

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

Colegio de Jurisprudencia

**Análisis de la iniciativa exclusiva presidencial bajo la
jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador
¿subsana o sustituir?**

Jennifer Gabriela Sasintuña León

Jurisprudencia

Trabajo de fin de carrera presentado como requisito para la
obtención del título de Abogada

Quito, 28 de noviembre de 2024

© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído todas las Políticas y Manuales de la Universidad San Francisco de Quito USFQ, incluyendo la Política de Propiedad Intelectual USFQ, y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo quedan sujetos a lo dispuesto en esas Políticas.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Educación Superior del Ecuador.

Nombres y apellidos: Jennifer Gabriela Sasintuña León

Código: 00213032

Cédula de identidad: 1725580250

Lugar y Fecha: Quito, 28 de noviembre de 2024

ACLARACIÓN PARA PUBLICACIÓN

Nota: El presente trabajo, en su totalidad o cualquiera de sus partes, no debe ser considerado como una publicación, incluso a pesar de estar disponible sin restricciones a través de un repositorio institucional. Esta declaración se alinea con las prácticas y recomendaciones presentadas por el Committee on Publication Ethics descritas por Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around theses publishing, disponible en <http://bit.ly/COPETHeses>.

UNPUBLISHED DOCUMENT

Note: The following capstone Project is available through Universidad San Francisco de Quito USFQ institutional repository. This statement follows the recommendations presented by the Committee on Publication Ethics COPE described by Barbour et al. (2017) Discussion document on best practice for issues around these publishing available on <http://bit.ly/COPETHeses>.

ANÁLISIS DE LA INICIATIVA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL BAJO LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR ¿SUBSANAR O SUSTITUIR?¹

ANALYSIS OF THE EXCLUSIVE PRESIDENTIAL INITIATIVE UNDER THE JURISPRUDENCE OF THE ECUADORIAN CONSTITUTIONAL COURT: REMEDY OR REPLACE?

Jennifer Gabriela Sasintuña León²
gaby20o1@live.com

RESUMEN

La iniciativa exclusiva presidencial es una potestad constitucional del Presidente de la República del Ecuador que asegura el equilibrio de poderes y el manejo adecuado de las finanzas para lograr una adecuada consecución de las políticas públicas. El presente trabajo analizó los pronunciamientos de la Corte Constitucional del Ecuador que sostienen que la falta de iniciativa exclusiva presidencial puede ser subsanada por medio de las objeciones presidenciales. A través de una metodología cualitativa axiológica, se evidenció que estas decisiones no se alinean con la norma constitucional ni con la intención del constituyente en las facultades del Presidente de la República. En este contexto, se concluyó que los proyectos de ley sin iniciativa exclusiva presidencial son inconstitucionales. Finalmente, se destacó la responsabilidad de la Corte de garantizar la estricta observancia de las normas constitucionales para evitar interpretaciones amplias que puedan desvirtuar el procedimiento legislativo y comprometer los principios constitucionales que protege.

PALABRAS CLAVE

Iniciativa exclusiva presidencial, procedimiento legislativo, Corte Constitucional.

ABSTRACT

The exclusive presidential initiative is a constitutional authority granted to the President of the Republic of Ecuador, designed to ensure the balance of the proper management of public finances to achieve the effective implementation of public policies. This paper examines the rulings of the Constitutional Court of Ecuador, which hold that the absence of an exclusive presidential initiative can be remedied through presidential objections. Using an axiological qualitative methodology, it was determined that these decisions are not fully consistent with the constitutional provisions or the intent of the framers regarding the powers of the President of the Republic. In this context, it was concluded that legislative bills lacking the exclusive presidential initiative are unconstitutional. Lastly, the responsibility of the Court to ensure strict adherence to constitutional norms was emphasized, to prevent broad interpretations that could distort the legislative process and undermine the constitutional principles it seeks to protect.

KEYWORDS

Exclusive presidential initiative, legislative process, Constitutional Court.

Fecha de lectura: 28 de noviembre de 2024

Fecha de publicación: 28 de noviembre de 2024

¹ Trabajo de titulación presentado como requisito para la obtención del título de Abogada. Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito. Dirigido por Iván Izquierdo Izquierdo.

² © Derechos de autor: Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política. Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.- 2. ESTADO DEL ARTE.- 3. MARCO TEÓRICO.- 4.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIA.- 5. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.- 6. EL ROL DEL PRESIDENTE EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.- 7. FUNCIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.- 8. ESTUDIO DE LOS PRONUNCIAMIENTOS DE LA CORTE RESPECTO DE LA INICIATIVA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL.- 9. INFLUENCIA DE LAS DECISIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN LA INICIATIVA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL.- 10. CONCLUSIONES.

1. Introducción

La Constitución de la República del Ecuador de 2008, CRE o Constitución, reconoce las funciones del Estado y establece las competencias de cada una de ellas³. Para la función ejecutiva, Ejecutivo, el artículo 135 de la CRE establece que: “*Sólo la Presidenta o Presidente* de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país”⁴. Es decir, dentro del proceso legislativo, se otorga al Presidente de la República, Presidente, una prerrogativa conocida como iniciativa exclusiva presidencial.

Sin embargo, a partir de la sentencia No. 002-11-SIN-CC de 21 de junio de 2011, la Corte Constitucional del Ecuador, CCE o Corte, ha aceptado que la Asamblea Nacional también presente proyectos de ley sobre estas materias siempre y cuando exista intervención presidencial en una etapa posterior. De manera concreta, resolvió que “mediante veto parcial realizó observaciones al proyecto aprobado por la Asamblea Nacional sin exponer objeción de constitucionalidad alguna, con lo que se ha producido un allanamiento del Presidente de la República”⁵. A raíz de esta decisión, la CCE ha mantenido el siguiente criterio en

³ Constitución de la República del Ecuador, R.O. 449, 20 de octubre de 2008, reformada por última vez R.O. Suplemento 181 del 15 de febrero de 2018. En el título IV se reconocen las competencias de las cinco funciones del Estado. Del artículo 118 al 140 consta la función legislativa; del artículo 141 al 166, la función ejecutiva; del artículo 167 al 203, la función judicial; del artículo 204 al 216, la función de transparencia y control social; y del artículo 217 al 224, la función electoral.

⁴ Artículo 135, Constitución de la República del Ecuador, 2008 (énfasis añadido).

⁵ Sentencia No. 002-11-SIN-CC, Corte Constitucional, 21 de junio de 2011, pág. 23.

sentencias y dictámenes⁶: la falta de iniciativa exclusiva presidencial puede ser subsanada por las objeciones presidenciales.

El procedimiento legislativo establecido por la CRE tiene como objetivo preservar la armonía entre las funciones del Estado, un eje fundamental en las democracias contemporáneas⁷. Dentro de este procedimiento, la iniciativa exclusiva presidencial tiene una doble finalidad: por un lado, asegurar “disciplina fiscal y prosperidad económica”⁸, por otro, garantizar un equilibrio entre las funciones. No obstante, las decisiones de la Corte han afectado al proceso legislativo, particularmente, desvirtuando la iniciativa exclusiva presidencial al aceptar que se puede subsanar una etapa con otra.

En este sentido, conviene recordar las palabras del ex juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Antonin Scalia: “Debemos interpretar la ley tal como la redactó el Congreso, no como nos gustaría que fuera”⁹. Justamente, pareciera ser esa la labor que la CRE le ha confiado a la CCE; pero además, la Constitución es categórica al definir distintas etapas para el proceso de formación de ley y qué es lo que conlleva cada una¹⁰. De esta manera, para la etapa prelegislativa, el artículo 135 le confiere la iniciativa exclusiva al Presidente en determinadas materias.

No se encuentra una norma jurídica de rango constitucional que permita subsanar la ausencia de iniciativa presidencial a condición de que el Presidente, en un momento posterior, objete un proyecto de ley. En atención a lo dicho por Scalia, el rol de los jueces es asegurar que cada función del Estado actúe dentro de los límites que establece la Constitución. Sin embargo, aquello puede verse en conflicto cuando la labor del juez resulta en una modificación de la estructura normativa.

⁶ Sentencia No. 002-11-SIN-CC; Sentencia 32-21-IN y acumulado (34-21-IN), Corte Constitucional, 11 de agosto de 2021 y Dictamen No. 2-22-OP/22, Corte Constitucional, 20 de mayo de 2022.

⁷ Ver, Timothy Sisk, “Democracy’s resilience in a changing world”, en *The Global State of Democracy: Exploring Democracy’s Resilience*, ed. K. Friel (Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2017), 36 – 67.

⁸ Pilar Hazbun, “¿Por qué existen materias de iniciativa exclusiva?”, *Libertad y Desarrollo (Serie informe legislativo)* 64 (2021), 13 – 14. La autora manifiesta que “la razón que está detrás [de la iniciativa exclusiva presidencial], es que bajo cualquier sistema o régimen de gobierno, quien detente la responsabilidad de las finanzas públicas debe contar con esta herramienta”.

⁹ Zuni Public School Dist. No. 89 v. Department of Education, Corte Suprema de los Estados Unidos, Voto disidente de Antonin Scalia, 17 de abril de 2007, párr. 25 (We must interpret the law as Congress has written it, not as we would wish it to be) (traducción no oficial).

¹⁰ Ver, artículos 134 – 140, Constitución de la República del Ecuador, 2008. En general, se establece una etapa de iniciativa (prelegislativa), de debates (legislativa) y una de objeciones (postlegislativa).

Frente a este panorama, ante una interpretación extendida de la CCE sobre la iniciativa exclusiva presidencial y su subsanación —o allanamiento— se plantea la siguiente interrogante: ¿cómo afectan los pronunciamientos de la Corte Constitucional a la importancia de la iniciativa exclusiva presidencial? Esta pregunta adquiere relevancia, toda vez que las sentencias y dictámenes de la CCE deben alinearse con la Constitución y los principios establecidos en ella. Solo de esta forma se garantiza que cada función del Estado opere dentro de sus competencias.

