

REVISIÓN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL AL DECRETO EJECUTIVO No. 741 EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR EL 17 DE MAYO DE 2023

*REVIEW OF THE CONSTITUTIONALITY OF EXECUTIVE DECREE No. 741 ISSUED ON MAY 17,
2023 BY THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF ECUADOR*

Guerra, Mayra*; Guadalupe, Andrea*; Hermosa, Franklin*

*Universidad Iberoamericana del Ecuador – UNIB.E

Autor correspondiente: mguerra@unibe.edu.ec

DOI: [www.doi.org/10.55867/qual27.01](https://doi.org/10.55867/qual27.01)

Como citar (APA): Guerra Sánchez, M. M. A., Guadalupe Oviedo, A. L., & Hermosa Guano, F. G. (2024). REVISIÓN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL AL DECRETO EJECUTIVO No. 741 EXPEDIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR EL 17 DE MAYO DE 2023. Revista Qualitas, 27(27), 001 - 016. <https://doi.org/10.55867/qual27.01>

Manuscrito recibido el 25 de septiembre de 2023.

Aceptado para publicación, tras proceso de revisión, el 28 de diciembre de 2023.

Publicado, el 06 de enero de 2024.

Resumen

El reconocimiento del control de constitucionalidad como un elemento esencial del constitucionalismo se determinó con la teoría de Kelsen (1903) para quien la revisión judicial de la ley era una garantía de la regularidad del ordenamiento jurídico, es decir en un Estado constitucional resulta imprescindible la existencia de un órgano que determine a través de sus pronunciamientos la coherencia de las normas infra constitucionales y las actuaciones de la autoridad pública con la norma fundamental. El objetivo general de esta investigación es determinar la aplicación del control de constitucionalidad al Decreto No. 741 de 17 de mayo de 2023 y los objetivos específicos se enmarcan en describir los requerimientos constitucionales para la disolución de la Asamblea Nacional por parte del Ejecutivo, profundizar en las actuaciones del Presidente de la República y estudiar la pertinencia del control constitucional sobre los actos administrativos que contienen una decisión política; en este sentido se aplicó una metodología tipo cualitativo, aplicando un método exegético mediante la revisión documental, jurisprudencia y una perspectiva interpretativa de la normativa ecuatoriana. En los resultados, la Corte Constitucional el 18 de mayo de 2023 en los casos 39, 40, 41, 42, 43, 44 -23-IN, se abstuvieron de realizar control constitucional posterior al decreto No. 741 mediante el cual el Presidente Constitucional de la República, Guillermo Lasso, amparado en el artículo 148 de la CRE disolvió la Asamblea Nacional por grave crisis política y grave conmoción interna. La relevancia del tema de investigación para la transformación de la educación superior del derecho es que permite comprender las limitaciones del control constitucional por cuanto la Corte decidió no interferir en las pugnas de poder al rechazar las acciones de inconstitucionalidad presentadas en contra del Decreto Ejecutivo.

Palabras clave: control constitucional; decreto; disolución; Asamblea; Corte Constitucional;

Abstract

Kelsen's theory (1903) considers the review of the constitutionality of laws as essential part of constitutionalism. For Kelsen, the judicial review of laws safeguards the regular functioning of the legal system; that is to say, in a constitutional State, the existence of a body that controls the coherence of infra-constitutional norms and the actions of the public authorities with the Basic norm, is necessary. The general objective of this research is to determine whether the constitutionality of Decree No. 741 of May 17, 2023 was reviewed, while the specific objectives are to define the constitutional requirements for the dissolution of the National Assembly by the

Executive, to delve into the actions of the President of the Republic, and to study the relevance of the review of the constitutionality of laws pertaining to administrative acts containing a political decision. A qualitative methodology was applied for this research, via an exegetical method that included documentary review, jurisprudence and the interpretation of the Ecuadorian laws. The study shows that the Constitutional Court, on May 18, 2023 in cases 39, 40, 41, 42, 43, 44 -23-IN, abstained from reviewing the constitutionality of Decree No. 741, by which the President, Guillermo Lasso, under Article 148 of the 2008 Constitution of Ecuador dissolved the National Assembly, due to a grave political crisis and social turmoil. This research is relevant for the transformation of law-related higher education as it allows understanding the limitations of constitutional review, since the Constitutional Court decided not to interfere in the power struggle and placed the Executive above the rest of branches, thus hindering the possibility of reviewing the constitutionality of Decree No. 741.

