PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO

“El control de constitucionalidad de las objeciones presidenciales: un mecanismo jurídico para solventar problemas políticos.

LUIS SEBASTIÁN VELÁSQUEZ VACA

DIRECTOR: Dr. GANDHI VELA LL.M.

Quito, D.M., 2025

DEDICATORIA

A Dios, Legislador y Juez Supremo del Universo

A mis padres y a mis hermanos

Resumen

El control de constitucionalidad se erige como la garantía máxima para defender la supremacía constitucional. Por esta razón, no se puede concebir la fuerza normativa sin el control. Esto reviste de suma importancia, toda vez que el ordenamiento jurídico y la organización del Estado están condicionados por la existencia de la Constitución. El diseño institucional del Estado viene dado por la distribución de funciones, atribuciones y competencias que la Carta Constitucional reparte entre los distintos órganos estatales. Esto guarda sentido con el principio de división de poderes y con el sistema de frenos y contrapesos. Sin embargo, también se espera que no solo se controlen, sino que colaboren y se complementen para lograr el fin ultimo del constitucionalismo, esto es, garantizar el efectivo goce de los derechos fundamentales.

Lamentablemente, la realidad política y social latinoamericana nos indica que esto no siempre se cumple. La dinámica institucional de los regímenes presidencialistas indica que hay un gran desbalance entre las funciones del Estado. La balanza de poder se inclina en favor del Ejecutivo por las grandes atribuciones que se le otorgan constitucionalmente. De esta manera se aprecia una constante pugna entre los poderes más fuertes del Estado. La disputa se traslada a diferentes los ámbitos político, jurídico y social. El marco de la producción legislativa no está exento de este enfrentamiento. Esto se aprecia en la aplicación de las objeciones por parte del Ejecutivo para bloquear o inmovilizar las iniciativas que el Legislativo propone como proyecto de ley. En caso de que se produzcan objeciones por inconstitucionalidad, entra a la escena la Corte Constitucional para resolver problemas originados en la disputa política de los poderes del Estado. La Resolución de estos problemas se hace a través de criterios técnicos y jurídicos, es decir, a través del control abstracto de constitucionalidad.

Palabras clave: División de poderes, frenos y contrapesos, Ejecutivo, Legislativo, Corte Constitucional, objeción presidencial, control abstracto de constitucionalidad.

Abstract

The control of constitutionality stands as the maximum guarantee to defend constitutional supremacy. For this reason, normative force cannot be conceived without control. This is of utmost importance, since the legal system and the organization of the State are conditioned by the existence of the Constitution. The institutional design of the State is given by the distribution of functions, attributions and competences that the Constitutional Charter distributes among the different State organs. This makes sense with the principle of division of powers and the system of checks and balances. However, it is also expected that they not only control each other, but also that they collaborate and complement each other to achieve the ultimate goal of constitutionalism, that is, to guarantee the effective enjoyment of fundamental rights.

Unfortunately, Latin American political and social reality indicates that this is not always the case. The institutional dynamics of presidential regimes indicate that there is a great imbalance between the functions of the State. The balance of power is tilted in favor of the Executive due to the great powers constitutionally granted to it. Thus, there is a constant struggle between the strongest powers of the State. The dispute is transferred to different political, legal and social spheres. The framework of legislative production is not exempt from this confrontation. This can be seen in the application of objections by the Executive to block or immobilize initiatives proposed by the Legislative as bills. In the event of objections of unconstitutionality, the Constitutional Court enters the scene to solve problems arising from the political dispute between the powers of the State. The resolution of these problems is done through technical and legal criteria, that is, through the abstract control of constitutionality.

Key words: Division of powers, checks and balances, Executive, Legislative, Constitutional Court, presidential objection, abstract control of constitutionality.

Índice

Resumen III

Abstract

1. **Introducción** 7

2. **El equilibrio de poderes entre las funciones Ejecutiva y Legislativa dentro de un sistema presidencialista.** 9

2.1. Los sistemas de frenos y contrapesos en el diseño institucional del Estado. 10

2.2. Atribuciones constitucionales de los órganos de poder público en el proceso de formación de la ley. 13

2.2.1. El papel del organismo Legislativo en el proceso de formación de la ley. 14

2.2.2. El papel del organismo Ejecutivo en el proceso de formación de la ley. 16

2.3. Las objeciones presidenciales. 17

2.3.1. Naturaleza jurídica de las objeciones presidenciales 19

2.3.2. El veto por inconveniencia. 20

2.3.3. El veto por inconstitucionalidad. 23

3. **Competencia de la Corte Constitucional para conocer objeciones presidenciales.** 29

3.1. El control de constitucionalidad 30

3.2. El control de constitucionalidad de las objeciones presidenciales. 31

3.2.1. Control de constitucionalidad concentrado 31

3.2.2. Control de constitucionalidad abstracto 32

3.2.3. Control de constitucionalidad previo. 33

3.2.4. Control de constitucionalidad obligatorio. 34

3.3. El rol de la Corte Constitucional como árbitro en la pugna de poderes. 34

3.3.1. Mecanismo de control jurídico para restaurar el equilibrio. 38

3.3.2. Judicialización de la política. 40

3.3.3. La Corte Constitucional más allá de legislador negativo. 41

3.4. Criterios de la jurisprudencia constitucional sobre el control de constitucionalidad a las objeciones presidenciales. 43

3.4.1. Presentación de texto alternativo por parte del Presidente 43

3.4.2. Control de constitucionalidad preventivo y abstracto 44

3.4.3. Objeciones presidenciales por inconstitucionalidad a leyes vigentes 45

3.4.4. Obligación de análisis únicamente sobres las disposiciones expresamente objetadas 46

3.4.5. Argumentación presidencial de las objeciones de inconstitucionalidad. 47

3.4.6. Redacción técnica-legislativa del proyecto de ley. 48

3.4.7. Revisión de inconstitucionalidad sobre normas conexas. 49

3.4.8. Incompetencia de la Asamblea Nacional para calificar la naturaleza de la objeción 50

3.4.9. El control constitucional como mecanismo para equilibrar el ejercicio del poder 51

3.4.10. Objeción en razón de inconstitucionalidad total por la forma 52

3.4.11. Improcedencia para controlar la conformidad del proyecto objetado con normas infraconstitucionales 53

4. **Conclusiones** 53

5. **Recomendaciones** 56

6. **Anexo** 57

7. **Bibliografía** 60

7.1. Fuentes secundarias 60

7.2. Jurisprudencia constitucional 62

7.3. Normativa 63

1. **Introducción**

Es evidente que la democracia latinoamericana está en crisis, especialmente en países donde la forma de gobierno es presidencialista. No es acertado generalizar a todos los países latinoamericanos y sus diversas realidades, pero casi siempre, al interior del Estado se puede observar una pugna entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Cabe preguntarse por qué se producen estos constantes enfrentamientos. El paradigma del Estado constitucional de Derecho, descansa sobre la división de poderes y la garantía de los derechos, como un límite a ese mismo poder. Idealmente los distintos órganos del Estado deberían colaborar y complementarse mutuamente para la consecución de los fines del constitucionalismo moderno, esto es, garantizar el efectivo goce de los derechos fundamentales.

De igual forma es importante atender a la Constitución, pues esta, como norma suprema, en la parte orgánica establece el diseño institucional del Estado. Por ese lado, se puede apreciar la manera en que las competencias, atribuciones, potestades y funciones se distribuyen a cada uno de los órganos del Estado. El diseño orgánico tiende a la intención de que se distribuya el poder equitativamente entre ellos. El poder no podría acumularse privativamente en manos de un solo organismo. La distribución del permite que ese mismo poder sea quien controla al poder a través de frenos y contrapesos.

Por tal razón, para comprender las dinámicas e interacciones que se producen entre los poderes del Estado, es preciso observar cómo se distribuye el poder en la Constitución. En los sistemas de gobierno presidencialistas normalmente se observa una mayor atribución de poderes hacia el Ejecutivo que altera el debido equilibrio que debe haber en el Estado. El desbalance se hace más evidente en sistemas presidencialistas que han degenerado en hiperpresidencialismo, según el criterio de varios autores. Como consecuencia de esta tendencia, el Legislativo se mermado en su capacidad de acción institucional frente al embate del Ejecutivo.

Las consecuencias de la pugna entre las funciones del Estado se manifiestan en distintos ámbitos, sean estos sociales, políticos y jurídicos. Es precisamente el proceso de producción legislativa un lugar donde aterrizan los conflictos interorgánicos. Si se tiene en cuenta, la gran capacidad legislativa de la que se ha dotado al Ejecutivo en detrimento del Legislativo hay que cuestionarse cómo se equilibra el poder en estos casos en tanto que, los sistemas de pesos y contrapesos han resultado ineficaces.

En el marco de la creación legislativa, los más altos poderes del Estado se disputan la competencia de generar normas. En este ámbito los poderes del Estado harán uso de las atribuciones que les han sido constitucionalmente conferidas. Así, las objeciones presidenciales son una manifestación de control político, que tiene repercusiones jurídicas. Cuando se hace uso de la facultad de veto por razones de inconstitucionalidad, automáticamente se habilita al máximo órgano de justicia constitucional, es decir, la Corte Constitucional para que dirima el conflicto político. Sin embargo, hay que considerar que el problema, en un inicio político, se resolverá bajo criterios de Derecho. Todo esto, con la finalidad de que prevalezca la supremacía constitucional y la unidad del ordenamiento jurídico.

Esta problemática ha motivado el desarrollo de esta investigación concerniente a responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Es la Corte Constitucional el órgano llamado a resolver jurídicamente los problemas de origen político desprendidos de la pugna de poderes? Todo esto, si se enmarca el problema, específicamente, al procedimiento de formación legislativa.

Así, la primera parte de este trabajo gravita en torno a la premisa del equilibrio de poderes en un sistema presidencialista. Para ello se analizará las atribuciones conferidas constitucionalmente a cada órgano del Estado. Así se pasará a dilucidar cuál es papel que desempeña tanto el Legislativo como el Ejecutivo en el proceso de producción de la ley. Por ello

pertinente atender qué pesos y contrapesos alteran la debida relación de equilibrio que deben guardar los poderes. En esta línea, se aproximará a las objeciones presidenciales, tanto por inconveniencia como por inconstitucionalidad; profundizando en su utilidad y viabilidad.

La segunda parte de esta investigación, en el supuesto de que procedió la objeción presidencial por inconstitucionalidad a los proyectos de ley, dirigirá su atención al papel que desarrolla la Corte Constitucional en el enfrentamiento entre poderes. Para ello se estudiará la naturaleza jurídica del control de constitucionalidad sobre objeciones presidenciales. De esta manera se desarrollará cuáles son los modos de control de constitucionalidad aplicables al caso. Es pertinente explicar la postura que toma la Magistratura ante el enfrentamiento de poderes en el ámbito legislativo. Especialmente en lo referente a la aplicación de controles jurídicos para solventar problemas de control político. Finalmente, se apreciará los criterios que ha tomado la Corte Constitucional para dictaminar sobre los dieciocho procesos de objeciones por inconstitucionalidad que ha sustanciado hasta la fecha.

2. El equilibrio de poderes entre las funciones Ejecutiva y Legislativa dentro de un sistema presidencialista.

Para empezar, hay que tener en claro qué se puede entender como forma de gobierno. Según Freidenberg y Pachano (2016, pág. 37), este concepto puede referirse al conjunto de arreglos institucionales que establecen la manera en que los poderes o funciones del Estado van a separarse. Este punto cobra particular relevancia dentro de un sistema democrático, pues, al existir un debido balance o equilibrio entre las funciones, se evitará que una sola de ellas concentre todo el poder.

De esta manera, se quiere evitar a toda costa, con el diseño institucional del Estado ecuatoriano moderno, la concurrencia de todas las funciones en una sola persona o en un solo órgano como sucedió en el Antiguo Régimen o las dictaduras militares latinoamericanas del siglo

XX. Por su parte, González (2017, pág. 321) recuerda que la distribución del poder y el control que se ejerce entre los organismos públicos, es fundamental para formar un Estado moderno de Derecho y garantizar los derechos de las personas.

Alcántara y Sánchez (2001) hacen bien en señalar que la adopción del presidencialismo en América Latina se logró gracias a la influencia del modelo de gobierno diseñado por Estados Unidos a finales del silgo XVIII. En este arquetipo institucional no solo hay separación de poderes, también hay división de poderes. Esto se explica en primer lugar porque se separa al Ejecutivo del apoyo del parlamento. En segundo lugar, porque se evidencia la existencia de instituciones sobre las cuales recae la titularidad de cada uno de los poderes. La separación de poderes contempla la autonomía de las instituciones que ejercen ciertas funciones en el sistema político. No obstante, en este modelo en el que se comparten poderes, es imprescindible la colaboración entre los mismos, ya que no son independientes en todos los aspectos. Si bien estos organismos tienen sus respectivas cuotas de poder, autonomía y legitimidad para actuar, necesitan uno del otro para funcionar. La falta de colaboración entre poderes degenera en la pugna o conflicto de poderes. (Alcántara y Sánchez, 2001, pág. 62).

Se debe advertir que, cuando la figura del presidente reúne en su persona las calidades de jefe de Estado y jefe de gobierno, entonces se está ante un sistema de gobierno republicano y presidencialista. La esencia de estas formas de organización política y gubernativa es la separación o división de los poderes del Estado. Como se verá a continuación, este diseño apunta a que se controlen y limiten entre sí, evitando la concentración de poder en manos de una sola persona u órgano. La premisa principal del constitucionalismo, según Silva-Herzog (1996, pág. 27), es que el poder controle al poder; si el poder se desagrega entre distintos órganos queda limitado y controlado.

2.1. Los sistemas de frenos y contrapesos en el diseño institucional del Estado.

Pese a su loable intención, el régimen institucional del país padece de algunos males. Conaghan (1994), Mejía (2002), Pérez-Liñán (2003) y Sánchez (2008), (citados por Freidenberg y Pachano, 2016, pág. 38), mencionan que el desequilibrio, que se ha profundizado a lo largo del periodo democrático, ha sido originado por la ingobernabilidad. A su vez, ésta se desprende de una lucha directa o pugna de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por ello, es necesario advertir sobre algunos de los peligros que el presidencialismo representa para el diseño institucional. Factores como el hecho de que el Presidente ostente la doble calidad[1] de jefe de Estado y jefe de Gobierno, la duración fija e inamovible de los mandatos presidenciales y las amplias facultades que posee, declinan inevitablemente hacia crisis políticas e inestabilidad en la gobernanza del país.