Para abordar las consecuencias de las decisiones de la Corte se introducirá qué es el procedimiento legislativo junto con las etapas que lo abarcan. Posteriormente, se explicará el rol del Presidente en el procedimiento legislativo, de forma particular la relevancia de su iniciativa exclusiva. Además, se analizará el rol de la Corte en todo el procedimiento y la trascendencia que tienen sus sentencias y dictámenes respecto del alcance de la iniciativa exclusiva presidencial y de la objeción presidencial. Finalmente, se evaluará la posición que ha tomado la CCE en este tema y la deformación de esta facultad presidencial, producto de los pronunciamientos emitidos.

Para abordar estos temas, se realizó un análisis inductivo, pues se tomaron casos y proyectos de ley concretos para llegar a una conclusión respecto de la iniciativa exclusiva presidencial. También se utilizó una metodología de carácter cualitativo, dado que el trabajo se enfoca en un estudio de la interpretación de pronunciamientos de la Corte y las normas atinentes a la elaboración de leyes. De igual importancia fue la metodología axiológica, que pone énfasis en los valores subyacentes, ya que se estudió la finalidad de la iniciativa exclusiva presidencial tanto desde la perspectiva doctrinaria como desde la intención de la Asamblea Constituyente.

2. Estado del arte

En 1748, Montesquieu formuló la teoría clásica de la separación de poderes del Estado como un mecanismo para evitar el abuso de poder. Consideraba que “[e]s una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder siente inclinación a abusar de él”¹¹. Por ello, propuso una división tripartita del poder: legislativo, ejecutivo y judicial. En la

¹¹ Charles Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes* (Madrid: Alianza, 2003), 205.

actualidad, esta teoría ha evolucionado de manera que el poder distribuye entre más órganos que los tres ‘clásicos’, cada uno con funciones delimitadas¹².

En esta misma línea, Pérez Royo sostiene que lo esencial no es la existencia de tres poderes, sino la propia división que, en sí, vela por la libertad política¹³. Bajo esta premisa, la forma en que se distribuyen los poderes será determinado por cada Estado en su norma suprema, generalmente denominada constitución. En el caso de Ecuador, se amplió la división tradicional de los poderes y se estableció cinco funciones: Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral, y de Transparencia y Control Social¹⁴.

Pese a que las funciones están delimitadas, lo cierto es que, eventualmente, hay una interacción entre ellas. En lo que respecta al procedimiento legislativo, hay una relación entre la Asamblea Nacional y el Presidente. Según Pedroza de la Valle y Cruz, el procedimiento legislativo¹⁵ es un instrumento clave para que todos los poderes creen adecuadamente normas jurídicas¹⁶, lo que asegura que estas respondan a los principios del ordenamiento jurídico y las necesidades sociales.

La intervención del Ejecutivo en el procedimiento legislativo es fundamental. Como afirma Solozabal, es importante asegurar al Ejecutivo una cierta participación en la formación de leyes, concediéndole, al menos, la facultad de iniciativa y el derecho de contribuir en las discusiones¹⁷. Mainwaring y Shugart también sostienen que uno de los poderes presidenciales más relevantes en el ámbito legislativo es la iniciativa exclusiva presidencial y manifiestan al respecto que son “poderes otorgados a algunos presidentes para ser los únicos proponentes de la agenda en ciertas áreas de políticas claves”¹⁸.

¹² Ver, Gabriel Negretto, “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina”, *Revista mexicana de sociología* 65, 1 (2003).

¹³ Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional* (Madrid: Marcial Pons, 2007), 630.

¹⁴ Artículo 225, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

¹⁵ Reyes Rodríguez Mondragón, “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en *Elementos de técnica legislativa*, coords. M. Carbonell y S. Pedroza de la Llave (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000), 79-91. Se sostiene que el proceso de producción de leyes es una serie de trámites que se dan para crear una ley y tiene como fin conectar a los autores de las normas, sus destinatarios, el marco legal, los objetivos que guían su creación y los valores que sustentan dichos objetivos.

¹⁶ Susana Pedroza de la Llave y Jesús Cruz, “Introducción a la técnica legislativa en México”, en *Elementos de técnica legislativa*, coords. M. Carbonell y S. Pedroza de la Llave (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2000), 39-78.

¹⁷ Juan José Solozabal, “Sobre el principio de la separación de poderes”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 24 (1981), 215-234.

¹⁸ Scott Mainwaring y Matthew Shugart, “Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 7 (2013), 48.

Como manifiestan Mainwaring y Shugart es usual que se “[dote] constitucionalmente a los presidentes con grandes poderes legislativos”¹⁹. En el caso ecuatoriano, se prevé la intervención del Presidente en el procedimiento legislativo a través de la iniciativa presidencial para la presentación de ciertos proyectos de ley²⁰. Si bien el Presidente puede controlar ciertos temas en la agenda legislativa, no obsta que su actuar en este ámbito esté sometido tanto al control del legislativo como al control constitucional, el último cuando sea requerido.

La iniciativa presidencial no es solo un acto formal, sino una herramienta indispensable para que el Presidente pueda cumplir con su plan de gobierno. Según Dorrego de Carlos, con el paso de los años se ha enfatizado la importancia de la iniciativa presidencial, sobre todo en el marco de los sistemas presidenciales que aceptan “la posición activa del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo”²¹. Los citados autores concuerdan en otorgar a los presidentes facultades legislativas y la relevancia y la razón de ser de la iniciativa exclusiva presidencial.

3. Marco normativo y jurisprudencial

El procedimiento legislativo se rige por lo establecido, principalmente, en la CRE²². Este cuerpo normativo establece el proceso de creación de la ley, regula las distintas etapas concernientes a la iniciativa, debates y objeciones presidenciales en el contexto del procedimiento de formación de la ley. En el caso específico de la iniciativa para presentar proyectos de ley, la CRE establece que corresponde a los asambleístas, al Presidente, a las otras funciones y órganos del Estado en los ámbitos de su competencia y a la ciudadanía²³.

Pese a que existen varias personas o grupos legitimados para la iniciativa legislativa, el mismo texto constitucional, marca una distinción importante en cuanto al Presidente. Este cuerpo normativo le otorga, en los artículos 134, 135 y 301, iniciativa exclusiva para determinados proyectos de ley; particularmente, aquellos que “creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público y modifiquen la división político-administrativa del

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Artículos 135 y 301, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

²¹ Alberto Dorrego de Carlos, “La iniciativa legislativa del gobierno: significado político y constitucional”, *Revista de las Cortes Generales 104* (2018), 118, <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/104/54>.

²² Artículos 132 – 140, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

²³ Artículo 134, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

país”²⁴. Además, respecto de otras funciones del Presidente en el procedimiento legislativo, los artículos 138 y 139 regulan las objeciones presidenciales.

En este mismo sentido, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, contiene una regulación del procedimiento legislativo en el capítulo V. En sí, aborda las funciones de la Asamblea Nacional y delimita el marco de sus competencias en lo que respecta a la presentación, calificación, trámite, debates, informes y objeciones de los proyectos de ley. Además, en la sección 3 del mismo capítulo se establece a breves rasgos la iniciativa exclusiva presidencial para la modificación, exoneración o extinción de impuestos.²⁵

Respecto de la línea jurisprudencial más relevante sobre el procedimiento legislativo, y concretamente de la iniciativa exclusiva presidencial, se analizarán las sentencias No. 002-11-SIN-CC, No. 32-21-IN y acumulado y dictamen No. 2-22-OP/22. En estos pronunciamientos, la Corte resolvió que la falta de iniciativa exclusiva del Presidente es subsanable, o existe un allanamiento, a través del poder de objeción presidencial²⁶.

4. Marco teórico

En los primeros ‘Estados constitucionales’²⁷ no se contemplaban prerrogativas de iniciativa presidencial, sino únicamente facultades relativas a la objeción como una forma de “frenos y defensa de aquel [ejecutivo], frente a las desviaciones y excesos del poder de éste [legislativo]”²⁸. De esta manera, en la Constitución norteamericana de 1787 no había un poder sustancial de iniciativa, sino solo una forma de control sobre las decisiones de otras funciones del Estado²⁹; *i.e.*, no había participación activa del presidente dentro del proceso legislativo.

Ahora bien, no en todos los casos fue igual. En contraposición, en jurisdicciones europeas como Inglaterra, el ejecutivo tenía un poder para legislar compartido entre quien ejercía como cabeza de la monarquía y el parlamento³⁰. Sin embargo, con el transcurso del

²⁴ Artículo 135, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

²⁵ Artículo 68, Ley Orgánica de la Función Legislativa, R.O. Suplemento 642, 27 de julio de 2009, reformada por última vez R.O. Suplemento 584 de 21 de junio de 2024.

²⁶ Sentencia No. 002-11-SIN-CC, Corte Constitucional, 21 de junio de 2011; Sentencia 32-21-IN y acumulado (34-21-IN), Corte Constitucional, 11 de agosto de 2021; Dictamen No. 2-22-OP/22, Corte Constitucional, 20 de mayo de 2022.

²⁷ Alberto Dorrego de Carlos, “La iniciativa legislativa del gobierno: significado político y constitucional”, 118.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Artículo I, Sección 7, Constitución de los Estados Unidos, ratificada el 17 de septiembre de 1787.

³⁰ Alberto Dorrego de Carlos, “La iniciativa legislativa del gobierno: significado político y constitucional”, 118.

tiempo, la iniciativa presidencial y las objeciones se han posicionado, sobre todo en Latinoamérica, como facultades indiscutiblemente importantes del presidente. Para Bulmer, se espera que un presidente moderno esté dotado de competencias no solo desde un ámbito Ejecutivo, sino también de legislador³¹.

En el mismo sentido, Mainwaring y Shugart han establecido, entre las áreas relevantes de poderes legislativos presidenciales, al poder de veto y anulación y la iniciativa exclusiva presidencial³², incluyendo en este último todo lo relacionado con los impuestos y presupuesto. De esta manera, se resalta la importancia del presidente en el procedimiento legislativo.