Key words: Review of the constitutionality of laws or decrees; decree; dissolution; Assembly; Constitutional Court

INTRODUCCIÓN

En Ecuador el 17 de mayo de 2023 se vivió un evento constitucional sin precedentes, mediante Decreto Ejecutivo el Presidente de la República dispuso la disolución de la Asamblea Nacional bajo la facultad que le otorga la Constitución en su artículo 148, esto es grave crisis política y conmoción interna; para el efecto el titular del Ejecutivo sostuvo su accionar sobre la base de que el órgano legislativo con los pedidos de destitución y revocatoria del mandato presidencial, acompañado de la inseguridad y las olas de violencia que se vivían en el país, convertían al Ecuador en ingobernable. De acuerdo con el boletín semestral (enero – junio 2023) del Observatorio Ecuatoriano de Crimen Organizado (OECO), el Ecuador experimentó un aumento del 528.10% en el número de homicidios intencionales. En tal virtud el 17 de mayo de 2023 se emitió el Decreto Ejecutivo N. 741 con la finalidad de que el pueblo ecuatoriano ejerza su rol soberano y en urnas se elija nuevamente asambleístas y binomio presidencial.

Es la primera vez que en la historia del país se produjo la disolución del órgano legislativo por decreto presidencial, produciéndose un quiebre en la teoría de Montesquieu para quien los poderes del Estado (funciones del Estado en el Ecuador) son un sistema de frenos y contrapesos entre ellos porque la única manera de frenar al poder es con el mismo poder. De esta manera surgió la interrogante sobre la viabilidad del control constitucional sobre esta actuación del gobernante por parte del máximo órgano de control e interpretación constitucional; para el efecto, dentro de la presente investigación nos adentraremos en los requerimientos constitucionales y las consecuencias jurídicas que trajo la disolución de la Asamblea Nacional.

Así también es menester explorar a profundidad las actuaciones del primer mandatario en el ejercicio de sus competencias, puesto que dichos actos del poder ejecutivo que contienen decisiones políticas relevantes,

deben adecuarse a los preceptos constitucionales en tal virtud a través de la revisión de la normativa y de la doctrina, lograremos colegir si los actos administrativos de gobierno, son susceptibles de vigilancia e intervención, y determinar quién es el llamado a realizarlo ante la ausencia del legislativo.

Por ser de considerable magnitud el evento político vivido en el Ecuador y por los decretos emitidos por el Presidente de la República, nos referiremos a la actuación de la Corte Constitucional, así la jurisdicción constitucional a ese nivel en el caso *in examine* consiste en un mecanismo de control ejercido a través de este organismo sobre las decisiones del poder público, de esta manera podremos establecer si la jurisdicción constitucional es la llamada a limitar el ejercicio del poder, garantizando que las leyes y otros actos no pongan en riesgo al Estado Constitucional de Derechos.

MÉTODOS

El presente trabajo de investigación es de tipo cualitativo, el análisis se encuentra sustentado en el reconocimiento del control de constitucionalidad como un elemento esencial del constitucionalismo, aplicando un método exegético mediante la revisión documental, jurisprudencia y una perspectiva interpretativa de la normativa ecuatoriana en materia constitucional, apoyándose en la consulta de textos institucionales, examinando los criterios en torno a la especialidad de las fuentes de información seleccionadas.

Para el efecto se realizó un análisis de la aplicación del control constitucional en los actos de gobierno del presidente de la República del Ecuador, en el año 2023 y de los actos administrativos con efectos generales emitidos por autoridades públicas, aplicando un método hermenéutico-interpretativo, con el objetivo de identificar el sentido y alcance de las disposiciones legales y constitucionales, con relación a la aplicación del control de constitucionalidad.

Objetivos General

Determinar la aplicación del control de constitucionalidad al Decreto Ejecutivo No. 741 de 17 de mayo de 2023.

Objetivos Específicos

- Describir los requerimientos constitucionales para la disolución de la Asamblea Nacional por parte del Ejecutivo en el Estado Constitucional de Derechos.
- Profundizar en las actuaciones del Presidente de la República en el ejercicio de sus competencias.
- Estudiar la pertinencia del control constitucional sobre los actos administrativos que contienen una decisión política.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Disolución de la Asamblea Nacional: requerimientos constitucionales y aplicación en el Estado Constitucional de Derechos.