El sistema de gobierno presidencialista, a raíz de la Constitución de 2008, ha degenerado en hiperpresidencialismo. La estructura de la distribución y equilibrio de poderes se ha visto alterada por la fuerte posición que ocupa el Ejecutivo en la distribución del poder estatal. Al respecto, Ortiz (2018) señala como un indicador de esta situación el mayúsculo poder de veto que ostenta el Jefe de Estado para influir drásticamente en el procedimiento de formación de leyes. La consecuencia del desbalance de poderes es: "el vaciamiento del contenido democrático del sistema político" (Ortiz, 2018, pág. 537).

Para complementar esta idea, Valdivieso y Rivera (2015, pág. 7) afirman que el hiperpresidencialismo se caracteriza por presentar tres factores. Primeramente, se confieren significativas atribuciones o poderes al titular del Ejecutivo. En segundo lugar, el Presidente podría contar con mayoría legislativa que le sea favorable, ya sean parte de su propio partido o por alianzas políticas con otros bloques. Por último, se debe contar con un importante respaldo

1 Freidenberg y Pachano (2016, pág. 68) advierten el peligro que puede suponer esta doble calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. El Presidente no solo dirige una de las funciones (Ejecutivo), sino que se auto atribuye la representación de todas las funciones del Estado. Así, se pueden observar intentos de intervención en los otros poderes, como la interferencia en el poder judicial, lo cual puede llevar a judicializar la política o politizar la justicia.

popular que lo legitime. Con estas fichas sobre el tablero, el Ejecutivo tiene todo a su favor para la consecución de sus intereses e imponer su agenda legislativa sobre los demás poderes del Estado, especialmente al Legislativo.

Según indica Valdivieso (2014, pág. 8) idealmente el presidencialismo estaría orientado hacia una idea de separación de poderes. Así se podrá establecer una relación política condicionada por el equilibrio y controles mutuos. Sin embargo, Valdivieso (2014) hace notar la contradicción propia del sistema presidencialista. A pesar de que el sistema se articula alrededor del principio de separación de poderes y equilibrio debido que debe haber entre ellos, el presidencialismo se desnaturaliza por la concentración de más poder en el Ejecutivo.

Cuando se habla de la relación entre los poderes del Estado no se debe olvidar que la misma está condicionada principalmente por un sistema de control interorgánico, conocido generalmente en la doctrina como *checks and balances*. La jurisprudencia constitucional, la denomina como sistema de frenos y contrapesos. La división de poderes dentro de un Estado impide la concentración de poder absoluto, aquello es uno de los pilares fundamentares del Estado de derecho.

Continúan Freidenberg y Pachano (2016), los poderes o funciones no solo se controlan horizontalmente, sino que también deben ser capaces de colaborar entre ellas. Los académicos sostienen que: "Ambos (control y colaboración) tienen una dimensión horizontal ya que ninguno tiene preminencia sobre los otros y cada uno cumple funciones específicas y claramente determinadas" (Freidenberg y Pachano, 2016, pág. 46). Esta idea cobra especial relevancia en una sociedad democrática, y más aún, en el proceso de formación legislativa donde los órganos dotados de más representación popular, Ejecutivo y Legislativo, tienen que necesariamente participar de un debate democrático para alcanzar decisiones legítimas que salvaguarden los intereses de la ciudadanía y del Estado.

De esta forma, González (2017), alude a la idea de los *cheks and balances*, los cuales no son sino "un mecanismo mediante el cual una función estatal posee la prerrogativa para ejercer un control a las acciones de la otra función y así evitar que una función se posicione sobre las demás o que tenga un actuar arbitrario" (González, 2017, pág. 330). Así, se entiende como controles a "la capacidad o facultad de un poder o función estatal para fiscalizar, vigilar o inspeccionar lo que llevan a cabo los otros poderes" (ibid.) y de otra manera, los equilibrios son percibidos como "las prerrogativas que posee uno de los poderes para limitar la acción de poder del otro y mantener la armonía entre sí" (ibid.).

El régimen presidencialista está profundamente marcado por el control y la colaboración que, forzosamente, tienen que producirse al interior del Estado. Los dos poderes más fuertes, Legislativo y Ejecutivo, están facultados para desempeñar o ejecutar ciertas acciones concurrentemente. Así, pueden participar en la nominación o postulación de ternas para elegir autoridades; aunque la más importante, por su puesto, es la facultad de colegislar. A pesar de esto, el sistema presidencialista presenta un gran desequilibrio en el reparto de facultades a favor del Presidente y en detrimento del congreso.

En el diseño de las Constituciones del Ecuador, desde el retorno a la Democracia en 1979, y sus respectivas reformas se coloca a la función legislativa en una posición débil frente a los otros poderes del Estado, especialmente ante las numerosas atribuciones y facultades que ostenta la función Ejecutiva. La Constitución de Montecristi no es la excepción a esta situación. Freidenberg y Pachano (2016) indican que: "las sucesivas reformas constitucionales y legales introdujeron más contradicciones y fortalecieron el carácter presidencialista del régimen, hasta llevar al legislativo prácticamente a la esterilidad" (pág. 53).

2.2. Atribuciones constitucionales de los órganos de poder público en el proceso de formación de la ley.

Si se toma en cuenta la división y corresponsabilidad de los poderes, el accionar del gobierno, necesariamente, precisa de un trabajo conjunto entre los mismos, especialmente Legislativo y Ejecutivo. En el escenario en que ambos poderes dediquen sus esfuerzos a obstruirse mutuamente, indefectiblemente se generará una crisis de gobierno e inclusive de régimen.

Sobre esto, merecen ser atendidos los resultados que arroja la investigación cuantitativa[2] de Alcántara y Sánchez (2001), sobre la percepción ciudadana de ciertas instituciones trascendentales para la democracia. Hay una tendencia generalizada a creer que el Ejecutivo es más indispensable que el Legislativo para la marcha de un país. De igual forma se cree que el Ejecutivo es quien tiene más poder. Según Alcántara y Sánchez, esto coincide la visión personalizada de la política, ya que la figura del Presidente encarna el régimen político. En algunos países como Ecuador, hay una percepción mucho más negativa sobre el Legislativos que sobre el Ejecutivo, lo cual indica una creciente pérdida de confianza hacia esta institución.

2.2.1. El papel del organismo Legislativo en el proceso de formación de la ley.

En los sistemas presidencialistas, es en el seno del Legislativo donde se llevan a cabo los debates, discusiones y correcciones de los proyectos de ley. Su nombre precede a esta función que se encarga de legislar y aprobar los proyectos de ley que sean presentados por los actores a los que la Constitución les ha otorgado iniciativa legislativa. De esta manera, Llanos y García (2018) sintetizan el procedimiento legislativo que, desde el retorno a la democracia en 1979, se ha mantenido prácticamente inmutable: "1) Presentación de la ley; 2) calificación de la misma;

[2] Los resultados que arroja el informe de la Corporación Latinobarómetro (2024), confirman la tendencia de la opinión ciudadana que cree que la democracia puede funcionar sin parlamento o congreso y sin partidos políticos. Los índices indican la creencia generalizada de que los políticos gobiernan únicamente para el beneficio de un minúsculo grupo de poder. De igual forma, se estima que el Gobierno, entendido como Poder Ejecutivo, tiene más poder que el congreso. Aunque la confianza en ambas funciones del Estado es muy baja, el Presidente con un 27% sigue imponiéndose sobre la Asamblea que cuenta con un 18% de confianza.

3) discusión en el primer debate; 4) discusión en el segundo debate; 5) aprobación o archivo; 6) veto o sanción presidencial; y 7) publicación" (Llanos y García, 2018, págs. 179-180).

La ratificación o insistencia es la capacidad que reviste al Legislativo para proseguir con el proyecto de ley que fue inicialmente propuesto y vetado por el Ejecutivo. En caso de que la objeción haya sido total, se tendrá que esperar un año para que en un solo debate la Asamblea pueda volver a votar. En este caso, se superará el veto si se cuenta con una mayoría favorable de dos tercios. Por otro lado, si el veto fuese parcial, la Asamblea tiene un plazo de treinta días para ratificar el proyecto de ley con una votación favorable de mayoría absoluta[3]. Cabe mencionar que, la enmienda constitucional de 2024, al disminuir el requisito de mayoría cualificada a mayoría absoluta como requisito para la insistencia o raificación, dio un pequeño paso para mejorar el balance que debe haber entre los poderes.

Alcántara y Sánchez (2001, pág. 64), definen a la insistencia como la capacidad que tiene el poder legislativo para pasar por alto el veto parcial o total del Ejecutivo a cierto proyecto de ley. De esto se puede inferir que, si se considera que el veto es la mayor limitación que se presenta al poder del Legislativo, entonces, el mecanismo de insistencia es un gran indicador del poder que tiene el congreso ante el Ejecutivo. Estos mecanismos, veto e insistencia, son complementarios, si no se da el primero por parte del Presidente, el Congreso no puede activar el segundo.

Hernán Salgado, en el voto salvado al Dictamen No. 1-23-OP/23 indica que la Asamblea Nacional es el máximo representante democrático de la ciudadanía, así como también es el máximo órgano de control político del Estado. De la misma forma, indica que el Legislativo es

[3] A la fecha de esta investigación, esto implica obtener un mínimo 70 votos favorables correspondiente a la mayoría absoluta para superar la objeción presidencial. Sin embargo, para el periodo legislativo que empezará en 2025, el número de votos equivalente a la mayoría absoluta será de 77 votos.

el encargado de la deliberación y aprobación de leyes, que pueden impactar al conjunto social. Por esta razón, la Constitución la atribuye la competencia de expedir, codificar, reformar, derogar e interpretar las leyes.

El juez Salgado criticó el hecho de que el Presidente tenga privativamente la iniciativa en la modificación o derogación de decretos-ley, ya que, se puede concebir como un obstáculo al control político que puede ejercer la Asamblea. Estas atribuciones presidenciales evidencian y fortalecen el hiperpresidencialismo, a la vez que contribuyen al desequilibrio entre las funciones Ejecutiva y Legislativa. En la misma línea, el voto salvado de los jueces constitucionales Cárdenas, Escudero y Lozada, hacen énfasis en que la Democracia implica un sistema de frenos y contrapesos, dentro del cual la Asamblea debería tener la posibilidad de controlar políticamente los decretos-ley del Ejecutivo. El equilibrio entre las funciones tendría efectos saludables en el proceso de deliberación legislativo y la toma de decisiones democráticas.

2.2.2. El papel del organismo Ejecutivo en el proceso de formación de la ley.

El diseño institucional del Estado y las atribuciones conferidas constitucionalmente al Ejecutivo tienen mucha injerencia en su participación del proceso de formación legislativa. “La capacidad de veto, la capacidad de declaratoria de urgencia en un proyecto de ley, la capacidad de decreto de estado de excepción o la iniciativa legislativa exclusiva” (Llanos y García, 2018, pág. 175), son algunas de las atribuciones de carácter normativo que revisten el Ejecutivo. De esto se colige que posee una fuerte capacidad institucional que le permitiría presionar o incluso condicionar al Legislativo.

Al respecto, Valdivieso (2014) resalta la capacidad constitucional que tiene el presidente para proponer proyectos de ley sobre cualquier materia, todo esto en virtud de la iniciativa legislativa que ostenta. Además, aclara que tiene iniciativa exclusiva y privativa para proponer proyectos legislativos sobre tributos, aumento del gasto público y la división política

administrativa del país. A esto debe sumarse la facultad reglamentaria que orienta como deben aplicarse las leyes y la posibilidad de emitir decretos presidenciales. Estos serían decretos-ley en el caso de que el Ejecutivo haya disuelto a la Asamblea.

"El veto es la limitación más importante a la capacidad legislativa de los Congresos, ya que es el último recurso del Ejecutivo para imponer su deseo sobre las decisiones del Legislativo" (Alcántara y Sánchez, 2001 pág. 65). Esta afirmación conlleva a pensar en el gran poder que tiene la Presidencia para dentro de un sistema de gobierno presidencialista. Para Alcántara y Sánchez (2001), hay dos tipos de veto. El veto total, indicador de fortaleza del Ejecutivo, rechaza todo el proyecto de ley que fue aprobado por la Asamblea. Mientras que, en los vetos parciales, el Presidente solo objeta cierta parte del proyecto. Para ello, se debe presentar un texto alternativo para que Legislativo debata sobre ello, pudiendo bien allanarse al proyecto alternativo o insistir en el proyecto original. Oyarte (2019, pág. 834) puntualiza que el texto alternativo no puede incluir materias que no hayan sido contempladas en el proyecto original de la Asamblea.

El Poder Ejecutivo no necesita del Legislativo para permanecer en el poder, sin embargo, sí necesita de ella para aprobar su agenda de gobierno. En base a esta idea, Llanos y García (2018, pág. 170) afirman que la agenda gubernativa del Presidente depende de cómo se tramitan los proyectos de ley que, en base a su iniciativa legislativa remite al Legislativo para que sean aprobados. En caso de que las negociaciones con la Asamblea no prosperen, el Presidente recurrirá a las atribuciones constitucionales que posee para legislar de manera directa.

2.3. Las objeciones presidenciales.

La Constitución de 2008 faculta al Presidente para emplear dos tipos de objeciones o veto, por inconveniencia política o por razones de inconstitucionalidad. Así, Hidalgo (2014) arguye que cualquiera de estas dos modalidades de veto, ayudan al Ejecutivo a forzar vías de negociación con el Legislativo. En tanto que puede percibirse como una práctica coercitiva, la

posibilidad de que el Presidente ejerza el poder de veto contra el Congreso sin más, puede generar que termine imponiéndose la agenda que prefiera. Al respecto, Aragón (2002, pág. 92) también es crítico sobre la separación de poderes al conferir al Presidente una herramienta (veto) para incidir en el campo del Legislativo, que difícilmente será superado.