No obstante, como también menciona Bulmer, “las competencias prácticas en materia de liderazgo presidencial deben ser contrarrestadas mediante la influencia moderadora de otras instituciones, como los tribunales, las asambleas legislativas y las instituciones de la ‘cuarta rama’”³³. En el contexto ecuatoriano, Patajalo manifiesta que las atribuciones presidenciales no son ilimitadas. Sus facultades deben observar la Constitución en todo su actuar, “incluso en la producción normativa, que obligatoriamente observará los preceptos constitucionales”³⁴ y también al control de otros órganos independientes.

Ahora bien, para garantizar la observancia de la norma superior, incluida la iniciativa exclusiva presidencial, algunos Estados tienen un órgano autónomo cuyo objetivo es también controlar el poder: generalmente, un tribunal constitucional. Schmitt critica este órgano al considerar que la facultad de controlar las normas atenta contra la distribución de poderes y considera que cualquier órgano que resuelve el contenido de validez de una ley, realiza una misión de legislador³⁵.

En cambio, para Kelsen, un órgano constitucional, independiente y diferente de cualquier autoridad, es necesario y es el que debe resolver la anulación de los actos

³¹ Elliot Bulmer, *Los poderes legislativos de la presidencia* (Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2021), 11.

³² Scott Mainwaring y Matthew Shugart, “Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica”, 48.

³³ Elliot Bulmer, *Los poderes legislativos de la presidencia*, 11. Respecto de la cuarta rama, el autor expresa que se refiere a las “instituciones independientes, separadas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que protegen la integridad de la administración pública, las finanzas públicas y los procesos electorales. Entre las instituciones de la cuarta rama pueden figurar, por ejemplo, los defensores del pueblo, los auditores generales o los ‘tribunales de cuentas’ [...]”, 30.

³⁴ Robinson Patajalo, *El control de constitucionalidad en Ecuador: Defensa de un control mixto* (Quito: Casa Andina, 2020), 14.

³⁵ Carl Schmitt, *La defensa de la constitución* (Madrid: Editorial Tecnos, 1983), 82.

inconstitucionales³⁶. Además, sostiene que esto no atenta a la separación de poderes, por el contrario, es una afirmación de este a través de un control recíproco³⁷. En línea con las críticas planteadas por Schmitt, en Ecuador, la creación de un tribunal constitucional fue objeto de cuestionamientos en los debates de la Asamblea Constituyente del 2008. Principalmente, se temía que, como máximo intérprete de la CRE, “coarte, disminuya o desplace la discusión y definiciones democráticas que deben tener lugar en el legislativo”³⁸.

Sin embargo, para Grijalva³⁹, estas preocupaciones deben ser mermadas al considerar que la CCE no puede suponer una intromisión a alguna función, pues, como todo órgano, encuentra la delimitación a sus atribuciones en la Constitución⁴⁰. El autor también destaca, acertadamente, que la CCE debe ser independiente, pues solo así se asegura la eficacia de la Constitución y un real respeto a los procedimientos, valores y derechos que ahí se establecen.

Como parte de la justicia constitucionalidad, la CCE debe verificar “que se hayan cumplido los procedimientos constitucionales para la aprobación de la ley”⁴¹. En este sentido, es evidente que todo el control que haga la CCE deberá ser sobre la base de las disposiciones de la CRE para, de esta manera, tomar decisiones que propendan el cumplimiento del procedimiento establecido.

Bajo estas premisas, el presente trabajo, al igual que Bulmer, destaca la relevancia de las facultades del Ejecutivo —específicamente el Presidente— en el procedimiento legislativo, con énfasis en su iniciativa exclusiva. No obstante, no son facultades ilimitadas, pues hay órganos que tienen el deber de ejercer un control respecto de las actividades presidenciales en los proyectos de ley⁴². En Ecuador, es la CCE el órgano que asume el rol

³⁶ Hans Kelsen, *La garantía jurisdiccional de la constitución (la justicia constitucional)* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2016), 52.

³⁷ *Ibid.*, 55.

³⁸ Agustín Grijalva, “La Corte Constitucional y el fortalecimiento de las garantías”, en *Análisis Nueva Constitución*, ed. R. Borja (Quito: Instituto Latinoamérica de Investigaciones Sociales, 2008), 118 – 135.

³⁹ Entre 2019 y 2022 fue juez de la Corte Constitucional ecuatoriana. El 8 de febrero de 2022 dejó su cargo tras un sorteo en el que se hizo oficial la salida de Grijalva y de los jueces Hernán Salgado Pesantes y Ramiro Ávila Santamaría, cumpliendo con la renovación de un tercio de la Corte.

⁴⁰ Agustín Grijalva, “La Corte Constitucional y el fortalecimiento de las garantías”, 127.

⁴¹ Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador* (Quito: Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional y RisperGraf C.A., 2011), 202.

⁴² Osvaldo Alfredo Gozañi, *Introducción al derecho procesal constitucional* (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2006), 95. “Por una parte, la justicia constitucional, a través de unos mecanismos procesales u otros, y con unos efectos u otros, comporta la posibilidad de controlar la constitucionalidad de las leyes (y eventualmente de otras normas), esto es la adecuación entre aquéllas y la norma fundamental [...]”.

del control, ya que supervisa que las normas y actos se ajusten a la norma constitucional. De este modo, la CCE confiere normatividad a la Constitución y vela por su cumplimiento y, tal como manifiesta Grijalva, siempre considerando que su actuación debe estar constreñida a los límites establecidos por esta norma suprema.

5. Procedimiento legislativo

El procedimiento legislativo es “la totalidad de los trámites que sigue una ley desde su propuesta hasta la promulgación”⁴³. A la luz de esta definición, el procedimiento legislativo se conforma por una serie de etapas que tienen como fin producir una ley. Sin embargo, se debe hacer hincapié en que no se limita únicamente a un proceso formal, sino que esta actividad está destinada a “reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado, sus habitantes y de éstos entre sí”⁴⁴.

Históricamente, la función de crear leyes ha sido otorgada al poder legislativo —a través de parlamentos o asambleas—, especialmente porque se consideraba que “sus miembros son los representantes del pueblo soberano, [...] quien por intermedio suyo dicta las normas que regirán la sociedad”⁴⁵. Sin perjuicio de ello, no es poco usual que en la actualidad la mayoría de los países también le otorguen esta facultad al Ejecutivo. Sobre todo si se considera que es esta función del Estado la que, en teoría, tiene mayor capacidad y elementos técnicos para suplir las necesidades de la ciudadanía a través de las leyes⁴⁶.

Con independencia de a quién le corresponde activar el procedimiento legislativo, el modelo ecuatoriano establece tres etapas constitucionales: prelegislativa —iniciativa—, legislativa —trámite en la Asamblea Nacional— y postlegislativa —sanción y objeción presidencial—⁴⁷.

⁴³ Guillermo Cabanellas de Torres, *Diccionario jurídico elemental* (Buenos Aires: Editorial Heliasta SRL, 1993), 258.

⁴⁴ Mercedes García Montero, “El procedimiento legislativo en América Latina”, *América Latina Hoy* 38 (2004), 17-55.

⁴⁵ Alfonso Palacios Torres, *Concepto y control del procedimiento legislativo* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005), 32.

⁴⁶ Mercedes García Montero, “El procedimiento legislativo en América Latina”, 18.

⁴⁷ Reyes Rodríguez Mondragón, “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, 85; Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2022), 831.

5.1. Etapa prelegislativa

La etapa prelegislativa se centra en la iniciativa legislativa. Para García Montero, “[la] iniciativa es una prerrogativa de la que gozan algunos funcionarios y organismos para presentar ante el parlamento proyectos o proposiciones de ley, con la característica de que deben ser obligatoriamente tomados en cuenta”⁴⁸. Esta etapa es el primer paso dentro del trámite de formación.

Bajo la CRE, la iniciativa para presentar proyectos de ley les corresponde a once actores⁴⁹. Basados en el tipo de iniciativa que ostenta, se puede dividir en dos grupos: iniciativa legislativa absoluta y restringida⁵⁰. En el primero se encuentran los asambleístas, Presidente y la ciudadanía, mientras que en el segundo están determinados órganos de otras funciones del Estado y del poder público. La importancia de la iniciativa, en general, es otorgar a las normas jurídicas legitimidad y legitimación, dado que son el reflejo inicial del consenso y voluntad política que justifica la presentación de determinada ley⁵¹.

De manera especial, el Presidente, debido a las disposiciones constitucionales, tiene iniciativa exclusiva sobre determinadas materias. La CRE ha guardado esta exclusividad para materias referentes a la política económica, dado que el Presidente elabora el Presupuesto General del Estado⁵². La razón principal que justifica la conveniencia de la iniciativa exclusiva del Presidente es que “el responsable de las finanzas públicas [...] tenga el control efectivo de las herramientas para ello”⁵³ y mantener el equilibrio de poderes⁵⁴.

5.2. Etapa legislativa

La segunda etapa del procedimiento es la legislativa —o constitutiva— y es la que se desarrolla al interior del órgano legislativo, pues engloba la discusión del proyecto de ley. Es, en sí, la elaboración y aprobación de ley a través de la técnica legislativa para que sean “instituciones jurídicas congruentes y consistentes internamente y con el sistema jurídico al que se integran”⁵⁵. Esta etapa tiene subetapas que dependerán de cada país. En Ecuador, el

⁴⁸ Mercedes García Montero, “El procedimiento legislativo en América Latina”, 23.

⁴⁹ Artículo 134, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁵⁰ Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional*, 832.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Artículo 294, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁵³ Pilar Hazbun, “¿Por qué existen materias de iniciativa exclusiva?”, 13.

⁵⁴ Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional*, 1092. Para Oyarte, el principio de separación de poderes “no solo tiene por simple objeto asignar a diversos órganos la ejecución de competencias distintas, lo que es su finalidad instrumental, sino, en principio, evitar la concentración del poder en una sola esfera u órgano del poder público”.

⁵⁵ *Ibid.*, 87.

procedimiento legislativo en la etapa constitutiva se divide en la calificación del proyecto de ley⁵⁶ y el primer y segundo debate.