El 17 de mayo de 2023 los ecuatorianos fueron testigos de un evento constitucional que no cuenta con precedentes en la historia republicana del país, el Presidente Constitucional de la República dispuso mediante Decreto Ejecutivo, la disolución de la Asamblea Nacional, la cual estuvo en el ejercicio de sus funciones desde mayo de 2021.

La Constitución de la República del Ecuador confiere al presidente en el artículo 148, la potestad para disolver la Asamblea Nacional, aplicación facultativa, en tres casos:

- a) Cuando, a juicio del Presidente, la Asamblea se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen de la Corte Constitucional; o,
- b) Sí de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; o,
- c) Por grave crisis política y conmoción interna.

Es así como, amparado por la norma constitucional, específicamente en el literal c) del artículo 148, Guillermo Lasso Mendoza, actual presidente del Ecuador, emitió el Decreto Ejecutivo No. 741 de 17 de mayo de 2023, disolviendo la entonces Asamblea Nacional por grave crisis política y conmoción interna.

La grave crisis política se ha establecido como aquella pugna política que causa incertidumbre (Decreto 741, 23), en este sentido se fundamentó en la falta de legitimidad de la Asamblea con una mala apreciación por parte de la ciudadanía, también por haber impulsado pedidos de destitución y revocatoria de mandato del Ejecutivo y por haber obstaculizado el tratamiento de cuatro proyectos de ley enviados por el presidente.

Guerra, M., Guadalupe, A., & Hermosa, F.

Revisión del control constitucional al decreto ejecutivo No. 741

Por otro lado, la conmoción interna se sustentó en la inseguridad y actos de violencia sin precedentes que vive el Ecuador, así como la ausencia de medidas coordinadas que atiendan este fenómeno, por la falta de armonía entre las funciones del Estado. Además, el Presidente aseveró en el Decreto que existe conmoción interna derivada de la crisis institucional que ha traído como resultado afectación a la convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada de los integrantes de la sociedad, como lo definió la Corte Constitucional en sentencia 004-09-SE-CC de 23 de julio de 2009.

Un punto importante a considerar es que la disolución de la Asamblea es una facultad que tiene el Presidente que podrá ser ejercida por una sola vez en los 3 primeros años de su mandato, requisito legal que se cumplió por cuanto el mandatario se encontraba en su segundo año de gobierno.

Al haberse revisado los requerimientos constitucionales aplicados en el Decreto No. 741, ahora es necesario revisar las consecuencias de orden legal que dejó la disolución de la Asamblea; así, la propia Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa establecen que se producen:

- Elecciones legislativas y presidenciales anticipadas para el resto de los respectivos períodos (culminación del período inconcluso que por mandato constitucional es de 4 años). Estas se realizaron el 20 de agosto de 2023, sin embargo, hasta la fecha no se han posesionado las nuevas dignidades por cuanto para octubre se realizará la segunda vuelta electoral para la elección de Presidente y vicepresidente.

Este mecanismo tiene por objeto devolver al pueblo y a la ciudadanía su rol soberano y, por tanto, resolver en las urnas sobre una nueva composición legislativa y un nuevo binomio al frente de la Función Ejecutiva.

- En tanto no exista función legislativa, el Presidente no adquiere la competencia para dictar leyes (esta es exclusiva de la Asamblea) sin embargo, podrá expedir decretos – leyes de urgencia económica sobre temas que no pueden esperar a la instalación de la nueva Asamblea.

Los Decretos de urgencia económica no están exentos del control de la Corte Constitucional, la propia Constitución prevé que requerirá dictamen de constitucionalidad favorable. Este tipo de control es jurídico porque se basa exclusivamente en decidir si lo que señala el Decreto es compatible con la Constitución (CEDEC, 2023).

El tiempo durante el cual se convocan y se ejecutan las elecciones hasta la posesión de las nuevas autoridades se constituye en un período de transición democrática en el que el presidente de la República carece de la posibilidad de presentar iniciativas legislativas ante la Asamblea Nacional. Por ello, dentro de esta etapa, la norma constitucional mencionada le ha dotado al presidente de la República la facultad de expedir decretos-leyes de urgencia económica.