Respecto del veto total, Cameron y Elmes (1994), (citados por Hidalgo, 2014, pág. 110) éste puede entenderse desde diversas aristas. En primer lugar, como un poder de bloqueo ya que inmoviliza la agenda legislativa. Después, está la postura que indica que el veto es una forma de reequilibrar el poder. Esta premisa puede ser cuestionable, dado que el diseño institucional de por sí ya inclina la balanza del equilibrio en favor del Ejecutivo y en desmedro del Legislativo. Finalmente, está una perspectiva conciliadora que mira a la objeción presidencial como un espacio de negociación. Aunque en la práctica, la posibilidad de ejercer esta facultad se pueda utilizar para disuadir al otro poder. "De este modo, el presidente dispone de un poder mucho más grande que el de los legisladores; en la práctica se coloca por encima de la Asamblea en términos de legislación. Deja de ser colegislador para transformarse en el legislador absoluto" (Freidenberg y Pachano, 2016, pág. 63).

Esta situación fue prevista por el Legislador quien discutió y aprobó un Proyecto de Enmienda Constitucional en 2024, donde se consideró que, en el art. 138, concerniente a las objeciones presidenciales por inconveniencia y el quórum de aprobación para allanarse al texto alternativo enviado por el Presidente o para ratificarse en el texto original del proyecto, existía claramente una excesiva ventaja a favor del poder Ejecutivo. Esto, a ojos de la Asamblea, ha degenerado en la aprobación de leyes con problemas por la falta de acuerdos y debate democrático. Por tal razón, el requisito de votos para insistir o ratificar un proyecto de ley objetado parcialmente disminuyó de mayoría calificada a mayoría absoluta.

En los considerandos de la enmienda constitucional el Pleno de la Asamblea destaca la necesidad de "una competencia por un poder compartido o el sistema de balances y contrapesos que permita un equilibrio y evite los extremos entre el abuso de poder y falta de éste" (Considerandos Enmienda Constitucional, 2024, pág. 2). De esta manera, a pesar de que se intente llegar a acuerdos entre las Funciones, pero, por distintas razones no puedan alcanzarse, quedará un camino más flexible para que la postura del Legislativo se fortalezca y se equilibre con la del Ejecutivo. Con la enmienda constitucional al tercer inciso del art. 138 se necesita solamente mayoría absoluta, ya no calificada, para que la Asamblea ratifique el texto proyectado y objetado. Como se ha señalado, la insistencia es un mecanismo que tienen los órganos legislativos para enfrentar el posible veto del Ejecutivo a las iniciativas de ley.

2.3.1. Naturaleza jurídica de las objeciones presidenciales

La Corte Constitucional (Dictamen No. 003-19-DOP-CC, 2019, párr. 2 y 3) sostiene que el ejercicio de las competencias constitucionales y legales del Jefe del Poder Ejecutivo son un complemento y contribución al proceso de formación de las leyes. Por lo tanto, de ninguna manera puede concebirse como un bloqueo por parte del Presidente al Legislador.

La institución del veto o la objeción presidencial, como bien afirma Medina (2009, pág. 398) se enmarca en el ámbito del procedimiento de formación de las leyes. Sin embargo, la objeción por inconstitucionalidad, se integra en los procedimientos de control constitucional preventivo de las leyes[4]. Es preciso señalar el significado que acompaña a esta institución. Por un lado, el hecho de presentar una objeción es un indicador de disconformidad y advertencia hacia el proyecto legislativo que ha sido remitido al Ejecutivo. Por otro lado, la objeción se puede entender como una facultad exclusiva y privativa del Presidencia. Esto es una manifestación de la forma de gobierno presidencialista contemplada en la Constitución.

[4] Sobra aclarar que todavía no se trata de una ley en sí, pero tiene la potencialidad y el contenido para serlo.

Sobre la objeción de inexequibilidad, Medina (2009) recuerda que es una institución jurisdiccional revestida de dos dimensiones. Por un lado, puede ser una forma de control previo de constitucionalidad de las normas o "una forma de plantear procesalmente el conflicto entre órganos del Estado" (Medina, 2009, pág. 400). Estas formas de manifestación caben únicamente para la objeción por inconstitucionalidad. Por otro lado, como institución política, se puede aplicar a ambos tipos de objeción como mecanismo de confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo.

De esta afirmación se infiere que el veto ostenta una doble condición ya que en él confluyen elementos jurídicos y políticos. El veto por inconveniencia es una manifestación del control político interorgánico, mientas que el veto por inconstitucionalidad conlleva a un control jurídico (de constitucionalidad) de los actos y actuaciones de los poderes públicos.

2.3.2. El veto por inconveniencia.

El veto presidencial por inconveniencia, ya sea total o parcial, es una institución que ha permanecido invariable, por lo menos, según Valdivieso (2014, pág. 30) en las 3 últimas Constituciones del Ecuador. Es una facultad que tienen los Jefes de Estado para oponerse aun proyecto de ley que ha sido aprobado en segundo debate por el parlamento. Esto evidencia la gran capacidad de poder que ostenta el Presidente como colegislador, ya que esta atribución le permite incidir sustancialmente en la actividad legislativa.

El veto por inconveniencia puede proceder porque el Presidente lo considera simplemente inoportuno o políticamente no adecuado (Valdivieso, 2014). El veto podría inscribirse en la categoría del control político, misma que se caracterizan por la subjetividad que motiva quien la propone. Con su ejercicio, el Presidente puede devolver los proyectos que le han sido remitidos por la Asamblea. Medina (2009, pág. 389) indica que las razones que mueven al Ejecutivo a formular la objeción se corresponden a su libre y absoluto arbitrio. Al respecto, cabe cuestionar

la tensión que se produce alrededor del veto y la legitimidad democrática. Cómo una persona, el Presidente, en tanto que, representante del Poder Ejecutivo, objeta y bloquea el proyecto de ley que han sido aprobados por un órgano colegiado, la Asamblea Nacional, que es el máximo representante de la ciudadanía.

Existen tres tipos de vetos presidenciales, los cuales incluso cuentan con subdivisiones. En primer lugar, está el veto total que procede cuando se objeta la totalidad de un proyecto de ley. En segundo lugar, están los vetos parciales. Valdivieso (2015, pág. 32) hace una aclaración al respecto y afirma que estos pueden ser: constructivos o enmendadores ya que conllevan a la corrección del proyecto; o, eliminativos, porque inducen a eliminar ciertas partes del proyecto legislativo. Adicionalmente menciona un tipo de veto parcial que hibrida las dos posibilidades anteriores. Este veto es el que se aplica en Ecuador. Finalmente, en tercer lugar, están las objeciones por inconstitucionalidad que, igualmente, pueden ser totales o parciales.

2.3.2.1. Régimen jurídico.

La CRE[5], art. 137 contempla el procedimiento de formación legislativa, específicamente, el debate sobre la aprobación del proyecto de ley. Aprobado el proyecto la Asamblea deberá remitirlo al Presidente para que lo sancione o lo objete de forma fundamentada. Si se sanciona el proyecto o no hay objeciones, en el plazo de 30 días se promulgará y publicará en el Registro Oficial. Sin embargo, en el escenario en que se objete el proyecto, el art. 138 advierte tres posibilidades. En primer lugar, si el Presidente objeta totalmente el proyecto, la Asamblea tendrá que esperar un año para volver a considerarlo. Cumplido el plazo, en un solo debate y con el voto favorable de dos tercios para insistir en el proyecto de ley original, el Legislativo enviará directamente la ley al Registro oficial para que sea publicada. Cabe recordar el tercer inciso del

[5] La Ley Orgánica de la Función Legislativa desarrolla en los mismos términos que la Constitución, las atribuciones legislativas conferidas al Presidente bajo la modalidad de inconveniencia.

art. 103, cuando se trate de un proyecto de ley que haya sido promovido por iniciativa popular el Presidente solo podrá objetar parcialmente y proponer el respectivo texto alternativo para su enmienda, más no podrá vetarlo totalmente.

De otra forma, si la objeción presidencial es parcial, el Presidente deberá presentar un texto alternativo, que no podrá contener materias que no hayan sido propuestas en el proyecto. Esta restricción también deberá ser acatada por la Asamblea en el supuesto de que no podrá modificar el texto alternativo propuesto por el Presidente. Dentro del plazo de treinta días la Asamblea deberá debatir sobre la objeción parcial. De igual manera, en un solo debate podrá decidir cómo proceder. Por un lado, podrá allanarse al texto alternativo con una votación favorable de mayoría simple. Por el contrario, podrá ratificar o insistir en el proyecto original, siempre y cuando se logre alcanzar los votos de la mayoría absoluta de sus miembros, es decir, setenta votos. Antes de la enmienda constitucional de 2024 al art. 138, el requisito para la insistencia estaba fijado en mayoría calificada. Independientemente de qué opción escoja, la Asamblea enviará la ley Registro Oficial para que se publique. Si la Asamblea no resuelve sobre el texto alternativo en el plazo señalado se entenderá que se allana tácitamente a él. Por ello, corresponderá al Presidente la promulgación y publicación de la ley en el Registro Oficial.

2.3.2.2. Viabilidad

Como manera de aproximación a la estadística sobre los vetos presidenciales es necesario recordar los resultados de la investigación de Hidalgo sobre el veto presidencial por inconveniencia en Ecuador. Su trabajo se desarrolla en un contexto de tensión entre las relaciones Ejecutivo-Legislativas en la producción normativa, donde se afirma que:

> Partiendo del periodo presidencial iniciado en 1984, se registran 344 vetos totales hasta el año 2013. En promedio, se expidieron un total de 12 vetos en número absolutos por año, lo que da a entender que el Ejecutivo vetó al menos un proyecto de ley aprobado por el

> Legislativo por cada mes de cada año, y durante los últimos casi 30 años de democracia. (Hidalgo, 2014, pág. 109)

Sin embargo, hay que precisar que estas objeciones o vetos presidenciales, además de haber sido totales fueron propuestas por razones de inconveniencia. Estos resultados denotan el desequilibrado poder de bloqueo que tiene el Ejecutivo frente al Legislativo. Más aún si consideramos que el veto por inconveniencia puede justificarse meramente por criterios subjetivos del Presidente. Se debe tener en cuenta que este análisis fue realizado de manera previa a la enmienda constitucional de 2024 al art. 138 de la Constitución.

En la misma línea, Valdivieso (2014) realizó otra investigación donde analiza las objeciones presidenciales que se presentaron entre los años 1979 y 2013. Ahí se indica que la legislatura aprobó 1390 proyectos de ley y sobre ellos recayeron 402 vetos presidenciales. Valdivieso señala que, durante ese lapso de tiempo, ningún proyecto de ley pudo superar la objeción a través de la ratificación. Un aspecto que podría explicar este dato es la falta de consenso para la insistencia es el carácter coyuntural de las coaliciones legislativas. Las alianzas políticas no se pueden sostener suficientemente en el tiempo para mantener los mismos votos con los que fue aprobado el proyecto y con ello superar el veto.

Otro aspecto importante es la relación entre el tiempo de tramitación de la ley y la probabilidad de que sea vetado. Así, se indica que mientras más dura la discusión de un proyecto es muy posible que se lo vete totalmente. Si los debates se realizan en menor tiempo generalmente se vetan parcialmente o se sancionan. Valdivieso asegura que cuando la iniciativa del proyecto proviene de legisladores opositores, el Presidente se inclina a vetarlos totalmente. Mientras que, por otro lado, si el proyecto proviene de la bancada oficialista, se puede llegar a auto vetar parcialmente para ajustar cuestiones técnicas o se sanciona directamente.

2.3.3. El veto por inconstitucionalidad.

Alcántara y Sánchez (2001, pág. 74), señalan que hay un grupo de países[6] que prevén procedimientos específicos en los casos en que el Presidente vete un proyecto de ley invocando la causal de inconstitucionalidad total o parcial. En este supuesto, cuentan con órganos especializados ya sean independientes del poder judicial o una sala de la Corte Suprema a quienes se delegará la competencia para resolver sobre la conformidad o disconformidad del proyecto de ley con la Constitución. La causa de la formulación de la objeción está en la inconstitucionalidad que se sospecha de un proyecto de ley. Para esto obliga al Presidente a esgrimir una argumentación técnico-jurídica tendientes a demostrar por qué los elementos del proyecto contravienen a la Constitución (Medina, 2009, pág. 389).

Antes de 1904, en Panamá, la objeción o veto presidencial por razones de inconstitucionalidad a un proyecto de ley aprobado por el Legislativo podía ser superado por la votación mayoritaria de la Asamblea. "Era esta quien decidía en última instancia sobre la calidad constitucional del proyecto, sin intervención de ningún órgano jurisdiccional" (Medina, 2009, pág. 387). Hay que señalar que uno de los organismos que integraba el Órgano Legislativo era el Consejo Nacional de Legislación. Sin embargo, este también formaba parte del Órgano Ejecutivo. Esto implicaba un control político desde y hacia el mismo órgano. Medina (2009) retrata esto como un antecedente del ineficaz de la institución. Hoy en día la objeción de inexequibilidad solo puede ser posible en diseños político-institucionales que contemplen la separación de poderes.

2.3.3.1. Régimen jurídico.

Al igual que la objeción por inconveniencia, la objeción por inconstitucionalidad comparte el mismo supuesto sobre el debate parlamentario para la aprobación del proyecto de ley, contenido en el art. 137, CRE. Cabe señalar que los dos tipos de objeciones pueden recaer

[6] Estos son Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá y Venezuela.

sobre un mismo proyecto de ley. Por esta razón, como se indica en el inciso final del art. 138, se resolverá primero la objeción por inconstitucionalidad. En el art. 139 se desarrolla de forma separada el procedimiento de este veto. En caso de que la objeción se fundamente en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto se requerirá, obligatoriamente, un dictamen de la Corte Constitucional, al respecto. La Corte tendrá treinta días de plazo para pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia de dicha objeción.

Continúa el art. 139 que respecto de la decisión del dictamen caben tres posibilidades. Si se confirma la inconstitucionalidad total del proyecto, lo cual significaría que la objeción fue procedente, el proyecto de ley será archivado. En caso de que el dictamen rechace la objeción al no haber inconstitucionalidad en el proyecto, la Asamblea podrá publicarlo como ley en el Registro Oficial. Sin embargo, si se confirma que la objeción parcial, es decir, la inconstitucionalidad parcial del proyecto, éste será devuelto a la Asamblea para que haga las modificaciones necesarias y de esta forma pueda sortear la sanción presidencial.