Esta fase es esencial, ya que implica la discusión detallada y técnica del proyecto de ley, con el objetivo de asegurar su coherencia interna y su integración adecuada al sistema jurídico vigente⁵⁷. El proceso legislativo no solo consiste en debatir el contenido de la propuesta, sino también en garantizar que esta cumpla con los principios de técnica legislativa, buscando crear normas claras, precisas y compatibles con el marco normativo existente.

Durante este proceso, los asambleístas deben discutir cada artículo, asegurando que cada disposición cumpla con los requisitos de la CRE⁵⁸. Especialmente porque, tal como lo menciona la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Jurisdiccional, LOGJCC, las leyes deben ser congruentes y evitar contradicciones para no generar confusión en su interpretación y aplicación⁵⁹. Los asambleístas en su labor deben lograr la congruencia para asegurar la previsibilidad en la aplicación de las leyes.

5.3. Etapa postlegislativa

En la etapa postlegislativa —o integrativa de eficacia— el Presidente hace una evaluación de la concordancia del proyecto de ley al sistema jurídico⁶⁰, así el proyecto de ley que ha sido aprobado por el órgano ejecutivo es remitido al ejecutivo quien ejerce un rol de colegislador. Esta fase del procedimiento legislativo deja en evidencia, de manera más clara, la relación del poder legislativo y ejecutivo⁶¹.

El Ejecutivo en esta etapa tiene dos vías: i) puede sancionar el proyecto y se convertirá en ley o ii) puede objetarlo total o parcialmente. Respecto de la segunda, el Presidente puede presentar objeciones basadas en inconveniencia⁶² o en inconstitucionalidad

⁵⁶ Artículo 56, Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC]. R.O. Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009, reformado por última vez R.O. Suplemento 245 del 7 de febrero de 2023.

⁵⁷ Pablo Santillán, “La Técnica Legislativa en el Parlamento Ecuatoriano”, *Grupo Nacional de Trabajo — White Paper 3* (2022), 6.

⁵⁸ Artículo 56, Ley Orgánica de la Función Legislativa, R.O. Suplemento 642 de 27 de julio de 2009 reformado por última vez 610 de 29 de julio del 2024.

⁵⁹ Artículo 3, LOGJCC.

⁶⁰ Reyes Rodríguez Mondragón, “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, 89.

⁶¹ Mercedes García Montero, “El procedimiento legislativo en América Latina”, 49.

⁶² Rafael Oyarte Martínez, “Objeciones presidenciales”, *Iuris Dictio* 3, 6 (2002), 81, <https://doi.org/10.18272/iu.v3i6.582>. Para ambas objeciones “[u]na condición que precisa el Código Político es que toda objeción sea fundamentada, esto es, que el Presidente de la República explique a la Legislatura las

del proyecto, ambas de forma total o parcial⁶³. En caso de objeción total por inconveniencia, la Asamblea Nacional tiene la facultad de reconsiderar el proyecto después de un año, mediante un único debate y debe contar con el apoyo de las 2/3 partes. Mientras que en caso de objeción parcial, el Presidente debe enviar un texto alternativo, la Asamblea Nacional debe tratar la objeción en un máximo de 30 días y puede ratificar el proyecto original con la aprobación de las 2/3 partes o allanarse a la objeción y enmendar el proyecto.

En caso de objeción por inconstitucionalidad, el proyecto se remite a la Corte para que emita un dictamen en un plazo de 30 días. Si se trata de una inconstitucionalidad total, el proyecto de ley se archiva, si es parcial la Asamblea debe enmendar y si no hay inconstitucionalidad se ordena la promulgación. Dentro de la etapa postlegislativa también se incluye la promulgación y publicación en el Registro Oficial⁶⁴.

6. El rol del Presidente en el procedimiento legislativo

De manera teórica, las competencias en el procedimiento legislativo se suelen dividir en facultades proactivas y reactivas. El primer grupo hace referencia a un actuar unilateral a través de la facultad de proponer leyes. Respecto del segundo grupo, se habla de competencias reactivas a aquellas bilaterales, pues hay dos interviniente. Es decir, son las que permiten al presidente actuar frente a las propuestas del legislativo.

En un país presidencialista como Ecuador, es común que los presidentes posean competencias legislativas⁶⁵. Si se analiza el procedimiento legislativo regulado en la CRE, se le confiere al Presidente dos facultades importantes: la iniciativa presidencial⁶⁶ —etapa prelegislativa— y, en este sentido, también la iniciativa exclusiva para determinados temas⁶⁷; y, las objeciones parciales o totales presidenciales por inconveniencia o por

razones específicas por las que veta un proyecto de ley aprobado, sea que se motive en su inconveniencia o bien en cuestiones de constitucionalidad”.

⁶³ Artículo 138, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁶⁴ Paula Cantos Cárdenas, *Manual de derecho parlamentario para periodistas* (Quito: Observatorio Derechos y Justicia, 2024), 22.

⁶⁵ Rafael Oyarte, *Derecho constitucional*, 488; José Francisco Chalco, *Hiperpresidencialismo y principio democrático en Ecuador* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2019), 307.

⁶⁶ Artículo 134, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁶⁷ Artículo 135, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

inconstitucionalidad⁶⁸ —etapa postlegislativa—. Desde esta perspectiva, el Presidente es un colegislador⁶⁹.

Desde la Asamblea Constituyente⁷⁰, que dio paso a la CRE, un punto de discusión se trabó con relación a la posibilidad de otorgarle o no al Ejecutivo la calidad de colegislador. Para algunos asambleístas constituyentes, “el Presidente puede tener capacidad de ser colegislador [es decir, iniciar una ley], pero no puede tener capacidad de veto, porque él es un poder sometido al poder constituyente que es de plenos poderes”⁷¹. Para otro grupo, era importante que el proyecto de ley sea enviado al Presidente y que conserve su capacidad de colegislador a través del veto⁷².

Es palpable que para el constituyente ecuatoriano no estaba en duda la capacidad de otorgarle la iniciativa presidencial, de hecho, ni siquiera fue un punto de controversia en los debates. El punto de divergencia versó sobre la facultad de veto. Por ello, es posible señalar, con relación al espíritu de la norma, que lo siguiente es indiscutible: la iniciativa presidencial se entendía como una facultad diferente a la de veto⁷³. De considerar otra cosa, como parecería haberlo hecho la Corte, se estaría propiciando un escenario para desatender a la voluntad del propio constituyente de diferenciar entre estas dos prerrogativas.

6.1. Iniciativa presidencial

El Presidente puede presentar proyectos de ley sobre cualquier tema, por lo que tiene facultad absoluta. Asimismo, la Constitución también le otorga iniciativa exclusiva presidencial sobre determinados temas, pues tiene “el derecho exclusivo de presentar [...] proyectos de ley de carácter financiero”⁷⁴ y en cuestiones relativas al gasto público y a la modificación de la división político administrativa. Estas facultades se encuentran recogidas en los artículos 134, 135 y 301 de la CRE.

⁶⁸ Artículos 138 y 139, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

⁶⁹ Rafael Oyarte, *Derecho constitucional*, 595.

⁷⁰ Ver, Hernán Salgado Pesantes, “El proceso constituyente del Ecuador. Algunas reflexiones”, *Revista IIDH* 47 (2008), 205-224. El 15 de abril de 2007 se aprobó, por amplia mayoría, la consulta popular para convocar la Asamblea Constituyente. El 30 de septiembre del mismo año, se realizó la elección de los constituyentes. Finalmente, la Asamblea Constituyente se instaló el 29 de noviembre de 2007 para elaborar una nueva Constitución.

⁷¹ Acta 005, Asamblea Constituyente, 06 de diciembre de 2007, pp. 46, 73.

⁷² Acta 005, Asamblea Constituyente, 06 de diciembre de 2007, pp. 43, 53, 62.

⁷³ Acta 005, Asamblea Constituyente, 06 de diciembre de 2007, p. 54.

⁷⁴ Elliot Bulmer, *Los poderes legislativos de la presidencia*, 14.

De manera específica, según Bulmer, el objetivo de la iniciativa exclusiva presidencial es asegurar que el Ejecutivo realice una gestión adecuada del presupuesto público y evitar que el legislativo apruebe temas de finanzas en perjuicio del bienestar económico de la nación⁷⁵.

Esta facultad no es una figura nueva dentro del derecho ecuatoriano. La Constitución Política de la República de Ecuador de 1998 ya contemplaba la iniciativa exclusiva presidencial en el artículo 147 y las materias eran exactamente las mismas a las contempladas ahora por la Constitución actual⁷⁶. Incluso, en el derecho comparativo, en las legislaciones de Colombia⁷⁷, Chile⁷⁸, Uruguay⁷⁹ y Brasil⁸⁰ se contempla la iniciativa exclusiva presidencial para supuestos similares a los de la CRE.

6.2. Objeciones de proyectos de ley

Si bien la concesión de competencias legislativas exclusivas es relevante, también es necesario evitar una excesiva concentración de poder o arbitrariedad y para ello están las competencias reactivas. Los presidentes pueden utilizar su facultad de veto para cumplir sus programas presidenciales o como una forma de ejercer el control constitucional⁸¹. En sí, lo que se procura a través de estas competencias es un control adecuado de pesos y contrapesos.

Es crucial que los presidentes puedan tener y desarrollar adecuadamente ambas competencias. Según Cox y Morgenstern, en Latinoamérica los parlamentos tienen competencias mayoritariamente reactivas porque carecen de recursos para presentar propuestas de ley⁸². A criterio de estos autores, de todas formas, no es un modelo disfuncional, pues los presidentes formulan sus propuestas basados en la reacción de la función legislativa.

⁷⁵ Elliot Bulmer, *Los poderes legislativos de la presidencia*, 15.

⁷⁶ Artículo 147, Constitución Política de la República del Ecuador 1998, Decreto Legislativo R.O. 1. 11 de agosto de 1998.

⁷⁷ Artículo 152, inciso 2, Constitución Política de Colombia, Diario Oficial 42991, 4 de julio de 1991, reformada por última vez Acto Legislativo 5 de 2015.

⁷⁸ Artículo 65, incisos 3 y 4, Constitución Política de Chile, Diario Oficial, 21 de octubre de 1980, reformada por última vez Ley No. 21200 del 24 de junio de 2021.