- Finalmente, la disolución de la Asamblea conlleva a la terminación anticipada de los contratos del personal legislativo ocasional. Esta disolución no otorga a las y los asambleístas ni al personal legislativo ocasional, derecho a reparación o indemnización alguna. Aquí es necesario enfatizar en que la norma no dispone la terminación de los contratos ocasionales de los servidores legislativos quienes desempeñan funciones administrativas, sin embargo, este análisis merecería otro tipo de estudio.

La Corte Constitucional en sentencia interpretativa N° 002-10-SIC-CC de 09 de septiembre de 2010, manifestó que la Disolución de la Asamblea es una figura constitucional excepcional, que puede ser activada eventualmente por el Presidente de la República, si se cumplen los presupuestos previstos en la norma suprema, de esta manera al igual que la facultad que tiene la Asamblea de destituir al Presidente, ambos son mecanismos de frenos y contrapesos a través de los cuales se intenta equilibrar el poder del uno respecto del otro. La base sustentadora del Estado es el equilibrio constitucional del sistema de gobierno; además del control del pueblo sobre el gobierno precisándose asegurar los controles de los distintos poderes entre sí.

Asimismo, se ha observado que la disolución de la Asamblea Nacional no deroga el Estado de Derecho, ya que los otros órganos del poder público deben cumplir únicamente las atribuciones establecidas en la Constitución y la Ley y no excederse de esos límites, configurándose así el principio de legalidad desarrollado en el artículo 226 de la Constitución.

La Corte Constitucional también ha señalado que la disolución de la Asamblea tiene un carácter extraordinario y limitado. Así, es extraordinario porque la facultad de legislar le corresponde, en circunstancias ordinarias, a la Asamblea Nacional. En el régimen extraordinario del artículo 148 de la Constitución, el sistema constitucional no cuenta con el poder Legislativo y por tanto la formación y aprobación de las normas no se canalizan a través de ese espacio.

Guerra, M., Guadalupe, A., & Hermosa, F.

Revisión del control constitucional al decreto ejecutivo No. 741

Por otro lado, es limitado porque ante la ausencia del órgano legislativo, el Ejecutivo únicamente puede emitir decretos-ley de urgencia económica para atender circunstancias que requieren de una atención inmediata de tal forma que no se pueda esperar a la instalación de la Asamblea Nacional; y para las cuales, las atribuciones constitucionales ordinarias reconocidas al presidente también resulten insuficientes.

Hasta el momento el Presidente ha emitido cinco decretos – ley de urgencia económica:

- Decreto Ley de Urgencia Económica de creación del impuesto redimible a las botellas plásticas no retornables, enviado a la Corte Constitucional el 22 de agosto de 2023. Cuenta con Dictamen Favorable de la Corte.
- Decreto Ley de Reestructuración Empresarial, enviado a la Corte Constitucional el 07 de julio de 2023.
- Decreto Ley de apoyo financiero a favor de beneficiarios coactivados de créditos educativos, becas y ayudas económicas, enviado a la Corte Constitucional el 04 de julio de 2023.
- Decreto Ley Orgánica Reformativa para la Atracción y Fomento de Inversiones para el Desarrollo Productivo, enviado a la Corte Constitucional el 23 de mayo de 2023.
- Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, presentado a la Corte Constitucional el 17 de mayo de 2023. Cuenta con dictamen favorable de parte de la Corte.

El no contar actualmente con un órgano legislativo conformado, no limita a que la Asamblea Nacional realice un control posterior, pues una vez instalado podrá aprobarlo o derogarlo (Voto recurrente Carmen Corral del Dictamen 1-23-UE/23).

La disolución de legislativo es una figura que se introdujo con la Constitución de 2008, hasta esa fecha la norma constitucional permitía únicamente al Congreso Nacional la posibilidad de destituir al Presidente, previo enjuiciamiento político. Adicional a lo señalado, no hay evidencia de que en el Ecuador se haya activado la figura de disolución del órgano legislativo hasta la emisión del Decreto No. 741.

Sin embargo, este mecanismo no es nuevo en la región, la Constitución Política del Perú en el artículo 134 faculta al Presidente a disolver el Congreso si este ha censurado o negado su confianza a dos Consejos de

Guerra, M., Guadalupe, A., & Hermosa, F.

Revisión del control constitucional al decreto ejecutivo No. 741

Ministros. Además, la Carta Suprema contempla que no se puede disolver el Congreso en el último año de su mandato.