Para dotar de competencia a la Corte Constitucional, la CRE destina el art. 436, núm. 3. Así, la Corte podrá declarar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas, cuando en casos sometidos a su conocimiento advierta la presencia de normas contrarias a la Constitución. De la misma forma, el art. 438, núm. 3 establece que la Corte emitirá dictamen previo y vinculante de constitucionalidad ante las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Presidente en el proceso de formación legislativa.

Por su parte, la LOGJCC, art. 75, núm. 3 también otorga competencia a la Corte Constitucional para ejercer el control abstracto de constitucionalidad y resolver sobre las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Presidente en el marco de la formación de leyes.

Respecto al trámite que debe observarse para el control constitucional de proyectos de ley objetados. El art. 131 de la LOGJCC requiere que, una vez presentada la objeción, la Asamblea tiene que remitir a la Corte el proyecto objetado, las objeciones presidenciales y un escrito de descargo en el que se indique por qué se consideran infundadas las objeciones. En el caso de que la Asamblea no remita esta información en el plazo de diez días, la Corte conocerá de oficio. Remitida la documentación empezará el trámite de control abstracto y previo de constitucionalidad, el cual deberá ser resuelto por la Corte hasta dentro de treinta días. El cómputo del plazo empieza desde que se remite la información por la Asamblea.

La LOGJCC, art. 132 indica que, como resultado del control de constitucionalidad a las objeciones presidenciales, la Corte emitirá una sentencia con los respectivos efectos jurídicos, según sea el caso. Si se declara la constitucionalidad del proyecto, la Asamblea deberá promulgarlo y ordenar su publicación. Además, se indica que no se podrá demandar la constitucionalidad de la ley promulgada mientras persistan los fundamentos de hecho y de derecho que motivaron la declaratoria. Si se declara la constitucionalidad parcial, la Asamblea deberá reformular el proyecto para que se adecue a los términos señalados por la Corte en la sentencia. Por último, en caso de declararse la inconstitucionalidad total, el proyecto será archivado y no se podrá volver a proponer mientras no desaparezcan los fundamentos de hecho y de derecho de la sentencia.

Las objeciones por inconstitucionalidad recaen siempre sobre normas que están en proceso de formación. La objeción por inconstitucionalidad puede ser total o parcial. Si la objeción es por razones fondo, se estima que el contenido del proyecto es contrario a los preceptos constitucionales. Entonces, se entiende que esta objeción es material. Por otro lado, la objeción puede ser por razones de forma, aduciendo que no se han observado las exigencias que la Constitución dispone para el trámite legislativo. La consecuencia de que se declare un proyecto de ley como inconstitucional es su archivo. Esto implica que el proyecto archivado no podrá ser

propuesto nuevamente, por lo menos, hasta que no desaparezcan los supuestos de derecho constitucionales contra los cuales el proyecto resultaba contradictorio.

La legitimidad activa para proponer objeciones por inconstitucionalidad recae siempre, por disposición constitucional. en el Jefe del Ejecutivo. Cuando el proyecto de ley aprobado por la Asamblea es objetado por inconstitucionalidad por el Presidente, la Asamblea tiene la obligación de remitir el proyecto, la objeción y su propia argumentación en favor de la constitucionalidad del proyecto a la Corte Constitucional. De esta manera inicia el procedimiento del control de constitucionalidad de las objeciones presidenciales.

2.3.3.2. Viabilidad

Desde que se expidió la Constitución de 2008 hasta el año 2019 no se presentaron objeciones presidenciales de inconstitucionalidad a los proyectos de ley aprobados por la Asamblea. El buscador de la base de datos de la Corte Constitucional del Ecuador indica que hasta la redacción de esta investigación (enero de 2025) la Corte ha conocido diecinueve objeciones presidenciales. El análisis de los criterios esgrimidos por esa Magistratura en la resolución de los casos se encuentra desarrollado en el apartado 3.5 de esta investigación.

Por ahora, se recomienda revisar la tabla contenida en la sección para anexos. Se debe advertir que estos datos no deben ser tomadas de forma aislada, pues la improcedencia o procedencia de las objeciones presidenciales depende de algunos factores. El más importante concierne al propio proyecto de ley en lo respectivo a su conformidad formal o material con la Constitución. En segundo lugar, la argumentación jurídica del Presidente para formular la objeción condiciona el ejercicio del control de constitucionalidad que efectuará la Corte.

De las 19 objeciones presentadas, 17 se conocieron por iniciativa del Presidente y 2 fueron, inválidamente propuestas por la Asamblea. Sobre estas últimas, la Corte no pudo proceder a practicar el control de constitucionalidad dada la incompetencia de quien lo propuso.

De la misma manera, hay que señalar que 2 de las objeciones propuestas por el Presidente tampoco pudieron si quiera iniciar el proceso de control constitucional. Toda vez que las objeciones se propusieron sobre normas que ya eran vigentes en el ordenamiento jurídico y por lo tanto, no son susceptibles de control preventivo de constitucionalidad.

Como resultado de esto, la Corte pudo efectivamente efectuar un control de constitucionalidad sobre 15 objeciones presidenciales. Sobre las objeciones totales por inconstitucionalidad hay que indicar que se presentaron 4. Los resultados indican que se declararon procedentes dos objeciones totales a proyectos, mientras que declararon improcedentes otras dos objeciones. Oyarte (2019, pág. 842) había planteado una duda sobre la posibilidad de que las objeciones por inconstitucionalidad puedan ser por razones de forma, ya que, hasta la fecha, todas las objeciones han sido por el carácter material o de fondo. Pues bien, una de las objeciones totales fue precisamente por razón de fondo, ya que el proyecto de ley no contó con la iniciativa privativa del presidente para su formulación.

Por otro lado, se presentaron 11 objeciones parciales por inconstitucionalidad. Se puede apreciar una clara tendencia a declarar procedentes las objeciones que individualmente de presentan contra determinados artículos o disposiciones contenidos en los proyectos de ley. En solo 3 de las 11 objeciones parciales se dictaminó que la mayoría de las disposiciones objetadas, efectivamente, guardaban concordancia con la Constitución y, por lo tanto, la objeción era improcedente. Al contrario, en 8 de 11 objeciones parciales, se declaran procedentes casi todas las acusaciones de inconstitucionalidad que se presentaron contra las disposiciones de esos proyectos. Es importante señalar la postura que la Corte tomó en el análisis de 3 proyectos objetados. La Corte haciendo uso de las atribuciones conferidas constitucionalmente procedió a la revisión de inconstitucionalidad por conexidad sobre disposiciones que no fueron expresamente objetadas por el Presidente.

3. **Competencia de la Corte Constitucional para conocer objeciones presidenciales.**

Es importante precisar que el listado de atribuciones constitucionales que se confiere a la Corte Constitucional en el art. 436 CRE no es taxativo, en tanto que, hay otras atribuciones que se encuentran dispersas en el cuerpo constitucional. Así, la Constitución no declara de manera expresa, la atribución de la Corte Constitucional para realizar de manera automática controles de constitucionalidad[7] abstractos sobre las objeciones presidenciales. Más bien se ordena que la Corte Constitucional emitirá un dictamen previo y vinculante de constitucionalidad en caso de que se el Presidente, dentro del proceso de formación de leyes, las objete por razones de inconstitucionalidad (CRE, 2008, art. 438, núm. 3). Tal es el caso que atañe a esta investigación, el cual eleva al dictamen de la Corte como un requisito para resolver objeciones presidenciales por inconstitucionalidad.

Por otro lado, también se establece supletoriamente que, demás atribuciones serán conferidas en virtud de la ley. Para ello debemos remitirnos a la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (LOGCCC). El art. 74 de dicha ley nos da luces sobre el control abstracto de constitucionalidad, el cual tiene la finalidad de garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico mediante la depuración de normas incompatibles con el sistema normativo. Por esta razón, la ley otorga a la Corte Constitucional la competencia para resolver las objeciones de inconstitucionalidad que el presidente presente contra los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional.

A la luz de estos artículos se puede advertir la suerte de función que cumple la Corte Constitucional como un árbitro que dirime los eventuales conflictos que pueden surgir de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. La justicia constitucional autónoma de las

[7] Para el caso de las declaratorias de estado de excepción, la Constitución sí establece expresamente en el art. 436, núm. 8, la atribución de la Corte Constitucional para ejercer un control de constitucionalidad sobre ellas.

democracias constitucionales se encarga principalmente de dos funciones. Por un lado, como salvaguarda y garante de los derechos constitucionales. Por otro lado, controla las actividades del legislador que, como bien señala Guerrero (2011), comprende en un sentido amplio a quien tenga capacidad normativa, bien sea la función legislativa o la ejecutiva.

3.1. El control de constitucionalidad

El control de constitucionalidad se sustenta en dos principios desarrollados por el constitucionalismo, la supremacía constitucional y la fuerza normativa de la constitución. El primer principio parte de la premisa de que la Constitución es suprema en tanto que, el pueblo en ejercicio del poder constituyente lo decidió así o, porque recoge en su cuerpo principios y valores tan importantes que necesariamente deben considerarse.

El hecho de que la Constitución sea suprema tiene implicaciones en la esfera política, jurídica y social. En el ámbito político, la Constitución es la máxima manifestación de autoridad ya que todo poder legítimo nace de ella. Por ello, poder debe ser ejercido conforme a los límites que son fijados mediante el reconocimiento de derechos y garantías. En lo jurídico la Constitución otorga validez formal y material a todo el ordenamiento jurídico. Como bien se indica en el art. 424 de la CRE, esta es jerárquicamente superior de cualquier otro tipo de norma. Esto quiere decir que, cualquier norma que contradiga formal o materialmente a la Constitución deberá ser expulsada del ordenamiento jurídico y no generará efectos jurídicos (Guerrero, 2011, pág. 63).

Por estas razones, el control de constitucionalidad se entiende como un elemento inseparable del concepto de Constitución. Para garantizar la validez, formal y material del ordenamiento jurídico, el control de constitucionalidad se erige como una garantía de la supremacía constitucional; toda vez que, a través de su ejercicio, toda norma inválida debe ser expulsada del ordenamiento jurídico, según indica Patajalo (2020, pág. 16).

Otra forma de entender al control de constitucionalidad es como un mecanismo que hace efectiva a la Constitución, ya que, de no existir, la Constitución carecería de fuerza normativa para aplicarse por sí sola. Aragón (2002, pág. 82) sostiene que solo es posible hablar de la teoría de control constitucional en un Estado constitucional, ya que, la Constitución y el control de constitucionalidad son inseparables para que dicha forma política estatal pueda existir.

Al respecto, Gómez (2022, pág. 123) también coincide con esta postura, señalando que el Estado constitucional se caracteriza esencialmente por la supremacía de la Constitución. De esta manera, se impide que el resto de disposiciones jurídica contravengan la norma suprema. El autor entiende el control de constitucionalidad como un mecanismo a través del cual se tiende a neutralizar las normas contrarias a la Constitución, es decir, aquellas que por ese motivo son carentes de validez. Guerrero (2011) señala que, jurídicamente, la supremacía constitucional tiene dos dimensiones. En sentido material, la superioridad exige que el contenido de las normas jurídicas infraconstitucionales sea compatible con los principios y valores que se recogen en la Constitución. En sentido formal, se exige que las normas infraconstitucionales sean creadas observando los procedimientos y las formas que indica la Constitución.

3.2. El control de constitucionalidad de las objeciones presidenciales.

3.2.1. Control de constitucionalidad concentrado

La Corte Constitucional, como se menciona en el art. 429 de la Constitución, es el máximo órgano de control interpretación y administración de justicia constitucional. Esto quiere decir que, como máxima instancia de interpretación, tiene la última palabra al respecto. Así, el último criterio interpretativo que efectúe la Corte sobre la Constitución es vinculante, según (Cruz, pág. 107). A juicio de Guerrero (2011, pág. 75) de esta manera se consolida el sistema de garantías jurisdiccionales y se fortalece al órgano de cierre del control Constitucional, es decir la Corte Constitucional.

Por su parte, Gómez (2022, pág. 133), infiere que el control abstracto de las normas solo puede realizarse de forma concentrada. Será un órgano central y especializado, quien se pronuncie sobre auténtica y definitivamente sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma que sea elevada para su análisis. Gutiérrez (2009) también añade que, a través de este control, se concentra la competencia en un órgano *ad hoc*, cuyo conocimiento es directo y no incidental.

3.2.2. Control de constitucionalidad abstracto

El control abstracto implica el control de la norma, sin tomar en cuenta su aplicación a un caso concreto o a un supuesto de hecho en particular. Guerrero (2011, pág. 68) sintetiza que el control abstracto permite contrastar el texto normativo discutido con el contenido de la Constitución. En la misma línea, Gómez (2022) señala que el control abstracto no implica que la norma cuestionada esté relacionada con la decisión judicial en un caso particular o concreto. Gutiérrez (2009) añade que este tipo de control se realiza a instancia de quien esté legitimado.

La finalidad del control abstracto es garantizar la adecuación del ordenamiento jurídico y las normas que lo componen con el contenido de la Constitución. Este control se denomina abstracto ya que, se deja de lado la aplicación concreta de las normas a una hipótesis de hecho específica. Solo se considerará sobre la conformidad o no de un texto normativo con el texto constitucional. Para el ejercicio de abstracción no será relevante si la norma infraconstitucional ha sido aplicada antes o no.

En cuanto a los principios rectores del control abstracto de constitucionalidad se debe atender al art. 76 de la LOGJCC. El principio de control integral indica que se debe confrontar la disposición acusada a todas las normas constitucionales. Esto incluye a las que no fueron invocadas expresamente por el demandante. Según Guerrero (2011, pág. 77) el hecho de que el actor determine la supuesta norma infringida no limita la potestad del juez constitucional para

realizar una verificación extensiva. Además, señala que la norma contrastada podrá quedar "blindada" ante posibles cargos posteriores en tanto que, en el primer ejercicio de control, el juez constitucional tenía la obligación de comparar la norma con el contenido integral de la Constitución.

