeto de alcanzar los fines del Estado, además de prevenir una invasión del legislativo en la actuación y administración del Poder Ejecutivo, logrando alcanzar un verdadero equilibrio de poderes<sup>11</sup>.

Así, si el Constituyente ha otorgado la competencia al presidente de la República de participar, mediante la sanción y objeción, en el proceso legislativo principal; no existen razones justificables para excluirlo del procedimiento de reiteración o aclaración de dicha voluntad, en aplicación del principio de racionalidad mínima<sup>12</sup>, por medio del cual, en miras de establecer un diálogo abierto y democrático, se garantiza que dentro del procedimiento de creación normativa, todos los actores del procedimiento legislativo, incluido el Ejecutivo, conozcan de la materia que se está regulando; lo que dentro del proceso de interpretación implicaría que todos los actores que participaron dentro de la formación de la ley principal, tengan “pleno conocimiento de los efectos que su decisión produce respecto de las normas que interpretan”<sup>13</sup>.

En efecto, no solo el Ejecutivo debe ser partícipe dentro del procedimiento legislativo de la ley principal, sino que además, en aplicación del principio de racionalidad mínima, el presidente de la República tiene derecho a conocer los proyectos y propuestas presentados con el objeto de reformar, derogar o interpretar la disposición normativa de la cual fue partícipe, con el objeto de cooperar con el Poder Legislativo, y evitar que por medio de su interpretación se tergiverse la voluntad compartida con el legislador en búsqueda de garantizar el cumplimiento de los fines del Estado.

---

<sup>11</sup> Elisur Arteaga Nava, *El veto en el derecho constitucional mexicano*, Revista del Senado de la República, México, vol. 4, núm. 13, octubre-diciembre de 1998, en Oscar Nava Escudero, *Reflexiones Jurídicas Sobre el Veto al Presupuesto de Egresos*, Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, México, N° 17, julio - diciembre de 2007, formato digital: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/17/ard/ard6.htm#N8>.

<sup>12</sup> Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-076-07, 07 de febrero de 2007. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>13</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-245-02. 09 de abril de 2002. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.



Por lo expuesto, esta Corte Constitucional considera que el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, no solo excluye al presidente de la República del procedimiento legislativo para la aprobación y promulgación de una ley interpretativa, sino que además imposibilita la existencia de un diálogo abierto y democrático entre los actores que configuran dicha voluntad soberana, estos son el Legislador y el Ejecutivo, violando los artículos 133, 137, 138 y 139 de la Constitución de la República.

En consecuencia con la finalidad de salvaguardar el principio de conservación del derecho, y en aplicación del artículo 429, 436 numeral 1 y 436 numeral 2 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 76 numerales 5 y 6 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, esta Corte Constitucional ve la necesidad, como lo ha hecho en ocasiones anteriores<sup>14</sup>, de aplicar una sentencia manipulativa sustitutiva, como medio idóneo de “garantizar la vigencia de derechos constitucionales y la supremacía constitucional”. Razón por la cual, se declara inconstitucional la frase “la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su publicación en el Registro Oficial”, la que deberá ser sustituida por “éste deberá ser tramitado conforme lo prescrito en los Arts. 63 al 65 de esta Ley”.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional expide la siguiente:

#### SENTENCIA

1. Aceptar parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta por el economista Rafael Correa Delgado, presidente Constitucional de la República del Ecuador.
2. En ejercicio de la competencia establecida en el artículo 436 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador, se declara la inconstitucionalidad sustitutiva de la frase “la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su publicación en el Registro Oficial”, la que deberá ser sustituida por “éste deberá ser tramitado

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 0004-13-SAN-CC, caso No. 0015-10-AN, 13 de junio del 2013.  
Corte Constitucional del Ecuador para el período de transición, sentencia 001-10-SIN-CC, casos N° 0008-09-IN y 0011-09-IN (acumulados), 18 de marzo de 2010.

conforme lo prescrito en los Arts. 63 al 65 de esta Ley". En consecuencia el artículo 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispondrá:

Artículo 72.- Aprobación y Publicación.- Si el Pleno de la Asamblea Nacional aprueba el proyecto de ley interpretativa en segundo debate con la mayoría absoluta de sus miembros, éste deberá ser tramitado conforme lo prescrito en los artículos 63 al 65 de esta Ley. En caso de que la Asamblea Nacional no apruebe el proyecto de ley interpretativa, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su archivo.

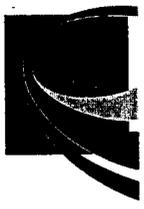
3. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

  
Wendy Molina Andrade  
**PRESIDENTA (E)**

  
María Augusta Durán Mera  
**SECRETARIA GENERAL (E)**

**Razón:** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de los señores jueces y señoras juezas: Antonio Gagliardo Loor, Marcelo Jaramillo Villa, María del Carmen Maldonado Sánchez, Tatiana Ordeñana Sierra, Alfredo Ruiz Guzmán, Ruth Seni Pinoargote y Wendy Molina Andrade, sin contar con la presencia de los jueces Manuel Viteri Olvera y Patricio Pazmiño Freire, en sesión ordinaria del 14 de agosto de 2013. Lo certifico.

  
María Augusta Durán Mera  
**SECRETARIA GENERAL (E)**



**CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR**

**CASO No. 0008-12-IN**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por la jueza Wendy Molina Andrade, presidenta (e) de la Corte Constitucional, el día lunes 09 de septiembre de dos mil trece.- Lo certifico.



**Jaime Pozo Chamorro**  
**Secretario General**

JPCH/lcca