Existen diferencias marcadas en la disolución de la función legislativa entre Ecuador y Perú, mientras el caso peruano limita la posibilidad de disolución a la doble negativa del Congreso hacia el Consejo de Ministros; el caso ecuatoriano, por otro lado, permite incluso a discrecionalidad del primer mandatario, invocando las causales del 148, que proceda esta disolución.

De otro lado encontramos que, en el caso peruano, el Presidente podrá continuar en el poder hasta completar el periodo constitucional por el cual fue elegido, en el Ecuador se produce lo conocido como muerte cruzada, en el que ambas funciones del estado cesan en funciones obligando a los ciudadanos acudir a las urnas, entonces políticamente queda el equilibrio de poderes.

Actuaciones del Presidente de la República en el ejercicio de sus competencias

Para profundizar esta investigación, es necesario para su adecuada comprensión, determinar las actuaciones de la Función Ejecutiva, específicamente del Presidente de la República. Recordemos que las atribuciones y deberes del primer mandatario se encuentran detalladas en la Constitución de la República, especialmente en los artículos 147 y 148 que se pueden sintetizar en expedir políticas de gobierno nacionales e internacionales, dirigir y organizar a la Administración Pública Central, expedir reglamentos y disolver la Asamblea Nacional.

En este sentido, en virtud de sus competencias podrá manifestar su voluntad en ejercicio de la función administrativa a través de actos administrativos de efectos individuales o generales y en ejercicio de la potestad reglamentaria por medio de disposiciones generales de carácter reglamentario, sea que contengan un reglamento en sí o una disposición administrativa (Ponce, 23). Para el profesor ecuatoriano Efraín Pérez (2008), tradicionalmente los actos administrativos han tenido una clasificación tripartita: actos administrativos individuales y subjetivos, actos administrativos generales o reglamentarios y actos administrativos bilaterales o contractuales.

El catedrático español Juli Ponce Solé (2023) se aleja de esa concepción tradicional del Dr. Pérez, al establecer que la disposición general de carácter reglamentario contiene la voluntad de decisión del Presidente que pretende inscribirse en el ordenamiento jurídico permanentemente, innovándolo y no

Guerra, M., Guadalupe, A., & Hermosa, F.

Revisión del control constitucional al decreto ejecutivo No. 741

agotándose con su cumplimiento. Por otro lado, los actos administrativos no contienen una regulación con voluntad de permanencia ya que se agota con su cumplimiento.

En este orden de ideas se va a analizar la naturaleza jurídica del Decreto No. 741, considerando que se trata de un acto del Poder Ejecutivo cuyo contenido puede ser un acto administrativo individual o general, como también un reglamento de cualquier especie (ejecutivo, autónomo o delegado) (PGR Costa Rica, 1997).

En nuestro medio jurídico, el decreto es un acto administrativo de carácter general y externo, requisitos que cumple el Decreto No. 741 ya que su objeto – disolver la Asamblea Nacional- se extinguió con su cumplimiento y generó efectos jurídicos sobre una pluralidad de individuos, en este caso determinados, como fueron los 137 asambleístas.

Ahora bien, realizada esta puntualización es necesario profundizar en una de sus actuaciones como lo son los denominados actos administrativos de gobierno que también se los conoce como actos de estado; que alejados de la función administrativa son actos o cuestiones políticas que contienen una decisión jurídica formalizada que proviene del poder ejecutivo como resultado del ejercicio de una potestad administrativa (Ponce, 2023).

Los actos administrativos de gobierno son aquellos sobre los cuales no se puede ejercer control de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y algunos doctrinarios incluso señalan que están exentos del principio de legalidad mas no del control constitucional.

Como lo indica Gordillo (2017): al referirse a los actos de gobierno resalta que la Teoría del móvil político nació en Francia, así el Consejo de Estado Francés determinó que son aquellos actos dictados con una carga política sobre los cuales el Consejo no podrá ejercer el control judicial posterior de toda actividad administrativa porque era eminentemente político.

Asimismo, Carías (2012) sostiene que los actos de gobierno son aquellos que devienen de la ejecución directa e inmediata de una disposición formal de la Constitución y que solo puede ser impugnada por razones de inconstitucionalidad.

Estos actos de gobierno o actos administrativos de gobierno son aquellos relativos a las relaciones internacionales, actos relativos a la seguridad interna y actos relativos a las relaciones entre los tres poderes.

Guerra, M., Guadalupe, A., & Hermosa, F.