3.2.3. Control de constitucionalidad previo.

Uno de las peculiaridades que se observan al momento de estudiar los objetos del control jurídico son los controles previos. Bajo este razonamiento, Aragón (2002, pág. 139) señala que el control constitucional preventivo es una de las modalidades que hay de control de constitucionalidad. Por su lado Gómez (2022, pág. 133) considera que, según la clasificación de control de constitucionalidad, el control previo se inscribe dentro del criterio de prevención y represión. Oyarte (2019) difiere con esta postura ya que para él se entiende que el control represivo se aplica a preceptos normativos vigentes y que ya han causado efectos. Por tal razón, se busca eliminarlos después de su entrada al ordenamiento jurídico.

El control previo o ex ante es una de las atribuciones que tiene la Corte Constitucional para analizar la armonía entre la Constitución y ciertas manifestaciones jurídicas que aún no tienen vigencia. Por ejemplo, en las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad se controla los proyectos de ley aprobados por el legislativo, los cuales no tienen vigencia jurídica, en tanto que no son leyes como tal. El objeto del control preventivo son actos relevantes para el derecho que, sin embargo, no son leyes perfectas, tan solo son proyectos de ley. Al respecto, Aragón (2002, pág.77) aclara que el control jurídico de carácter preventivo se aplica a actos ya objetivados, es decir, que ya tiene un contenido definitivo, pero aún les falta cumplir requisitos formales para que se perfeccionen.

Siguiendo esta premisa, el control preventivo de constitucionalidad no podría aplicarse a actos que ya han nacido como normas y por lo tanto están integrados al ordenamiento jurídico.

La postura de Oyarte (2019, pág. 1079) indica que el control previo somete a revisión un proyecto de ley o una norma en trámite de aprobación con la finalidad de prevenir que, en el caso de que sean inconstitucionales puedan entrar en vigencia y generar efectos jurídicos.

3.2.4. Control de constitucionalidad obligatorio.

El control previo de las objeciones presidenciales por razón de inconstitucionalidad es obligatorio por expreso mandato de la norma. En el control automático u obligatorio, no existe discrecionalidad por parte del órgano que ejerce el control de constitucionalidad para decidir si se inicia o no. Sin embargo, Oyarte (2019, págs. 1087 y 1089) sostiene que tampoco se necesita demanda o requerimiento para que la constitucionalidad sea revisada.

Ante esta premisa, hay que tener en cuenta que el Presidente es el legitimado activo para iniciar el control de constitucionalidad de las objeciones presidenciales, y este proceso de control inicia cuando presenta la objeción al proyecto de ley. Posteriormente, Oyarte (2019) reconoce que el control obligatorio puede ser preventivo y se aplicaría sobre los proyectos de ley objetados por razones de inconstitucionalidad. En este caso, la revisión constitucional es la condición *sine qua non* para que el proyecto pueda potencialmente adquirir vida jurídica y ser ley.

3.3. El rol de la Corte Constitucional como árbitro en la pugna de poderes.

Como se señaló en líneas anteriores, lejos de tender hacia el balance y al control interogánico de los poderes del Estado, el diseño institucional de las últimas Constituciones se orienta hacia la alteración de las relaciones, no solo entre Ejecutivo y Legislativo, sino también con otras instituciones del régimen democrático.

Pachano y Freidenberg (2016, pág. 62) afirman que a la novel Corte se le asignaron atribuciones que correspondían a la función Legislativa, tal es el caso de la interpretación constitucional. Por otro lado, la Corte Constitucional es quien niega o da paso a varias iniciativas que puedan surgir de los órganos del poder público, por ejemplo, la muerte cruzada o el juicio

político al Presidente. Adicionalmente, se debe recordar que los integrantes de la Corte no están sometidos al control de juicios políticos. A la luz de los autores, esto "los coloca por encima de otras instituciones y con poderes sobre todas ellas. Así, se rompe el principio de controles y balances" (Freidenberg y Pachano, 2016, pág. 62).

En el párrafo 29 del Dictamen No.1-22-OP/22, la Corte Constitucional insiste y recuerda al Presidente y a la Asamblea Nacional que sus obligaciones, competencias y atribuciones vienen determinadas por la Constitución y la ley. De esta forma, la Corte conmina a los poderes más importantes del Estado para que actúen con estricta observancia al ordenamiento jurídico. Solo así, con respeto y atención al principio de división de poderes y en aplicación del sistema de frenos y contrapesos contemplados en la Constitución se puede garantizar que los órganos democráticos no eludan sus responsabilidades ni atenten contra el orden constitucional, la participación ciudadana o el debate democrático en el proceso de creación legislativo.

El juez constitucional Herrería, en párrafo 10 del voto salvado que emitió contra el Dictamen No. 2-22-OP/22, llama la atención sobre los deberes del juez constitucional. Así, indica que se tiene que la Corte hace respetar las facultades que constitucionalmente les han sido atribuidas a las funciones del poder. Según su razonamiento, esto le permitiría a la Corte Constitucional corregir eventuales disfuncionalidades en los procesos políticos contemplados por la Norma Suprema, por ejemplo, las objeciones presidenciales por razón de inconstitucionalidad. De esta manera, el juzgador constitucional puede desempeñarse como árbitro: "recordando las reglas de juego a las partes- sin que una Corte pueda determinar los objetivos o el contenido específico de la política, encausando el debate democrático, pero no suplantando las competencias que corresponden al legislador o al ejecutivo" (Dictamen No. 2-22-OP/22, Herrería – Voto salvado, párrafo 10).

Al considerar el poder de control que, en el marco de sus atribuciones constitucionales, la Corte Constitucional ejerce sobre las funciones del Estado, Chinga (2022, pág. 37) afirma que este órgano se encuentra al mismo nivel jerárquico que ellas. Incluso se la puede considerar como el sexto poder del Estado. Todo esto, teniendo en cuenta que la Corte asegura la vigencia de los preceptos constitucionales, los cuales a su vez limitan y controlan el ejercicio del poder. Así, la Corte vigilará que las actuaciones de los poderes estales se apeguen a la Norma Suprema. Sobre este punto, Cruz (2022, pág. 109), comenta que es peligroso la acumulación de tanto poder en un solo órgano, más todavía, si este tiene la capacidad para anular las decisiones de los otros poderes estatales y sus pronunciamientos gozan de fuerza vinculante.

Es evidente, como afirma Cruz (2022, pág. 105), la relevancia que tienen las actuaciones de la Corte Constitucional en el ámbito político ya que, las atribuciones de control que le son conferidas recaen sobre actos que provienen principalmente de las funciones estatales. En la misma línea, Celi (2017, pág. 12) indica que cuando las actuaciones de los poderes del estado degeneran en desviaciones de la normativa, el guardián de la Constitución, esto es, la Corte Constitucional, corregirá esas desviaciones.

Se ha cuestionado fuertemente el carácter de legitimidad democrática que tiene la Corte para su composición; toda vez que sus integrantes no son elegidos democráticamente. De esta manera, la aparente falta de legitimidad de la jurisdicción constitucional y los controles que ejerce sobre la producción legislativa (manifestación política de la voluntad del soberano) pueden llevar a pensar que su actuación menoscaba la democracia.

Hay una postura que es reacia a la legitimidad del control de constitucionalidad de las leyes. Esta posición crítica se denomina como objeción o argumento contra mayoritario. Por ese lado, Vargas (2017, pág. 6) sostiene que se cuestiona principalmente la idoneidad que tiene los órganos constitucionales para controlar las decisiones y actos de los poderes del Estado. Belloso

(2010, págs. 139-140) desarrolla, por un lado, que las normas son elaboradas y aprobadas por los representantes de la sociedad, el Legislativo, y, por otro lado, que cuando la Corte Constitucional se pronuncia sobre la inconstitucionalidad de dichas normas y las expulsa del ordenamiento jurídico. De esta manera se puede inferir que el control de constitucionalidad está atentando contra el principio democrático.

Sin embargo, se puede sortear esta postura contraria al esgrimir que, si el control control de constitucionalidad sobre la producción normativa está contemplado en la Constitución, y si esta fue aprobada democráticamente, por lo tanto, el control judicial de la ley es compatible con la democracia. Belloso (2010, pág. 144) argumenta que la legitimidad de los Tribunales Constitucionales viene dada por su carácter de poder constitucional. Por ostentar esa calidad, la Corte no pueden tener la misma composición y designación que las jurisdicciones ordinarias o los otros poderes del Estado. Entonces, la legitimidad que reviste a estos tribunales constitucionales se desprende de que son las propias autoridades políticas, que han sido democráticamente elegidas, quienes designan a sus miembros[8].

Por su lado, Pérez (2018, pág. 119) advierte sobre los peligros que puede suponer conferir actuaciones de oficio sobre control de constitucionalidad a los Tribunales. Ya que estos, al controlar de oficio la constitucionalidad de las leyes amenazarían la sobrevivencia del Estado democrático. En tanto que, un órgano no legitimado democráticamente pueda controlar los actos de un órgano que sí está revestido de legitimación (parlamento). En sentido contrario, Oyarte (2019, pág. 1087) reconoce las ventajas del control de oficio, puesto que no será necesario un requerimiento previo para que el órgano constitucional expulse del ordenamiento jurídico normas que evidentemente son contrarias a la Constitución; lo cual beneficiaría el principio

[8] Para el caso ecuatoriano, la designación de los jueces constitucionales se lleva a cabo por un concurso público ejercido por una comisión calificadora compuesta de dos representantes de las Funciones de: Transparencia y Control Social, Legislativo y Ejecutivo.

supremacía normativa constitucional. Sin embargo, Oyarte también es consiente del riesgo de la politización del control de constitucionalidad.

Sobre la falta de control externo que se apunta contra la Corte Constitucional, Chinga (2022, pág. 32), manifiesta que la Magistratura no tiene un poder de contrapeso que la controle. El argumenta en favor de la idea de no someterla a controles externos viene dado en la medida que se necesita que las decisiones de los jueces no estén condicionadas por presiones ajenas al derecho, bien pueden ser sociales, políticas o económicas. La ausencia de control político externo se orienta a garantizar la autonomía e independencia de la justicia constitucional. Adicionalmente, no hay que pensar que la actuación de los jueces carezca totalmente de control, ya que los controles a los que están sometidos son internos.

3.3.1. Mecanismo de control jurídico para restaurar el equilibrio.

Uno de los principales problemas que supone el derecho constitucional es el doble carácter de la Constitución, tanto jurídico como político. Esta doble calidad puede impregnar al control de constitucionalidad, degenerando en problemas de politización de la justicia. La Corte Constitucional tendrá la responsabilidad política de mantener el orden jurídico estatal previsto en la Constitución.

Al respecto, Aragón (2002, pág. 157-158) señala los peligros que puede suponer la tendencia axiologizante de la jurisdicción constitucional, en tanto que, la subjetivización de los valores en la interpretación pueden degenerar en el establecimiento de una jurisprudencia política. Bajo esta arista se plantea la interrogante: ¿Cómo se interpreta para que la aplicación del derecho sea una operación objetiva y no enteramente discrecional, es decir, para que sea una decisión jurídica y no una decisión política?" (Aragón, 2002, pág. 160). La solución que se propone es que la interpretación debe ser efectuada a través de métodos jurídicos. En esta misma

línea, se señala que los jueces no tendrían poder político, ya que el margen de su accionar vendría dado por reglas jurídicas previas.

> Es cierto que el Tribunal Constitucional debe sopesar las consecuencias político-constitucionales de sus resoluciones, pero ello no tiene por qué conducirle necesariamente a una solución política, ya que la teoría le ofrece medios para que esa resolución se adopte de manera que no quiebre la certeza y la previsibilidad, es decir de manera jurídica (Aragón, 2002, pág. 166).

El control jurídico tiene un carácter objetivo, ya que este se basa en razones jurídicas, por tal razón tiene que ser ejercido por un órgano técnico-jurídico. Aragón (2002, pág. 131) insiste en que el órgano de control jurídico debe ser independiente e imparcial. El control jurisdiccional es ejemplo por excelencia del control jurídico. El ejercicio de este control se debe hacer en obligatoria observancia de un conjunto normativo preexistente. A diferencia del control político, cuando el resultado de un control jurídico sea negativo la consecuencia jurídica sí conlleva a una sanción.

Aragón señala que el objeto del control jurídico son los actos jurídicos relevantes, por esto, todo tipo de normas serían susceptibles de ser controladas. “No hay ámbito jurídico que sea inmune a este tipo de control” (Aragón, 2002, pág. 138). Sin embargo, en el caso ecuatoriano se pueden encontrar ciertas excepciones a esta premisa de Aragón. Una de ellas, por ejemplo, cuando el Presidente Lasso emitió el decreto que disolvió la Asamblea Nacional en 2023, la Corte Constitucional se vio imposibilitada por la falta de competencia para conocer y resolver las acciones de inconstitucionalidad elevadas contra dicho decreto. Otra diferencia destacable es que el control jurisdiccional recae sobre la actividad, bien sean actos o normas, más no sobre el órgano en sí. Es por ello que, Aragón ubica al control jurídico en los frenos o *cheks.*

La aplicación de las premisas desarrolladas por Aragón al caso que motiva esta investigación se puede apreciar en tres supuestos. Cuando el Presidente objeta por

inconveniencia los proyectos de ley que han sido aprobados por la Asamblea, no necesariamente se tiene que pensar que se controla al proyecto en sí. El ejercicio del veto presidencial sirve para controlar al organismo que produjo ese proyecto legislativo, es decir, la Asamblea. Ante este caso, se estaría frente a un control de carácter político. Por otro lado, cuando la Corte Constitucional tiene que realizar el control de constitucionalidad obligatorio, abstracto y preventivo a las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, se podría pensar que no se controla al Ejecutivo, en sí. Lo que se controla a través de este control jurídico es al Derecho mismo. El objetivo de ese control jurídico es prevenir que cobren vigencia normativa proyectos de ley que pueden contener vicios de inconstitucionalidad.

3.3.2. Judicialización de la política.

La transición del Estado de Derecho al Estado Constitucional de Derecho se produjo a través de un proceso de constitucionalización del ordenamiento jurídico. Esto trajo como consecuencia la adopción de modificaciones institucionales que se pueden manifestar como características del neoconstitucionalismo. Así, se encuentra la rigidez, supremacía y aplicación directa de la Constitución; el control de constitucionalidad de las leyes; y, por último, Vargas (2017, pág. 5) menciona la influencia directa de la Norma Suprema en las relaciones políticas.