⁷⁹ Artículo 133, incisos 2 y 3, Constitución de la República Oriental del Uruguay, Diario Oficial 18132, 15 de febrero de 1967, reformado por última vez en el 2004.

⁸⁰ Artículo 61, párr. 1, Constitución de la República Federativa de Brasil, Diario Oficial de la Unión, 5 de octubre de 1988, reformado por última vez Enmienda Constitucional 120 de 2022.

⁸¹ *Ibid.*, 23.

⁸² Gary Cox y Scott Morgenstern, "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", *Comparative Politics* 2, 33 (2001), 171-190 (traducción no oficial).

Sin embargo, García Montero, a propósito de la propuesta de estos autores, a través de un estudio empírico determinó que en Latinoamérica, en realidad, los parlamentos juegan un papel proactivo⁸³. De manera concreta, en Ecuador —durante el período de 1995 al 2002— el 90% de las iniciativas fueron presentadas por los asambleístas, lo que contrasta con la baja participación del Presidente. De los doce países analizados, Ecuador es el que supone menor presentación de proyectos de ley por parte del Presidente y con un éxito legislativo inferior al 50%⁸⁴.

Como bien afirma Royer-Collard, “iniciar la ley es reinar”⁸⁵. Por ello, resulta esencial que el Ejecutivo haga uso de esta facultad proactiva, ya que, de no ser así, el balance de competencias entre las funciones del Estado se ve comprometido. Según el ‘Anual de Gestión y Transparencia de la Asamblea Nacional’ —mayo de 2022 a mayo de 2023— el órgano legislativo presentó 318 proyectos de ley, mientras que el Presidente solo 3⁸⁶. En un informe posterior —noviembre de 2023 a mayo de 2024—, se observó una tendencia similar: 129 iniciativas provinieron de la Asamblea Nacional y 6 del Presidente⁸⁷.

La CRE, en los artículos 138 y 139, regula la objeción presidencial. Es decir, otorga competencias proactivas y reactivas al Presidente. Sin embargo, en la práctica, la Asamblea Nacional ha hecho mayor uso de las primeras, mientras que el Presidente se ha enfocado en las segundas. Esto evidencia que, si es la Asamblea Nacional quien goza de mayor proactividad, se torna aún más imprescindible preservar la exclusividad de las materias limitadas al Presidente.

7. Funciones de la Corte Constitucional en el procedimiento legislativo

La CCE desde un inicio fue contemplada como una corte autónoma e independiente de las funciones del Estado, ya que “por su carácter es una Corte que vigila y que supervisa a todos los poderes del Estado”⁸⁸. Su carácter independiente tiene como objetivo garantizar

⁸³ Mercedes García Montero, “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos”, *Lateinamerika Analysen 17* (2007), 6-9.

⁸⁴ Mercedes García Montero, “La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos”, 6.

⁸⁵ Alberto Dorrego de Carlos, “La iniciativa legislativa del gobierno: significado político y constitucional”, 117.

⁸⁶ Informe Anual de Gestión y Transparencia de la Asamblea Nacional (de 14 de mayo de 2022 al 14 de mayo de 2023), Informe, Observatorio Legislativo, mayo de 2023, 31.

⁸⁷ Informe Anual de Gestión y Transparencia de la Asamblea Nacional (Tercer año del período legislativo 2021 — 2025), Informe, Observatorio Legislativo, mayo de 2024, 16.

⁸⁸ Acta 022, Asamblea Constituyente (asambleísta María Paula Romo), 27 de febrero de 2008, p. 80.

el respeto al orden amparado en la Constitución, pues “dentro de una democracia constitucional se justifican las actuaciones judiciales frente a la revisión de constitucionalidad de las normas provenientes tanto de los órganos electos democráticamente [...], así como de aquellos que tienen facultades normativas”⁸⁹.

Inicialmente, las prerrogativas de la CCE tuvieron oposición por parte de ciertos miembros de la Asamblea Constituyente. Se sostenía que, con tantas atribuciones, era inevitable que se tienda al abuso y al surgimiento de problemas. Concretamente, se manifestó que:

[C]rear una Corte con mucho poder y sin control democrático, podría generar varios problemas. La Corte, con la interpretación y control constitucional influye en las decisiones y actos normativos de poderes democráticamente legitimados [...] ¿Cómo justificar en una democracia que un órgano, que no tiene legitimidad democrática, pueda desautorizar un acto de un órgano elegido democráticamente?⁹⁰.

En este sentido, las preocupaciones se concentraban en que la Corte intervenga en las leyes de tal manera que la conviertan en un ‘nuevo legislador’ y les reste legitimidad a los actos realizados por la Asamblea Nacional. Aunque esas preocupaciones aún siguen latentes⁹¹, la necesidad de una Corte es inexorable: “[n]o se concibe hoy día un sistema constitucional que no reserve un lugar a esta institución”⁹². Sólo a través de un órgano independiente y autónomo se puede exigir a los órganos estatales el cumplimiento de las disposiciones constitucionales.

A propósito de garantizar este control, la Corte tiene competencias relativas al examen constitucional normativo. La CRE en el artículo 436⁹³ y la LOGJCC en los artículos

⁸⁹ Claudia Storini, Christian Masapanta y Marcelo Guerra, “Control de constitucionalidad en Ecuador: muchas alforjas para tan corto viaje”, *Foro Revista de Derecho* 38 (2022), 7, <https://doi.org/10.32719/26312484.2022.38.1>.

⁹⁰ Acta 083, Asamblea Constituyente (asambleísta Mauro Andino), 12 de julio de 2008, p. 65.

⁹¹ Ver, Claudia Escobar García, “La interpretación constitucional: variaciones de un tema inconcluso”, en *Teoría y práctica de la justicia constitucional*, ed. C. Escobar (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010), 715.

⁹² Marco Monroy Cabra, “Necesidad e importancia de los tribunales constitucionales en un Estado Social de Derecho”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* (2004), 15.

⁹³ Artículo 436, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

74 al 76⁹⁴, otorgan y desarrollan la competencia del control abstracto de constitucionalidad para resolver las incompatibilidades normativas por razones de fondo o de forma⁹⁵.

Como parte del control abstracto de constitucionalidad, la CCE tiene la obligación de intervenir cuando se presenta una razón de inconstitucionalidad respecto de un proyecto de ley —a través de una objeción presidencial (OP)— o cuando la ley ya ha sido publicada —por medio de una acción pública de inconstitucionalidad (IN)—. Ambas potestades con el objetivo de asegurar que todos los órganos que tienen potestad normativa hayan adecuado formal y materialmente sus propuestas normativas a la Constitución.

En el primer caso, se trata de un control previo y que busca “someter a revisión un proyecto de ley o una norma que se encuentra en trámite de aprobación [...] tiene por finalidad prevenir que una norma inconstitucional entre en vigencia y tenga efecto pese a su irregularidad fundamental”⁹⁶.

Entonces, cuando se presenta una objeción, la Corte realiza un control dentro del procedimiento legislativo, pues la norma aún no se encuentra vigente ni ha surtido efectos jurídicos. Se controla que las normas que se encuentran en proceso de incorporarse al ordenamiento jurídico se ajusten a la supremacía constitucional⁹⁷. Sin perjuicio de este pronunciamiento intraprocesal, la CCE puede hacer otro tipo de control.

En el segundo caso, se habla de un control *ex post* y tiene por objeto revisar normas vigentes a través de acciones de inconstitucionalidad⁹⁸. En este supuesto, no se habla de un control dentro del procedimiento legislativo como tal, pero los efectos son, justamente, revisar si la ley tiene concordancia con la Constitución en temas formales y materiales.

Inicialmente, el debate traía a colación una posible confusión sobre a quién le correspondía el control de constitucionalidad⁹⁹; sin embargo, toda duda quedó zanjada a través de la sentencia No. 001-13-SCN-CC. En dicha sentencia, la Corte resolvió que “le

⁹⁴ Artículo 74 – 76, LOGJCC.

⁹⁵ Artículo 74, LOGJCC.

⁹⁶ Rafael Oyarte, *Acción de inconstitucionalidad* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2021), 62.

⁹⁷ En Ecuador, la Corte Constitucional ejerce un control concretado, por lo que “el examen de constitucionalidad de las normas se encuentra en manos de un órgano especializado (tribunales, cortes constitucionales, salas de lo constitucional, etc.). Ver, Claudia Storini, Christian Masapanta y Marcelo Guerra, “Control de constitucionalidad en Ecuador: muchas alforjas para tan corto viaje”, 10.

⁹⁸ Rafael Oyarte, *Acción de inconstitucionalidad*, 63.

⁹⁹ *Ibid.*, 78.

corresponde solo a la Corte Constitucional la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma y su consecuente invalidez”¹⁰⁰.

7.1. Límites a la labor de la Corte en el procedimiento legislativo

En general, la Corte puede pronunciarse acerca de la constitucionalidad de cuestiones relativas al proceso de formación de ley¹⁰¹, sea cuando están en proceso o ya están surtiendo sus efectos. De esta forma juega un papel fundamental en cómo se tramita e incorpora una ley dentro del ordenamiento jurídico.

De conformidad con la LOGJCC, en efecto, la finalidad del control abstracto es “garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico”¹⁰². Sin embargo, a pesar de esta función, en ocasiones, sus pronunciamientos podrían rebasar los límites establecidos por la CRE. Cuando esto sucede, la Corte deja de actuar como un órgano imparcial y se convierte en un actor con capacidad de, prácticamente, redefinir normas; otro colegislador.

El problema nace cuando la CCE dota a las disposiciones normativas, a partir de las cuales actúa, de un contenido distinto al establecido en la CRE, sobrepasando de esta manera sus funciones y dejando a un lado la finalidad que tiene su control. Se debe enfatizar en que “la Corte Constitucional no es un ente creador de nuevo derecho, al contrario, está limitado a pronunciarse sobre un derecho ya existente”¹⁰³. Aunque en ocasiones la Corte puede cuestionar la lógica o la existencia de una razón de fondo de ciertas normas¹⁰⁴, esto no la exime de su deber de garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes.