Revisión del control constitucional al decreto ejecutivo No. 741

En este sentido, el Decreto 741 del Presidente Guillermo Lasso es un acto administrativo de gobierno que se emitió en cumplimiento directo de la Constitución – Art. 148 y que afectó a la Función Legislativa.

Después de determinar lo que son los actos de gobierno, nos referiremos a una de sus características, en este sentido Gordillo (2017) sostiene que estos actos no son justiciables, es decir, son imposibles de atacarlos judicialmente y aquí radica el problema, la pretensión de que ciertos actos de la administración pública – Decreto Ejecutivo 741- esté exentos de control judicial.

Las fuentes doctrinarias consultadas, los profesores Carías (2012) y Gordillo (2017), han señalado que Los tribunales (judiciales – contencioso administrativo) se niegan a ejercer control jurisdiccional sobre ellos por las siguientes razones:

- a) Porque tienen un alto fin político, afectan a las razones de Estado.
- b) Los actos de gobierno contienen consideraciones políticas subjetivas: El juez considera que la importancia política del acto hace necesario que la administración goce de libertad frente a él y por ello se inhibe de intervenir.
- c) Razones superiores de Estado. Consideran que sería una intromisión de la justicia en el Poder Ejecutivo.

Sin embargo, existe una fuerte crítica a la exclusión de la revisión por los jueces de toda una categoría de actos ya que permiten preservar un cerco de inmunidades del poder en desmedro de un orden jurídico democrático. Mas es el caso que si bien no están sometidos al control Contencioso Administrativo, no están exentos del Control Constitucional. Por lo que ahora nos vamos a referir a la actuación de la Corte Constitucional frente al Decreto 741.

Control constitucional sobre los actos administrativos que contienen una decisión política.

La Corte Constitucional analizó la admisibilidad de 6 casos de acciones de inconstitucionalidad presentados en contra del Decreto No741 que dispuso la disolución de la Asamblea Nacional del Ecuador.

Guerra, M., Guadalupe, A., & Hermosa, F.

Revisión del control constitucional al decreto ejecutivo No. 741

En los casos Nos. 39-23-IN, 40-23-IN, 41-23-IN, 42-23-IN, 43-23-IN y 44-23-IN en los correspondientes autos de admisión, el Pleno de la Corte rechazó las acciones de inconstitucionalidad, sosteniendo su decisión en tres pilares:

- La Corte debe realizar un control de constitucionalidad únicamente en el supuesto de arrogación de funciones que no le competen a la Asamblea Nacional.
- No le corresponde a la Corte Constitucional verificar la configuración material de la grave crisis política y conmoción interna, ni la motivación esgrimida por el Presidente de la República.
- El pueblo soberano es el que debe arbitrar sobre las discrepancias entre los principales órganos del sistema democrático: Ejecutivo y Legislativo, mediante la elección de sus representantes por el resto del período de mandato. En consecuencia, se dio paso al control ciudadano de sus representantes.

La Corte es firme en su argumentación ya que en el Dictamen 1-23-UE/23 sobre el Decreto Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familia, reafirma el hecho de que el artículo 148 devuelve al pueblo su rol soberano, y por lo tanto es quien resolverá en las urnas la nueva composición legislativa y un nuevo binomio frente la Función Ejecutiva.

¿Qué significa no haber realizado el control constitucional?

Con estas decisiones la Corte dice que no se va a pronunciar porque la Constitución no le permite pronunciarse en estos temas, será la ciudadanía la que se va a pronunciar en el proceso democrático y va a validar o no la disolución de la Asamblea. La Corte hizo un análisis sociopolítico de los efectos que hubiera tenido su decisión en la esfera social dejando que sea el pueblo quien legitime en las urnas.

Sin embargo, la naturaleza del Estado Constitucional es que todos los actos de poder público y todas las autoridades están sometidos a la Constitución, por lo tanto, la Corte dentro del ámbito de sus competencias debía pronunciarse dentro las acciones de inconstitucionalidad ya que existe un marco constitucional que establece que la Corte es la guardiana de la Constitución porque le da la potestad de hacer control Constitucional a todos los actos del poder público sin excepción.

Este fallo alejó a la Corte de sus propias decisiones, fue en la sentencia 4-13-IN/20 que señaló que, el control constitucional que cumple la Corte Constitucional por disposición de la Constitución, corresponde

Guerra, M., Guadalupe, A., & Hermosa, F.