Sobre este mismo punto, Guerrero (2011, pág. 74) afirma que fue la creación del Tribunal Constitucional en 1996, el punto de inflexión que desencadenó la constitucionalización del ordenamiento jurídico. Una de las consecuencias de este proceso fue la judicialización del control constitucional, el cual saldría de la esfera política para generar su ámbito propio. De esta manera, la justicia constitucional se ha convertido en el lugar donde confluyen los enfrentamientos políticos entre los grandes poderes del Estado. **“**Es opinión común en la doctrina española considerar la jurisdicción constitucional como el mejor modo de sacar los conflictos políticos de

la calle y del parlamento para reconducirlos al terreno aparentemente neutral e independiente de la Justicia constitucional." (Medina, 2009, pág. 401).

El juez constitucional Enrique Herrería, en el voto salvado que emitió a la resolución del Pleno en el Dictamen No. 2-22-OP/22, desarrolla cuál es la posición que debe ocupar la justicia constitucional, lo cual incluye a la Corte Constitucional, por supuesto, en la toma de decisiones públicas. El magistrado explica que la Constitución tiene dos fines principales. Por un lado, estructurar y organizar el poder político del Estado y, por otro lado, facultar y proteger los derechos de los ciudadanos. Para ello, es necesario una garantía que verifique que se cumplan estos supuestos y que los poderes de turno, en el ejercicio de sus funciones, observen y cumplan las reglas de juego.

Para el juez Herrería la Corte Constitucional funge como la garantía institucional de la Constitución. De esta manera, como se indica en el párrafo 5 del voto salvado, la Corte y los jueces constitucionales se constituyen como la vía que recorren los problemas sociales y políticos para encontrar una solución. Para resolver estos problemas se prevé como remedio el proceso jurídico. Es decir, la justicia constitucional, atendiendo a criterios jurídicos, resolverá los problemas que puedan generarse en la esfera política entre los poderes del Estado. El control de constitucionalidad a las objeciones presidenciales, que se producen en el marco de la producción legislativa, son el ejemplo perfecto de la judicialización de la política.

3.3.3. La Corte Constitucional más allá de legislador negativo.

Como bien señalan Guerrero (2011, pág. 61), Gallegos (2013, pág. 322) y González Soto (2019, pág. 238), el control concentrado de constitucionalidad fue concebido por Kelsen como una suerte de legislador negativo que pueda controlar a las minorías de una eventual dictadura de las mayorías representadas por el Legislativo. Por su lado, Patajalo (2020, pág. 48) señala

que, el Tribunal Constitucional actuaba precisamente como un legislador negativo. En tanto que, se encargaba de enjuiciar y anular las normas legales que sean contrarias a la Constitución.

La práctica constitucional moderna, de la cual participa el juzgador constitucional, garantiza la división y limitación del poder, con miras a preservar y regular su equilibrio. En este sentido, se excede la concepción original de Kelsen sobre la función del tribunal constitucional. El control de constitucionalidad a los actos del poder público y la resolución jurisdiccional de conflictos de competencia son ejemplos de las nuevas funciones que se encargan a los tribunales constitucionales, según señala Patajalo (2020, pág. 103).

De igual forma, en la teoría constitucional democrática la protección de los derechos fundamentales y la organización política del Estado son los pilares esenciales de la Constitución. Esta a su vez, precisa del control constitucional ejercida por cortes, tribunales y jueces constitucionales que aseguren su aplicación. Gallegos (2013, pág. 326) agrega que, el control material analiza y compara la prescripción normativa que se contenga en los enunciados jurídicos con la norma constitucional, "haciendo que sea principalmente un juicio sobre el derecho" (Gallegos, 2023, pág. 326). Sobre este punto, Cruz (2022, pág. 104) asegura que tanto el control abstracto como el control concreto sirven para garantizar judicialmente la supremacía de la Constitución.

En el neoconstitucionalismo se reconoce el papel activo y la postura crítica que tiene que tener el juez como un actor del sistema jurídico. Por esta razón, Gil (2011, págs. 52-53) manifiesta que la actuación del juez debe ir más allá del legalismo, es decir, actitudes serviles frente a la ley, pues el paradigma del Estado Legal y el Estado de Derecho se han superado para dar paso al Estado Constitucional de Derecho.

La constitucionalización del sistema jurídico y político, consecuencia del neoconstitucionalismo, conlleva al traslado de los problemas sociales y políticos más complejos

hacia las cortes constitucionales. Sobre este punto, González Soto (2020, pág. 239) asegura que, el control que dichas cortes realizan a las actividades de los poderes tradicionales del poder público desemboca en serias tensiones que repercuten en varios ámbitos. González Soto (2020) aclara que ya no es posible concebir al Derecho como una herramienta de la política; la situación se ha invertido y la política está sometida y limitada por el Derecho.

3.4. Criterios de la jurisprudencia constitucional sobre el control de constitucionalidad a las objeciones presidenciales.

A pesar de que, el control de constitucionalidad a las objeciones presidenciales formuladas contra proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional se ha contemplado en la actual Carta Constitucional desde su promulgación en 2008, no se han conocido y resuelto casos de objeciones presidenciales por inconstitucionalidad sino hasta 2019. De esta forma, desde 2019 hasta 2024, la Corte Constitucional ha dictaminado sobre el control de constitucionalidad a las objeciones presidenciales en diecinueve ocasiones. Así, se analizará temáticamente los criterios abordados en cada uno de los dictámenes, según fueron conocidos en el tiempo. Se advierte que, varios temas son desarrollados en varios dictámenes. Por esta razón, se han agrupado temáticamente haciendo énfasis en consideraciones a tener en cuenta al respecto de la objeción presidencial por razón de inconstitucionalidad.

3.4.1. Presentación de texto alternativo por parte del Presidente

En el Dictamen No. 001-19-DOP-CC, paralelamente a la objeción de inconstitucionalidad, el Presidente propuso un texto alternativo al proyecto objetado por inconstitucionalidad. Al respecto, la Corte Constitucional argumenta que la presentación de un texto alternativo por el Presidente es incongruente con este tipo de objeción. El razonamiento de la Corte hace una diferenciación entre el efecto jurídico de la objeción por inconstitucionalidad y la de inconveniencia. El vicio por inconstitucionalidad necesariamente implica la invalidez del

procedimiento, mientras que la objeción por inconveniencia parcial conlleva a la posibilidad de que la Asamblea Nacional conozca el texto alternativo y así el procedimiento sería válido. (Dictamen No. 001-19-DOP-CC, párr. 17).

De igual manera, el Dictamen No. 4-19-OP/19, párr. 22 resolvió en este sentido. La Corte complementó que la presentación de un texto alternativo por parte del Presidente, en una objeción por inconstitucionalidad, carece de efectos jurídicos y su formulación es inadecuada. Se aclara que la presentación de un texto alternativo, se hace a juicio de la conveniencia político-legislativo del Presidente, porque éste lo considera mejor que el proyecto presentado por la Asamblea. Por otro lado, en una objeción por inconstitucionalidad, el juicio del Presidente debe referirse a la potencial invalidez de la disposición legal proyectada por el Legislativo.

Según el párr. 22.2 de dicho dictamen, a la Corte Constitucional solo le corresponde dictaminar sobre la inconstitucionalidad alegada en la objeción. En caso de que se confirme esa inconstitucionalidad la Asamblea tiene la facultad de realizar enmiendas al texto aprobado, pero esto no implica que tenga que atender al texto alternativo propuesto por el Presidente. Los arts. 138 y 139 de la Constitución no confieren atribución al Presidente para formular textos alternativos en el marco de las objeciones de constitucionalidad, así como tampoco es obligación de la Corte Constitucional evaluar la constitucionalidad de tales proposiciones.

3.4.2. Control de constitucionalidad preventivo y abstracto

Sobre la oportunidad y competencia para conocer una objeción por inconstitucionalidad, la Corte Constitucional verifica que aquella objeción haya sido presentada por el Presidente dentro del plazo de treinta días que indica el art. 137 de la Constitución. Una vez que el Pleno de la Corte asume competencia para dictaminar sobre los proyectos legislativos acusados de inconstitucionalidad. En el Dictamen No. 002-19-DOP-CC, párr. 15-21, se deja en claro que el objeto del control constitucional es verificar la armonía que el proyecto en mención debe guardar

con la Constitución. Al respecto, la Corte indica que va a realizar un control previo o *a priori*, en tanto que, el control se realiza en el marco del proceso de formación de la ley y ésta todavía no goza de fuerza obligatoria. Por otro lado, el control también será abstracto: "por cuanto se analiza el proyecto de ley según su armonía con el texto constitucional, sin efectuar una consideración particular de su aplicación a un caso concreto" (Dictamen No. 002-19-DOP-CC. Párr. 18).

Tal parece, que la postura tomada por la Corte en este dictamen influirá en la resolución de los siguientes casos. El mismo razonamiento se puede apreciar en el Dictamen No.1-24-OP/24, especialmente sobre las características del control abstracto y previo. Adicionalmente, se insiste en que el ámbito objetivo de control se circunscribe únicamente a las disposiciones objetadas; por ello, solo se atenderán a los argumentos fácticos y jurídicos esgrimidos por el Presidente. Sin embargo, se agrega un criterio no contemplado hasta el momento. Este se refiere a los efectos que tendrá el dictamen según el art. 132 de la LOGJCC, así no será posible que: "se opte por una interpretación conforme o constitucionalidad condicionada, en la medida de que el texto normativo analizado no ha entrado aún en vigencia y puede ser corregido plenamente por la Función Legislativa" (Dictamen No. 1-24-OP/24, párr. 23.IV).

De la misma forma, la Corte declara que el elemento esencial para que se establezca su competencia respecto al control de constitucionalidad de las objeciones presidenciales es que: "la disposición jurídica que se impugna no haya concluido su *iter* de configuración legislativa" (Dictamen No. 1.24-OP/24, párr. 24). Con esto, se entiende que el objeto susceptible de control no debe haber sido promulgado o publicado. Ya que, en caso de sí haberlo hecho, su control sería a través del control abstracto posterior.

3.4.3. Objeciones presidenciales por inconstitucionalidad a leyes vigentes

El Dictamen 3-24-PO/24 contempla una decisión en esa misma dirección, sobre el control de constitucionalidad previo. En este caso se pretendía objetar por inconstitucionalidad una ley que ya había sido publicada en el Registro Oficial, es decir que gozaba de validez y vigencia en el ordenamiento jurídico. La apreciación de la Corte al respecto fue tajante, se negó la procedencia de tal objeción ya que el control de constitucionalidad previo no se aplica a normas vigentes. Para el control de este tipo de normas se destina el control posterior o *ex post.*

Lo mismo sucede en la sustanciación del caso 4-24-OP, en el cual nuevamente, el Ejecutivo eleva una solicitud a la Corte Constitucional para que conozca de oficio la objeción de inconstitucionalidad sobre una normativa vigente. Sin embargo, la peculiaridad de este caso recae en una deficiencia por parte de Presidencia para ejercer su atribución del veto. El plazo para presentar la objeción presidencial fenece el treinta días, pasado este tiempo se entiende que el Presidente, al no presentar objeciones sanciona tácitamente el proyecto de ley que puede ser promulgado por la Asamblea, lo cual efectivamente sucedió. La Corte Constitucional se declaró incompetente para conocer una objeción presidencial por inconstitucionalidad sobre una ley vigente en el ordenamiento jurídico.

3.4.4. Obligación de análisis únicamente sobres las disposiciones expresamente objetadas

Considerando que el caso No. 003-2019-OP se trata de una objeción parcial de inconstitucionalidad, se hace énfasis en que la Corte se remitirá solamente a las disposiciones que han sido expresamente objetadas por el Presidente. Para efectuar el análisis de constitucionalidad del proyecto de ley, la Corte señala que tomará en cuenta los argumentos señalados en las objeciones presidenciales y el pronunciamiento de la Asamblea Nacional. Además, se contempla la posibilidad de atender los escritos de *amicis curiae*. Pero, de ninguna forma se podrá extender su análisis a otras partes del proyecto que no han sido vetadas por

inconstitucionalidad. De esta premisa se deduce que, en el caso de que se presente una objeción parcial, la Corte no podrá resolver y dictaminar sobre una inconstitucionalidad total del proyecto.

Otra postura similar se puede encontrar en el Dictamen No. 3-22-OP/22, párr. 52. Allí se señala que la Corte únicamente está obligada a atender a los argumentos que han sido propuestos por el Ejecutiv**o** para justificar la supuesta inconstitucionalidad. En tanto que, se trata de procurar que el equilibrio debido entre los colegisladores del Estado no se vea alterado por una extralimitación de la Corte Constitucional. Esta misma idea es señalada en el párrafo 38 del Dictamen No. 3-23-OP/24. Por su parte, en el párrafo 241 del dictamen No. 3-22-OP/22 se advierte a las autoridades públicas que intervienen del proceso de creación legislativo que procuren ajustar la claridad y precisión de sus argumentaciones a la seriedad del proceso constitucional. Solo así se podrá solventar con más exactitud el control constitucional, sin perjuicio, de que la ciudadanía también merece tener claridad sobre lo que acontece en el debate democrático y legislativo.

3.4.5. Argumentación presidencial de las objeciones de inconstitucionalidad.

Al respecto, también se puede mencionar el Dictamen No. 2-22-OP/22, en el cual la Corte Constitucional conoció la formulación de una objeción total por inconstitucionalidad. Sin embargo, a pesar del carácter total de la objeción, el Presidente solo esgrimió argumentos que señalaban una inconstitucionalidad parcial. Por esta razón, la Corte, en el párrafo 26 de dicho dictamen, señala que: “la ausencia -en la objeción presidencial- de argumentos en contra de las señaladas disposiciones normativas, impide que en este dictamen se pueda declarar su inconstitucionalidad” (Dictamen No. 2-22-OP/22, párr. 26).