De manera concreta, conviene ahora enfocarse en determinados pronunciamientos de la Corte respecto del procedimiento legislativo. Así, si la labor de la Corte no se apega a los criterios de interpretación establecidos en la LOGJCC¹⁰⁵, sus interpretaciones necesariamente alterarían el contenido de la norma, pues desvirtuarían la intención y fines del legislador respecto de las facultades legislativas que se le otorgaban al presidente.

¹⁰⁰ Sentencia No. 001-13-SCN-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 13 de febrero de 2013, pág. 4.

¹⁰¹ Artículo 75, LOGJCC.

¹⁰² Artículo 74, LOGJCC.

¹⁰³ Alex Lluquin Valdiviezo y Edison Barba Tamayo, “Las sentencias modulativas en la Corte Constitucional del Ecuador”, en *Gestión del Conocimiento: Perspectiva Multidisciplinaria*, ed. V. Meriño Córdoba et al. (Zulia: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Experimental Sur del Lago, 2021), 373.

¹⁰⁴ Por ejemplo, en el dictamen No. 2-22-OP/22, Corte Constitucional del Ecuador, 20 de mayo de 2022, párr. 88 la Corte declara que “la sola violación de una regla de trámite legislativo no implica la existencia de un vicio de inconstitucionalidad, sino que se requiere, además, de algún principio o fin subyacente a dicha regla haya sido efectivamente lesionada”.

¹⁰⁵ Artículo 3, LOGJCC.

Es menester recordar, como acertadamente manifiesta Herrería Bonnet, que la función que tiene la Corte es salvaguardar el orden constitucional sin exceder sus competencias:

[E]l juez constitucional como máximo interprete constitucional le debe —en mayor medida— una obediencia estricta a los procesos fijados en ésta [...] aunque los *procesos* puedan mirarse como injustos, incorrectos, obsoletos, etc., el juez de manera reflexiva debe siempre estar sometido al derecho¹⁰⁶.

Su criterio encuentra apoyo en el abordaje de este trabajo. La interpretación de la Constitución es indefectible en un Estado constitucional toda vez que es el órgano que realiza el control de constitucionalidad¹⁰⁷. Aún más importante, su interpretación es la que tendrá mayor valor porque “se entiende que es el especialista en este ámbito jurídico”¹⁰⁸. Por lo mismo, se espera que la Constitución funcione como límite a la interpretación y que, por ende, cualquier pronunciamiento atienda a tal cuerpo normativo.

Es inevitable que el procedimiento legislativo y el control constitucional se relacionen y que sean instituciones en constante tensión, pues, al final, están en constante interacción y el último depende de la labor del primero¹⁰⁹. No obstante, ante cualquier conflicto, su resolución debe de orientarse de una manera relativamente pacífica:

[B]ajo la premisa de la primacía de los derechos constitucionales frente al principio de mayoría, pues *sin un control jurídico de última instancia encargado a un órgano autónomo* respecto del respeto a los derechos el proceso democrático *derivaría inevitablemente en la dictadura de la mayoría*¹¹⁰.

En definitiva, la función de la Corte, como ente de interpretación y control, siempre es garantizar la coherencia del ordenamiento jurídico sin exceder sus competencias. La

¹⁰⁶ Dictamen No. 2-22-OP/22, Corte Constitucional del Ecuador, Voto salvado juez Enrique Herrería Bonnet, 20 de mayo de 2022, párr. 8 (énfasis en el texto original).

¹⁰⁷ Hernán Salgado Pesantes, *Lecciones de derecho constitucional* (Quito: Ediciones Legales, 2012), 156.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ Juan Montaña Pinto, “La interpretación constitucional: variaciones de un tema inconcluso”, en *Teoría y práctica de la justicia constitucional*, ed. C. Escobar (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2010), 42.

¹¹⁰ *Ibid.* (énfasis añadido).

intervención de este órgano en el procedimiento legislativo tanto en el control previo como en el posterior, solo reflejan la importancia que tiene como garante de la supremacía constitucional.

Por ello, la CCE debe limitarse a salvaguardar el orden constitucional y no convertirse en un legislador de facto que modifica el contenido normativo respecto de la iniciativa exclusiva presidencial. Solo mediante un equilibrio adecuado entre el control constitucional y el respeto al proceso legislativo, será posible preservar la seguridad jurídica¹¹¹.

Bajo estas consideraciones, se espera que la Corte cumpla a cabalidad con sus funciones, pero sin extralimitarse. Es decir, sin que se desvincule de lo que la CRE le permite respecto al control de constitucionalidad. El estudio de las secciones posteriores tiene como objetivo estudiar pronunciamientos relativos a la iniciativa exclusiva del Presidente y determinar si la Corte cumplió con sus prerrogativas y el marco constitucional establecido.

La CCE es una intérprete privilegiada de la Constitución, pues únicamente esta puede, jurídicamente, controlar la constitucionalidad de la ley¹¹². Las leyes de menor jerarquía están pensadas para que todos los ciudadanos las interpreten y el juez determine cuál de esas interpretaciones es la mejor para las circunstancias particulares del conflicto. Contrario a esto, la norma suprema fue creada para tener una sola interpretación legítima, dada por un órgano con tal competencia, y que brinde seguridad jurídica.

Es así como “[l]a interpretación de la Ley es el reino de la igualdad. La interpretación de la Constitución es el reino del monopolio”¹¹³. En efecto, es lo adecuado que exista esta demarcación respecto de la interpretación constitucional. Toda vez que es la Constitución la que marca los límites a las leyes¹¹⁴, no puede existir distintos tipos de interpretación de una misma disposición constitucional¹¹⁵. No puede haber diferentes tipos de interpretación y que todas sean una interpretación auténtica.

¹¹¹ Luigi Ferrajoli, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional* (Madrid: Editorial Trotta, 2013), 34.

¹¹² Javier Pérez Royo, *Curso de Derecho Constitucional*, 119. Para este autor, si bien el legislador también puede controlar la ley, este lo hace desde una perspectiva más bien política.

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ Manuel Atienza, *Interpretación constitucional* (Bogotá: Universidad Libre de Colombia, 2012), 125.

¹¹⁵ Ver, Sentencia No. 002-09-SAN-CC, Corte Constitucional para el período de transición, 2 de abril de 2009, pp. 33-37. Se declaró la inconstitucionalidad de la palabra “constitucional” del artículo 3 literal e) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. La Corte dispuso “al señor Procurador General del Estado, cumpla con la Constitución vigente y se abstenga definitivamente de absolver consultas relacionadas a la

Lo que manifieste la Corte respecto de la iniciativa exclusiva presidencial, inevitablemente tendrá consecuencias en la forma en que se interprete esta facultad del Ejecutivo. Esta interpretación siempre deberá tener límites, porque la “interpretación constitucional supone una resolución justa y no una sustitución del legislador”¹¹⁶. La Corte, al pronunciarse respecto de una disposición, está obligada necesariamente a partir de la interrogante de si su labor de interpretación es factible y si cabe a la luz de lo determinado en la Constitución.

8. Estudio de los pronunciamientos de la Corte respecto de la iniciativa exclusiva presidencial

Se recapitulará las decisiones de la Corte respecto de la iniciativa exclusiva presidencial y la interpretación que se les ha dado a los artículos atinentes a esta facultad del Ejecutivo. Si bien la objeción presidencial es un mecanismo legítimo de control, este no debería sustituir la participación activa del Presidente en las fases previas del procedimiento legislativo.

La iniciativa exclusiva constituye un instrumento fundamental para alinear las políticas públicas con los objetivos económicos y sociales del Estado¹¹⁷, “la entrega de la iniciativa exclusiva [...] deriva de que quien conoce más sobre esta materia, y ejercerla como mecanismo de política fiscal, es, precisamente, el Jefe de Estado”¹¹⁸. Por ello, la interpretación constitucional actual dada por la Corte no responde a la letra de la Constitución.

8.1. Sentencias No. 002-11-SIN-CC, No. 32-21-IN y acumulado y dictamen No. 2-22-OP/22

El 21 de junio de 2011, en la sentencia No. 002-11-SIN-CC, la Corte Constitucional para el período de transición conoció una acción pública de inconstitucionalidad respecto de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos. Entre las impugnaciones

aplicación o inteligencia de normas previstas en la Constitución o en instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador. De conformidad con la Constitución de la República vigente, estas son facultades privativas de esta Corte”.

¹¹⁶ Manuel Aragón, “La interpretación de la constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 17 (1986), 129.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional*, 836.

realizadas se señaló que la ley impugnada aumenta el gasto público y por ello su iniciativa era exclusiva del presidente de la República. Al respecto, la CCE, en la sentencia se determinó que:

[E]l señor Presidente de la República participó activamente en la formación de la ley, pues mediante veto parcial realizó observaciones al proyecto aprobado por la Asamblea Nacional sin exponer objeción de constitucionalidad alguna, con lo que se ha producido un allanamiento del Presidente de la República¹¹⁹.

Es decir, a criterio de la Corte, presentar objeciones a un proyecto de ley tiene la misma categoría de la iniciativa legislativa. Este mismo razonamiento se ha replicado en la sentencia No. 32-21-IN y acumulado respecto de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. Se determinó que a pesar de que se contravino el artículo 135 de la Constitución no era suficiente para declarar la inconstitucionalidad, pues “la sola violación de una regla de trámite legislativo no implica la existencia de un vicio de inconstitucionalidad”¹²⁰.

La CCE sustenta esta postura en el artículo 76 numeral 7 de la LOGJCC que establece, entre los principios y reglas generales del control abstracto de constitucionalidad, la instrumentalidad de las formas y procedimientos¹²¹. En ese sentido, se determina que la falta de iniciativa del presidente no lesionaba algún principio o fin sustancial, mencionando también que la rectoría del Ejecutivo se ve garantizada por el poder de veto.

Si bien es cierto que, en ocasiones, las instituciones formales son ineficientes y no se ajustan completamente a la realidad social¹²², en el caso de la iniciativa exclusiva presidencial es un procedimiento formal que, en caso de obviarse, afectaría los principios básicos del derecho procesal constitucional. De manera concreta, según Oyarte, los principios

¹¹⁹ Sentencia No. 002-11-SIN-CC, Corte Constitucional del Ecuador, 21 de junio de 2011, párr. 40.