Revisión del control constitucional al decreto ejecutivo No. 741

para actos administrativos con efectos generales, como es el caso del Decreto No. 741. Estos efectos son aquellos que se encuentran dirigidos desde la administración pública en forma abstracta e indirecta hacia los administrados o hacia la propia administración, siendo que este fue dirigido a la Función Legislativa.

Concomitante con lo señalado, en la Sentencia 1651-12-EP/20, se determinó que todos los órganos públicos y todos los actos del poder público están sometidos a la Constitución y, por tanto, al control de constitucionalidad. Cabe recordar en este punto la supremacía constitucional establecida en nuestra Constitución. En el artículo 426 se deja claro que “Todas las personas, autoridades e instituciones están sujetas a la Constitución (...)” y en el artículo 424 señala que “(...) los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”.

A su vez, se establece que la Corte Constitucional es el máximo órgano de interpretación de la Constitución y de justicia constitucional en virtud de lo previsto en los artículos 429, 436 numeral 1 y siguientes de la Constitución.

Con esta decisión de no controlar deja un acto del poder público fuera de este marco constitucional no hay norma específica que diga que no es susceptible de análisis constitucional. Desnaturalizando su propia jurisprudencia porque es el filtro del control constitucional.

Para analizar la actuación de la Corte Constitucional frente a la disolución de la Asamblea Nacional, es necesario reiterar el hecho de que la Constitución es la Norma Suprema del ordenamiento jurídico ecuatoriano, por lo tanto, prevalece sobre cualquier otra norma, es por ello que las leyes orgánicas y ordinarias, así como los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, en caso contrario carecerán de eficacia jurídica tal como lo señala el Art. 424 Constitución.

La teoría de la supremacía constitucional ha sido insistente entre los ordenamientos jurídicos de la región por lo que varios tratadistas han desarrollado sus estudios alrededor de esto, tal es el caso de María Petzold que citando al juez estadounidense John Marshall afirma que “la Constitución es la ley suprema y soberana de la Nación y un acto incompatible con su normativa es nulo”. La Corte Constitucional es garante de la Constitución. Si cualquier persona, entidad o función del estado no respeta la Constitución, entonces la Corte puede declarar su violación.

Guerra, M., Guadalupe, A., & Hermosa, F.

Revisión del control constitucional al decreto ejecutivo No. 741

Ampliando la teoría señalada, García de Enterría manifiesta que la Constitución es la *lex superior*, norma fundamental y precisamente la primera de las normas del ordenamiento entero toda vez que: “La constitución por una parte, configura y ordena los poderes del Estado por ella construido; por otra, establece los límites del ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales, así como los objetivos positivos y las prestaciones que el poder debe cumplir en beneficio de la comunidad”.

La Corte Constitucional en sus fallos ha señalado que la función que cumple la Constitución es la de limitar el poder y reconoce los derechos de las personas, “la Constitución como norma jerárquica superior establece los lineamientos a seguir para el respeto de los principios y valores que ella misma ha consagrado, promueve y protege y que deben ser resguardados por los administradores de justicia, al momento de ejercer la jurisdicción constitucional” (Petzold, 2012).

De esta manera la jurisdicción constitucional es aquella ejercida por los altos tribunales constitucionales, en el caso del Ecuador le corresponde a la Corte Constitucional, así Petzold citando a Chacín Fuenmayor determina que el conjunto de órganos jurisdiccionales organizados ejecutan procedimientos y recursos para la defensa de la Constitución y por esta línea se decanta Dieter Nohlen al señalar que una de las principales funciones de los tribunales constitucionales ha sido la garantía de la Constitución, sin embargo y frente a las nuevas doctrinas, no puede limitarse a ello.

Sobre esta tesis se han realizado estudios como el realizado por José Ignacio Hernández en su artículo denominado “La tentación autoritaria de la Jurisdicción Constitucional en América Latina”, indicó que:

El objeto de la pretensión procesal de nulidad se amplió a los actos del Poder Ejecutivo dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución. La justificación de esta ampliación es consistente con la tesis de Kelsen acerca de la formación del Derecho por grados: la jurisdicción constitucional debe conocer de la nulidad de los actos estatales dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, incluso dictados por el Poder Ejecutivo. En este caso, el grado del acto estatal facilita la distinción entre la jurisdicción constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa

Es así como la Jurisdicción Constitucional debe encargarse de ejercer control sobre las instituciones, especialmente al Ejecutivo y la manera de poner límites al ejercicio del poder. El control constitucional es una función que garantiza que las leyes y otros actos de quienes tienen poder no se vayan en contra de lo que ordena la Constitución y, por lo tanto, asegura la vigencia del estado de derecho (Cedec, 2023).