En esa misma línea, el voto salvado de los jueces Escudero y Ortiz en el Dictamen No. 2-23-OP/23 adoptado por el Pleno de la Corte, se refiere a la deficiente argumentación del Ejecutivo para sostener los cargos de la objeción. El párrafo 13 del voto salvado indica que los

argumentos no son claros ni suficientes para determinar la inconstitucionalidad del texto objetado. Estos jueces establecen que un requisito para que proceda la objeción presidencial es que el razonamiento que la sustenta evidencie una clara incompatibilidad entre la norma constitucional y el proyecto objetado. Así mismo, la procedencia de la objeción no puede sostenerse a base de argumentos ambiguos. Por tales razones, el criterio de estos jueces es las objeciones presidenciales mal fundamentadas devienen en improcedentes. De igual manera, en el Dictamen No. 3-23-OP/24, párr. 38, también se señala que, si la objeción presentada por el Ejecutivo no contiene cargos concretos y claros sobre el porqué de la incompatibilidad constitucional del proyecto objetado, la Corte declarará improcedente la objeción y se abstendrá de emitir criterios adicionales.

3.4.6. Redacción técnica-legislativa del proyecto de ley.

Sobre la racionalidad legislativa, es decir de la calidad técnica para la redacción de proyectos de ley, la Corte se pronuncia a través del Dictamen No. 4-19-OP/19, párr. 49. Así, se señala que el defecto de la racionalidad legislativa se puede producir por ambigüedades, vaguedades, antinomias, lagunas, redundancias y demás elementos del lenguaje. Ante la presencia de estos errores en la redacción de proyectos legislativos, la Corte estima que no pueden ser corregidos a través del control de constitucionalidad.

En el mismo párrafo, se estima que la condición para que una objeción presidencial pueda ser conocida y resuelta por la Corte, es la formulación argumental por parte del Presidente de: “la violación de una norma regulativa de rango constitucional, procedimental o sustantiva “(Dictamen No. 4-19-OP/19, párr. 49). Esa grave afectación a los preceptos constitucionales no se produce por meros errores de técnica legislativa. Además, la corrección de esos errores no corresponde al control constitucional, sino al mismo procedimiento legislativo. De igual forma, en el Dictamen No. 3-22-OP/22, párr. 55, se declaró improcedente la objeción, ya que los errores

de redacción o técnica legislativa no constituyen una razón de peso para que la Corte declare que tal disposición contraviene a la Constitución.

3.4.7. Revisión de inconstitucionalidad sobre normas conexas.

Acerca de la inconstitucionalidad de normas por conexidad, se señala que: "la unidad normativa permite ampliar la declaración de inconstitucionalidad de una disposición jurídica a otras no impugnadas por conexidad. La conexidad se verifica siempre que entre las normas haya una relación de redundancia, de estrecha conexión sistemática, o de causalidad" (Dictamen No. 4-19-OP/19, párr. 54). En la misma argumentación, señalada en el párr. 56.6, la Corte requiere al Presidente que atienda a la observancia de los límites que tiene la objeción de inconstitucionalidad. Con esto la Corte deja claro que no le compete pronunciarse sobre normas ajenas a la materia normativa contenida en el proyecto de ley, aprobado por la Asamblea y objetado por el Presidente.

Sobre el mismo tema, el Dictamen No. 5-19-OP/19, párr. 14, recuerda que en virtud del art. 436, núm. 3 de la Constitución y el art. 76, núm. 9 de la LOGJCC, en el ámbito de los mecanismos de control constitucional, la Corte Constitucional es competente para analizar de oficio la inconstitucionalidad de normas conexas**.** Por otra parte, el requisito para analizar normas conexas viene dado por la existencia de unidad normativa. Así, este principio permite a la Corte ejercer la potestad de "ampliar la declaración de inconstitucionalidad de una disposición jurídica a otras no impugnadas" (Dictamen No. 5-19-OP/19, párr. 15). Entre los criterios para que exista unidad normativa se enumeran:

> 14.1. Que la disposición acusada o su contenido se encuentren reproducidos en otros textos normativos no demandados;
>
> 14.2. Que no sea posible producir un fallo sobre una disposición jurídica expresamente demandada sin pronunciarse también sobre otra con la cual guarda una conexión estrecha y esencial; y/o,
>
> 14.3. Que la norma impugnada sea consecuencia o causa directa de otras normas no impugnadas. (Dictamen No. 5-19-OP/19, párr. 14).

Como bien se advierte en los primeros dictámenes de 2019, en la línea argumental sobre el análisis constitucional, la Corte indicaba que el control debe restringirse únicamente a las disposiciones del texto que hayan sido expresamente objetadas por el Presidente. Posteriormente, la Corte abandona esa postura y considera adoptar la facultad de revisión por conexidad, tal como sucede en algunos dictámenes de 2021.

El caso No. 1-21-OP, ejemplifica esta postura. Si bien el Presidente objeta expresamente cuatro artículos del proyecto por razón de inconstitucionalidad; también solicita que se declare la inconstitucionalidad por conexidad de veintiséis artículos y la disposición reformatoria tercera del mismo proyecto de ley. La Corte Constitucional, en el párrafo 10 del Dictamen No. 1-21-OP/21 indica que esto configura una actuación irregular del Presidente. Se aclara que, si el Presidente consideraba que esos otros artículos también adolecían de inconstitucionalidad era su deber pronunciar expresamente las respectivas objeciones para que la Corte se revista de competencia para pronunciarse al respecto.

La consecuencia de esta peculiar forma de solicitar la inconstitucionalidad de los mencionados artículos es que, se condiciona a la Corte a pronunciarse únicamente si se determina que existe unidad normativa, esto es, si se configura la conexidad mediante el cumplimiento de los requisitos. Indefectiblemente, la decisión de la Corte se corresponde con la defectuosa forma de presentar la objeción por parte del Ejecutivo. Se resolvió que, sobre veinticuatro de los veintiséis artículos, sobre los que se solicitaba la inconstitucionalidad por conexidad, la Corte no podía pronunciarse porque efectivamente no se configuró la existencia de unidad normativa.

3.4.8. Incompetencia de la Asamblea Nacional para calificar la naturaleza de la objeción

El dictamen No. 1-22-OP/22 presenta una gran particularidad. En este caso la Asamblea Nacional solicitó a la Corte Constitucional que conozca la objeción parcial por inconveniencia realizada por el Presidente como si fuese una de inconstitucionalidad. Según se desprende de este Dictamen, el Presidente objetó incluso el título del proyecto de ley y la denominación de algunos capítulos que lo componen. Para tal efecto, el secretario general del parlamento remitió a la Corte Constitucional una moción aprobada por el Pleno de la Asamblea en la cual se solicita que se emita un dictamen sobre la constitucionalidad del proyecto. La jueza constitucional que avocó conocimiento dispuso que el Presidente determine y especifique si la objeción parcial que realizó al proyecto fue por inconstitucionalidad o no. Por esta razón, la Corte Constitucional estimó pertinente verificar si la Asamblea tiene competencia para calificar la naturaleza de una objeción presidencial. El dictamen establece que, a través de una lectura integral de la Constitución, el Presidente tiene la competencia privativa para presentar objeciones por inconstitucionalidad. Así, el Jefe del Ejecutivo es: "el único legitimado para activar ese control preventivo de constitucionalidad frente a un proyecto de ley" (Dictamen No. 1-22-OP/22, párr. 15).

De la misma forma, esta competencia exclusiva del Presidente implica el deber y la responsabilidad de calificar expresamente si la objeción es por inconstitucionalidad. Para ello, se tendrá que motivar coherente y suficientemente las razones que le asisten para ese tipo de objeción; además de mencionar si esta es total o parcial y cuáles son los artículos y disposiciones que se objetan. En el párrafo 27 se aclara que, aunque se citen artículos de la Constitución para sustentar la objeción o que se presenten textos alternativos con la intención de garantizar el contenido de la Norma Suprema, esto no permite a la Asamblea interpretar o calificar la objeción presidencial como si fuera por inconstitucionalidad.

3.4.9. El control constitucional como mecanismo para equilibrar el ejercicio del poder

La Corte, en el párrafo 26 del Dictamen 2-24-OP/24, llama la atención tanto al Ejecutivo como al Legislativo por sus actuaciones, las cuales deben apegarse obligatoriamente a la observancia de la Constitución y la Ley. Solo así se podría garantizar el "respeto irrestricto al principio de separación de poderes y al balance constitucional entre las distintas funciones del Estado" (Dictamen 2-24-OP/24, párr. 26). Es importante señalar la apreciación que hace la Magistratura sobre el control constitucional. Estas facultades reconocidas constitucionalmente no fueron diseñadas para superponerse al proceso de formación legislativa, sino todo lo contrario, para garantizar los principios democráticos en el mismo. De esta forma se reconoce la importancia de la existencia de mecanismos que permitan equilibrar el ejercicio del poder de las Funciones estatales, esto es, el sistema de frenos y contrapesos.

3.4.10. Objeción en razón de inconstitucionalidad total por la forma

En el análisis del Dictamen 1-23-OP/23, la Corte hace una diferenciación entre las razones por las que se presentó la objeción total. En primer lugar, la Corte analizará la objeción presidencial presentada por razones de forma. En caso de que esta no sea procedente, la Corte pasará a conocer la objeción de inconstitucionalidad por razones de fondo. De esta idea se desprende que, si procede la objeción total por razones de forma, no será necesario pasar al análisis de las razones de fondo, puesto que, se deberá ordenar el archivo del proyecto bajo el primer supuesto. El párrafo 34 del dictamen se refiere al proceder de la Corte para determinar si tuvo lugar el fundamento de hecho de la objeción. En este caso, el Presidente alegó que el proyecto legislativo versaba sobre una materia de iniciativa presidencial privativa y no fue promovido por él. Por esta razón, la Corte concluye que se violó la regla del trámite legislativo y, en razón de este vicio de inconstitucionalidad, procede la objeción presidencial total por razones de forma.

3.4.11. Improcedencia para controlar la conformidad del proyecto objetado con normas infraconstitucionales

Un aspecto a tomar en cuenta en el Dictamen No. 2-23-OP/23 es que el Presidente había argumentado que una disposición del texto objetado, además de ser contraria a la Constitución, también contradecía el Código de Comercio, la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado y la Decisión Andina 608. Al respecto, en el párrafo 33, la postura de la Corte Constitucional indica que no le corresponde pronunciarse sobre incompatibilidades entre normas infraconstitucionales. Esta afirmación refuerza la idea que, el control de constitucionalidad de objeciones presidenciales se limita únicamente a comprobar la compatibilidad entre el proyecto objetado y la Constitución. En ambos dictámenes No. 2-23-OP/23 Dictamen y No. 1-24-OP/24, se advierte que el Presidente objetó el Proyecto de Ley por inconstitucionalidad y por inconveniencia. Ante esto, la Corte reitera que su competencia le permite pronunciarse exclusivamente sobre las objeciones por inconstitucionalidad.

4. Conclusiones

El diseño institucional del Estado, en teoría, debería velar por la separación, división e independencia de las funciones estatales, por un lado; y, garantizar el sistema de control interorgánico ejercido a través de frenos y contrapesos, por el otro. Sin embargo, la experiencia latinoamericana, en especial la ecuatoriana, indican todo lo contrario. El sistema de gobierno presidencialista ecuatoriano se caracteriza por el gran desequilibrio que hay entre las funciones del Estado. El poder Ejecutivo se impone sobre los otros poderes, particularmente sobre el Legislativo. Tradicionalmente al Legislativo se le ha atribuido la función de legislar, pero las grandes atribuciones conferidas al Presidente en la misma materia inciden negativamente en las actividades del parlamento.

La institución de veto es una herramienta muy poderosa con la que el Ejecutivo prácticamente puede bloquear cualquier intento del legislativo por sostener una agenda política

propia. Las estadísticas sobre su efectividad, en caso de que la objeción por inconveniencia sea total, indican que el proyecto legislativo estará condenado prácticamente a su archivo. En caso de que el veto sea parcial, de igual forma, la balanza estará inclinada a favor del Presidente. Esto si se tiene en cuenta que la Asamblea tiene dos opciones para reaccionar al texto alternativo remitido por el Presidente, bien puede allanarse a él o intentar ratificarlo. En cualquier caso, esto beneficia al Ejecutivo porque si la Asamblea se allana, se aprueba el proyecto enmendado con las modificaciones que el Ejecutivo propuso. Por otro lado, la ratificación, como un contrapeso al veto, por los requisitos de exigencia para su aprobación, los cuales son prácticamente imposibles de lograr, significaría que, de todas formas, lo que se publicaría es el texto alternativo del Presidente.

A raíz de la enmienda constitucional de 2024, esta situación podría cambiar ya que el requisito para dar paso a la insistencia del proyecto legislativo original que ha sido objetado parcialmente por el Presidente, disminuyó de la cantidad requerida de votos de mayoría calificada a mayoría absoluta. Para el periodo legislativo de 2025, por el aumento del número de asambleístas a 151 miembros, la cantidad de votos comprendidos en la mayoría absoluta para dar paso a la insistencia o ratificación de proyectos legislativos que han sido objetados parcialmente por inconveniencia será de 77 votos. Este cambio tornará virtualmente posible superar el veto presidencial parcial por inconveniencia.

Aparentemente el escenario para la Asamblea Nacional mejoraría en caso de que las objeciones sean por inconstitucionalidad. De esta forma, la resolución de un problema originado en el ámbito político será trasladada a la esfera de lo jurídico para ser resuelta por órgano técnico e imparcial. La Corte Constitucional, a través de un control jurídico como es el control de constitucionalidad abstracto, aplicará criterios objetivos, técnicos y racionales para resolver la cuestión. Hay que reconocer el mérito que tiene el neoconstitucionalismo en la juridización del ordenamiento jurídico a través de la primacía de la constitución. Pero este contenido jurídico

también empapa a otras dimensiones como lo político y social. El resultado es que los problemas políticos que pueden producirse entre los órganos estales se trasladan al ámbito de la jurisdicción constitucional para que sean resueltos en base a normas jurídicas.