¹²⁰ Sentencia No. 32-21-IN y acumulado (34-21-IN), Corte Constitucional del Ecuador, 11 de agosto de 2021, párr. 88.

¹²¹ Artículo 76.7, LOGJCC.

¹²² Joy Langston, “The Birth and Transformation of the *Dedazo* in Mexico”, en *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*, eds. G. Helmke y S. Levitsky (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2006), 152 (traducción no oficial).

se exteriorizan en ocho: separación de poderes, instancia de parte, definitividad, procedencia, *iura novit curia*, prosecución, aplicación directa de la Constitución, regla *stare decisis*¹²³.

Aunque la Corte ha interpretado, con cierta flexibilidad, las disposiciones constitucionales que consagran la iniciativa exclusiva presidencial, no se debe desconocer la naturaleza misma de esta facultad: procurar el equilibrio de poderes¹²⁴ y evitar que el Ejecutivo pueda verse subordinado a los intereses del legislativo.

Permitir que la objeción presidencial subsane la falta de iniciativa exclusiva del Ejecutivo puede conducir a una flexibilización excesiva del procedimiento legislativo y del mismo control constitucional. Además, compromete la estabilidad del sistema constitucional, sobre todo al considerar que las decisiones de la Corte omiten los principios constitucionales.

Por otro lado, en el dictamen No. 2-22-OP/22 sobre la objeción de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, la Corte desestimó el argumento de la falta de iniciativa exclusiva del presidente. Sostuvo, con base en la sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado, que “si bien [el presidente de la República] no ejerció la iniciativa legislativa, no objetó, sino que sancionó el proyecto de ley aprobado por la Asamblea”¹²⁵.

Además, se aludió que fue la misma Corte la que concedió a la Asamblea Nacional un plazo para que subsane el procedimiento viciado, por lo que no se podía alegar que la Asamblea carecía de competencia para proponer los textos y que únicamente podrían provenir de la iniciativa presidencial. Respecto de esta sentencia, el juez constitucional Enrique Herrería Bonnet emitió un voto salvado y manifestó, acertadamente, que el papel del juez constitucional es resolver con base en razones jurídicas.

Así, para determinar la inconstitucionalidad del proyecto de ley debía analizarse si el proyecto, como acto político, es válido o no a la luz de la Constitución, sin realizar más interpretaciones que no le corresponden a la Corte. En sus pronunciamientos, la Corte aducía que la falta de iniciativa exclusiva presidencial no contravenía ningún principio o fin, pero para Herrería Bonnet “la institucionalidad de los jueces [...] reposa precisamente en la

¹²³ Ver, Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional*, 1092 – 1112.

¹²⁴ Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional*, 1092. Para Oyarte, el principio de separación de poderes “no solo tiene por simple objeto asignar a diversos órganos la ejecución de competencias distintas, lo que es su finalidad instrumental, sino, en principio, evitar la concentración del poder en una sola esfera u órgano del poder público”.

¹²⁵ Dictamen No. 2-22-OP/22, Corte Constitucional del Ecuador, 20 de mayo de 2022, párr. 29.

capacidad de hacer respetar las reglas de juego vigentes, *aun cuando se piense que éstas no cumplan un valor ético o social en un determinado momento*¹²⁶.

Los pronunciamientos mencionados parecen desconocer que el Presidente debe tener la capacidad de proponer leyes que se ajusten al cumplimiento de las políticas de gobierno. “Si los poderes legislativos propios del presidente son únicamente negativos (poder de veto, pero no para decretar, ni poder exclusivo para establecer la agenda), incluso un congreso controlado por la oposición puede ser el primer actor para legislar [...]”¹²⁷.

En otros términos, si se limita la iniciativa solo al legislativo, a través de la figura del ‘allanamiento’ se podría dar paso a que una asamblea, controlada por la oposición, sea la única que promueva las leyes. Bajo esta misma perspectiva se corre el riesgo de que nunca se propongan leyes que permitan al Ejecutivo cumplir con sus compromisos políticos.

Las sentencias y dictámenes pueden considerarse como un quebrantamiento de la seguridad jurídica¹²⁸, pues no se respetaría a la norma jurídica clara. Es evidente que se ha establecido que la falta de iniciativa presidencial en la etapa prelegislativa puede ser subsanada por la objeción presidencial en la etapa postlegislativa. Esto sobrepasa las funciones de la Corte al determinar los objetivos de una ley más allá de lo que se desprende del texto constitucional.

8.2. Dictámenes No. 001-19-DOP-CC y No. 1-23-OP/23

Ahora, resulta también pertinente analizar los dictámenes No. 001-19-DOP-CC y 1-23-OP/23, ya que en estos la Corte tuvo un pronunciamiento distinto frente a argumentos similares. Respecto del dictamen No. 001-19-DOP-CC, donde se presentó una objeción presidencial relativa al Proyecto de Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, se consideró que es incongruente la presentación de un texto alternativo por parte del presidente —sanción del proyecto de ley— con una objeción por inconstitucionalidad por la forma.

Pese a esa puntualización, de todas formas, se dictaminó que la exoneración tributaria que incluía el proyecto es inconstitucional por la forma porque el procedimiento legislativo no contó con iniciativa presidencial. Es decir, la participación del Ejecutivo en la

¹²⁶ Dictamen No. 2-22-OP/22, Corte Constitucional del Ecuador, Voto salvado juez Enrique Herrería Bonnet, 20 de mayo de 2022, párr. 9 (énfasis añadido).

¹²⁷ Scott Mainwaring y Matthew Shugart, “Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica”, 44.

¹²⁸ Artículo 82, Constitución de la República del Ecuador, 2008.

etapa postlegislativa no era suficiente. Era necesaria la iniciativa presidencial para que se ajuste a la CRE.

Por su lado, en el dictamen No. 1-23-OP/23, haciendo eco del dictamen No. 2-21-OP/21, la Corte estableció que:

[L]a Asamblea Nacional no puede plantear proyectos de ley que modifiquen los elementos esenciales de un impuesto [...] “*solamente podrá activarse un procedimiento legislativo que persiga la creación, modificación, exoneración y supresión o extinción de impuestos, por medio de la iniciativa del presidente de la República. Caso contrario, el proyecto de ley tendría un vicio que afecta su constitucionalidad*”¹²⁹.

A este respecto se debe mencionar que en dicha objeción no se presentó ningún texto alternativo, ni participó el Presidente en la sanción. Sin embargo, es claro que la Corte no desconoció que la falta de iniciativa presidencial es un vicio formal que conlleva la declaratoria de inconstitucionalidad. Por lo mismo, no se puede pretender que para unos casos sea reconocido y para otros simplemente se le reste importancia y se pretenda subsanar una etapa con otra.

La Constitución dispone que el presidente de la República tiene la iniciativa legislativa exclusiva para proyectos que crean, modifican o eliminan impuestos, o incrementan el gasto público. Esta prerrogativa tiene la finalidad de garantizar la coherencia en la gestión fiscal y financiera del Estado, asegurando que las políticas públicas en estas materias sean diseñadas y supervisadas por el órgano que ostenta la rectoría de la política fiscal¹³⁰.

En esta misma línea, la separación de poderes no solo implica dividir funciones, sino también asegurar que ninguna rama del gobierno pueda, de manera unilateral, asumir competencias que alteren el balance institucional¹³¹. Sin embargo, las sentencias de la Corte han permitido que la intervención del Presidente, en la etapa de objeción, pueda reemplazar la iniciativa exclusiva en la etapa prelegislativa.

¹²⁹ Dictamen 1-23-OP/23, Corte Constitucional del Ecuador, 15 de marzo de 2023, párr. 43 (énfasis en el texto original).

¹³⁰ *Ibid.*, párr. 59.

¹³¹ Javier García Roca, “Del principio de la división de poderes”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* 108 (2000), 47.

Como se estableció en el dictamen No. 1-23-OP/23, al haberse omitido la iniciativa exclusiva presidencial en una materia que requería de esta, se produjo un “socavamiento al principio constitucional que atribuye la rectoría de impuestos, la política fiscal y las finanzas públicas a la Función Ejecutiva, se debe concluir que existe un vicio de inconstitucionalidad”¹³². Es una contradicción que ciertos pronunciamientos soslayan este principio constitucional, mientras que otras la reconocen como fundamento para declarar inconstitucional un proyecto de ley.

9. Influencia de las decisiones de la Corte Constitucional en la iniciativa exclusiva presidencial

Como se constató en el apartado previo, la Corte no ha sido homogénea en su criterio respecto de la falta de iniciativa presidencial en materias que tienen reserva de iniciativa legislativa. Esta falta de unanimidad, genera inseguridad jurídica, pues es la interpretación de la CCE la que marca las pautas y límites de las leyes. El privilegio de interpretar la Constitución¹³³ no debe traspasar lo establecido por el legislador. En supuestos donde la norma es clara y hay lugar para interpretaciones extensivas¹³⁴, la Corte no se puede desapegar de lo establecido respecto de la iniciativa exclusiva presidencial.

Si la intención de la Asamblea Constituyente habría sido que se pueda suplir la falta de iniciativa exclusiva presidencial por medio de las objeciones presidenciales, efectivamente constaría en la Constitución —o al menos una redacción que permita que dicha interpretación sea posible bajo la CRE¹³⁵—. Por el contrario, el artículo establece de manera categórica que “*sólo* la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley”¹³⁶ en ciertas materias.

Al analizar las actas del constituyente, se verifica que no hubo reservas en otorgarle al Presidente la facultad de iniciar proyectos de ley o la iniciativa exclusiva. El único punto de discusión era el alcance del veto del Presidente. Para el propio constituyente, era claro que

¹³² Dictamen 1-23-OP/23, Corte Constitucional del Ecuador, 15 de marzo de 2023, párr. 66.

¹³³ Javier Pérez Royo, *La interpretación constitucional*, 121.