En una democracia representativa señala Nohlen la jurisdicción constitucional puede jugar un rol importante y así lo afirmó Ahumada Ruiz que en su tesis doctoral, sostuvo que, la contribución más notable

Guerra, M., Guadalupe, A., & Hermosa, F.

Revisión del control constitucional al decreto ejecutivo No. 741

se ha producido en el plano político y tiene que ver con su participación en la consolidación del sistema de democracia constitucional, orientando la actuación de los poderes públicos y ayudando a generar usos y comportamientos democráticos tanto en el ejercicio del poder como en la sociedad (Ruiz, 2005).

Tomando las ideas de estos juristas, la función de los Tribunales Constitucionales en democracias consolidadas como es el caso del Ecuador, no es únicamente la de guardián de la Constitución sino de asegurarse de la eficacia de la Constitución. Incluso, tomando las palabras del Dr. Ramiro Ávila Santamaría (Sentencia No. 34-19-IN/21 y acumulados) la competencia para revisar la constitucionalidad – ya sea de una ley o de una decisión del poder público – forma parte de la Constitución y su ejercicio no significa una ruptura del orden jurídico, sino más bien una confirmación de la democracia constitucional vigente en el Ecuador.

CONCLUSIONES

La figura coloquialmente denominada como “muerte cruzada” es novísima en el constitucionalismo ecuatoriano, pues surge con la Constitución de 2008, incluyendo la posibilidad de que el primer mandatario pueda disolver al legislativo por las causales establecidas en el artículo 148 de la norma suprema y no sólo como en otrora sucedía con la Constitución precedente de 1998, en que el Congreso Nacional podía destituir al presidente previo enjuiciamiento político mas no viceversa.

En el estado constitucional se debe concebir por lo menos tres elementos esenciales; a decir, la necesidad de una supremacía constitucional claramente establecida por mandato constituyente, un máximo órgano guardián de la constitución que asegure absoluta independencia de los diferentes poderes, alejado de las presiones y vendettas políticas, que posea la competencia de ejercer el control constitucional de los actos del poder público.

El Decreto Ejecutivo No. 741 marca un antes y un después en la vida política y constitucional del Estado ecuatoriano, generando opiniones desde la esfera de lo político en cuanto a repensar el juego de pesos y contrapesos en el marco de la gobernabilidad del país, así como en el plano de lo jurídico pues indefectiblemente se requiere analizar las argumentaciones que llevaron a la expedición del precitado decreto así como el papel de la Corte Constitucional respecto a su rol de garante de los preceptos de Montecristi a través del control constitucional. El Decreto Ejecutivo en referencia no fue objeto de control constitucional, a pesar de que la Corte no tiene competencia para restringir por sí misma las decisiones de

Guerra, M., Guadalupe, A., & Hermosa, F.

Revisión del control constitucional al decreto ejecutivo No. 741

Hernández. J. La tentación autoritaria de la Jurisdicción Constitucional en América Latina. Revista IURIS FORUM. Facultad de Ciencias Sociales, Humanidades y Artes. Número 1. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra Santo Domingo, República Dominicana

Nohlen. Dieter. Jurisdicción Constitucional y consolidación de la democracia.
<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25293.pdf>.

Petzold, R. María. (2012). Noción de Supremacía Constitucional. Justicia y Jurisdicción Constitucional. Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política Instituto de Filosofía del Derecho Dr. J.M. Delgado Ocando Universidad del Zulia. ISSN 1315-6268 - Dep. legal pp 199402ZU33 Vol. 19, No. 3, 2012: 372 – 387.

Procuraduría General de la República de Costa Rica. Dictamen 177. 17 de noviembre de 1994.

Oyarte, R. (2021). *Derecho Constitucional*. Ecuador. Corporación de Estudios y Publicaciones.

Roa, J. (2019). *Control de Constitucionalidad Deliberativo*. Colombia. Universidad Externado de Colombia.

Ruiz. A. (2005). La jurisdicción constitucional en Europa. Bases teóricas y políticas.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n17/n17a12.pdf>.