En varios dictámenes la Corte Constitucional llama la atención a los poderes públicos, sobre la forma en que aplican las atribuciones que les han sido conferidas constitucionalmente. Así, la postura de esa Magistratura respecto al control de constitucionalidad es que, su activación por parte del Presidente no puede ser utilizada arbitrariamente o con la intención de desnaturalizar el equilibrio interorgánico del Estado. Más bien, se profundiza en que la principal utilidad del control de constitucionalidad es garantizar la supremacía constitucional y la unidad del ordenamiento jurídico. Puesto que, a través de su ejercicio se impide la entrada al ordenamiento jurídico de normas contrarias a la Constitución que pudiesen generar efectos jurídicos adversos. Esto denota la posición de la Corte Constitucional como un árbitro que tenderá a vigilar que las reglas del juego constitucional sean acatadas por los poderes estatales.

Por otro lado, se observa que los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional no son inmutables. En los primeros dictámenes que resolvió se aprecia la postura que limitaba el control de constitucionalidad estrictamente a las acusaciones de inconstitucionalidad que fueron formuladas por el Presidente. De igual forma, se recordaba constantemente los criterios para que una argumentación sea considerada válida y permita formular un problema jurídico qué resolver, caso contrario se abstenía de controlar las disposiciones no objetadas o mal motivadas. A medida que se resolvían más dictámenes su criterio cambió y contempló la posibilidad de ejercer su facultad de revisión de normas conexas. Aunque jurídicamente hablando, no se podría considerar que un proyecto sea una norma en sí. La Corte desarrolla una postura indicando que solo se aplicará la conexidad en dos casos. En primer lugar, si es que hay unidad normativa entra la disposición objetada y la que no se objetó. En segundo lugar, la revisión de potencial inconstitucionalidad solo se aplica a disposiciones contenidas en el mismo proyecto.

Otros criterios valiosos de la Corte Constitucional en el marco del control abstracto a las objeciones presidenciales se encaminan en las siguientes direcciones. En primer lugar, se estableció la improcedencia de presentar textos alternativos cuando la objeción sea por inconstitucionalidad. Respecto a la naturaleza del control previo, la Corte Constitucional señala que solo es competente para conocer objeciones sobre proyectos de ley, es decir, que no se puede extralimitar hacia el control de objeciones presidenciales a leyes vigentes. De la misma forma, se señala que no caben las objeciones por inconstitucionalidad cuando el proyecto legislativo adolece de errores en la redacción técnica. Así mismo, se estable que el control de constitucionalidad de objeciones presidenciales solo cabe sobre proyectos que tengan la potencialidad de atentar contra el ordenamiento jurídico. Se recuerda al legitimado activo del veto que es su deber expresar claramente qué tipo objeción plantea y argumentar debidamente por qué y sobre cuáles disposiciones recae.

Se puede cuestionar también el papel que tiene la Corte Constitucional como legislador negativo y el gran riesgo que conlleva concentrar tanto poder en un solo órgano. Hay que considerar que los miembros de esta Magistratura no están revestidos de legitimación democrática directa, pero su actuación puede eliminar fácilmente del ordenamiento jurídico, o no permitirle la entrada a él, a actos normativas que han sido formulados por órganos que sí cuentan con el respaldo de legitimidad democrática directa. Otro aspecto a tomar en cuenta es que las actuaciones y los miembros de la Corte Constitucional no son susceptibles de ser controlados por un órgano externo. Si la Corte Constitucional es la encargada de velar por la observancia y apego absoluto que los poderes públicos deben a la Constitución ¿Quién controla al que controla?

5. **Recomendaciones**

A la fecha de elaboración del proyecto, la enmienda del art. 138 de la Constitución está vigente. Sería de mucho interés para el desarrollo académico hacer un estudio sobre la utilidad y viabilidad que supuso disminuir el requisito de mayoría calificada a mayoría absoluta para que procedan las ratificaciones por objeción parcial. Los resultados de esta posible investigación indicarán si fue posible mejorar el equilibrio entre las funciones que intervienen en el proceso legislativo.

Se mencionó que la objeción de inconstitucionalidad es una institución que también es reconocida en países como Venezuela, Colombia, Panamá y Honduras. Respecto de los tres países sudamericanos sería importante realizar una investigación de derecho comparado de alcance regional. Con esto se podría matizar como esta institución ha evolucionado en cada uno de estos países y cuál es su impacto en el marco de las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo.

De igual manera, resultaría de gran ayuda, hacer una investigación cuantitativa donde se compare paralelamente las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad y las de inconveniencia. Toda vez que, la puesta en práctica de objeciones presidenciales por razón de inconstitucionalidad solo se ha hecho presentes desde 2019. Así, mismo las investigaciones sobre vetos por inconveniencia se han efectuado solo hasta el año 2013. Se necesita de nuevos aportes que indique la eficacia comparada de cada uno de estos mecanismos y cuál es su repercusión en una sociedad democrática.

6. **Anexo**

Anexo 1: Objeciones presidenciales conocidas por la Corte Constitucional del Ecuador desde 2019 hasta 2024. Elaboración propia.

No.	Dictamen	Fecha	Objeción por Inconstitucionalidad				Observaciones	Artículos / Dispocisiones Objetadas	Resolución de la Corte			Decisión del Pleno	Voto Salvado	Voto Concurrente	Jueces no presentes
			Total		Parcial				Resolución Procedente	Resolución Improcedente	Resolución por Conexidad				
			Procedente	Improcedente	Procedente	Improcedente									
1	No.001-19-DOP-CC	12 de marzo de 2019			x			1	1	0		8	0	0	1
2	No.002-19-DOP-CC	14 de marzo de 2019			Parcial			50	12	38		8	0	0	1
3	No.003-19-DOP-CC	14 de marzo de 2019			Parcial			29	6	23		8	0	0	1
4	No.04-19-OP/19	26 de noviembre de 2019			Parcial			4	2	2		8	0	0	1
5	No.05-19-OP/19	4 de diciembre de 2019	x					13	12	0	1	8	1	0	
6	No.1-21-OP/21	17 de marzo de 2021			Parcial			31	2	2	27	7	0	2	
7	No.2-21-OP/21	23 de junio de 2021		x				5	0	5		4	4	1	
8	No.3-21-OP/21	30 de junio de 2021			Parcial			5	5	0		9	0	0	
9	No.1-22-OP/22	12 de abril de 2022					No Procede el control de Constitucionalidad de la Objeción Presidencial por incompetencia de la Asamblea Nacional	N/A	N/A	N/A		8	0	0	1
10	No.2-22-OP/22	20 de mayo de 2022		x				N/A	N/A	N/A		6	1	2	
11	No.3-22-OP/22	3 de octubre de 2022			Parcial			20	12	6	2	7	0	2	
12	No.1-23-OP/23	25 de enero de 2023	x				Inconstitucionalidad de forma	Todo	Todo	0		5	4	0	
13	No.2-23-OP/23	30 de marzo de 2023			x			5	4	1		5	4	0	
14	No.3-23-OP/24	5 de enero de 2023			x			3	2	1		6	3	0	
15	No.1-24-OP/24	16 de mayo de 2024			x			5	4	1		5	4	0	
16	No.2-24-OP/24	6 de junio de 2024					No Procede el control de Constitucionalidad la Objeción Presidencial por incompetencia de la Asamblea Nacional	N/A	N/A	N/A		9	0	0	

17	No.3-24-OP/24	8 de agosto de 2024					No Procede el control de Constitucionalidad a objeciones presidenciales realizadas contra normas vigentes del ordenamiento jurídico	N/A	N/A	N/A		7	0	0	2
18	No.4-24-OP/24	22 de agosto de 2024					No Procede el control de Constitucionalidad a objeciones presidenciales realizadas contra normas vigentes del ordenamiento jurídico	N/A	N/A	N/A		7	0	0	2
19	No. 5-24-OP/24	19 de diciembre de 2024			Parcial			7	1	6		6	3	0	

7. Bibliografía

7.1. Fuentes secundarias

Alcántara, M. y Sánchez, F. (2001). Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: Un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político. *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*. No. 112. (Abril-Junio). (pp.53-76).

Aragón, M. (2002). *Constitución y control del poder: Introducción a una teoría constitucional de control*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México.

Belloso, N. (2010). Algunos dilemas sobre la jurisdicción constitucional. *Revista do Direito UNISC*. No. 34. (pp. 134-154).

Celi, I. (2017). Neoconstitucionalismo en Ecuador: ¿Judicialización de la política o politización de la justicia? (Tesis de Maestría). Quito. Corporación Editora Nacional – Universidad Andina Simón Bolívar.

Chinga. V. (2022). La Corte Constitucional del Ecuador. ¿El sexto poder del Estado? *Iuris Dictio* No. 30. Diciembre. (pp. 25-39).

Conaghan, C. (1994). Loose Parties, Floating Politicians and Institutional Stress: Presidentialism in Ecuador, 1979-1988. En A. Linz y A. Valenzuela (eds), *The Failure of Presidential Democracy*.

Cruz, A. (2022). La Corte Constitucional del Ecuador (CCE): Límite de funciones estatales y ciertas críticas. *Iuris Dictio*. No. 30. Diciembre. (Pp. 99-114).

Freidenberg, F. y Pachano, S. (2016). El sistema político ecuatoriano. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Gómez, R. (2022). El control constitucional en el Ecuador. Una aproximación teórica y filosófica. *FORO: Revista de Derecho*. Núm. 38. (julio-diciembre), (pp. 121-143).

Gallegos, D. (2013). El control formal de constitucionalidad de actos normativos. En J. Benavidez, y J. Escudero (eds.). *Manual de justicia constitucional ecuatoriana. Cuadernos de trabajo.* (pp. 319-333)

Gil, R. (2011). El neoconstitucionalismo y los derechos fundamentales. *Quid Iuris.* No. 12. (pp. 43-61).

González, D. (2017). El Principio de los "Pesos y Contrapesos" en el Constitucionalismo Ecuatoriano Contemporáneo. *Revista Facultad de Jurisprudencia RFJ*. Núm. 2. (Diciembre). (pp. 321-350).

González Soto, R. (2019). La legitimidad de los Tribunales Constitucionales en el Estado de Derecho Constitucional. *Opus Magna Constitucional. Corte de Constitucionalidad – Instituto de Justicia Constitucional*. Tomo XVI. (Pp. 227-254).

Grijalva, A. (2008). Perspectivas y desafíos de la Corte Constitucional. En: R. Ávila, A. Grijalva y R. Martínez (eds.), *Desafíos constitucionales: La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*. Quito. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Guerrero, J. (2011). Aproximación al control abstracto en el Ecuador. La acción de inconstitucionalidad. En J, Montaña, (ed.), *Apuntes de derecho procesal constitucional* (pp. 61-103). Quito: Corte Constitucional del Ecuador.

Apuntes de derecho procesal constitucional: parte especial: control constitucional y otras competencias de la Corte Constitucional,

Gutiérrez, A. (2009). El control constitucional en Ecuador y Colombia: un análisis comparado. *Iuris Dictio*. Vol. 8. Núm. 12. (pp.55-64).

Hidalgo, G. (2014). El "efecto luna de miel" en contextos de multipartidismo fragmentado: el caso del veto presidencial en Ecuador. *Cálamo. Revista de Estudios Jurídicos*. Núm. 1 (Julio). (pp. 107-121).

Llanos, L. y García, W. (2018). El rol del Ejecutivo en la producción normativa: El Ecuador entre 1979 y 2016. *Revista de Derecho Ius Humani*. Vol.7. (pp. 167-197).

Medina, R. (2009). La objeción de inexequibilidad. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*. No. 13. Madrid. (pp. 373-412).

Ortiz, R. (2018). Los problemas estructurales de la Constitución ecuatoriana de 2008 y el hiperpresidencialismo autoritario. *Estudios Constitucionales*. Año 16, No.2 (pp. 527-566). Talca. Centro de Estudios Constitucionales de Chile – Universidad de Talca.

Oyarte, R. (2019). Derecho Constitucional. 3ra. Ed. Quito. Corporación de Estudios y Publicaciones.

Patajalo, R. (2020). *El control de constitucionalidad en Ecuador: Defensa de un control mixto.* (Tesis de Maestría). Universidad Andina Simón Bolívar: Quito, Ecuador

Pérez-Liñán, A. (2003). Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo? *Latin American Research Review* 38. No. 3.

Pérez, J. (2018). Curso de Derecho Constitucional. Madrid: Marcial Pons. Pág. 119.

Polo, E. (2022). La declaratoria de inconstitucionalidad de normas por conexidad en Ecuador. *Foro: Revista de Derecho*. Núm. 38. (p. 53-73).

Sánchez, F. (2008). ¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002. Quito, FLACSO.

Silva-Herzog, J. (1996). Esferas de la democracia. *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.* México, Instituto Federal Electoral.

Valdivieso, P. (2014). *El veto presidencial en el Ecuador, periodo 1979-2013*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador. (pp. 1-71).

Valdivieso, P. y Rivera, L. (2015). Presidencialismo fuerte en Ecuador (1979/1998/2008). En: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. (Pp. 1-23). b

Vargas, A. (2017). Constitucionalismo y legitimidad democrática: Apuntes sobre la objeción democrática al control de constitucionalidad. *Derecho y cambio social*. (pp. 1-11).

7.2. Jurisprudencia constitucional

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.001-19-DOP-CC. 12 de marzo de 2019.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.002-19-DOP-CC. 14 de marzo de 2019.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.003-19-DOP-CC. 14 de marzo de 2019.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.04-19-OP/19. 26 de noviembre de 2019.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.05-19-OP/19. 4 de diciembre de 2019.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.1-21-OP/21. 17 de marzo de 2021.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.2-21-OP/21. 23 de junio de 2021.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.3-21-OP/21. 30 de junio de 2021.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.1-22-OP/22. 12 de abril de 2022.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.2-22-OP/22. 20 de mayo de 2022.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.3-22-OP/22. 3 de octubre de 2022.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.1-23-OP/23. 25 de enero de 2023.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.2-23-OP/23. 30 de marzo de 2023.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.3-23-OP/24. 5 de enero de 2023.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.1-24-OP/24. 16 de mayo de 2024.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.2-24-OP/24. 6 de junio de 2024.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.3-24-OP/24. 8 de agosto de 2024.

Corte Constitucional del Ecuador. Dictamen No.4-24-OP/24. 22 de agosto de 2024.

7.3. Normativa

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial 52, Segundo Suplemento de 22 de octubre de 2009

Registro Oficial. Tercer Suplemento No. 568. Resolución de la Función Legislativa: Enmienda a la Constitución de la República del Ecuador. 30 de mayo de 2024.