¹³⁴ Ver, Luigi Ferrajoli, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, 109. En este libro, se expresa que “[l]a superación de la crisis actual requiere [...] la construcción del sistema de garantías y de instituciones de garantía capaz de colmar la divergencia entre el ‘deber ser constitucional’ y el ‘ser’ efectivo del derecho y del sistema político”.

¹³⁵ Javier Pérez Royo, *La interpretación constitucional*, 121.

¹³⁶ Artículo 135, Constitución de la República, 2008 (énfasis añadido).

son funciones distintas y, por ende, no podrían ser reemplazadas una por otra. El constituyente siempre lo concibió de forma separada, por lo que mal hace la Corte en interpretar algo distinto a lo establecido en la ley y a la voluntad de la Asamblea Constituyente.

La iniciativa exclusiva es una salvaguarda que limita la intervención de otros actores en temas reservados al Ejecutivo. Al considerar que la sanción presidencial basta para suplir este requisito, la Corte parecería, no solo contradecir las disposiciones constitucionales, sino que también desvirtuaría el control recíproco que debe existir entre las funciones del Estado, extralimitándose en las funciones para las que fue creada la CRE¹³⁷.

El papel de los tribunales constitucionales en la supervisión del procedimiento legislativo es fundamental para mantener la supremacía de la Constitución desde la creación de la norma y asegurar que los procesos se desarrollen conforme a la CRE. En Ecuador, la Corte no solo debe garantizar la constitucionalidad de las leyes desde un punto de vista material, sino que también actúa como guardián de los procedimientos formales que deben seguirse para la producción normativa¹³⁸.

A criterio de Oyarte, el dictamen No. 001-19-DOP-CC “ha puesto coto a la práctica legislativa de aprobar normas que violan esa iniciativa exclusiva, extendiendo beneficios tributarios a la hora de aprobar un proyecto de ley”¹³⁹. En otras palabras, ha sido un paso en la dirección correcta, pues ha frenado la práctica legislativa de aprobar normas que infringían el procedimiento legislativo formal.

Este dictamen en particular marca un límite al ejercicio legislativo y la Corte reafirma que la prerrogativa presidencial no puede ser subsanada con la sanción posterior del Ejecutivo. Este es un pronunciamiento, al menos en cuanto a la iniciativa exclusiva, adecuado frente a una serie de prácticas inadecuadas, pues se alinea con lo establecido en la CRE. Pese a ello, aún persisten riesgos en el procedimiento legislativo y aquello se debe a posteriores pronunciamientos de la Corte que se distancian de una interpretación celosa y apegada a la norma constitucional.

¹³⁷ Yandri Chinga, “La Corte Constitucional del Ecuador. ¿El sexto poder del Estado?”, *Juris Dictio* 30 (2022), 31.

¹³⁸ Artículo 74, LOGJCC, 2009.

¹³⁹ Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional*, 835.

Como efectivamente ha pasado en las sentencias No. 002-11-SIN-CC, 32-21-IN y acumulado, y dictamen No. 2-22-OP/22, la CCE se aparta completamente del criterio previamente establecido. La Corte debe realizar un control reflexivo, pero restrictivo¹⁴⁰, donde no vaya más allá de lo que la Constitución establece. Así, es al menos cuestionable que se haya sostenido en estos dictámenes y sentencias, de reciente data, que la sanción presidencial puede subsanar la falta de iniciativa exclusiva del presidente. Aquello establece preocupaciones sobre el equilibrio de poderes y la integridad constitucional del proceso legislativo, pues estos deberían estar enmarcados a los mandatos constitucionales¹⁴¹.

La CCE debía hacer un control apegado a lo establecido en la CRE y la LOGJCC. De esta manera, se debe interpretar la iniciativa exclusiva presidencial en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad¹⁴². De una lectura integral es claro que se quería limitar ciertas materias para el Presidente como rector de la política fiscal. Asimismo, se propende una interpretación que respete la voluntad de constituyente¹⁴³ y, conforme se ha señalado, la Asamblea Constituyente en la discusión quería que la facultad de iniciativa sea distinta de la objeción.

Además, desconocer la rectoría del Ejecutivo para determinadas materias debilita las potestades proactivas conferidas por la Constitución. Si se considera que, en el anterior período del legislativo, el 93.81% de los proyectos de ley fueron presentados por la Asamblea, mientras que apenas el 0.88%, provinieron del Ejecutivo¹⁴⁴, se torna aún más relevante la protección a la iniciativa exclusiva presidencial.

Ante esta marcada diferencia en la proactividad entre la Asamblea y Ejecutivo, las facultades limitadas que se le da al Ejecutivo deben ser resguardadas con mayor rigor por parte del guardián de la Constitución. Las funciones del Presidente en el procedimiento legislativo están apoyadas en un sistema de controles y equilibrios por lo que su rol no debe ser únicamente desde una perspectiva negativa —a través de la objeción—, pues limitar únicamente a esta facultad es lo que el constituyente no quiso.

¹⁴⁰ Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional*, 835.

¹⁴¹ Yandri Chinga, “La Corte Constitucional del Ecuador. ¿El sexto poder del Estado?”, 31.

¹⁴² Artículo 3, LOGJCC.

¹⁴³ Artículo 3, LOGJCC.

¹⁴⁴ Informe Anual de Gestión y Transparencia de la Asamblea Nacional (de 14 de mayo de 2022 al 14 de mayo de 2023), Informe, Observatorio Legislativo, mayo de 2023, 31.

Finalmente, debido a que la Corte es el órgano facultado para interpretar la Constitución, le corresponde a esta, por medio de sus decisiones, fijar los cimientos de esta función del Ejecutivo. Sin embargo, el análisis no puede ser libre, sino que debe siempre obedecer a los criterios de interpretación que garanticen la finalidad de cada norma jurídica. El criterio por el que debe optar la CCE es el mismo que se estableció en el dictamen 001-19-DOP-CC, pues solo este responde de manera efectiva a la iniciativa presidencial.

La función de control que realiza la Corte responde a la necesidad de mantener adecuadamente la separación de poderes y evitar que las funciones del Estado se excedan en sus competencias¹⁴⁵, ya sea en la creación o aplicación de leyes. Para la consecución de los principios y normas constitucionales se requiere de un órgano independiente y autónomo respecto de los órganos controlados. Solo con estos lineamientos es posible tener una justicia constitucional “sin injerencias extrañas al ejercicio de esta potestad, es decir, que su voluntad se superponga de toda influencia”¹⁴⁶.

10. Conclusiones

Al analizar las decisiones de la Corte se constata que hay opiniones disidentes respecto de la falta de iniciativa presidencial en proyectos de ley que, debido a su materia, requerían de esta. En un pronunciamiento se declara la inconstitucionalidad por vicios de forma mientras que, en otros, se declara que, pese a que es una regla del procedimiento legislativo, no es suficiente para que el proyecto de ley sea inconstitucional. En sí, el criterio de la CCE pretende fundamentarse en que no hay principio alguno que se contravenga en el procedimiento legislativo, pues las funciones del Ejecutivo se ven aseguradas a través de la objeción presidencial.

Respecto de la pregunta de investigación, se verificó que la mayoría de los pronunciamientos de la CCE han inobservado la falta de iniciativa exclusiva presidencial, lo cual no solo atenta a la distribución de poderes contemplada en la Constitución, sino que desatiende por completo el sentido mismo de la norma constitucional que le otorga esta potestad proactiva al presidente. Desde una perspectiva de la separación de poderes, principio

¹⁴⁵ Agustín Grijalva, *Constitucionalismo en Ecuador*, 197.

¹⁴⁶ Rafael Oyarte, *Derecho Constitucional*, 1186.

fundamental de todo Estado moderno, las decisiones de la Corte influyen en la división constituida en el propio texto constitucional.

Dentro de este estudio, se encontraron dos limitaciones concretas. En primer lugar, si bien había material respecto del procedimiento legislativo, sus etapas y fines, no se encontró información en el contexto ecuatoriano que permita dilucidar el tema. En segundo lugar, a pesar de que la iniciativa exclusiva presidencial es una figura conocida en Latinoamérica y que, concretamente en Ecuador, ha sido regulada en las constituciones de 1998 y 2008, no hay autores que hayan tratado de manera detallada esta prerrogativa del Presidente.

A breves rasgos, estas limitaciones se pueden solucionar si se amplía la teoría desde el ordenamiento jurídico ecuatoriano tanto del procedimiento legislativo como de la iniciativa exclusiva presidencial. Además, es importante que se lleven a cabo estudios empíricos recientes sobre los últimos períodos presidenciales de Ecuador para que se actualicen las estadísticas. Por medio de estos cambios, se fortalecería la relevancia de las prerrogativas del Ejecutivo, particularmente en el procedimiento legislativo.

La seguridad jurídica y la estabilidad institucional requieren que la Corte mantenga criterios consistentes y alineados con el espíritu de la Constitución, sin ampliar su alcance más allá de lo que fue previsto por el constituyente. Por lo tanto, es fundamental que la Corte consolide su enfoque de control estricto, tal como parecería haberlo hecho en el dictamen No. 001-19-DOP-CC, para evitar reinterpretaciones que causen un desequilibrio entre los poderes del Estado. Solo con un control constitucional reflexivo será posible garantizar la producción normativa en un marco de legalidad y respeto a las competencias exclusivas de cada función del Estado¹⁴⁷.

Conforme se desprende de las mismas sentencias de la Corte, la facultad otorgada por la CRE tiene como finalidad que el presidente pueda dar cabal cumplimiento a su plan de gobierno y que tenga, de cierta manera, control del presupuesto. La forma más adecuada por la que optó el constituyente para la consecución de este objetivo fue otorgándole la iniciativa exclusiva presidencial. Por ello, en concordancia con un Estado donde prima la

¹⁴⁷Aníbal Quiroga León, “El derecho procesal constitucional en el Perú y el Código Procesal Constitucional”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano* 38 (2006), 400.

Constitución, es deber de los órganos estatales, incluida la propia Corte, mantener el espíritu de este cuerpo normativo y no desproveer de contenido a los artículos atinentes a este tema.